



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Allan Jasper Rocha Mendes

**O processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária:
um estudo multicaso em Instituições Federais de Ensino Superior**

Florianópolis
2022

Allan Jasper Rocha Mendes

O processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária:
um estudo multicaso em Instituições Federais de Ensino Superior

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.

Florianópolis

2022

Mendes, Allan Jasper Rocha

O processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária : um estudo multicaso em Instituições Federais de Ensino Superior / Allan Jasper Rocha Mendes ; orientador, Alexandre Marino Costa, 2022.
178 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Orçamento Público. 3. Estratégia. 4. Descentralização. 5. Universidades. I. Costa, Alexandre Marino. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Allan Jasper Rocha Mendes

**O processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária:
um estudo multicaso em Instituições Federais de Ensino Superior**

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 5 de agosto de 2022, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Pedro Antonio, de Melo, Dr
UFSC

Prof. Danilo de Melo Costa, Dr
FUMEC

Ruy Tadeu Mambrini Ribas, Dr
Egresso

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutor em Administração.

Insira neste espaço a
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a
assinatura digital

Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2022.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Alexandre Marino Costa, meu orientador, pelo acolhimento e confiança em meu trabalho nesta empreitada, pela paciência e dedicação infatigáveis em corrigir e melhorar o trabalho, além dos ensinamentos no modo de pensar e escrever cientificamente. Mesmo com os desafios da pandemia da Covid-19 em todas suas dimensões de impacto na vida acadêmica, se manteve firme na condução dos trabalhos. Muito obrigado!

Deixo também meu agradecimento à todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSC (PPGA/UFSC) dos quais tive a honra de ser aluno em disciplinas obrigatórias e não obrigatórias, cada um trouxe a sua inesquecível contribuição para minha formação neste brilhante programa, nesta excepcional instituição, quais sejam: Dr. Hans Michael Van Bellen, Dr. Lauro Francisco Mattei, Dr. Martin De La Martiniere Petroll, Dr. Mauricio Roque Serva de Oliveira Dr. Renê Birochi (Pesquisa Avançada); Dr. Pedro Antonio de Melo (Pensamento e Prática do Planejamento Estratégico em Universidades); Dr^a. Rosalia Aldraci Barbosa Lavarda (Estratégias Organizacionais e Tópicos Avançados de Estratégias Organizacionais); Dr. Alexandre Marino Costa, Dr. Rafael Pereira Ocampo Moré (Laboratório Teórico-Prático sobre Métodos, Técnicas e Modelos em Gestão); Dr. Mauricio Roque Serva de Oliveira (Epistemologia dos Estudos Organizacionais e Análise Pragmática das Organizações); Dr. Rogerio Tadeu de Oliveira Lacerda (Gestão de Startups, Empresas de Base Tecnológica e Ambientes Dinâmicos). Além de uma disciplina cursada no Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Dr^a. Maiana Farias Oliveira Nunes, Dr. Narbal Silva (Psicologia do Trabalho e das Organizações).

Agradeço aos colegas da turma do PPGA2018 (Doutorado), por todos os momentos que compartilhamos na caminhada rumo ao conhecimento, pela companhia no café e pelas conversas nos corredores da UFSC: Ághata Karoliny Ribeiro Gonsalves, Ana Luíza Paraboni, Camila da Silva Schimidt, Gustavo Sampaio, João Henriques de Sousa Júnior, Michele Dreger Vasconcelos Silva, Rafaela Escobar Bürger.

Faço um agradecimento especial às amigas Lilian Wrzesinski Simon e Jéssica Rocha de Souza Pereira do nosso pequeno grupo de pesquisa de Gestão Universitária, certamente não teria conseguido sem a ajuda delas, na publicação de artigos, nas conversas, no compartilhamento das dores e das dificuldades, na ajuda mútua. Meu eterno agradecimento.

Aos amigos em Macapá, por todos os momentos de alegria que ajudaram a repor as energias necessárias para levar em frente esta empreitada. Agradeço a todos os convites e peço desculpas por todas as ausências.

À minha amada família na cidade de Belém, com os quais convivi durante um ano da pandemia em 2020, minha mãezinha Nilda, e meus demais familiares, Irene, Emanuel, Hamilton, Rafael, Manu, minha vó Nilda, Dani e minha madrinha Zeth.

Também dedico este trabalho aos entrevistados que se dispuseram a ajudar cedendo seu tempo em meio às suas atribuladas rotinas, tenho clareza que não é fácil dedicar tempo a um desconhecido se nada receber em troca.

À minha amada família, minha esposa Brenda, minha filha Sophia e meu filho Renan, principal estímulo para a realização deste trabalho. Pela ajuda, companhia e principalmente pela coragem de abandonar nossa vida na cidade, nossa casa, nossos amigos e familiares em Macapá para se juntar a mim nesta empreitada na cidade de Florianópolis.

TRECHO - RESSUREIÇÃO

Em vão milhares e milhares de homens, aglomerados em um pequeno espaço, procuravam maltratar a terra em que viviam, esmagando de pedras o solo, para que nada germinasse; em vão arrancavam impiedosamente o arbusto que crescia e derribavam as árvores; em vão escureciam o ar com fumaça e petróleo; em vão enxotavam aves e animais: a primavera, mesmo na cidade, era ainda e sempre, a primavera. O sol brilhava com esplendor; a vegetação, reverdecida, voltava a crescer, tanto nos gramados como entre as lajes do calçamento, de onde tinha sido arrancada; as bétulas, os álamos, as cerejeiras espalmavam suas folhas úmidas e perfumadas, os botões das tílias, já intumescidos, estavam quase a florescer; pardais, pombas e gralhas, trabalhavam alegremente na construção dos ninhos; acima dos muros, zumbiam as moscas e as abelhas, radiantes de gozar novamente o calor do sol. Tudo era alegria: plantas, animais, insetos e crianças, em esplêndido concerto. Os homens, somente os homens, continuavam a enganar-se e a torturar a si próprios, e aos outros. Somente os homens desprezavam aquilo que era sagrado e supremo: não viam aquela manhã de primavera, nem a beleza divina do mundo, criado para a alegria de todos os seres vivos, e para a todos dispor à união e a paz e ao amor. Para eles só era importante e sagrado aquilo que haviam inventado para instrumento de mútuo engano e tortura.

TOLSTOI, Leon

RESUMO

A presente tese buscou compreender o processo de descentralização orçamentária e suas implicações para a implementação da estratégia em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O estudo concentrou-se nas interações estratégia-orçamento e para cumprimento deste escopo, utilizou-se a metodologia da Teoria Fundamentada em Dados (TFD) em uma abordagem qualitativa para interpretar documentos e entrevistas semiestruturadas realizadas em três Universidades Federais e um Instituto Federal. Estes dois tipos de IFES mostraram grandes diferenças, pois enquanto os Institutos migraram de um modelo de gestão orçamentária totalmente descentralizado para algum nível de centralização, as Universidades trilham um caminho inverso ao partir de um modelo centralizado e em decorrência da expansão em direção ao interior dos seus respectivos estados precisaram implementar um modelo de gestão multicampi, consequentemente descentralizando a gestão orçamentária. Detectou-se também, por meio dos dados empíricos levantados, que a estratégia definida pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) nas unidades avaliadas, se tornava cada vez menos efetivo ao descer o nível hierárquico das suas estruturas organizacionais, neste sentido, métodos de elaboração de estratégia descentralizados, a exemplo do Plano Anual de Trabalho (PAT) utilizados em algumas das IFES pesquisadas, contrabalanceavam essa perda. Além disso, foi analisado os impactos da crise orçamentária econômica que assolou o Brasil a partir de 2014 e logo em seguida, de forma concomitante a pandemia da Covid-19. Este cenário impôs um enorme desafio para os gestores e para as IFES como um todo, no entanto, em meio às adversidades, algumas oportunidades se apresentaram, permitindo assim que, mesmo com restrições, as atividades ligadas ao ensino, pesquisa e extensão fossem mantidas. Com o retorno das aulas em formato 100% presencial, os gestores demonstraram grande preocupação com a capacidade das IFES em conseguir manter os serviços funcionando até o final do exercício de 2022, em função da insuficiência de recursos de custeio para honrar os contratos demandados para a execução de serviços essenciais, destacadamente: segurança, limpeza e energia. Aliando conceitos da estratégia-como-prática foi elaborado um modelo teórico que sugere a necessidade em estabelecer procedimentos internos concernentes a construção participativa da estratégia incluindo elementos orçamentários.

Palavras-chave: Orçamento Público; Estratégia; Descentralização; Universidades.

ABSTRACT

This thesis sought to understand the budget decentralization process and its implications for the implementation of the strategy in Federal Institutions of Higher Education (IFES). The study focused on strategy-budget interactions and to fulfill this scope, the Grounded Theory (GT) methodology was used in a qualitative approach to interpret documents and semi-structured interviews carried out in three Federal Universities and one Federal Institute. These two types of IFES showed great differences, because while the Institutes migrated from a completely decentralized budget management model to some level of centralization, the Universities followed an inverse path, starting from a centralized model and as a result of the expansion towards the interior of their respective states needed to implement a multicampi management model, consequently decentralizing budget management. It was also detected, through the empirical data collected, that the strategy defined by the Institutional Development Plan (PDI) in the evaluated units, became less and less effective when descending the hierarchical level of their organizational structures, in this sense, elaboration methods decentralized strategies, such as the Annual Work Plan (PAT) used in some of the IFES surveyed, offset this loss. In addition, the impacts of the economic budget crisis that devastated Brazil from 2014 and shortly thereafter, concomitantly with the Covid-19 pandemic, were analyzed. This scenario imposed a huge challenge for managers and for the IFES as a whole, however, in the midst of adversities, some opportunities presented themselves, thus allowing, even with restrictions, activities related to teaching, research and extension to be maintained. With the return of classes in a 100% face-to-face format, the managers showed great concern about the ability of the IFES to be able to keep the services running until the end of the 2022 fiscal year, due to the lack of funding resources to honor the contracts demanded for the execution of essential services, notably: security, cleaning and energy. Combining concepts of strategy-as-practice, a theoretical model was elaborated that suggests the need to establish internal procedures concerning the participatory construction of the strategy, including budgetary elements.

Keywords: Public Budgeting; Decentralization; Strategy; Public Universities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Orçamento do Ministério da Educação (2000-2022).....	46
Figura 2 - Fluxo da Construção da Proposta da Lei Orçamentária Anual do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais.	49
Figura 3 - Distribuição geográfica dos artigos que compuseram o estudo.....	55
Figura 4 - The missing link: comprometimento-estratégia	61
Figura 5 - Processo de codificação na TFD.....	94
Figura 6 - Elementos da Situação	95
Figura 7 - Os três níveis dos seis mundos.	97
Figura 8 - Delimitação do tema.	100
Figura 9 - Fases da entrevista	102
Figura 10 - Codificação axial realizada na pesquisa.	110
Figura 11 - Níveis de codificação na TFD	111
Figura 12 - Resultados do processo de codificação e refinamento utilizando o Software Atlas.ti 22.	112
Figura 13 - Nuvem de palavras das entrevistas	114
Figura 14 - Codificação da categoria estratégia-como-prática.....	116
Figura 15 - Codificação da categoria pessoas.	117
Figura 16 - Codificação da categoria prática orçamentária.....	119
Figura 17 - Codificação da categoria Descentralização Orçamentária.....	121
Figura 18 – Campus da UFPA.....	125
Figura 19 – Fluxograma do processo de elaboração da Proposta Orçamentária da UFPA....	127
Figura 20 - Campus da UFSC	129
Figura 21 - Campus da UFFS	132
Figura 22 - Campus do IFSC.....	135
Figura 23 - Modelo teórico integração estratégia-orçamento.....	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tópicos desconsiderados e considerados no portal de periódicos CAPES.....	23
Quadro 2 - Revisão sistemática de periódicos do Portal de Periódicos da CAPES – 2021.	24
Quadro 3 - Descritores da revisão sistemática de periódicos do Portal de Periódicos da CAPES – 2021.	25
Quadro 4 - Resultado da busca na revisão sistemática do catálogo de teses e dissertações da CAPES.....	26
Quadro 5 - Conceitos de Orçamento Público	39
Quadro 6 - Conceitos de Despesa Pública.....	42
Quadro 7 - Encaminhamento dos Projetos de Lei do Orçamento	45
Quadro 8 - Conceitos de comprometimento organizacional	55
Quadro 9 - Práticas que podem ser consideradas na estratégia para melhorar o comprometimento organizacional	62
Quadro 10 - Primeiras Universidades, por ano de criação.	75
Quadro 11 - Atores entrevistados e locus das entrevistas.	101
Quadro 12 - Fases da pesquisa	102
Quadro 13 - Entrevistados e codificação	104
Quadro 14 – Comparação entre as vertentes objetivista e a construtivista da TFD.	106
Quadro 15 - Exemplo de codificação aberta da entrevista A2B.	108
Quadro 16 – Visão geral da UFPA no ano-base de 2021.....	125
Quadro 17 – Visão geral da UFSC no ano-base de 2021.....	129
Quadro 18 – Visão geral da UFFS no ano-base de 2019.....	132
Quadro 19 – Orçamento da UFFS no ano-base de 2021.	133
Quadro 20 – Visão geral da UFSC no ano-base de 2021.....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES Superior	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BPMN	<i>Business Process Modeling Notation</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
DOU	Diário Oficial da União
EaD	Educação à Distância
EPT	Rede de Educação Profissional e Tecnológica
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
FORPLAN	Fórum de Planejamento e Administração da Rede Federal
FSTA	<i>Food Science and Technology Abstracts</i>
FURB	Universidade Regional de Blumenau
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFSC	Instituto Federal Catarinense
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
OCC	Orçamento de Custeio e Capital
PAC	Planejamento Anual de Compras
PAT	Plano Anual de Trabalho
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU	Plano de Desenvolvimento da Unidade
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEEI	Planejamento Intergovernamental de Educação Escolar Indígena
PPA	Plano Plurianual
Pronacampo	Programa Nacional de Educação do Campo
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SETEC/MEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SI	Sistemas de Inovação
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SISTEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SNI	Sistema Nacional de Inovação
TCU	Tribunal de Contas da União
TFD	Teoria Fundamentada em Dados
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia

UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
WoS	Web of Science

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	TEMA E PROBLEMA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	19
1.2.1	Objetivo geral.....	19
1.2.2	Objetivos específicos.....	19
1.3	JUSTIFICATIVAS DO ESTUDO	20
1.3.1	Relevância.....	21
1.3.2	Ineditismo	22
1.3.3	Oportunidade	27
1.3.4	Complexidade.....	28
1.3.5	Justificativa para escolha das IFES	28
1.3.6	Contribuição científica	29
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	29
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	31
2.1	CONCEITUAÇÃO DE ESTRATÉGIA.....	31
2.1.1	Estratégia-como-prática.....	31
2.1.2	A Teoria das Janelas Quebradas.....	33
2.2	ORÇAMENTO	37
2.2.1	Orçamento público No Brasil	37
<i>2.2.1.1</i>	<i>Conceitos de Orçamento Público</i>	<i>39</i>
<i>2.2.1.2</i>	<i>Classificação do orçamento público no Brasil.....</i>	<i>40</i>
<i>2.2.1.3</i>	<i>Despesas Públicas</i>	<i>42</i>
<i>2.2.1.4</i>	<i>Classificação da Despesa Pública</i>	<i>43</i>
<i>2.2.1.5</i>	<i>Processo Orçamentário</i>	<i>44</i>
<i>2.2.1.6</i>	<i>O orçamento do Ministério da Educação.....</i>	<i>45</i>
<i>2.2.1.7</i>	<i>O modelo de descentralização orçamentária MEC-IFES.....</i>	<i>47</i>
2.3	RELAÇÃO ESTRATÉGIA-ORÇAMENTO	50
2.4	COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL	52
2.4.1	Coleta dos dados sobre comprometimento organizacional.....	53
2.4.2	Conceitos de comprometimento organizacional	55
2.4.3	Comprometimento organizacional na psicologia.....	59
<i>2.4.3.1</i>	<i>The missing link: comprometimento-estratégia</i>	<i>59</i>

2.4.4	Conclusões da seção	64
2.5	GESTÃO UNIVERSITÁRIA E AS IES PÚBLICAS	65
2.5.1	Funcionalismo, organizações e sistemas	65
2.5.2	As universidades	74
2.5.2.1	<i>O funcionalismo nas Universidades</i>	79
2.5.3	O papel das Universidades para o desenvolvimento dos sistemas de inovação 81	
2.5.3.1	<i>Sistemas de Inovação</i>	82
2.5.3.2	<i>Sistema nacional de inovação</i>	85
2.5.3.3	<i>Sistemas regionais de inovação</i>	88
2.5.3.4	<i>Relação Universidade-Empresa</i>	89
3	METODOLOGIA	91
3.1	MÉTODOS DE PESQUISA	91
3.2	HISTÓRICO DA TFD	92
3.3	CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA TFD	93
3.4	A TFD E O PRAGMATISMO	94
3.5	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	99
3.6	DELIMITAÇÃO	100
3.6.1	Técnicas de coleta	100
3.6.2	Fontes	100
3.6.3	Atores da pesquisa:	101
3.7	COLETA DE DADOS	102
3.7.1	Coleta documental	103
3.7.1.1	<i>Processo de Descentralização Orçamentária</i>	103
3.7.2	Entrevistas	104
3.8	ANÁLISE DE DADOS	105
3.8.1	Microanálise e codificação aberta	107
3.8.2	Codificação axial	109
3.8.3	Codificação seletiva	111
4	PROPOSIÇÃO TEÓRICA	113
4.1	A ESTRATÉGIA-COMO-PRÁTICA NAS IFES PESQUISADAS	115
4.1.1	PDI e seus Instrumentos acessórios ao PDI	116
4.2	PESSOAS	117
4.2.1	Do comprometimento e da capacitação do gestor	118
4.2.2	Equipe que opera orçamento	118

4.3	PRÁTICA ORÇAMENTÁRIA	119
4.3.1	Das obrigações na prática orçamentária	120
4.3.2	Orçamento participativo	120
4.4	O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	120
4.4.1	Problemas do excesso de centralização orçamentária.....	122
4.4.2	Dependência da trajetória – <i>path dependence</i>	124
4.5	A UFPA	124
4.5.1	Descentralização Orçamentária da UFPA	127
4.6	A UFSC	128
4.6.1	Descentralização orçamentária da UFSC.....	130
4.7	A UFFS.....	131
4.7.1	Descentralização orçamentária do UFFS	133
4.8	O IFSC	134
4.8.1	Descentralização orçamentária do IFSC	136
4.9	SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	136
4.10	INTEGRAÇÃO ESTRATÉGIA-ORÇAMENTO.....	137
4.11	MODELO ESTRUTURAL RESULTANTE DA ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS	137
4.12	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	139
4.13	SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS.....	140
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
	REFERÊNCIAS.....	144
	ANEXO ÚNICO – PARECER COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFSC	166
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE).....	170
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	174
	APÊNDICE C - PDI DAS IFES	175

1 INTRODUÇÃO

A ideia é compreender que o processo orçamentário é mais que a operação do ciclo orçamentário institucional que normalmente é executado por um punhado de pessoas atreladas ao setor de planejamento das IFES. A sua gestão, mais ainda a sua gestão democrática, participativa e transparente, apresenta impactos no comprometimento organizacional de um grande número de servidores. Os meandros desta relação, são descritos nas entrevistas e nos demais meios de coleta de dados usados na pesquisa. As teorias da estratégia-como-prática reforçam a noção de que muito mais importante de que o planejamento que se tem e o planejamento que se faz, é aquele que se demonstra no cotidiano das IFES, é o planejamento sentido, experienciado.

A partir de 1950, com a chegada da “era da informação” (Castells & Espanha, 2007), a estratégia foi consagrada como uma das mais importantes correntes da administração. O *Balanced Scorecard*, segundo (Kaplan & Norton, 1997) predominou nas grandes organizações públicas e privadas e até os dias de hoje exerce sua influência. No entanto, este modelo que se exprimia na prática, principalmente pelas técnicas de planejamento, entrou em declínio a partir da década de 1990, inclusive com a queda da demanda por profissionais que atuam nesta área (Whittington et al., 2011). Com isso, a estratégia vem passando por sensíveis transformações e novas abordagens surgiram, das quais uma delas foi utilizada no presente projeto: a estratégia-como-prática (*strategy-as-practice*).

A estratégia-como-prática é uma abordagem emergente sobre a estratégia que surgiu para preencher a lacuna entre a teoria sobre o que as pessoas fazem e o que elas realmente fazem na prática. Sugere que o conhecimento não é algo que as organizações têm, mas o que elas fazem, portanto, a estratégia deve ser analisada da mesma forma. Assim a estratégia-como-prática é, ao mesmo tempo, robusta em termos teóricos e relevante em termos práticos (WILSON; JARZABKOWSKI, 2004).

Considerando esta dimensão teórica a gestão orçamentária funciona como fio condutor da estratégia. Neste sentido, o estudo dos meandros das práticas de gestão orçamentária é de grande valia para a materialização daquilo que foi estipulado na estratégia, o que a literatura veio a denominar de efetividade organizacional (BERTUCCI, 2005). Uma outra vertente importante para o escopo de materializar a estratégia se refere ao comprometimento organizacional dos *stakeholders* com a estratégia. Por meio da gestão orçamentária,

principalmente sua descentralização, é possível atingir maior transparência e inclusão, que também potencializam o comprometimento (WHITTINGTON; CAILLUET; YAKIS-DOUGLAS, 2011).

A inovação se refere a relação construída entre a estratégia-como-prática e a Teoria das Janelas Quebradas, essa teoria se mantém atual desde a sua origem e vem sendo largamente aplicada em diversas áreas do conhecimento, além da área da criminalidade, na qual foi empregada originalmente. Segundo Engel *et al* (2014) o crime é apenas a manifestação mais nefasta e aparente de um dos efeitos dessa teoria; se outras desordens sociais fossem restauradas de forma proativa, não apenas o crime seria evitado, como redundaria em outros efeitos socioeconômicos positivos.

Finalmente, o *locus* da pesquisa serão Instituições Federais de Ensino Superior, as quais, compartilham as obrigações legais inerentes a execução orçamentária, incluindo acórdãos e orientações dos órgãos de fiscalização e controle externos, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e internos como a Controladoria Geral da União (CGU). O intuito do projeto de tese apresentado é contribuir cientificamente para novas construções e consolidação do referencial teórico utilizado, bem como servir de base de estudos para melhorar a gestão orçamentária das IFES, em consequência, melhorando os resultados obtidos na árdua missão de ofertar à sociedade serviços de qualidade nas áreas de ensino, pesquisa e extensão com recursos a cada ano mais incompatíveis com as demandas.

1.1 TEMA E PROBLEMA

O projeto tem como principal escopo estudar as práticas de formulação do planejamento estratégico e suas relações com a gestão orçamentária. Para elucidar a preocupação ora lançada, convém apresentar o *status* atual vivenciado pelas IFES no sentido de ajustar seu planejamento ao orçamento previsto pelo Governo Federal. Assim, efetuou-se levantamento inicial no PDI de 59 das 63 IFES – como demonstrado no Anexo Único, quatro IFES não possuem PDI – para abranger as 5 regiões do País quanto a existência da previsão de despesas orçamentárias para realização dos projetos existentes no PDI.

Embora desde 1946 a vinculação planejamento-orçamento seja uma prática constitucionalmente obrigatória Vignoli (2015) as IFES, em sua maioria, ainda realizam o planejamento estratégico sem a devida sintonia com a realidade orçamentária destes órgãos

federais da administração indireta. Esta desvinculação causa mais impacto em virtude da crise econômica e política que o Brasil vivencia a partir de 2015, com o forte contingenciamento orçamentário, notoriamente quanto ao investimento.

Neste contexto, o PDI ressalta de importância, pois é um documento obrigatório para as IFES, conforme o (Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, e normalmente, também configura o planejamento estratégico destas instituições. Na maioria das IFES, não há outro documento que descreva um planejamento sistêmico institucional de longo prazo, critérios fundamentais para o processo de melhoria da qualidade da prestação dos serviços ligados à tríade ensino, pesquisa e extensão.

Desdobra-se um cenário de incertezas relacionado ao cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE), à renovação do Projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que cobriu o período 2003-2012 e principalmente quanto ao futuro político-econômico do País (Costa et al., 2013). Tais questões reforçam a relevância da construção de um planejamento estratégico sólido, confiável e que represente os anseios da comunidade acadêmica de cada uma das 63 IFES brasileiras.

Grande parte dos projetos previstos no PDI dependem de desembolso financeiro para sua materialização. Até mesmo a criação de um novo curso, inclusive com a utilização de infraestrutura já existente, ensejará a contratação de novos professores, que pressionarão para baixo os já escassos recursos de custeio e capital destinados às IFES. A maioria destas instituições, conforme será demonstrado adiante, não faz qualquer menção sobre a previsão das despesas, objeto do planejamento realizado, o que potencialmente levará à inexecução das propostas e conseqüente frustração da comunidade acadêmica, prejudicando inclusive o processo de legitimação da equipe de gestão.

Em 2015 as IFES possuíam 1.952.145 alunos matriculados (BRASIL. INEP, 2016), representando 62,22% de toda a rede pública de ensino superior no País. Considerando a importância do planejamento estratégico para a eficiência da gestão das IFES, e o universo de pessoas afetadas, é notória a relevância do objeto da pesquisa.

Com referência à vinculação do orçamento ao planejamento, objeto central da presente proposta de pesquisa, é peça obrigatória do PDI conforme Art. 16, Inciso X do Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, conforme segue: “demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras”. Mais do que uma obrigação legal, a previsão das despesas é princípio basilar de

qualquer planejamento estratégico. Neste sentido, foi realizada a classificação em três situações quanto ao cumprimento do disposto no capítulo obrigatório do PDI - “questões financeiras e orçamentárias”:

- a) **Sim:** quando a IFES apresenta estimativa de valores para realização dos projetos existentes no PDI.
- b) **Parcial:** quando existe alguma vinculação ao orçamento, ainda que representado apenas sobre o percentual do orçamento de anos anteriores.
- c) **Não:** quando não há qualquer citação da expectativa das despesas, apurada em valor monetário, relativa aos projetos apresentados no PDI, ou ainda inexistência do capítulo que trata das questões financeiras e orçamentárias.
- d) **Em construção:** quando a IFES ainda não possui PDI aprovado pelo seu Conselho Superior, mas possui plano de trabalho em andamento no intuito de construí-lo.

Uma análise preliminar do PDI das IFES brasileiras, conforme exposto no Apêndice Único do projeto, suscita diversos apontamentos, dentre os quais constam:

- a) **Período de abrangência:** mesmo que o Decreto 5.773/2006 não determine o período de abrangência do PDI, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Superior, emitiu orientação para que este período seja de cinco anos (Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, 2006). Observa-se que cinco das 63 IFES possuem PDI com vigência inferior a 5 anos (7,94%); 13 apresentaram vigência maior que cinco anos (20,63%); o restante, ou seja, 45 IFES (71,43%), seguiu a recomendação do MEC, estabelecendo o período de 5 anos como vigência do PDI;
- b) **Vinculação do planejamento estratégico ao orçamento:** das 63 IFES existentes no Brasil em 2017, apenas seis (9,52%) realizaram alguma estimativa de despesas para os anos de abrangência do PDI. Dentre as demais, 45 (71,43%) não realizam qualquer menção em relação às futuras despesas, 8 (12,70%) demonstram somente uma estimativa de despesas e, finalmente, 4 (6,35%) nunca tiveram um PDI aprovado; totalizando 57 (90,48%) IFES que não possuem clara mensuração das despesas objeto do seu próprio planejamento estratégico;
- c) **Inexistência de PDI válido:** 7 IFES (11,11%) possuem PDI com prazo de abrangência vencido em 2016 ou 2015; 4 IFES (6,35%) são instituições criadas a partir da política do REUNI, chamadas de “novíssimas”, e que, portanto, ainda passam por um período de consolidação, inclusive quanto à construção do planejamento estratégico.

Com base na análise preliminar do PDI das IFES, bem como nos dados estatísticos sobre o período de abrangência e da vinculação ao orçamento, é possível deduzir que a construção do PDI nas IFES carece de um significativo amadurecimento. Isso ocorre pois, qualquer que seja a metodologia de planejamento empregada; 5W2H, *Balanced Scorecard* (BSC), Planejamento Estratégico Situacional (PES), Planejamento Estratégico Integrado, dentre outros menos consagrados. Todos apresentam como elemento básico, uma descrição da forma como serão atingidos os objetivos. Nesse aspecto, a inobservância da expectativa de novas despesas fragiliza, severamente, a qualidade do planejamento apresentado na maioria das IFES brasileiras. Desta forma a pergunta de pesquisa foi definida como: de que forma o processo de formulação da estratégia está vinculado às práticas de gestão de planejamento orçamentário nas IFES?

1.2 OBJETIVOS

A presente proposta de trabalho trata da importância das questões orçamentárias para a conclusão dos projetos definidos na estratégia / Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das Instituições Federais de Ensino Superior, no período de 2011 a 2020. O recorte temporal foi estipulado considerando o ano de vigência mais antigo do PDI das IFES, ou seja, 2011, excetuando o PDI da Universidade Federal do Rio de Janeiro que está vigente desde 2006, sem definição de prazo para término, caso ímpar entre as IFES. Quanto ao limite estabelecido como o ano de 2020, se refere ao prazo para inclusão de novos PDI à medida que estes forem concluídos nas IFES, ao longo da realização da pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar o processo de formulação da estratégia das IFES em relação às práticas orçamentárias.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Descrever o processo de construção, acompanhamento e controle da estratégia em universidades públicas, especialmente quanto as questões orçamentárias;
- b) Analisar o processo de distribuição orçamentária das IFES objeto do estudo;

- c) Relacionar a influência da descentralização orçamentária para o comprometimento com a estratégia dos servidores das IFES pesquisadas;
- d) Estabelecer diretrizes didáticas, para que sejam observadas as questões orçamentárias na construção da estratégia das IFES, favorecendo o comprometimento dos servidores com sua implementação.

1.3 JUSTIFICATIVAS DO ESTUDO

Na breve análise realizada na introdução é possível observar o cenário das IFES brasileiras quanto a vinculação entre a estratégia, normalmente alicerçada no PDI, e as questões orçamentárias. Assim, analisar as práticas, *práxis* e praticantes da gestão orçamentárias das IFES objeto do estudo, poderá contribuir para uma reflexão sobre diretrizes fundamentais em direção a uma melhoria dos processos de gestão destas peculiares organizações.

A gestão das universidades públicas é impregnada pelo paradigma funcionalista, não traz em si, equilíbrio entre; as questões filosóficas, morais e éticas; e a formação técnica, caindo na armadilha do funcionalismo e na visão ensimesmada de organização, prejudicando, portanto, o desempenho de sua função social. A proposta do projeto é realizar uma avaliação crítica da organização universidade pública no Brasil a luz de autores clássicos que trataram a filosofia da construção do conhecimento e das teorias organizacionais, considerando-as inevitavelmente como ciências sociais. No entanto, alijando a visão romântica de alguns autores que tratam do funcionalismo, de que as universidades devam desconsiderar por completo suas funções técnicas e operacionais, a ideia de equilíbrio nas variáveis funcionais e filosóficas será explorado. Neste sentido, algumas propostas de ações para mudanças serão traçadas compreendendo que estas geram inclusive custos orçamentários, e que um caminho deve ser traçado por meio de uma estratégia institucional. Compreende também que a gestão das universidades públicas é *locus* da administração, ainda que não seja exercida somente por administradores.

O projeto contempla uma nova perspectiva da estratégia-como-prática ao estabelecer uma comparação entre as micro práticas e a Teoria das Janelas Quebradas. Pequenos problemas podem se tornar grandes problemas. No ambiente organizacional os problemas tendem a ser menos severos em relação aos criminais que foram o escopo inicial do estudo, no entanto, podem incorrer no não cumprimento da missão institucional dessas entidades ou ainda na obtenção de resultados pífios. A omissão no controle das pequenas faltas, se convertia em deixar

de cumprir pequenas obrigações como chegar no horário estabelecido das reuniões ou deixar de colocar os números de páginas nos processos. As pequenas falhas podem configurar uma escada para as grandes.

Não se trata de querer definir em que lado do ovo se deve quebrar primeiro, como descrito no romance “As Viagens de Gulliver” de Jonathan Swift (1726). Implica dizer que o foco nas pequenas coisas não significa se perder em detalhes irrelevantes, como uma crítica desatenta possa sugerir, mas atentar para os pequenos desvios, aqueles dois ou três graus de azimute marcado erroneamente na bússola que conduzem o navegante a perder seu destino de forma desastrosa. Estes desvios, que podem passar despercebidos, trazem consigo uma complexidade e historicidade que se não forem consideradas, tendem a se tornar repetentes.

As justificativas do presente trabalho foram divididas em seis tópicos, considerados essenciais para a composição de uma tese, quais sejam: relevância, ineditismo, oportunidade, complexidade, justificativa para escolha das IFES e contribuição científica.

1.3.1 Relevância

Analisar o cenário brasileiro a partir de 2014 um cenário de crise orçamentária que impactou diretamente o financiamento das IES públicas. Ainda que seja considerada a possibilidade de a conjuntura apresentada nesta segunda metade da década de 2010 transitória, no passado, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), houve grande disponibilidade de recursos e as IES signatárias em diversas ocasiões não tiveram capacidade administrativa de utilizar os recursos ou ainda o fizeram com diversas falhas, dos pequenos problemas de projetos arquitetônicos até a criação de cursos sem demanda local. Neste sentido, o tema proposto para a tese apresenta uma relevância que se destaca com a crise orçamentária, mas também importante para outros cenários vindouros.

O presente projeto se justifica pela necessidade em aprofundar-se no conhecimento teórico-empírico sobre a estratégia organizacional aliada à gestão orçamentária. Segundo (NETO, 2011, p. 2), “Mesmo os administradores que não estão diretamente ligados a procedimentos e decisões financeiras, devem ter o entendimento de que suas ações e decisões geram consequências financeiras”. Neste sentido, o projeto poderá ser especialmente relevante para gestores de não forem oriundos da área da administração ou afins, fato muito comum nas

IFES em função do caráter eletivo de boa parte dos cargos da alta gestão destas organizações, que se deparam com a necessidade em lidar cotidianamente com questões orçamentárias. A leitura do estudo descritivo e detalhado das operações, da prática, da política e dos praticantes envolvidos, poderá constituir uma experiência valiosa para diminuir o tempo de adaptação ao pleno exercício das atividades inerentes ao novo cargo. Como será discutido na seção seguinte que aborda o ineditismo, várias dissertações abordam processos de descentralização orçamentária e até mesmo a vinculação entre estratégia e orçamento, na busca de ir além do funcionalismo. O objetivo é contribuir com uma reflexão sobre a forma como as questões orçamentárias impactam em questões cognitivas nos atores envolvidos e compreender quais as consequências nos resultados organizacionais.

1.3.2 Ineditismo

Em função do tema referir-se a questões orçamentárias que são regulamentadas por um aparato jurídico de caráter nacional, além da peculiaridade do cenário das IFES no Brasil, para construção deste tópico foi utilizada a base de dados do portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. A CAPES é considerada um dos principais meios de consulta científica no Brasil, principalmente em função da sua capilaridade e alcance Mello (2020). É um portal que possui uma das maiores base de dados científicos do mundo com 1.419 periódicos e nove bases referenciais, quais sejam: *Biological Abstracts*; *CAB Abstracts*; *Compendex*; *Econlit*; *Food Science and Technology Abstracts (FSTA)*; *Georef*; *MLA International Bibliography*; *Sociological Abstracts*; *Web Of Science (WoS)*, Frazão (2017).

Inicialmente pela base de dados referente aos periódicos e em seguida a base de teses e dissertações, em ambos os casos indo da publicação mais recente até os trabalhos mais antigos, até o limite de cinco anos, no caso o ano de 2016. Além disso, foram excluídos os trabalhos que tangenciavam o tema da presente tese ao abordar apenas um ou dois descritores.

a) Portal de periódicos da CAPES: a escolha dos descritores se mostrou uma tarefa complexa em função da grande variabilidade dos resultados, várias foram as tentativas de lançamento na ferramenta de busca no portal de periódicos da CAPES, por exemplo, quando utilizados os termos “descentralização orçamentária” e “estratégia e comprometimento” são obtidos

resultados ligados a temas como descentralização da estratégia, ou descentralização de operações. Finalmente, foi pesquisado os descritores “descentralização orçamentária + universidades” que eram os temas mais específicos, no qual foram obtidos 799 resultados, distribuídos em 20 tópicos, dos quais foram aceitos para compor o universo de pesquisa nove tópicos, conforme segue quadro 1.

Quadro 1 - Tópicos desconsiderados e considerados no portal de periódicos CAPES.

Tópicos desconsiderados		Tópicos considerados	
Tópico	N. trabalhos	Tópico	N. trabalhos
<i>Political Science</i>	50	<i>Analysis</i>	69
<i>Sociology</i>	44	<i>Public Policy</i>	48
<i>Aspectos Sociales</i>	39	<i>Analisis</i>	42
<i>Public, Environmental & Occupational Health</i>	34	<i>Management</i>	34
<i>Municipalities</i>	33	<i>Public Administration</i>	34
<i>Salud Publica</i>	23	<i>Studies</i>	26
<i>Public Health</i>	23	<i>Education</i>	24
<i>Evaluacion</i>	22	<i>Decentralization</i>	21
<i>Investigacion Científica</i>	21	Políticas Públicas	20
História	20		
<i>Administracion De La Salud Publica</i>	20		

Fonte: o autor, baseado no Portal de Periódicos da CAPES.

Dos 318 periódicos remanescentes após a escolha dos tópicos mais relevantes, foi inserido o recorte temporal, apenas nos últimos cinco anos na ocasião da pesquisa, no caso 2016 a 2021, restando 119 periódicos. Finalmente, mediante a análise do título e resumo, foram escolhidos em função da compatibilidade com a temática proposta seis trabalhos para a leitura integral. Foram excluídos da análise os trabalhos que não tinham relevância com o tema

proposto, como aqueles que trabalhavam orçamento de forma muito específica, a exemplo do orçamento de uma coordenação ou quando referido a estratégia para um setor específico, sem abrangência institucional, restando para compor o estudo o que segue no quadro 2.

Quadro 2 - Revisão sistemática de periódicos do Portal de Periódicos da CAPES – 2021.

Ano	Periódico	Título
2018	Revista de Administração Contemporânea	Dilema Orçamentário: A Busca pela Estabilidade no Contexto de Retração
2016	Revista Ibero-Americana de Estratégia	Práticas Estratégicas de Orçamentação e Faturamento na Administração Pública: Um Estudo de Caso na Marinha do Brasil
2018	Revista Ibero-Americana de Estratégia	Budget and strategy beyond budgeting as a tool for planning and budgetary control in a graduation course
2016	Journal Law	Políticas públicas de reconhecimento: redefinindo a lógica do orçamento
2020	Revista de Administração pública	Mid-level bureaucrats perception on the implementation of public policies.
2017	Ciências Sociais Unisinos	Globalização contra-hegemônica e instituições participativas

Fonte: o autor.

Poucos trabalhos (seis), se propuseram a realizar uma abordagem institucional da estratégia ligando-a diretamente às questões orçamentárias. Neste sentido, depreende-se que o assunto foi pouco abordado no que se refere às publicações em periódicos que compõem a base de dados da CAPES.

a) Catálogo de teses e dissertações: a ferramenta de busca é diferente daquela empregada no portal de periódicos, não há uma ferramenta de busca avançada para o tema, portanto era necessário a utilização de caracteres especiais para refinar a busca. A utilização de aspas implica a busca do termo exato inserido, a palavra “or” significa a busca de um termo ou

outro, finalmente “*and*” implica na existência simultânea de dois ou mais termos. Assim, foi necessário a alteração dos descritores utilizados no portal de periódicos, para a obtenção de um resultado satisfatório no catálogo de teses e dissertações. Nessa busca, por exemplo, ao utilizar os descritores "estratégia" *and* "orçamento" *and* "universidades federais" *or* "instituições federais de ensino superior" *or* "institutos federais" obteve-se 9992 resultados com uma qualidade de resultados ruim, conforme escala de um a cinco, variando entre ruim a excelente, conforme quadro 3. Em todos os casos foram utilizados os filtros: temporal (2016-2021) e de grande área (Ciências Sociais e Aplicadas).

Quadro 3 - Descritores da revisão sistemática de periódicos do Portal de Periódicos da CAPES – 2021.

Termos na busca	Resultados	Qualidade do resultado
"estratégia" <i>and</i> "orçamento" <i>and</i> "universidades federais" <i>or</i> "instituições federais de ensino superior" <i>or</i> "institutos federais"	9992	ruim
"descentralização" <i>and</i> "orçamento"	4995	bom
descentralização orçamentária comprometimento universidades institutos federais	4274	razoável
descentralização orçamentária universidades institutos federais	3690	bom
descentralização orçamentária	723	muito bom
descentralização orçamentária + filtro de “área de avaliação”	316	excelente
"descentralização orçamentária"	3	ruim

Fonte: o autor.

A escolha dos descritores foi baseada na quantidade de obras obtida e na qualidade do resultado na busca. A utilização do termo exato “descentralização orçamentária” gerou um resultado muito restrito, o que dificultaria a qualidade da consulta. Neste sentido, optou-se pela busca do termo aceitando pequenas flutuações, ou seja, sem a utilização das aspas. Além disso, inserindo o filtro “área de avaliação” como “administração pública e de empresas, ciências

contábeis e turismo”. Esse formato gerou 316 resultados, os quais passaram pela análise de título e resumo, sendo escolhidos aqueles que tinham maior relação com o tema da presente tese, seguindo os mesmos critérios descritos na busca realizada no Portal de Periódicos, restando o total de 13 dissertações.

Quadro 4 - Resultado da busca na revisão sistemática do catálogo de teses e dissertações da CAPES.

Ano	IES	Título
2020	UFSM	O alinhamento entre planejamento e execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa no período de 2008 a 2018.
2018	Universidade FUMEC	Orçamento e Planejamento: as influências do modelo de decisão incremental no contingenciamento orçamentário.
2020	FGV-RJ	Elaboração do planejamento orçamentário na assistência à saúde: um estudo de caso sobre uma unidade hospitalar de alta complexidade.
2019	UFF	Método de alocação de recursos orçamentários em uma instituição federal de ensino.
2020	UNISUL	Alinhamento entre planejamento estratégico e a execução orçamentária em uma instituição federal de ensino.
2018	UTFPR	Orçamento participativo: uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná Campus Londrina.
2020	UFES	Processo orçamentário e confiança sobre a aplicação do princípio da controlabilidade em uma organização pública.
2018	UFPI	O orçamento da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e sua vinculação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).
2017	UFSCar	Proposta de consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCar.
2017	FURB	Efeitos cognitivos da participação orçamentária no desempenho gerencial de <i>controllers</i> .

Ano	IES	Título
2017	FGV-RJ	Governança para resultados: análise de eficiência do modelo atual de distribuição orçamentária anual para os laboratórios no Instituto Oswaldo Cruz (IOC).
2018	UFCG	Planejamento e gestão orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande/PB: proposição de um modelo participativo.
2019	UNIR	Democracia deliberativa: orçamento participativo aplicado às Instituições Federais de Ensino Superior.

Fonte: o autor.

Inicialmente cabe destacar que não foi localizada nenhuma tese sobre o tema, embora a complexidade e amplitude do tema seja significativa. As dissertações encontradas trouxeram elementos que remetem ao funcionalismo processual das questões orçamentárias, muito pouco incidu sobre o papel da descentralização para o comprometimento dos atores/servidores das instituições pesquisadas.

Embora a literatura seja ampla sobre os temas principais abordados, quais sejam a estratégia e o orçamento, pouco foi trabalhado sobre a prática com uma lente pragmatista do entrelaçamento entre os dois temas. Tal situação é reforçada quando da pesquisa nas bases de dados da CAPES, conforme já exposto, não há produção acadêmica nacional, com o recorte proposto para a presente pesquisa, ou seja, da busca de dados empíricos sobre a vinculação do planejamento e orçamento e suas interações com o comprometimento organizacional.

1.3.3 Oportunidade

A crise econômica vivenciada pelo Brasil a partir de 2014 que veio atingir o orçamento das IFES em 2015 e após, reforça a relevância do tema. Além disso, no passado, os investimentos significativos realizados pelo REUNI revelaram também grande desafio para IFES, pois nesse período muitas IFES não conseguiram executar o orçamento previsto para o exercício em função do trâmite burocrático, em especial quanto ao processo licitatório.

A pandemia do COVID-19 que se propagou no Brasil a partir do início do ano de 2020, também promoveu grandes reflexões sobre a forma de planejar e executar as ações

orçamentárias em meio a tantas mudanças processuais, promovidas, pelo necessário cumprimento das medidas sanitárias, como trabalho remoto e paralização de algumas atividades acadêmicas.

1.3.4 Complexidade

O estudo se reveste em notória complexidade, principalmente no que concerne a interrelação de três variáveis: a descentralização orçamentária; a estratégia organizacional; e o comprometimento dos atores envolvidos. O tema remete à uma abordagem comportamental e multidisciplinar envolvendo temas que vão da administração financeira até questões ligadas à psicologia organizacional.

Neste contexto, foi escolhido a Teoria Fundamentada em Dados (TFD), porque é capaz de lidar com temas complexos a partir de realidades específicas apresentadas, por vezes, pelos próprios atores envolvidas nos processos analisados.

1.3.5 Justificativa para escolha das IFES

O Instituto Federal Catarinense (IFSC) foi escolhido em função de possuir um histórico de descentralização orçamentária notoriamente diferente das Universidades Federais. O mencionado Instituto, em sua criação, possuía campus com gestão descentralizada de orçamento, para então depois passar a realizar uma gestão centralizada, enquanto nas Universidades o fenômeno é inverso, a gestão era originalmente centralizada e depois passou por um processo de descentralização com a criação de *Campus*, Departamentos etc.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi escolhida em função de ser a Instituição sede da pesquisa, bem como por deter um programa de Pós-Graduação em Gestão Universitária que possui um acervo significativo de trabalhos na área de gestão orçamentária.

A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) por ser uma Universidade recentemente criada, pós-REUNI, representando dessa forma uma amostra do processo de descentralização neste tipo de instituição.

Finalmente a Universidade Federal do Pará (UFPA), assim como a UFSC, uma instituição de grande porte, tradicional, mas constitui a única instituição da amostragem que é

fora do estado de Santa Catarina, representando uma cultura administrativa notoriamente diferente daquela experimentada na região sul do país.

1.3.6 Contribuição científica

As contribuições científicas se concentram, primeiramente em consolidar o método da Teoria Fundamentada em Dados (TFD) ou *Grounded Theory*, como método de pesquisa qualitativa de alto nível, a qual se adequa plenamente a inquirição e aos princípios da consideração da administração como uma ciência historicamente construída, socialmente aplicada por atores, no qual o olhar subjetivo do próprio autor além de estar presente é abraçado como importante para a coleta e interpretação dos dados empíricos.

Desenvolver um constructo teórico sobre os aspectos do processo de descentralização orçamentária e suas interações com o comprometimento organizacional. Por meio do estudo da análise dos dados empíricos observado na amostragem de quatro IFES.

A outra contribuição de ordem mais específica do tema, é somar com os estudos da pesquisa em estratégia-como-prática, notoriamente quanto as relações entre a gestão estratégica e as questões orçamentárias. Assim, contribuindo pragmaticamente para a melhoria dos resultados institucionais das IES no Brasil.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho é dividido em cinco capítulos:

- a) Capítulo 1- Introdução: contém o tema, problema de pesquisa, objetivos e justificativas do estudo.
- b) Capítulo 2- Fundamentação Teórica: apresenta todo o referencial teórico empregado no estudo, entre eles o pragmatismo, orçamento público no Brasil e o arcabouço legal inerente ao planejamento e execução orçamentária nas IFES.
- c) Capítulo 3- Metodologia: descreve aspectos teóricos-metodológicos da pesquisa. Além do método e processos de trabalho empregados, como procedimentos de coleta de dados empíricos e análise de dados.
- d) Capítulo 4- Pesquisa: aborda o resultado da coleta de dados, realiza uma abordagem analítica quanto ao processo de construção da estratégia das IFES estudadas e

também do processo de descentralização orçamentária, baseado em documentos das IFES bem como das entrevistas. O processo de construção da teoria; codificação das entrevistas. Finalmente, o retorno à literatura ligada ao tema proposto. Apresenta o modelo teórico final e sua apresentação com a teoria emergente.

- e) Capítulo 5 – Considerações Finais: análise dos resultados do estudo, contribuições acadêmicas, limitações e sugestões para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo discorre sobre os constructos teóricos que subsidiaram a presente pesquisa, especialmente no que concerne ao pragmatismo, a estratégia-como-prática, comprometimento organizacional, a Teoria das Janelas Quebradas e o orçamento público no Brasil. Neste sentido, buscou-se traçar um panorama destes temas que nortearam o trabalho, sem a pretensão de esgotá-los, mas que permitisse ao leitor compreender as influências teóricas do autor, bem como apresentar obras anteriores que se relacionam ao cerne da pesquisa.

2.1 CONCEITUAÇÃO DE ESTRATÉGIA

Hamel e Prahalad (1995) defendem que as competências fundamentais da organização constituem a base para a definição das estratégias, principalmente considerando as oportunidades do ambiente e as vantagens competitivas sustentáveis. Depura-se do recorte dos autores, a forma como a consideração da cultura organizacional e a análise do cenário interno e externo às organizações são importantes na elaboração das estratégias.

Para Mintzberg (2007) conceito de estratégia é algo tão amplo que não pode ser visto sob apenas uma dimensão, por isso desmembrou em cinco formas de analisar a estratégia: como plano, padrão, posição, perspectiva e como truque. Esta forma de definir a estratégia ficou conhecida como “os 5 P’s da estratégia de Mintzberg”. Avança ao compreender a estratégia não apenas como algo que foi formulado e depois implementado, mas como padrões de comportamento e ações previamente deliberadas ou ações emergentes.

Como já defendido na presente proposta, o cenário de incerteza requer das IFES uma estratégia bem definida, com participação democrática e previsão dos meios necessários para cumprimento dos objetivos. Assim, ao tratar da estratégia das organizações, (M. E. Porter, 1996), menciona a importância da eficiência operacional, mas entende que isso não é o bastante, pois a estratégia é imprescindível. Neste recorte, o autor defende que as organizações devem buscar a melhoria contínua no exercício de suas atividades fundamentais, no entanto é a estratégia que aglutina os objetivos da organização e os meios para alcançá-los.

2.1.1 Estratégia-como-prática

A pesquisa em estratégia-como-prática surgiu e desenvolveu-se a partir do descontentamento com os tradicionais estudos sobre estratégia, principalmente sobre o

planejamento estratégico. As principais críticas incidiam sobre a insuficiente consideração do papel dos atores, não considerando as suas emoções, motivações e ações, ou seja, imprimiam uma superficial abordagem sobre sua devida complexidade e caráter social e histórico de suas ações. Outra crítica refere-se ao excessivo foco nos gestores do topo organizacional – *top managers* – como se apenas esta elite pudesse agir estrategicamente. Finalmente, critica a dominância dos princípios econômicos sobre aqueles propostos pela estratégia, talvez em função da mudança da pesquisa em estratégia em direção ao construtivismo (JARZABKOWSKI, SPEE, 2009).

Embora diversas sejam as discrepâncias entre os autores, existe um ponto de consenso: o olhar de que a estratégia é algo que as pessoas fazem e não aquilo que as organizações possuem, a exemplo das clássicas teorias do planejamento estratégico, o que remete ao foco da teoria nos praticantes. Além disso, os conceitos basilares da estratégia-como-prática que a distingue da estratégia convencional são: prática, *práxis* e praticante.

a) *Praticante*

O foco da pesquisa em estratégia-como-prática, isto é, o praticante, refere-se não apenas ao indivíduo, mas também aos grupos de praticantes e que, portanto, seria necessária uma categorização. Duas dimensões ontológicas de análise são encontradas; a primeira seria quanto aos limites da organização, ou seja, se o praticante está dentro ou fora; a segunda se o praticante é um indivíduo ou se representa um grupo de praticantes. Em essência os praticantes são aqueles que executam a *práxis* ou a prática.

b) *Práxis*

A *práxis* é tomada como o “fluxo de atividades no qual a estratégia cumprida ao longo do tempo” (JARZABKOWSKI; SPEE, 2009, P. 74). Neste sentido, refere-se a uma conexão entre as micro ações do indivíduo e dos grupos (praticantes) com as instituições nas quais estão alocados e com a qual contribuem.

c) *Prática*

Segundo Jarzabkowski e Spee, 2009, prática é um conceito difícil de definir na pesquisa em estratégia-como-prática, são utilizados muitos conceitos diferentes em função das suas variadas matrizes na filosofia e demais áreas. Após extensa revisão da literatura, adotam o conceito de Jarzabkowski e Whittington (2008), conforme segue:

Practices involve the various routines, discourses, concepts and technologies through which this strategy labour is made possible – not just obvious ones such as strategy

reviews and off-sites, but also those embedded in academic and consulting tools (Porterian analysis, hypothesis testing etc.) and in more material technologies and artefacts (PowerPoints, flip-charts etc.).

Nesta seção, o intuito foi destacar a importância das micro práticas para a estratégia por meio de uma comparação com a teoria das janelas quebradas. Desde sua origem, em 1982, a teoria das janelas quebradas se mantém atual e vem sendo largamente empregada em diversas áreas do conhecimento, no entanto, os estudos organizacionais pouco usufruíram dos seus princípios. A proposta do projeto é evidenciar a importância da atenção às pequenas ações - micro práticas, sobre os resultados apontados pelos indicadores estratégicos. Por constituir a base da pirâmide, essas micro práticas influenciam o *modus operandi* da organização, impactando severamente na imagem que ela possui no mercado e tornando-se um diferencial difícil de ser replicado pela concorrência.

2.1.2 A Teoria das Janelas Quebradas

O objetivo deste segmento é, de forma sintética, apresentar os aspectos principais da teoria das janelas quebradas, conforme os seus autores principais, bem como aqueles que deram sequência a este projeto com estudos mais recentes. Além disso, considerou-se autores que criticaram à teoria. Finalmente, traçar um paralelo entre a teoria, objeto desta análise e os estudos organizacionais à luz do pragmatismo.

O trabalho seminal da teoria das janelas quebradas foi um artigo publicado em 1982 por James Wilson e George Kelling, baseado no experimento de Philip Zimbardo que era um psicólogo americano. O experimento de campo consistiu em deixar dois carros sem placa, aparentemente abandonados, em regiões muito distintas quanto aos níveis de criminalidade e de renda, um ficou na região do Bronx em Nova York e o outro em Palo Alto na Califórnia. Enquanto no Bronx a criminalidade era alta e a renda baixa, em Palo Alto a situação era inversa. O carro do Bronx foi vandalizado dentro de 10 minutos, 24 horas depois foi completamente desmanchado; por outro lado, o carro de Palo Alto permaneceu impecável por mais de uma semana. A surpresa foi quando Zimbardo quebrou com um martelo o vidro do carro que estava intocado em Palo Alto, dentro de horas o carro foi destruído nos mesmos moldes do carro que estava no Bronx. Wilson e Kelling (1982) inferiram que quando se perdem as noções de respeito mútuo e civilidade o vandalismo pode ocorrer em qualquer lugar,

redundando em crimes de maior gravidade como assaltos e outros ataques violentos, estabeleceram, portanto, uma relação entre desordem e crime.

Para chegar nesta tese, Wilson e Kelling (1982) avaliaram um programa do Estado de Nova Jersey que tinha por objetivo melhorar a qualidade de vida da comunidade de 28 cidades, principalmente quanto à segurança. Neste programa os policiais deixaram de fazer patrulhas motorizadas para realizá-las a pé, levando os moradores a terem maior sensação de segurança, a confiar mais na polícia e a tomar menos precauções para evitar o crime. De forma semelhante, os policiais sentiam-se mais valorizados e adotavam uma postura mais favorável em relação aos cidadãos. No entanto, uma avaliação realizada cinco anos após o início do programa, concluiu que as ocorrências policiais na verdade aumentaram, o que levou muitos críticos a condenar o tipo de policiamento ostensivo empregado. Os autores, de maneira contrária, propuseram que as patrulhas a pé realmente melhoravam a segurança, baseados essencialmente em dois argumentos. Primeiro porque os policiais estavam na verdade mantendo a ordem nas áreas patrulhadas, “bêbados e viciados podiam agachar, mas não deitar. As pessoas podiam beber nas vias secundárias, mas não nas principais. As garrafas precisavam ficar ensacadas. Falar, perturbar ou mendigar as pessoas que estavam na parada de ônibus era terminantemente proibido” (J. Q. Wilson & Kelling, 1982, p. 3); estas regras eram reforçadas pelos frequentadores das ruas, consistiam nas regras daquela vizinhança. Segundo, porque psicólogos da área social e policiais eram inclinados a acreditar que se a janela de um prédio era quebrada e ficasse sem concerto, todas as outras seriam rapidamente quebradas. Os autores justificam que independentemente da área, uma janela quebrada significa que “ninguém liga, então não custa nada quebrar outra janela”.

Outro aspecto importante, se refere ao comportamento das pessoas em função do aumento da violência ou simplesmente pela sensação de insegurança. Neste caso, os moradores que tinham condições de mudar de residência, saíam em busca de um local mais seguro. Aqueles que ficavam, passavam a andar menos pelas ruas, cultivavam o sentimento de que aquela vizinhança “não era a sua casa, apenas o lugar onde viviam”. Os autores chamaram este tipo de morador de “cosmopolita”, pois seus interesses estavam em outro lugar. Crimes graves eram mais propensos a acontecer nas comunidades em que a sensação de insegurança se instalava e os moradores sequer chamavam a polícia, pois julgavam que ela não poderia fazer nada (J. Q. Wilson & Kelling, 1982).

Os dispositivos de autocontrole da comunidade eram cruciais para estabelecer a ordem nas comunidades, pois as famílias que não podiam se mudar exigiam retomar a autoridade sobre as ruas. Por outro lado, o papel da polícia mudou para o combate ao crime ao invés da manutenção da ordem, para que a polícia pudesse resolver mais crimes, fazer mais prisões e coletar mais evidências. Esta transição marcou a quebra do vínculo entre manutenção da ordem e prevenção do crime, que era cristalina no passado, passou a ser desprezada. Além disso, esta ligação era similar àquela em que uma janela quebrada se tornava muitas. O principal papel da polícia, enquanto mantenedora da ordem, era reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade; pois seria inviável para a polícia prover um nível de controle semelhante (WILSON; KELLING, 1982).

Finalmente, os autores ressaltam que a polícia deve proteger a comunidade assim como os indivíduos e que as estatísticas criminalísticas são falhas porque apenas medem as perdas individuais, não mensuram as perdas comunitárias. Somente os médicos aprenderam a reconhecer a relevância da saúde preventiva ao invés de apenas curar doenças. Por isso a polícia e o restante das pessoas deveriam trabalhar juntos e reconhecer a importância em manter a ordem social e evitar a decadência urbana nas comunidades (WILSON; KELLING, 1982).

Os trabalhos empíricos sobre o eixo central da teoria das janelas quebradas, ou seja, a ligação entre desordem e crime; são muitos e variam entre uma total rejeição à teoria até a sua ratificação e projeção de uso para as próximas décadas.

Embora as micro práticas tenham entrado como forte temática no âmbito dos estudos organizacionais, juntamente com o tema “*strategizing*”, a compreensão adequada da importância desta abordagem ainda não foi adequadamente explorada. Neste sentido, a comparação com a teoria das janelas quebradas pode lançar luz sobre a discussão e maximizar a atuação dos gestores no que concerne a estratégia, notoriamente nas pequenas ações.

Ainda sobre a importância das micro práticas para a estratégia, Wilson e Kelling (1982) aplicaram a Teoria das Janelas Quebradas para discutir o papel da polícia na manutenção da ordem e da segurança em algumas cidades dos Estados Unidos. Nesta publicação, os autores descrevem um experimento publicado em 1969 por um psicólogo da universidade de Stanford chamado Philip Zimbardo.

Transportando esta noção de manutenção da ordem e prevenção do crime para o meio organizacional, poderíamos considerar a função de atenção aos pequenos detalhes e a prevenção dos problemas, que normalmente convencionou-se chamar de atitude proativa. Evitando que um

problema se torne muitos, tal qual uma janela quebrada se torne muitas. O artigo tentou se concentrar na discussão sobre porque é importante evitar que esta primeira janela seja quebrada e alicerçou esta compreensão no recente foco remetido às micro-práticas e sua importância para o cumprimento da estratégia organizacional.

Esta ligação é similar àquela na qual uma janela quebrada se tornam muitas. O cidadão que teme o bêbado fedorento, o adolescente rebelde, ou o pedinte inoportuno; não está meramente expressando seu desgosto pelo comportamento malicioso; ele também está dando voz à sabedoria que acaba por estar correta, de que crimes hediondos florescem em áreas nas quais a desordem não é controlada. [...] O mendigo que passa despercebido é, na verdade, a primeira janela quebrada. A essência do papel da polícia em manter a ordem é reforçar os mecanismos de controle informal da própria comunidade. A polícia não pode, sem comprometer recursos volumosos, prover um substituto para este controle informal. (WILSON; KELLING, 1982, p. 5, tradução nossa).

As ferramentas de controle no serviço público são demasiadas e superestimadas, o esforço deveria ser direcionado a criação de uma cultura organizacional que evitasse os erros, principalmente por meio da estratégia e da organização de processos de trabalho. Tais institutos serão inúteis caso não sejam revestidos de significado para os *stakeholders*. Segundo Roos e Said (2005), este significado pode ser atingido por meio da inclusão nos processos de trabalho, este significado traz consigo certo nível de egoísmo, pois as pessoas se comprometem quando existe algo de interesse para elas: mais ações, mais dinheiro, mais diversão ou mais poder.

Vários psicólogos fizeram muitos estudos sobre o porquê de as pessoas deixarem de ajudar aqueles que estão sendo atacados ou pedindo ajuda, e eles – os psicólogos – aprenderam que a causa não era “apatia” ou “egoísmo”, mas a ausência de algum fundamento plausível em sentir que se deve pessoalmente aceitar a responsabilidade. De forma irônica, evitar a responsabilidade é mais fácil quando muitas pessoas estão em volta. (WILSON; KELLING, 1982, p. 9, tradução nossa).

Da mesma forma acontece nas organizações, principalmente naquelas em que os processos não são mapeados e as atribuições não são bem definidas prejudicando o *accountability*. O conceito de *accountability* tomado foi aquele desenvolvido por McGrath e Whitty (2018, p. 699) que o considera como a “responsabilidade em garantir que uma tarefa seja satisfatoriamente cumprida.

Acima de tudo nós devemos retornar ao nosso, a muito tempo abandonado, ponto de vista de que a polícia precisa proteger as comunidades bem como os indivíduos. Nossas estatísticas criminalísticas e pesquisas de ocorrências, medem perdas individuais, mas elas não medem a perda comunal. Somente os médicos agora reconhecem a importância da saúde preventiva ao invés de simplesmente curar as doenças. Portanto a polícia – e o resto de nós – devemos reconhecer a importância de manter as comunidades sem janelas quebradas. (WILSON; KELLING, 1982, p. 10, tradução nossa).

Na passagem final do artigo clássico a ideia central é reforçada, a ação antecipada ao problema, a importância de corrigir os problemas enquanto a sua quantidade ou intensidade ainda são inexpressivos. Os dispositivos de controle e a sensação de segurança, também são apontados como elementos essenciais para a interrupção do nefasto efeito cascata. Ramos e Torgler (2012) testaram a teoria das janelas quebradas em um contexto alheio à criminalidade, o fizeram junto à acadêmicos de graduação e pós-graduação, colocando-os em salas bagunçadas e com lixo e depois em salas arrumadas e limpas, no primeiro caso, 58% dos estudantes geraram mais lixo e/ou bagunça, enquanto nas salas arrumadas e limpas apenas 18% deles geraram algum lixo e/ou desorganização. Este trabalho reforça a noção da aplicabilidade da Teoria das Janelas Quebradas em áreas outras a criminalidade.

2.2 ORÇAMENTO

As questões orçamentárias exercem forte influência sobre a estratégia de qualquer organização. Neste sentido, a gestão orçamentária é intrínseca ao planejamento, de tal forma que em sua formulação, muitas vezes se confundem. A materialização daquilo que foi planejado, depende em primeira instância de um orçamento. Depois da execução, o orçamento também serve como instrumento de controle, para avaliar os resultados e criar propostas de melhorias.

2.2.1 Orçamento público No Brasil

Especialmente em países ainda em desenvolvimento como o Brasil, nos quais, o ambiente de incerteza é quase que uma constante, crises econômicas e até mesmo nos períodos de forte crescimento com a alta da arrecadação dos impostos, o orçamento se impõe como peça-chave para que a governança, no sentido de materialização da estratégia, se faça presente.

A importância do orçamento pode ser observada em quatro dimensões, quais sejam: jurídica, administrativa e política. Na dimensão jurídica, o processo orçamentário é amparado por um amplo arcabouço legal, que por sua vez é organizado dentro de uma hierarquia, este regulamento é imprescindível para o seu fiel cumprimento, inclusive quanto a aplicação de penalidade em função da sua não observância, além de autorizar a realização das despesas públicas. Quanto a dimensão administrativa/econômica, o Estado passou a atuar em diversas novas frentes, destacando-se as políticas compensatórias e de cunho assistencial, por estas

razões o orçamento público no Brasil adquiriu porte e relevância antes inimagináveis. Da mesma forma a dimensão política atingiu um *status* inédito em função do cumprimento destas novas funções do Estado, tornando as atribuições orçamentárias da classe política cada vez mais complexa implicando em dificuldades para cumprimento dos prazos de apreciação e aprovação do orçamento nas duas casas do congresso brasileiro e da mesma forma no congresso americano. (GIACOMONI, 2019).

Transformar os orçamentos públicos em planos para a ação é um objetivo que vem sendo perseguido desde o início da década de 1950, por meio da difusão de novos conceitos e metodologias. Em maior ou menor grau, em todo o lugar, esses avanços têm sido considerados e incorporados (GIACOMONI, 2019, p. 15).

As esferas político-administrativas da Administração Pública são definidas pela Constituição Federal como: a) Administração Pública Federal, b) Administração Pública Estadual ou Administração Pública do Distrito Federal, e c) Administração Pública Municipal (BRASIL, [2016]).

Além das esferas político-administrativa a administração pública é dividida em:

- a) Administração pública direta ou centralizada: é configurada pela administração central do governo. Abrange a Presidência da República e seus Ministérios, Gabinetes dos Governadores de Estado e Distrito federal e pelas suas Secretarias de Estado, Gabinetes dos Prefeitos Municipais e suas Secretarias. Desta forma, denomina-se administração pública direta pelo fato de suas unidades estarem diretamente ligadas ao chefe do poder executivo em sua respectiva esfera, ou seja, federal, estadual ou municipal.
- b) Administração pública indireta ou descentralizada: são aquelas que embora criadas pela administração direta, executam serviços de interesse público. Podem ser configurar pessoa jurídica de direito público ou privada. Exemplos de entidades da administração indireta:
 - a. Autarquias
 - b. Fundações
 - c. Empresas Públicas
 - d. Sociedades de Economia Mista
 - e. Serviços Sociais Autônomos

Considerando esta classificação, as IFES - rede de Universidades Federais, bem como a Rede de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), são entidades vinculadas à esfera político administrativa federal que compõe a administração público indireta e se configuram como autarquias ou fundações públicas, conforme for o seu formato de criação. Embora algumas entidades da rede federal de ensino sejam fundações as quatro IFES objeto do estudo são Autarquias.

2.2.1.1 Conceitos de Orçamento Público

É por meio do orçamento que a ação pública é passível de materializar-se. Mais do que uma série de operações cíclicas – anuais – é um instrumento essencialmente de planejamento, mas que possui implicações na organização execução e controle na administração pública. Embora os três estágios da execução da despesa previstas na Lei nº 4320/64, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento, possam parecer à princípio simples, antes e depois de cada uma dessas etapas existe um universo de ações, meandros que normalmente somente são conhecidos por quem trabalha cotidiana nessa função, ou seja, a *práxis* orçamentária vai muito além do disposto em seu marco regulatório. Na tentativa de abarcar essas nuances, segue abaixo no quadro 8 alguns conceitos de orçamento público.

Quadro 5 - Conceitos de Orçamento Público

Autor	Conceito
(PISCITELLI, 1999)	é o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem obtidos.
(DE LIMA; CASTRO, 2000)	é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados a sociedade.
(ÁVILA, 2003)	é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da

Autor	Conceito
	sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública.

Fonte: o autor baseado nos autores mencionados no quadro.

Porém, é importante ressaltar que no Brasil o orçamento público, além de ser uma ferramenta, gerencial, é também uma imposição legal, prevista na Constituição Federal de 1988, mais especificamente nos seus artigos 165 a 169.

Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, nos seus artigos 165 a 169 sob o título de “ORÇAMENTOS”;
 Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964;
 Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000;

A elaboração do planejamento das ações culminará com a confecção do orçamento público. A preparação do orçamento público é atribuição do Poder Executivo de cada esfera de governo e deverá apresentar as seguintes características:

- Levantamento das prioridades.
 - Efetuar um planejamento com definição de objetivos, metas e diretrizes.
 - Verificação se as prioridades atendem as necessidades da sociedade.
 - Verificação dos recursos disponíveis.
 - Elaboração de um documento: proposta orçamentária formal.
 - Encaminhar a proposta formal para o poder Legislativo.
 - Execução do planejado após aprovação pelo Poder Legislativo.
- (ÁVILA, 2016)

2.2.1.2 Classificação do orçamento público no Brasil

Conforme descrito na Constituição Federal de 1988 na “Seção II – Dos orçamentos”, inserida no “Capítulo II – Das Finanças Públicas” do “Título VI – Da tributação e Orçamento”, artigo 165, conforme segue:

Art. 165 – Leis de iniciativa do poder Executivo estabelecerão:

I – O plano plurianual;

O PPA é o principal instrumento de planejamento e execução orçamentária inerente à gestão do setor público, deve conter todos os objetivos e metas ao longo de todo o mandato do chefe do executivo, por isso também é conhecido como “Plano de Governo”. No primeiro ano de mandato, o gestor máximo é responsável por executar o planejamento orçamentário de seu

antecessor; neste mesmo período, constrói o projeto do PPA referente ao seu mandato, o qual abrangerá o primeiro ano do mandato de seu sucessor e assim por diante.

Depois de redigido, o projeto de PPA deve ser encaminhado ao Legislativo, “até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa” (BRASIL, 1988, p. 136), para que o mesmo seja aprovado e convertido em lei e então terá validade no ano seguinte à sua publicação. Nas IFES, de maneira análoga o PDI exerce a função do PPA. O PDI tem caráter obrigatório e deve ser aprovado pelo Conselho Superior da IFES, ou órgão equivalente.

Comparar o orçamento da União ao orçamento das IFES pode parecer incoerente, ou ainda que estaria se criando mais uma “burocracia”, utilizando o termo na concepção de lentidão processual. No entanto, os documentos análogos, já são exigidos das IFES, em vários marcos regulatórios. Neste sentido, o que se pretende é dar maior efetividade e melhor aproveitamento na criação e operacionalização destas etapas concernentes ao processo de planejamento e execução orçamentária, processo este que tem grande impacto na gestão das IFES.

II – As diretrizes orçamentárias;

A LDO é descrita na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, do § 2º conforme segue:

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

...

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, p. 135)

III – Orçamentos anuais.

É o instrumento responsável pela efetivação e execução de todas as diretrizes planejadas para quatro anos (PPA) e para cada ano distintamente (LDO), pois neste instrumento haverá a fixação dos valores a serem efetivados e concretizados em cada atividade governamental. Na esfera federal, a LOA deverá ser encaminhada pelo Executivo até o dia 31 de agosto do exercício financeiro anterior, de acordo com o que estabelece o Inciso III do § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988:

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - ...

II - ...

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; (BRASIL, 1988, p. 197–198)

2.2.1.3 Despesas Públicas

Enquanto o orçamento refere-se essencialmente a uma função de planejamento, a despesa pública trata da execução daquilo que foi estabelecido no orçamento. Neste sentido, a despesa tem ainda uma função contábil, pois permite que os governos meçam os impactos da despesa pública sobre a atividade econômica de forma parametrizada, ou seja, por cada natureza de despesa, conforme será visto em sequência. Esta formatação, tem por finalidade a criação de um fluxo de informações gerenciais que possam subsidiar a construção do orçamento dos anos subsequentes ao corrente.

Em função da fragilidade dos conceitos explícitos na legislação em vigor, outros autores vieram a conceituar as despesas públicas, de tal forma que fosse mais compreensível e ao mesmo atender todas as possibilidades e práticas inerentes as despesas públicas, conforme segue o quadro 6.

Quadro 6 - Conceitos de Despesa Pública

AUTOR	CONCEITO
(ANDRADE, 2002, p. 75)	Toda saída de recursos ou de todo o pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na lei do Orçamento ou em lei especial e destinado à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimento, além dos aumentos patrimoniais, pagamento de dívidas, devolução de importâncias recebidas a título de cação, depósito e consignações.
(KOHAMA, 2000, p. 109)	Os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de

AUTOR	CONCEITO
	importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.
(ÁVILA, 2016, p. 82)	É um o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, destinados para o funcionamento efetivo dos serviços públicos e para a efetivação das políticas públicas. Nesse sentido a despesa é parte integrante do orçamento público, ou seja, aquele em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas evidenciam todas as ações que serão necessárias para que a administração pública atinja seus objetivos, utilizando as receitas para o seu custeio.

Fonte: o autor, baseado nas obras citadas.

Como observado nos conceitos apresentados, a despesa pública se refere a todos os gastos governamentais, anteriormente fixados na lei do orçamento para a execução dos serviços públicos, ou seja, o funcionamento da máquina pública. Além disso, há o aumento patrimonial, decorrente dos investimentos realizados. Tudo decorrente do cumprimento dos objetivos institucionais do Estado que por sua vez, se materializa por meio das instituições públicas.

2.2.1.4 *Classificação da Despesa Pública*

Os elementos de despesa são os principais instrumentos contábeis no que tange a parte gerencial da despesa pública, pois é por meio destes elementos que é possível identificar, de forma mais detalhada a natureza da despesa, como pessoal, serviços terceirizados, energia elétrica, obras, equipamentos e assim por diante. Desta forma, o governo pode, entre outras coisas, identificar o impacto das despesas sobre a inflação, em virtude do aumento da demanda, ou ainda como os investimentos em infraestrutura impactam sobre o setor de construção civil.

Quanto a sua classificação a despesa pública divide-se em dois grupos principais, conforme for sua participação no orçamento, conforme segue:

a) Despesa orçamentária: são aquelas contempladas na Lei Orçamentária, ou seja, estão vinculadas às arrecadações das receitas orçamentárias. Necessitam de autorização legislativa para serem executadas. No Brasil, as despesas orçamentárias são divididas em dois

grandes grupos, as despesas correntes, e despesas de Capital. Essas despesas foram reguladas pela Portaria Interministerial nº 163/2002, as despesas correntes são aquelas “que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (BRASIL, 2001, p. 18), enquanto as despesas de capital, classificam-se como aquelas que “contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (BRASIL, 2001, p. 18).

b) Despesa extraorçamentária: é toda aquela cujo pagamento não está vinculado a uma autorização do poder legislativo. Desta forma, não possui um detalhamento no orçamento. Podem ser cauções, fianças, depósitos de terceiros, pagamentos de resto a pagar, entre outros (ÁVILA, 2016).

2.2.1.5 Processo Orçamentário

Ciclo no qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiros. Conforme explicitado na Constituição Federal, o processo orçamentário é expresso pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O ciclo orçamentário não é apenas uma série de ações pré-definidas, e, portanto, requer a elaboração de um planejamento complexo e de grande amplitude para atender ao seu principal escopo: organizar as contas do Estado para subsidiar a ação pública.

a) Elaboração

É a etapa onde se realiza o planejamento orçamentário, são estabelecidos os objetivos, dentro de objetivos e metas, incluindo os recursos necessários para cumpri-los. Esta etapa materializa-se com a criação da proposta orçamentária – de responsabilidade do executivo – e devidamente publicada no Diário Oficial da União (DOU), tornando-se assim o PPA.

Para detalhar as metas do PPA e orientar a elaboração do Orçamento Geral da União, é redigida a Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO

b) Estudo e Aprovação

Etapa de responsabilidade do Legislativo que tem por finalidade analisar o projeto apresentado pelo Executivo.

Quadro 7 - Encaminhamento dos Projetos de Lei do Orçamento

Ação	PPA	LDO	LOA
Encaminhamento pelo Poder Executivo	Até 31 de Agosto do ano do primeiro mandato do Chefe do Poder Executivo	Até 15 de Abril de cada ano	Até 31 de Agosto de cada ano
Devolução pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo	Até 22 de dezembro do ano que recebeu a proposta para apreciação	Até 17 de julho do ano que recebeu a proposta para apreciação	Até 22 de dezembro do ano que recebeu a proposta para apreciação

Fonte: Ávila (2016, p. 108).

c) Execução

Período no qual a proposta, já convertida em lei, deverá ser posta em prática com a finalidade de concretizar todos os objetivos estabelecidos.

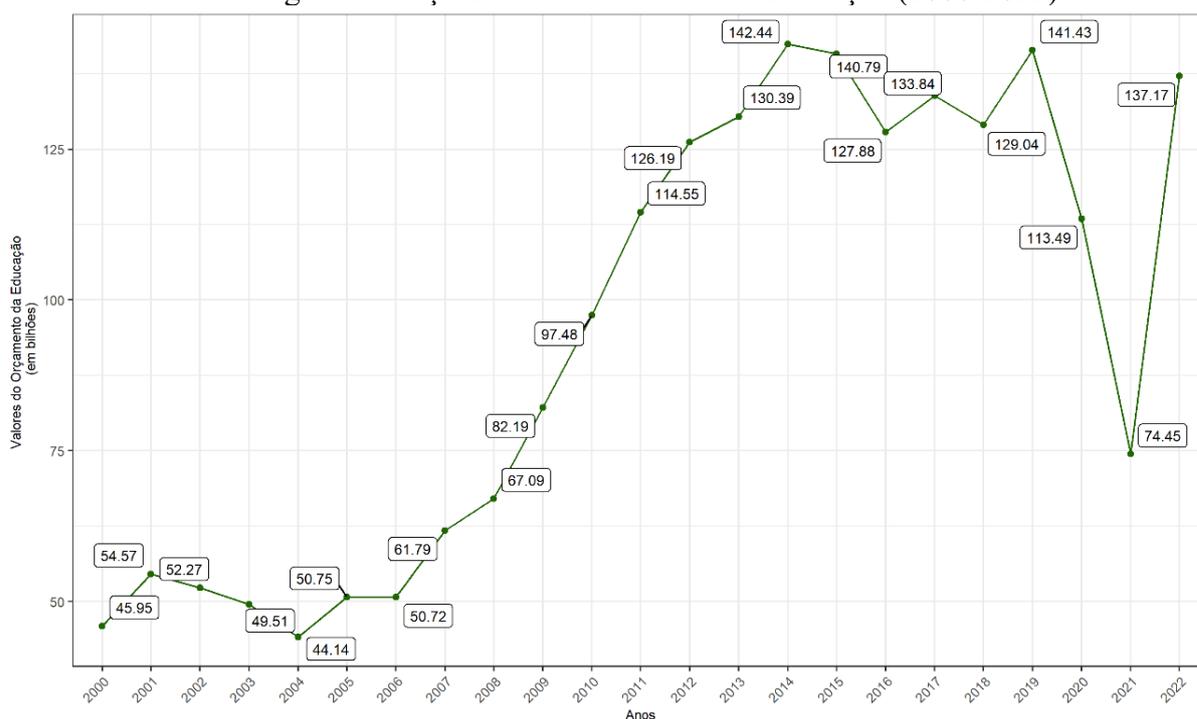
d) Avaliação

Consiste na verificação da implementação do orçamento, ou seja, constatação da real materialização do que se havia planejado e aprovado. A avaliação não deve ser estática, mas sim ativa, tendo em vista que se constitui em papel importante no processo de realização do orçamento. Por ser ativa esta fase deve ser simultânea com a fase da execução do orçamento.

2.2.1.6 O orçamento do Ministério da Educação

Diversos são as variáveis envolvidas na definição do orçamento federal destinado ao Ministério da Educação. O viés político é uma variável constante, governos de direita historicamente apresentam uma tendência em realizar menos investimentos no setor, enquanto aqueles de esquerda, tendem a realizar investimentos maiores, conforme demonstrado no Gráfico seguinte:

Figura 1 - Orçamento do Ministério da Educação (2000-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OBSERVATÓRIO, 2022)

Verifica-se, especialmente no segundo mandato do Governo Lula (2006-2010) e no primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014), nesse período de apenas oito anos, foi registrado um crescimento de 280,89% no orçamento destinado ao MEC. Este significativo aumento se deu, principalmente, em função da inclusão de uma série de programas federais como REUNI, iniciado 2007, Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004, e FIES criado em 1999 no Governo FHC e retomado em 2010 no Governo Lula. Tal ampliação gerou uma inversão no crescimento do ensino superior no Brasil, antes baseado na iniciativa privada a partir desse período passou a ser capitaneado pelo poder público (COSTA; BARBOSA, 2013).

No período de 2014 a 2019, envolvendo os governos Dilma e Temer, houve redução no orçamento do Ministério, com uma queda mais acentuada no ano de 2016, já com o Governo Temer em função do afastamento da Presidente Dilma, no qual houve uma redução de 9,17% em relação ao ano anterior. Com o Governo Bolsonaro a partir de 2019, desdobrou-se uma drástica redução orçamentária, de 2019 a 2021 o orçamento foi reduzido de 141,43 bilhões para 74,45 bilhões, o que representou uma queda na ordem de 47,36% nesse interstício. Finalmente,

em 2022, o orçamento foi parcialmente restabelecido, chegando a 137,17 bilhões, no entanto, não chegou ao valor máximo observado em 2014, no qual o orçamento foi de 142,44 bilhões.

Vale ressaltar que a manutenção do orçamento ao longo dos anos implica na sistemática redução dos recursos destinados à matriz de Orçamento de Custeio e Capital – matriz OCC – pois, as despesas não discricionárias, particularmente a folha de pagamento, apresenta aumento constante em função da progressão funcional inerente ao plano de carreira dos servidores dessas instituições, pressionando para baixo os recursos de aplicação discricionária destinados a manutenção do funcionamento das IFES.

2.2.1.7 O modelo de descentralização orçamentária MEC-IFES

Desde o início da década de 1990 até o ano de 2022, o MEC, em conjunto com órgãos de apoio como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (FORPLAD), entre outros, vem desenvolvendo e aplicando um modelo matemático – matriz – para realizar a descentralização orçamentárias para as Universidades Federais, bem como para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Essa matriz representou um avanço em relação ao modelo anterior, no qual as IFES apresentavam as suas “necessidades” ao MEC, por meio de uma “proposta orçamentária” e, então, o MEC realizava uma análise e em seguida, por meio de barganha em conjunto com as IFES, o orçamento para cada Instituição era estabelecido. É claro que em meio ao processo de barganha, algumas IFES eram beneficiadas, outras prejudicadas, e como consequência desta política, a isonomia administrativa, cara aos princípios de uma gestão pública de qualidade, era comprometida.

a) A Matriz ANDIFES

Antes da matriz ANDIFES, as IFES apresentavam ao MEC uma proposta orçamentária com as suas necessidades, então o MEC realizava uma análise que envolvia a barganha dos gestores IFES junto aos gestores do MEC em Brasília, para que finalmente fosse estabelecida a dotação orçamentária de cada uma dessas instituições.

O precursor da atual matriz ANDIFES, foi um documento elaborado pela ANDIFES e encaminhado ao MEC em 1991, à época chamado de “Estudo de um Modelo de Alocação de Recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior”. Esse modelo inicial incluía recursos para pagamento de pessoal, no qual era previsto uma dotação global para cada IFES, restringia-se a definir percentuais para OCC a partir de um orçamento finito.

Após várias reuniões e estudos (em Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Vitória), onde foram debatidas várias propostas e incorporadas várias sugestões, sempre à luz de farta documentação nacional e internacional (Estados Unidos, México, Canadá, Holanda, Inglaterra, Portugal, França), inclusive com o intercâmbio entre os dirigentes das IFES e dirigentes de instituições estrangeiras de ensino superior, foi aprovada na reunião plenária da ANDIFES em Vitória-ES, em 21/7/94, a proposta da Comissão Especial de Financiamento presidida pelo Professor Éfrem de Aguiar Maranhão, Reitor da Universidade Federal de Pernambuco. (ANDIFES, 1994, p. 4)

A nova matriz foi criada por meio de um esforço conjunto da ANDIFES em parceria com o Fórum de Pró-Reitores de Administração e Planejamento (FORPLAD), especialmente em sua Comissão de Modelos.

Esta matriz tinha como escopo:

- Estabilidade do financiamento, prevenindo flutuações extremas na renda da instituição;
- Previsibilidade do financiamento, de forma a assistir à instituição nos seus esforços de planejamento;
- Equidade (equilíbrio, em função de parâmetros) de alocação entre as instituições;
- Transparência para o público através de uma relação explicitada entre os recursos financeiros e algum fator quantificável, e;
- Um método simples de usar, compreensível e prático de se implementar. (ANDIFES, 1994, p. 3).

Com base nestes princípios, a matriz ANDIFES criou parâmetros por meio de fórmulas matemáticas que envolviam indicadores de desempenho, nos quais foram privilegiadas as instituições que atingissem melhores/maiores índices com menos recursos em termos de produtividade, eficiência e qualidade. Estas “entregas” ou “saídas”, chamaram de *output*, este conceito referia-se aos serviços prestados pelas IFES à sociedade em termos de ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido, o governo não deveria se envolver com a forma com que as instituições gastam o recurso público, pois os orçamentos “itemizados”, ou seja, no qual foram definidas rubricas específicas de natureza de despesa, comprometiam a autonomia universitária (ANDIFES, 1994).

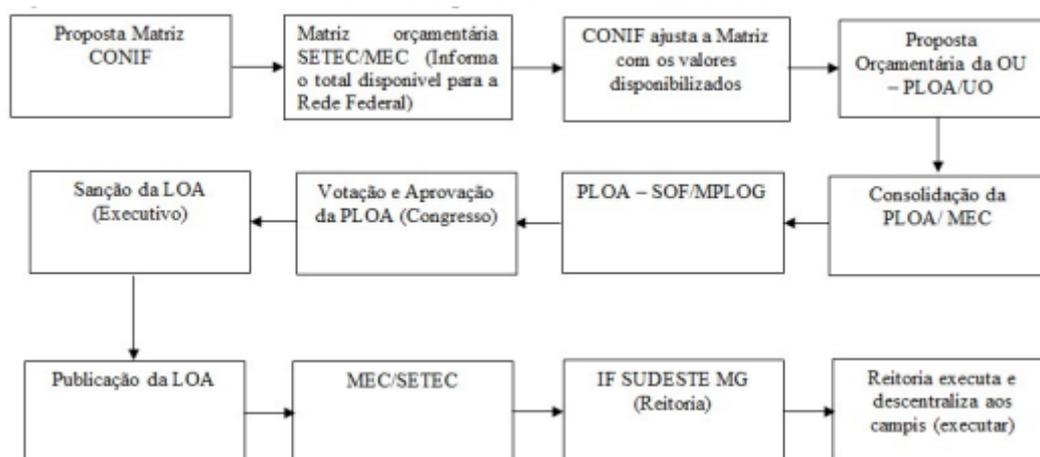
b) A Matriz CONIF

No que concerne à Rede de Educação Profissional e Tecnológica - EPT, a elaboração da matriz utilizada para a distribuição de recursos de custeio e capital descentralizados pelo MEC é desenvolvida pelo Fórum de Planejamento e Administração da Rede Federal – FORPLAN, submetida ao Conselho Nacional das Instituições da CONIF que negocia junto a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC/MEC e, finalmente, encaminhada ao MEC para análise e aprovação.

A matriz CONIF utiliza os dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC e leva em consideração as seguintes variáveis: número de alunos ativos; a carga horária do curso; dias de curso; peso dos cursos e bonificações. Ao utilizar estes dados, chega-se ao número de matrículas ponderadas, que demonstram o esforço e representatividade de cada turma como uma fração do orçamento destinado à uma IFES ligada à rede EPT (FONSECA, 2019). A própria CONIF (2019, p. 3) descreve que a matriz foi estruturada utilizando blocos, quais sejam:

Pré-Expansão, Expansão, Reitoria, Ensino à Distância, Assistência Estudantil, Extensão/Pesquisa/Inovação. E os parâmetros utilizados foram os dados extraídos do SISTEC, consolidados e divulgados pela Plataforma Nilo Peçanha referentes ao ano de 2018, IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), categoria dos campi e tipo e pesos dos cursos.

Figura 2 - Fluxo da Construção da Proposta da Lei Orçamentária Anual do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais.



Fonte: Fonseca (2019)

O modelo da matriz CONIF usa principalmente o número de alunos como critério para alocação de recursos entre as agências da rede. Estes parâmetros, embora importantes, não consideram integralmente os princípios declarados no Decreto nº 7.313/2010, que regulamenta os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia da gestão administrativa e financeira da rede, além de estabelecer critérios para a elaboração das propostas *orçamentárias* anuais. Neste caso, destaca-se a subutilização de padrões relacionados à eficiência acadêmica e mobilidade escolar (ALVES, 2015; FONSECA, 2019).

2.3 RELAÇÃO ESTRATÉGIA-ORÇAMENTO

A propósito do foco da pesquisa, relativo à relação entre planejamento e orçamento nas IFES, Machado *et al* (2012, p. 246–247) descrevem que:

a introdução de uma nova abordagem de gestão pública que prioriza a mensuração de custos nos governos integra uma das etapas essenciais para a transformação de paradigmas atualmente existentes sobre o papel e a importância do setor público como agente propulsor de geração de eficiência no uso de recursos públicos e escassos.

Depreende-se de Machado *et al* (2012) o reforço à necessidade de vinculação do orçamento ao planejamento, por meio da mensuração de custos, bem como do papel do setor público como modelo para a gestão eficiente de recurso, principalmente em um cenário de escassez. Tal pressuposto é reforçado em meio às IFES, em virtude de sua missão em funcionar como um agente de desenvolvimento regional calcado na formação de recursos humanos. É de se esperar que essas instituições sirvam de referência para as demais, na condição de modelo em gestão eficiente de recursos públicos.

Rosseti (2015, p. 7) advoga que “a inter-consistência entre os projetos segue-se a conciliação do plano com os recursos exigidos para sua execução. Dimensioná-los é o primeiro passo, com indicação de sua distribuição temporal. A indicação das fontes virá em seguida”. O autor reforça a tese da necessidade da vinculação do orçamento ao planejamento para materialização dos projetos institucionais.

Para além da necessidade da vinculação do Planejamento Estratégico ao orçamento, o mapeamento de processos ou *Business Process Modeling Notation* (BPMN), tem se mostrado uma excelente ferramenta em favor do cumprimento dos projetos institucionais das IFES. Sobre este tema, Müller (2000, p. 56), cita a importância do gerenciamento de processos:

O tradicional modelo hierárquico-funcional, evidenciado pela organização predominantemente vertical em departamentos ou unidades autossuficientes, tende a

ser suplantado pela estruturação por processos de organizações geralmente menores, menos diversificadas e hierarquizadas e com mais interdependências internas. Esse modelo é caracterizado fundamentalmente por valorizar a estrutura horizontal, ser interdepartamental e basear-se na divisão de responsabilidades, comunicação e transferência de informações.

Müller (2000), no trecho ora citado, discorre sobre o modelo de organização, por meio do mapeamento de processos. O autor entende que tal modelo deve estar vinculado ao planejamento estratégico, o que também incide sobre a premissa negligenciada no PDI das IFES, no que se refere ao “como fazer” a extensa lista de projetos sugeridos no planejamento estratégico das IFES.

Esta premissa é corroborada por Paradela e Costa (2015), à medida que ressaltam a importância da visão sistêmica e da modelagem de processos de trabalho:

[...]os pressupostos da análise de processos trazem à tona questões importantes, tais como o alinhamento às estratégias, o imperativo da agregação de valor, o foco no cliente e na melhoria contínua dos processos como forma de alcance da excelência organizacional. Todos esses pressupostos têm sido aplicados ao setor público com vantagens e respeito às especificidades da área pública. Diversas tecnologias de gestão contemporânea focalizam os processos como um recurso para a análise organizacional, como é o caso da filosofia da qualidade, da reengenharia, da análise de riscos operacionais, do conceito de sustentabilidade e da gestão por resultados, por exemplo. A melhoria dos processos é vista, hoje, como decisão estratégica, como processo de mudança e forma de transferir valor para o ambiente.

O mapeamento dos processos de trabalho nas IFES constitui um pré-requisito à implementação de vários outros métodos de gestão, que no entanto, não são observados pelos praticantes, pois no intuito de atender às obrigações impostas pelos órgãos de controle, adotam modelos avançados de gestão, à exemplo do gerenciamento de riscos, sem, no entanto, conhecer de forma mínima, os processos que supostamente tivessem suas falhas mitigadas pela ação preventiva. Além disso, uma implementação séria e sistêmica de um modelo de gestão por processos, aumentaria significativamente, a transparência das informações e a inclusão daqueles servidores integrantes da base piramidal destas organizações, de tal maneira que estes atores, por meio da participação nas etapas de elaboração do mapeamento dos processos de sua ingerência, estariam “legislando” sobre assuntos que fazem parte do seu cotidiano.

2.4 COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL

A proposta desta seção é realizar uma revisão sistemática sobre o comprometimento e suas interações, com a estratégia organizacional sob a lente dos estudos das áreas da administração e da psicologia. Percebeu-se que esta análise foi pouco explorada no meio acadêmico, retornando resultados pífios nas ferramentas de buscas, demonstrando que o assunto ainda carece de maior aprofundamento, inclusive com estudos fundamentados em dados empíricos.

A revisão sistemática tem como objetivo avaliar os resultados obtidos pelos estudos em que abordaram o comprometimento organizacional vinculado à estratégia do negócio, agregando temas de estudos relacionados à área da psicologia. O projeto é direcionado à acadêmicos e profissionais, embora a distância entre estes dois segmentos seja grande, consideramos que deveria ser tênue.

A evolução do pensamento na área de administração foi historicamente desenvolvida com forte influência da área de exatas, especialmente da Engenharia, com os estudos de tempos e movimentos de Frederick Taylor em 1903 e, em seguida, da grande obra de Henry Fayol “*Administration Industrielle et Générale*”, cuja primeira publicação aconteceu no “*Bulletin de la Societe de l’Industrie Minerale*” em 1916. Enquanto Taylor focou o ambiente tarefa, voltado à área operacional, Fayol focou a alta gestão, por meio dos princípios de autoridade unidade de comando, entre outros (Wren & Bedeian, 2017).

Existem vários estudos sobre estratégia comportamental, no entanto, estes estudos além de constituírem um pensamento difuso sobre os seus conceitos básicos ou sua abrangência, concentram-se em analisar o agente da estratégia, normalmente na alta gestão, ou ainda o processo de produção da estratégia (Hambrick & Crossland, 2018).

Analisar o papel do comprometimento para com a estratégia e sua implementação nos diversos níveis organizacionais, com um viés psicológico, é algo notoriamente raro nos estudos sobre estratégia na administração. Neste sentido, o principal escopo deste projeto é compreender os aspectos cognitivos que envolvem o “vestir a camisa” da estratégia organizacional depois dela ter sido definida pela equipe da alta gestão (*Top Management Team*).

Mudança é uma palavra que tem representado nosso momento histórico, basta olhar para os jornais, revistas e notícias relacionadas à tecnologia que envolvem mecanismos de produção, de serviços ou outras formas de negócios. Neste cenário, onde também ocorrem as

transformações acerca de novos formatos de trabalho representados por uma crescente de contratos temporários, possibilidade de prestação de serviços de forma mais autônoma para determinadas profissões, possibilidade de trabalhar na residência, poupando tempo para o deslocamento de um lado, e por outro com o risco de aumento da jornada de trabalho e dificuldade de estabelecer limites saudáveis entre a linha do tempo do trabalho, família, lazer e outros momentos que sejam significativos na vida das pessoas. Os pontos elencados influenciam no vínculo com o mundo profissional e, além disso, é preciso observar quais os tipos de vínculos que os profissionais conseguem estabelecer com seus pares e colegas da organização, e como lidam com suas perspectivas e planejamento de carreira. São inúmeras variáveis que podem apresentar relação entre si e que, por sua vez, possuem efeitos sobre o formato dos vínculos dos profissionais. Essa complexa rede de variáveis influencia no comprometimento dos profissionais.

2.4.1 Coleta dos dados sobre comprometimento organizacional

Como é sabido, existe um notório predomínio da língua inglesa nas publicações acadêmicas. Neste sentido, optou-se pela utilização dos descritores nessa língua, no intuito de realizar uma revisão sistemática em escala global, e, na medida do possível, não privilegiar um país ou outro. Por isso não foram utilizados descritores até mesmo na língua portuguesa. A ideia seminal da pesquisa foi utilizar como critério de seleção artigos que detivessem simultaneamente os descritores comprometimento organizacional/psicologia/estratégia, no entanto, este critério reduziu severamente o universo de artigos, resultando em apenas três trabalhos, o que inviabilizaria a pesquisa proposta. Assim, tomou-se como critério de seleção fundamental a existência do descritor relativo ao comprometimento organizacional e simultaneamente um dos outros dois descritores, ou seja, a presença da estratégia ou da psicologia. A busca neste formato gerou um resultado mais satisfatório, como será descrito adiante.

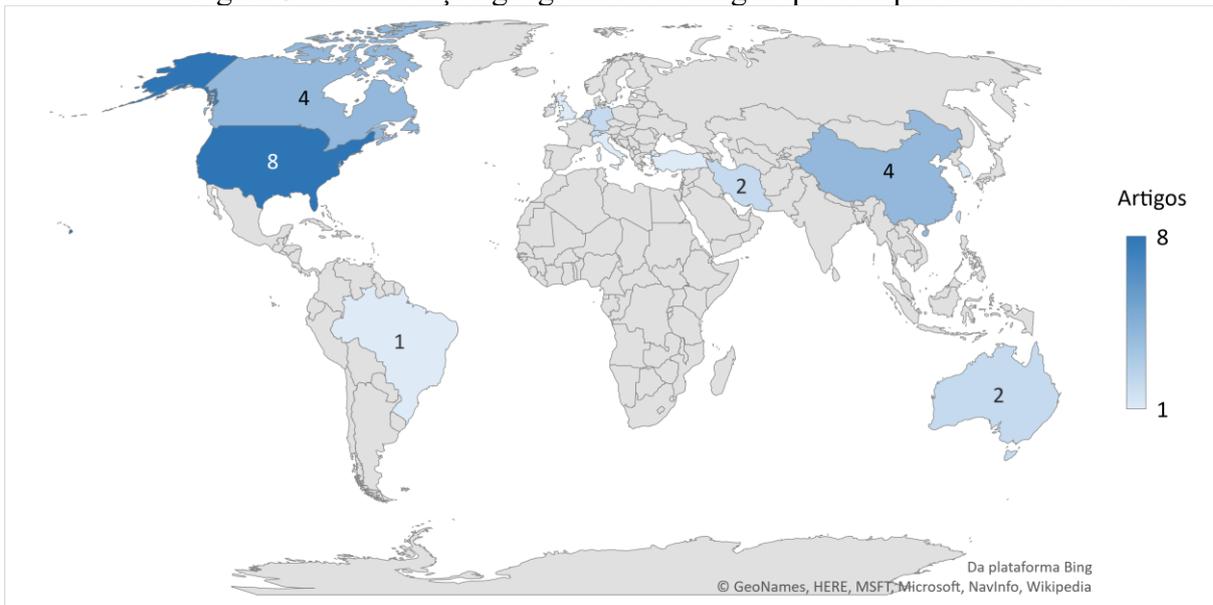
Outro aspecto com relação ao descritor utilizado relativo ao comprometimento (*commitment*) é destacar a existência de palavras semelhantes que também abordam o assunto almejado, como envolvimento (*involvement*) e engajamento (*engagement*). No entanto, observou-se ao testar estes descritores que eles geravam resultados que tangenciavam o tema ou mesmo retornaram artigos que não se mostraram interessantes para o objeto da pesquisa; por

isso estes descritores foram descartados. Percebeu-se, assim, que o termo utilizado com maior frequência na literatura mais relevante na área é “comprometimento”.

Foram selecionados e testados os seguintes descritores: *organizational AND commitment/strategy/psychology* nas bases de dados da *Scopus* e *Web of Science*, dado a relevância destas bases. Em testes iniciais, os autores observaram que os descritores atenderam as buscas para o atingimento do objetivo estabelecido. Foram encontrados 48 títulos na *Web of Science* e 123 na *Scopus*. Foram realizados testes de busca na base PsycInfo, porém os resultados revelaram um elevado número de estudos relacionados à área da saúde e psicologia clínica, e que não se relacionavam com o comprometimento organizacional e estratégia das instituições estudadas. Realizada as exclusões dos artigos repetidos e livros, devido à dificuldade de acesso ao mesmo, resultaram em 148 artigos para revisão. Os autores analisaram os títulos dos artigos, selecionando-os conforme os objetivos do estudo proposto. A presença do tema “comprometimento” foi definido como fundamental para a seleção dos trabalhos. Não foi possível exigir que simultaneamente estivessem presentes os temas “comprometimento”, “estratégia” e “psicologia”, pois reduziria excessivamente a quantidade de trabalhos. No final desta avaliação, definiu-se que 93 estariam aptos para seguirem no processo. Na sequência, os resumos foram analisados e averiguado se o objetivo da pesquisa compreendia elementos sobre comprometimento organizacional atrelado à estratégia. Desta forma, 34 artigos compuseram a seleção final, incluindo artigos teóricos e empíricos, os quais foram lidos em sua íntegra.

Destacou-se na amostragem - não somente pela quantidade (3), mas também pela qualidade - os estudos sobre comprometimento oriundos da Holanda, principalmente da Universidade de Amsterdã. Também vale a menção sobre a presença de artigos chineses (4), o que sinaliza o crescimento deste país em áreas alheias à economia, como a acadêmica. Para melhor visualização da produção acadêmica do recorte, segue gráfico constando a origem das publicações selecionadas para compor o presente estudo.

Figura 3 - Distribuição geográfica dos artigos que compuseram o estudo.



Fonte: o autor.

Outro aspecto que se destacou foi o volume de artigos (13) nos quais a coleta de dados foi realizada em organizações da área da saúde, geralmente hospitais. A área de gestão pública mostrou-se deficitária, foi objeto de estudo de apenas dois artigos.

2.4.2 Conceitos de comprometimento organizacional

A disposição das definições de comprometimento organizacional foi ordenada por data para tentar apresentar a sua evolução, considerando o ano do conceito mais recente empregado, ao invés do ano de publicação do artigo, caso o conceito não tenha sido do próprio autor do artigo.

Quadro 8 - Conceitos de comprometimento organizacional

Referências	Definições de comprometimento organizacional
Xiong et al. (Xiong et al., 2017)	Comprometimento organizacional é a identificação do funcionário para com os valores e objetivos da organização, bem como um forte desejo em trabalhar para ela (L. W. Porter & Lawler, 1968).
Roos e Said (2005)	Define comprometimento em três fatores: (1) forte aceitação e crença nos valores e objetivos da organização (2) disposição em realizar considerável esforço em favor da organização (3) claro desejo em manter-se membro da organização (MOWDAY et al., 1979; L. W. PORTER ET AL., 1974; STEERS, 1977).

Referências	Definições de comprometimento organizacional
Burns e Wholey (1992)	A literatura na área organizacional tipicamente considera a lealdade (elemento atitudinal) e a evasão (elemento comportamental), como componentes do comprometimento organizacional (Mowday et al., 1982). <u>Comprometimento atitudinal</u> envolve uma forte crença nos objetivos e valores da organização, uma vontade de empreender esforço em favor da organização, além da intenção de permanecer com a organização. <u>Comprometimento comportamental</u> envolve um conjunto de ações (e.g. baixo absenteísmo e rotatividade) que cria um laço mais forte entre os indivíduos e a organização. Comprometimento comportamental é fortemente influenciado pelo comprometimento atitudinal e acaba por reforçá-lo (HULIN et al., 1985).
Cao et al. (2015); Havaei et al. (2015)	Ligação psicológica individual à organização, que também pode referir-se ao desejo em permanecer na organização (MEYER & ALLEN, 1991).
Fleig-Palmer; Rathert (2015)	Comprometimento afetivo é o desejo de permanecer membro de uma organização em função de uma forte ligação emocional (MEYER; ALLEN, 1991).
Kebriaei et al. (2014)	É um estado psicológico que descreve o relacionamento dos empregados com a organização na qual trabalham e que tem implicações na sua decisão de continuar na organização (ALLEN; MEYER, 1996, pp. 252–253).
Garland et al. (2014)	<u>Comprometimento afetivo</u> refere-se ao grau de lealdade e afeição percebido em relação a organização (LINCOLN; KALLEBERG, 1990). <u>Comprometimento de continuidade</u> refere-se a decisão consciente de permanecer na organização, resultado do investimento físico, cognitivo e emocional que fazem da separação da organização uma alternativa não atraente (HREBINIAK; ALUTTO, 1972; LAMBERT et al., 1999).
Van Vuuren et al. (2008)	Embora tenham sido encontradas várias dimensões distintas de comprometimento, todas elas representam uma força de ligação que inspira os indivíduos a agir de forma relevante para a organização bem como para o próprio indivíduo (MEYER; HERSCOVITCH, 2001, p. 301).
Smith (2009), Wombacher e Felf e 2017), Wang (2003)	É uma força que liga um indivíduo a uma linha de ação relevante a um ou mais objetivos (MEYER; HERSCOVITCH, 2001, p. 301).

Referências	Definições de comprometimento organizacional
Roos e Said (2005)	Uma obrigação em servir a um interesse, mesmo que esse interesse seja alheio ao seu próprio.
Chen <i>et al.</i> (2015)	É uma função da satisfação no trabalho, investimento e prospecção de alternativas de trabalho. Além disso, a satisfação no trabalho tem uma positiva e significativa associação com o comprometimento organizacional (JUDGE <i>et al.</i> , 2001; L. W. PORTER <i>et al.</i> , 1974; TRIMBLE, 2006).
Hogan <i>et al.</i> (2013), Xiong <i>et al.</i> (Xiong <i>et al.</i> , 2017); Fleig-Palmer e Rathert (2015)	<p>Comprometimento entre o empregado e sua organização (MORROW; MCELROY, 1986). Ao longo dos anos, várias definições de comprometimento organizacional foram propostas; entretanto elas podem ser agrupadas em três formas: comprometimento de continuidade, comprometimento normativo e comprometimento afetivo (ALLEN; MEYER, 1990).</p> <p><u>Comprometimento de continuidade</u>: refere-se aos investimentos de ligação crescente que são feitos na organização do indivíduo ao longo do tempo, como salário, benefícios, habilidades, relações sociais e oportunidades perdidas (HREBINIAK; ALUTTO, 1972; MCELROY <i>et al.</i>, 1999). Como resultado, o comprometimento de continuidade “reflete uma sensação de estar preso à um lugar por conta do alto custo de sair. O empregado sente-se compelido à comprometer-se com a organização por causa dos altos custos monetários, emocionais e psicológicos associados à saída do local de trabalho” Jaros <i>et al.</i> (1993).</p> <p><u>Comprometimento normativo</u>: comprometimento normativo ou comprometimento moral tem sido descrito como “a totalidade da pressão normativa internalizada para agir de uma forma que vá ao encontro dos interesses e objetivos organizacionais” Wiener (1982, p. 421). O comprometimento normativo representa a obrigação de comprometer-se com a organização porque é um comportamento esperado, assemelha-se ao “senso de dever” (LAMBERT <i>et al.</i>, 2008).</p> <p><u>Comprometimento afetivo</u>: é uma ligação emocional positiva entre o empregado e a organização empregadora. É formada depois de um período dispendido trabalhando para esta organização (ALLEN; MEYER, 1990; JAROS <i>et al.</i>, 1993). Diferente do comprometimento de continuidade (ligações são resultado do receio em perder o que foi investido na organização como tempo, esforço ou dinheiro) e o comprometimento normativo (ligações são resultado da obrigação), o comprometimento afetivo ocorre porque a pessoa quer comprometer-se com a organização e o faz livremente (MOWDAY <i>et al.</i>, 1979). O comprometimento afetivo também é referenciado como comprometimento psicológico, pois representa uma ligação</p>

Referências	Definições de comprometimento organizacional
	psicológica emocional do empregado para com a organização (Allen & Meyer, 1990; Mowday et al., 1979, 1982).
Raffie e Coff (2016)	Nós devemos reconhecer que o comprometimento organizacional afetivo vai além da intenção em permanecer na firma – reflete uma atitude positiva em direção à objetivos compartilhados (Gardner et al., 2011). Consequentemente, um trabalhador insatisfeito que se sente preso à firma - por ter uma percepção de que possui poucas alternativas – mas escolhe não sair, tenderia a apresentar baixo comprometimento organizacional afetivo (CROSSLEY et al, 2007).
Sendogdu <i>et al.</i> (2013)	Ligação psicológica individual à organização.
Lotfi <i>et al.</i> (2018)	Comprometimento organizacional é definido como a força relativa a identificação e envolvimento de uma pessoa dentro de uma organização específica (ÇELIK et al., 2015). Comprometimento organizacional significa uma ligação emocional e uma reafirmação dos objetivos e valores da organização, por causa da organização em si, para além dos seus valores instrumentais (ÇELIK et al., 2015; NATH; AGRAWAL, 2015).
Im <i>et al.</i> (2016)	Comprometimento organizacional é definido como a crença dos membros da organização de que os objetivos e valores da organização são os seus próprios.
Miedaner <i>et al.</i> (2018)	Ligação de um funcionário à sua organização

Fonte: o autor

O comprometimento organizacional é dividido em três tipos fundamentais de continuidade, normativo e afetivo (FLEIG-PALMER; RATHERT, 2015; HOGAN et al., 2013; XIONG et al., 2017); entre estes, o afetivo é apontado como o mais importante e, portanto, o que tem maior potencial em promover impactos positivos na organização.

Para Smith (2009) este modelo de três formas de comprometimento foi extensivamente testado e promoveu uma grande melhoria no estudo sobre o comprometimento organizacional, essencialmente em função de três aspectos que tornaram o constructo do tema mais sofisticado, quais sejam: primeiro que o comprometimento não é monolítico e pode assumir diversas formas (MEYER; ALLEN, 1991). O segundo é que o comprometimento organizacional pode ser direcionado a diversos alvos como a organização, as equipes, o cliente e o sindicato. A terceira

é que nem todas as atividades são moderadas uniformemente pelos níveis de comprometimento; isto implica que é impossível determinar exatamente o que é necessário para obter a máxima performance dos trabalhadores, pois seus comportamentos e processos de tomada de decisão são cambiantes, acompanhando as mudanças no contexto organizacional.

2.4.3 Comprometimento organizacional na psicologia

Bastos *et al* (1998) retrata a complexidade dos processos que envolvem uma organização, e que estimula o estudo de diversos pesquisadores. Observa-se que organizações envolvem inúmeras ações para que seus objetivos sejam atingidos e, para tanto, é preciso contar com a contribuições de sujeitos, os quais detêm seus próprios princípios e propósitos. Esse seria um ponto interessante e desafiador: como organizar o conjunto destes esforços individuais, em construção de algo coletivo, e em prol de objetivos relacionados a uma instituição? Ao longo da história, os autores relatam que estratégias coercitivas, que se mostram ineficazes a médio e longo prazo, até estratégias que envolvam o engajamento por valores e cultura são aplicados. Neste cenário, compreende-se como relevante o estudo sobre o vínculo estabelecido pelos trabalhadores com a organização e nas consequências subsequentes, tais como o desempenho das pessoas e da organização. Neste imbróglgio, Karl Weick (2013, p. 280) coloca que o “comprometimento é o ‘cimento’ que une as pessoas em torno das metas e objetivos organizacionais”. Os autores concluem que todas as organizações precisam do comprometimento para viabilizar suas diretrizes e desempenho.

2.4.3.1 The missing link: comprometimento-estratégia

Para Said e Roos (2005) a efetividade da implementação da estratégia é diretamente dependente do comprometimento das pessoas para com esta estratégia. O autor vai além, defendendo que o comprometimento tem o poder de não apenas atrasar ou reduzir a qualidade da implementação da estratégia, mas de destruí-la completamente. Para os autores, existe na literatura duas formas de combater a falta de comprometimento: uma é alinhar os gestores à estratégia por meio de recompensas e punições; a outra é tentar conquistá-los com práticas de estratégia informais. Sugerem que um grande problema destas duas escolas é o pensamento reducionista com relação à psicologia organizacional.

Segundo Crossland e Hambrick (2018), as escolhas estratégicas são completamente determinadas por fatores humanos - isso envolve imaginação, julgamento, *insight*, vieses e sensibilidade. Além disso, a implementação dessas escolhas depende de ingredientes essencialmente humanos como persistência, persuasão e perspicácia política.

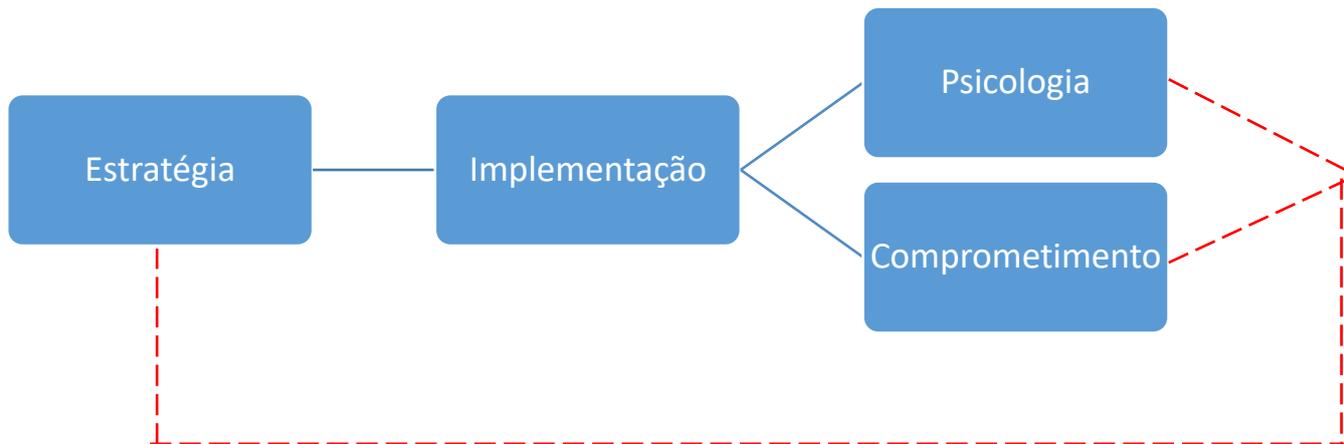
Em uma outra abordagem, Sendogdu; Kocabacak e Guven (2013) consideram que o comprometimento organizacional é de competência da Gestão de Recursos Humanos (*Human Resources Management – HRM*). O comprometimento organizacional constitui um indicador que atesta se as práticas de HRM conseguem promover uma ligação psicológica entre os objetivos da organização e dos funcionários. Meyer e Smith (2000, p. 319) informam que as relações entre as avaliações dos funcionários sobre as práticas de HRM e seu comprometimento afetivo e normativo foram fortemente mediadas pelas percepções do suporte organizacional e da justiça nos procedimentos internos.

Smith (2009) apresenta visão distinta, sinalizando que a busca pela melhoria do comprometimento para com a estratégia é função da área de *marketing*. O autor também reforça a importância de estudos que versem sobre comprometimento e nota que esta área foi pouco explorada. No intuito de preencher esta lacuna, aborda conceitos da psicologia organizacional. Neste sentido, sugere cinco postulados desenvolvidos destas teorias, com suas respectivas hipóteses para futuros trabalhos empíricos.

Wombacher e Felfe (2017) propõem que o comprometimento dos empregados tem relação direta com a rede de relacionamentos dentro dos grupos informais de trabalho; esta relação tem papel significativo em determinar o conflito entre os empregados e sua forma de lidar com a motivação. Para chegar nesta conclusão, os autores analisaram e compararam diferentes padrões de comprometimento entre equipes e seus resultados para a organização.

Na análise dos artigos, objeto deste estudo, a estratégia é displicente com relação às abordagens cognitivas que poderiam dar suporte a implementação do planejamento estratégico nas organizações. Tanto a psicologia quanto o comprometimento, normalmente são empregados pelos setores de Gestão de Recursos Humanos ou equivalente; assim, sua abrangência dentro da estrutura da organização, até mesmo por uma questão hierárquica, fica comprometida. Neste sentido, segue o Gráfico 1 que demonstra na ligação tracejada a ligação que deveria existir entre a Estratégia e as práticas que induzem o comprometimento organizacional e os estudos da psicologia.

Figura 4 - The missing link: comprometimento-estratégia



Fonte: o autor

Em virtude da diminuta literatura que realiza a vinculação do comprometimento à estratégia nas organizações, buscou-se identificar abordagens que tratam do comprometimento organizacional, além de propor ações para sua melhoria. O intuito foi apresentar elementos que pudessem ser incorporados à estratégia. As propostas e olhares são diversos e podem servir como repositório para que acadêmicos e profissionais possam analisar o custo-benefício de alguns deles para implementação.

Quadro 9 - Práticas que podem ser consideradas na estratégia para melhorar o comprometimento organizacional

REFERÊNCIA	PRÁTICAS
<p>McDermott; Laschinger e Shamian (1996)</p>	<p>Buscavam examinar a relação entre a percepção de <i>empowerment</i> no trabalho em enfermeiras registradas e seu comprometimento com a organização. Para tanto, entrevistaram 112 enfermeiras da região sul de Ontario (Canadá) e utilizaram a teoria estrutural de comportamento organizacional de Kanter (MOSS, 1977). Como resultado, identificaram que o acesso das enfermeiras às fontes de <i>empowerment</i> podem aumentar o comprometimento das enfermeiras para com os objetivos da organização e começar a fechar a lacuna do comprometimento.</p>
<p>Maguire (2002)</p>	<p>Baseia-se em Sims (1994) para definir o contrato psicológico como o conjunto de expectativas tomada individualmente pelo empregado e pela organização sobre o que espera dar e receber um do outro durante o curso da sua relação de trabalho. Neste sentido, analisa o papel do contrato psicológico por meio de um estudo empírico quantitativo no maior banco australiano, o <i>Onebank</i>. O autor conclui que, em função das mudanças no contrato psicológico, o compromisso dos funcionários com o trabalho atual aumentou, mas a lealdade a longo prazo diminuiu. Desta forma, os novos contratos psicológicos estão colocando menos ênfase na segurança e mais em outras formas de satisfação.</p>
<p>Wang (2003)</p>	<p>Baseado na prática recente e das pesquisas desenvolvidas, descreve a abordagem chinesa sobre a psicologia organizacional, caracterizada pelas rápidas mudanças organizacionais, destaca ainda, como subáreas proeminentes, a mobilidade no trabalho e a gestão de carreiras. Apresenta o resultado da pesquisa de Lin, Zhang e Fang (2001 <i>apud</i> WANG, 2003) que relata a confiança nos supervisores, suporte organizacional e relações sociais justas, como os fatores mais influentes para o comprometimento organizacional.</p>
<p>Valadares (2004)</p>	<p>Realizou um estudo de caso em um hospital-escola de porte médio nos Estados Unidos, especificamente no departamento responsável pelas admissões dos pacientes, além do recolhimento financeiro e da coordenação das enfermeiras. Em sua conclusão, aponta que o <i>empowerment</i> assume grande importância para a segurança psicológica dos funcionários e que a chefia intermediária (<i>middle-management</i>), possui um papel crucial na efetividade da estratégia para o <i>empowerment</i>.</p>
<p>Van Vuuren; Veldkamp; De Jong et al. (2008)</p>	<p>Buscavam compreender as dinâmicas psicológicas da motivação no trabalho e como os valores no trabalho influenciam o comprometimento das pessoas. Aplicaram 222 questionários em um</p>

REFERÊNCIA	PRÁTICAS
	hospital holandês para analisar as relações entre valores individuais e organizacionais, além das relações entre comprometimento normativo e afetivo. Seus resultados indicam que valores de flexibilidade e controle levam ao comprometimento afetivo e normativo respectivamente. Isto reforça o argumento de que estes tipos de comprometimento possuem constructos distintos. Concluem que um aspecto interessante para a estratégia das organizações é explicar os valores das empresas aos funcionários.
Pilati e Borges-Andrade (2012)	No único artigo brasileiro da amostragem, os autores aplicaram questionários em 652 antigos funcionários <i>trainee</i> de uma instituição bancária, para estudar e avaliar os programas de treinamento. Os seus resultados mostraram que a percepção de suporte da organização para o treinamento e o comprometimento organizacional, constituíam indicadores da efetividade nos programas de treinamento.
Tummers e Den Dulk (2013)	As autoras buscaram analisar os efeitos da alienação sobre o comprometimento organizacional, esforço no trabalho e no trabalho voltado para a família. Para tal, consideraram duas dimensões da alienação: impotência e falta de significado. Além disso, testaram suas hipóteses em 790 parceiras na Holanda. Descobriram que em especial a falta de significado no trabalho promove grande efeito negativo sobre o comprometimento, bem como às demais variáveis estudadas.
Tsai (2014)	Realizou um estudo transversal ao analisar 114 questionários de enfermeiras de hospitais da cidade de Taichung (Taiwan). Como resultado identificou uma relação positiva entre a existência de uma organização que aprende (<i>learning organization</i>), o <i>marketing</i> interno e o comprometimento organizacional.
Havaei; Dahinten e Macphee (2015)	O objetivo do estudo foi examinar os principais efeitos da interação do Suporte Organizacional Percebido (SOP), área de abrangência das lideranças e hierarquia da liderança no comprometimento organizacional de enfermeiras novatas que exerciam liderança sobre as demais. No estudo, pesquisaram 69 enfermeiras com as mencionadas características, utilizando uma regressão hierárquica. Concluíram que estratégias organizacionais que dessem suporte às jovens líderes enfermeiras e atenção a área de abrangência de suas lideranças, são requisitos para melhorar o comprometimento organizacional da amostragem.
Im; Cho; Kim <i>et al.</i> (2016)	Tiveram como objetivo estudar os efeitos do programa de acolhimento como estratégia de retenção de enfermeiras na área clínica. Para tal, aplicaram questionários em 49 enfermeiras de dois hospitais coreanos. Concluíram que o programa de acolhimento pode ser uma importante estratégia para melhorar a percepção do comprometimento

REFERÊNCIA	PRÁTICAS
	organizacional e do <i>empowerment</i> , além de melhorar a retenção destes funcionários.
Galletta; Portoghese; Pili <i>et al.</i> (2016)	Utilizaram a Teoria da Autodeterminação para pesquisar o papel mediador da motivação autônoma <i>versus</i> controle no relacionamento entre fatores organizacionais (SOP - e autonomia no trabalho) e resultados na área de RH (comprometimento afetivo, satisfação no trabalho e intenção de saída). Os seus resultados embasaram a tese de que existe uma relação positiva entre a motivação autônoma e a SOP; por outro lado, a motivação controlada não gerou esta melhoria; a SOP estava diretamente relacionada ao comprometimento afetivo e a satisfação no trabalho.

Fonte: o autor.

2.4.4 Conclusões da seção

Uma das características essenciais da governança corporativa é a capacidade das organizações em materializar, ou seja, tornar realidade aquilo que estabeleceu para si enquanto objetivos e metas de sua estratégia. Neste sentido, um dos braços para se atingir esta almejada capacidade expressa na governança é a gestão orçamentária, especialmente por meio das suas iterações com a estratégia, convencionado neste trabalho como ligação estratégia-orçamento.

O outro braço é o comprometimento. A organização em si, nada faz, nada é, se não uma consequência da ação de pessoas. Assim, os motivos que as levam a ação, quando contemplados, induzem o comprometimento. Por isso, estudar e compreender as bases do comprometimento tem papel crucial na governança das firmas.

Os estudos sobre o comprometimento organizacional e suas propostas de melhoria apresentaram-se como uma verdadeira colcha de retalhos com lentes notoriamente distintas. Este cenário demonstra a instabilidade conceitual e tratativa do tema na área administrativa. Neste sentido, é possível deduzir, que as tratativas sobre o comprometimento carecem de estudos cognitivos oriundos, principalmente, das áreas de psicologia e ciências sociais.

Como possibilidade de novos estudos sugerimos estudos mais aprofundados sobre temas que, embora não sejam novos para a academia, foram pouco explorados na abordagem sobre comprometimento organizacional e sua relação com a estratégia nas organizações. Esses temas são: *marketing* interno, contrato psicológico, *empowerment* e *burnout*.

A presente seção deste projeto não teve a pretensão de aprofundar-se na temática comprometimento organizacional, nem mesmo sua específica relação com o planejamento estratégico e a psicologia, todos temas notoriamente amplos, mas revelar a carência de estudos nesta importante área, bem como apresentar um panorama sobre a produção de artigos no tema.

O intuito foi estimular a produção de novos trabalhos, principalmente os de base empírica, para ampliar a base teórica e no futuro ajudar a criar uma interpretação sobre a estratégia nas organizações, além de promover a melhoria na qualidade de vida no trabalho por meio da mudança no ambiente organizacional.

2.5 GESTÃO UNIVERSITÁRIA E AS IES PÚBLICAS

A gestão universitária na rede pública de ensino superior carrega muitas semelhanças com a gestão dos demais tipos de organizações públicas. Neste sentido, o gestor público que é o responsável pela ação administrativa de planejar, organizar, dirigir e controlar, precisa de uma dupla habilidade, pois além das clássicas funções administrativas, também precisa conhecer e seguir o arcabouço legal inexorável aos seus atos. Acresce-se às habilidades necessárias ao gestor das IES públicas.

2.5.1 Funcionalismo, organizações e sistemas

O funcionalismo é descrito por Malinowski (1970) como inerente ao meio social. Sempre se liga à um empreendimento técnico econômico. Para a compreensão deste axioma, o autor traz os conceitos de forma e função. A primeira refere-se a maneira pela qual uma determinada cultura realiza determinada atividade, a qual, normalmente, é diferente das outras culturas. A segunda concepção abarca a satisfação de necessidades humanas, embora reconheça a importância que a nutrição controle uma enorme quantidade de processos, vai além disso; e considera os motivos que disseminam o interesse pelo comércio, nos impulsos de generosidade e solidariedade; o autor sempre submete, no entanto, estas necessidades àquela biológica da nutrição. Neste sentido, o funcionalismo é tomado como um método que pressupõe a análise dos fenômenos culturais de acordo com a função e a forma, sem desconsiderar a evolução histórica.

Para Radcliffe-Brown (1973), o conceito de função em Ciências Sociais baseia-se na analogia entre vida social e vida orgânica. Uma célula, ou órgão, tem atividade e essa atividade tem uma função. Função é a contribuição que determinada atividade proporciona à atividade total da qual é parte. A função de determinados costumes sociais é a contribuição que este oferece a vida social total, como o funcionamento do sistema social total. A continuidade da estrutura é mantida pelo processo da vida social, que consiste em atividades e interações dos seres humanos como indivíduos, e dos grupos organizados nos quais estão unidos. A vida social da comunidade é definida como o funcionamento da estrutura social. O ponto de vista funcionalista aqui apresentado implica, portanto, que tenhamos de investigar o mais completamente possível todos os aspectos da vida social, considerando-os uns em relação com os outros, e que parte fundamental da tarefa é a investigação do indivíduo e do modo pelo qual ele é modelado pela vida social ou ajustado à ela.

Chanlat (1987) faz uma relação entre o paradigma funcionalista e sua concepção na organização. Neste tema, funcionalismo aproxima-se das universidades, compreendendo-a como uma organização, inserida em um contexto social. O autor conceitua a organização como um sistema de esforços humanos coordenados, cuja soma do todo é maior do que das partes individuais. Essa coordenação dos homens e de suas atividades é orientada para o alcance de certos objetivos e metas relativamente específicos. O autor demonstra dois lados distintos destes objetivos. De um lado, se refere aos objetivos dos membros da organização, os quais são objetos de aceitação e de expectativa de todos. Por outro, tem uma função social, ao criar um *input*, para outro sistema social, maior ou menor. Neste contexto, as universidades são focadas, ou ao menos deveriam ser, principalmente as públicas por sua natureza, em suas funções sociais, ao contrário da visão ensimesmada dos interesses de seus integrantes. Diferente da proposta de Malinowski (1970), que entendia o funcionalismo como um método, Chanlat (1987) traz consigo a visão crítica de um paradigma funcionalista “a-histórico”, voltada mais para o presente do que ao passado, colocando em segundo plano os fenômenos de causalidade e mudança.

Selznick (1971) considera que a organização pode ser encarada sob duas perspectivas. A primeira se refere ao sistema organizacional como uma economia, a qual representa um “sistema de relações que define a disponibilidade de recursos parcos e que podem ser manipulados em termos de eficiência e eficácia” (SELZNICK, 1971, p. 32). O autor ressalta, no entanto, que a organização no exercício desta função econômica é condicionada pelas

condições orgânicas da estrutura concreta, para além da sistemática de delegação e controle. A segunda trata de organização como um sistema social adaptável, na qual a personalidade dos indivíduos é considerada um sistema dinâmico de desejos que se entrecrocaram.

Em outra abordagem sistêmica e funcionalista, Demo (1995) aponta suas principais características: a) O fenômeno cibernético: pressupõe que um sistema é uma propriedade de toda a organização, que o sistema não se restringe ao fenômeno da inter-relação das partes ou de sua organização interna; o sistema é focado no discernimento da propriedade da organização auto sustentada, baseada na retroalimentação. b) Esperança na unidade das ciências: intento voraz da decomposição analítica e da supervisão geral, considerada necessária ao planejamento; busca o especialista em generalidades, entende que a ciência pode ser unificada. c) Acentuação do aspecto relacional: submete a realidade às leis invariáveis (positivismo), apesar de considerar as ciências sociais mais complexas considera viável alcançar a precisão das ciências exatas. d) A circularidade dos sistemas: fundamenta-se na noção de que o sistema é mais caracterizado pela resistência à mudança do que pelo dinamismo.

Aprofundando a Teoria de Sistemas Buckley (1967), que trata dos modelos de sistemas sociais, apontando que esta trouxe uma nova perspectiva e princípios básicos “que apontam para um modelo de sistema sociocultural mais apropriado, que a teoria sociológica não pode dar-se ao luxo de ignorar”, quais sejam: a) O modelo mecânico: critica o princípio de que as forças internas do sistema tendem para o equilíbrio, mas que podem acarretar mudanças; defende que os sistemas mecânicos e socioculturais são notoriamente diferentes, e portanto, não cabe a comparação; critica o uso comum das comparações organísmicas e que estas somente deveriam ser empregadas em situações mais genéricas; b) Modelo de processo: encara tipicamente a sociedade como uma interação complexa, multifacetada e fluída de graus e intensidades amplamente variáveis de associação e dissociação. c) Modelo de Parsoniano de Equilíbrio-Função: assevera que a propriedade mais fundamental de um sistema é a interdependência de partes ou variáveis; a interdependência é a ordem na relação entre componentes que entram no sistema; Buckley critica este modelo considerando que ele conduz apenas a uma consideração de mecanismos como os de defesa, ajustamento e de controle da aberração, todos visando a adaptação do ator a uma estrutura dominante dada, sem levar em conta os mecanismos historicamente óbvios, que adaptam ou mudam a estrutura do sistema para acomodar o ator e manter o sistema total. [...] Um sistema social, entretanto, não possui uma estratégia fixa, normal dessa natureza, que modificada dentro de limites estreitos, acarreta

necessariamente a ‘morte’ do sistema. Em contraste com o sistema organísmico, os sistemas sociais, caracterizam-se primordialmente pela propensão para mudar sua estrutura dominante a sua ‘existência’ culturalmente contínua (BUCKLEY, 1967, p. 55).

d) Modelo de equilíbrio de Homans: o sistema é coerentemente definido em termos de inter-relações determinadas; a anomalia é uma parte integrante do sistema, explicável em termos das relações mútuas determinadas dos elementos; os padrões estabelecidos de conformidade ou aberração não se sustentam automaticamente, e a regularidade persiste porque o afastamento encontra resistência; o controle social está implícito na relação dos seus elementos; o sistema social é o controle, não impõe o controle; ao estudar a mudança social nada descobrimos de novo na relação entre os elementos do comportamento, só vemos como mudança de valor de um (ou mais) dos elementos, é o que provoca mudança em outros; rejeita o modelo biológico de estrutura-função ao atar-lhes às estruturas metodológicas básicas.

Consideramos nesse momento – final da década de 2010 – contrariando a crítica de Buckley (1967), interessante a comparação organísmica aos fenômenos organizacionais. A complexidade dos sistemas do corpo humano começa a se desvendar como um funcionamento excepcionalmente eficiente, reflexo de um processo de evolução superior a 300.000 anos, que colocou a espécie *homo sapiens* em evidente destaque sobre todas as outras, que por meio do desenvolvimento de ferramentas, é capaz de viver em todas as partes do planeta, buscando, inclusive, transpor-se para os demais.

Tomando um simplório exemplo, quando o corpo humano é submetido a condições adversas, como uma grande jornada com carência de insumos essenciais (*input*) em relação a água e alimentos, e severas condições climáticas – frio ou calor – o corpo, por meio de uma complexa rede sensorial e análise sistêmica, identifica as prioridades e quando ofertado ambos, água e comida, prioriza a água e nos apresenta a sede maior do que a fome. Nada mais óbvio, considerando que podemos sobreviver apenas de três a quatro dias sem água e até 21 dias sem comida, porém não conseguimos compreender o complexo sistema sensorial capaz de nos orientar com tal precisão. No entanto, por meio deste modesto exemplo, é possível concluir que as organizações socialmente construídas pela nossa espécie, especialmente as empresas que, conforme Demo (1995), são “o protótipo da organização moderna da sociedade industrial”, estão distantes de alcançar tal nível de sincronismo, complexidade e eficiência, portanto, realizar tal comparação, no século XXI, ainda que se pese todas as críticas direcionadas à teoria das necessidades de Malinowski, é, por enquanto, profícuo.

Outra análise que não poderia ficar de fora quanto a produção do conhecimento é a dialética. Foulquié (1974), em um apanhado histórico, descreve o surgimento da dialética antes de Hegel com a filosofia clássica de Heráclito, depois com o movimento neoplatônico de Plotino (205-270), Dionísio no século X, e o misticismo especulativo do século XIV com Henri Delacroix. No entanto, remete a Frederico Hegel (1770-1831) a principal contribuição na concepção contemporânea da dialética. Segundo Foulquié, Hegel defende que é na contradição que reside a raiz de todo movimento. A conciliação dos contrários nas coisas como no espírito, constitui a dialética hegeliana. Segundo a contradição do pensamento para Hegel, as proposições contrárias não podem ser simultaneamente verdadeiras, podem ser simultaneamente falsas; assim, é possível uma síntese da parte de verdade que cada uma delas contém. O processo dialético é composto de três momentos: tese, antítese e síntese - que Hegel chama de afirmação, negação e negação da negação. A afirmação ou ser, no entanto ser isto ou aquilo, não configura um sentido *per si*, assim a afirmação implica a negação ou antítese, ou seja, o ser não é. Esta contrariedade é novamente refutada redundando na negação da negação, o ser é devir, ou ainda a síntese. Este ciclo, configura uma constante que caracteriza a produção do conhecimento como sempre inacabado, temporário (FOULQUIÉ, 1974).

Ainda com a análise de Foulquié (1966), sobre a dialética marxista, a divide em materialismo histórico e materialismo dialético. No caso do primeiro, Marx (1817-1883), combate o idealismo hegeliano e não ataca o espiritualismo clássico. Além disso, configura-se menos uma teoria filosófica do que uma concepção explicativa da história, é um materialismo da história, pois é voltado para as questões sociais e políticas.

Marx não pensa de maneira nenhuma em resolver problemas debatidos entre metafísicos: quer conhecer as grandes leis da evolução da humanidade. Eis sua descoberta essencial: não são, como tanto se repercutiu, as ideias que governam o mundo; pelo contrário, são elas que dependem das condições econômicas e, em última análise, da matéria, que, por conseguinte, explica a história. A economia, que engloba o conjunto dos esforços do homem no sentido de se apropriar da matéria e explorá-la, constitui a estrutura essencial das relações humanas e as ideologias não passam de uma superestrutura (FOULQUIÉ, 1974).

A última e mais célebre das Teses sobre Fewerbach de Marx (2015), a qual critica a atuação dos filósofos que apenas interpretaram o mundo das mais diversas maneiras, esquecendo de transformá-lo. Defende que a história é orientada para a ação. O materialismo

marxista é antes de tudo anti-idealismo; sua tese essencial é a de que a realidade objetiva existe independente da consciência humana que a reflete.

Esta noção do materialismo dialético proposta por Marx, é particularmente interessante à tese proposta no presente projeto, sobre a crítica à teoria funcionalista no que concerne a ausência de proposta de transformação nas organizações. Este tema será abordado com maior profundidade, quando analisada a abordagem de Chevalier (1983), na qual o autor discorre sobre a armadilha do empirismo.

Quanto ao materialismo dialético, Foulquié (1974) demonstra que Marx inverte a dialética hegeliana, enquanto a Hegel defende que o processo do pensamento (ideia), é um processo autônomo, é o criador da realidade; Marx aponta o mundo das ideias como constituinte do mundo material, o qual se reflete no espírito humano. O materialismo dialético de Marx e de seus seguidores é notoriamente voltado para a melhoria de condições da classe menos favorecida da população mundial, que ele denomina proletariado.

Ainda sobre o materialismo dialético, Foulquié (1974) destaca a influência de Lenine, para que o marxismo acusasse o aspecto dialético do seu materialismo, que já era bem notório em Engels. Neste conceito a matéria, ao contrário do que entendia a física, não era uma realidade passiva e inerte, a qual somente se alterava sob a atuação de forças, ela é essencialmente ou ainda naturalmente, dinâmica e movimento. Nesta concepção emprega exemplos da própria física para corroborar o princípio da dinâmica.

O paradigma do Materialismo Histórico-Dialético, nos aspectos em que pudesse lançar luz à identificação das referidas variáveis. Essa teoria científica apresentou-se mais adequada para tratar da temática proposta, que inevitavelmente precisava buscar na História as bases que estruturaram a atual condição da Educação no Brasil, e mais especificamente, como se configurou este cenário no Estado do Amapá. Desta forma, segue-se um breve comentário do paradigma eleito.

No intuito de melhor entender o surgimento do Materialismo Histórico-Dialético, é salutar discutir sobre seu antagonista, ou seja, o paradigma positivista, que surge na Europa a partir da segunda metade do século XIX e teve como principal expoente Augusto Comte, em sua obra “Apelo aos Conservadores”, de 1855. Desta data em diante, o Positivismo passou a ser o paradigma dominante, mundo afora, sobre o modo de fazer Ciência. Este pensamento teve reflexos no Brasil, em 1870, por conta das publicações do Apostolado Positivista do Brasil

(APB), inclusive adotou-se a expressão “Ordem e Progresso” como lema da Bandeira Nacional, configurando um reflexo desta influência, que se observa no seguinte trecho:

É possível inferir que o caráter antifeudal do Positivismo aplicou-se, no caso brasileiro, como uma forte rejeição à Universidade, muito mais intensa, porém, que a rejeição ao catolicismo. No limiar desse conceito podemos antever os primeiros traços de um Positivismo Tupiniquim, a saber, um Positivismo Antifeudal, mas fortemente influenciado pelo pensamento católico. (OLIVEIRA, (2010), p. 12, grifos do autor).

Passado mais de um século do pensamento positivista, com sua utópica finalidade dicotômica da separação entre o sujeito e objeto. Esta corrente, apesar de declinante, permanece exercendo forte influência na educação, com a visão mecanicista ainda permeando o meio acadêmico em todas as áreas, apesar de já haver consenso na comunidade científica da dificuldade de aplicação do Positivismo às Ciências Humanas.

Em contraposição à doutrina positivista, surge a XI tese sobre Feuerbach (MARX; ENGELS, 2015), que introduziu a dialética materialista. Karl Marx, tomando como base os trabalhos deste teórico, que promoveu uma ruptura com o paradigma anterior, apresentou uma nova teoria científica, o Materialismo Histórico. Além disso, aborda a questão filosófica, com o Materialismo Dialético.

A junção das artérias em apreciação integral, essencialmente, o pensamento marxista (HARNECKER, 1975), enquanto nas Ciências Naturais (Física, Química, Biologia etc.), aplicam-se melhor os métodos clássicos Indutivo, Dedutivo e Hipotético-Dedutivo, nas Ciências Humanas devido à subjetividade inerente a este objeto de estudo, torna-se difícil aplicá-los.

A dialética marxista superou o tradicional escopo da forma de fazer Ciência, na qual o sujeito era visto separadamente do objeto, em uma eterna e utópica busca pela imparcialidade na produção do conhecimento científico. No pensamento marxista, sujeito e objeto alteram-se mutuamente e cada um é a representação de uma realidade historicamente construída, em um determinado ponto no tempo. Assim, importa entender as relações entre os agentes, analisar as evoluções pertinentes ao surgimento e às transformações do objeto, além de compreender também, as concepções do sujeito, sua posição social, seus interesses.

Nenhum outro trabalho trouxe uma análise tão profunda quanto a realizada por Marx, em sua mais conhecida obra O Capital. Neste trabalho, aborda a questão da Mais-Valia, significando o excedente de produção absorvido pela classe dominante, aquela que detém o poder, os meios de produção e a capacidade de explorar o trabalho alheio (MARX; ENGELS,

1975). Apesar de todas as críticas apontadas ao status quo, a abordagem não trouxe uma alternativa plausível para solucionar a questão produtiva, ponto no qual o Capitalismo prosperou como nenhum outro modo de produção.

Entretanto, a lógica capitalista, conforme apresentada em Marx e Engels (1975), não se coaduna ao fornecimento de serviços essenciais tais como: saúde, saneamento básico, educação etc. Nos EUA, centro do Capitalismo, a saúde pública é precária. Na África, milhares de pessoas morrem diariamente de doenças - há décadas erradicadas - por conta de péssimas condições de saneamento. No Brasil, o setor privado domina o ensino de Graduação, com cursos de baixo custo/benefício. A lógica capitalista aplicada à educação redundante, invariavelmente, na competição, na exploração do trabalho, e na busca do lucro em curto prazo.

Dentre várias características do sistema capitalista apontadas por Marx e Engels (1975), convém destacar três lógicas, que vêm a minar a Educação Superior de qualidade. A primeira delas trata-se da competição. Como exemplo, verifica-se o caso da rede Pontifícia Universidade Católica (PUC), que oferta cursos de qualidade em suas unidades espalhadas pelo Brasil, entretanto, sofre duras perdas, na dificuldade em conseguir alunos. Esse cenário é um reflexo da realidade de mercado no setor, o qual começa a demonstrar sinais de saturação e as instituições privadas passam a concorrer entre si, forçando para baixo os preços das mensalidades. A oferta de vagas a preços abaixo dos valores da média do mercado normalmente é praticada pelas pequenas instituições de ensino, com destaque para as faculdades, que se multiplicam dia após dia. Os docentes das instituições talibãs de ensino são especialistas, majoritariamente, pois os baixos salários não atraem os Mestres e Doutores (MINTO, 2006).

A segunda lógica do Capitalismo é a exploração do trabalho, visto que as IES privadas são as que, proporcionalmente, empregam menos professores por alunos. Segundo Minto (2006, p. 202), em 2003 a rede pública tinha 12,8 alunos para cada professor, enquanto na rede privada a proporção era de 16,6. O cenário se repete de forma mais intensa nos técnico-administrativos, que na rede pública a proporção é de 10,5 alunos para cada profissional, ao passo que na rede privada salta para 20,7.

Quanto à terceira lógica, consiste na busca pelo lucro em curto prazo. As instituições privadas concentram-se no ensino de Graduação, que apresenta um retorno do capital investido mais rápido, ao contrário dos investimentos na Pós-Graduação, que além de serem mais custosos, tendem a apresentar um retorno a longo prazo.

Em continuidade à interface com a Epistemologia, o Método Dialético traduz a contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética, no universo da Educação Superior. Para Severino (2007), a Dialética tratada por Marx e Engels (1979):

[...] vê a reciprocidade sujeito/objeto eminentemente como uma interação social que vai se formando ao longo do tempo histórico. Para esses pensadores [MARX e ENGELS, 1979] o conhecimento não pode ser entendido isoladamente em relação à prática política dos homens, ou seja, nunca é a questão apenas de saber, mas também de saber, mas também de poder. Daí priorizarem a práxis humana, a ação histórica e social, guiada por uma intencionalidade que lhe dá um sentido, uma finalidade intimamente relacionada com a transformação das condições de existência da sociedade humana.

Demo (1985) realiza uma das análises mais interessantes sobre a metodologia processual dialética, considerando a dialética como uma metodologia, entre outras disponíveis, sem conceder-lhe privilégios, destaca suas virtudes bem como suas deficiências. Defende que não é preciso ser marxista para ser dialético, pois a dialética marxista é apenas uma das suas formas possíveis. Destaca ainda, que ela – a dialética – é muito empregada nos países subdesenvolvidos como o Brasil, o que não é apenas tomado como característica da visão social destes países, mas comumente também como indicador de subdesenvolvimento científico. Segundo o autor, são seis os princípios basilares da dialética, quais sejam:

Historicidade: caracteriza a mobilidade constante da história, o vir-a-ser contínuo das formações sociais. A capacidade histórica seria assim a mais específica das realidades sociais, que na medida de sua ligação humana, estariam embebidas de historicidade. É particular do histórico a capacidade de ser provisório, instável, lábil, imperfeito, precário. O persistente nas relações sociais é a capacidade de não persistir.

Processo: o processo demarca profundamente o conteúdo dialético. O processo qualifica-se pela propriedade de estar a caminho, de estar sempre em formação, isto é, de nunca ser algo completamente formado, acabado, fechado. Uma realidade processual é aquela que se define por um constante vir-a-ser, não como defeito, mas como condição de existência.

Mutação social: a dialética reconhece a mutação dentro do sistema não do sistema.

Transcendência: a superação de uma realidade social é tida como um passo normal da história, como parece ter sido normal a passagem da era feudal a era industrial, em que uma fase histórica tenha sido realmente superada.

Conflito social: parte do princípio de que toda formação social – na qual se insere a organização universidade – contém contradições suficientes para ser historicamente superável. Considera que um conflito superador de um sistema é sempre também destrutivo. Esta categoria é fundamental na análise dialética.

Relatividade do social: emerge como uma característica processual de uma metodologia. O relativo não se basta a si mesmo, porque o relativo é em si contraditório, só é concebível junto com seu contrário, ou seja, o absoluto.

2.5.2 As universidades

As universidades caracterizam-se mais pelas suas diferenças do que pelas suas semelhanças em relação às demais instituições. Elas vivenciaram nas últimas décadas, um crescimento sem precedentes. Com a crise pandêmica promovida pela Covid-19 a ciência voltou a ter destaque, a transformação deste modelo ímpar de instituição, antes necessária, agora se tornava urgente e inevitável (NÓVOA, 2020).

Na introdução, Vega (2009) discorre sobre os objetivos do trabalho. O primeiro deles era descobrir e analisar os conflitos e características organizacionais próprias das universidades argentinas e seu contexto. O segundo, formular algumas propostas que pudessem iniciar um processo de reengenharia das universidades argentinas e a partir de suas transformações estruturais seus planejamentos estratégicos, além dos seus mecanismos de avaliação e controle.

Vega (2009) realiza um traçado histórico sobre a evolução das universidades no mundo. Segundo ele, as universidades começaram no século X com a escola de medicina de Salerno, e o estudo da verdade praticamente se esgotava com o estudo da teologia. O avanço científico era viciado pelos preceitos religiosos que limitavam sua capacidade de análise, não podendo ser realizado de outra forma que não fosse o interesse primordial dos centros medievais com a manutenção de uma visão estática do mundo e a centralidade da região por cima de qualquer outro valor. Durante os séculos XII a XIV, apareceram universidades por meio da livre agremiação dos Mestres, utilizava-se o latim, idioma culto e Universal nessa época. Em 1231, a Universidade Paris obteve do Papa Gregório IX uma chancela (bula) que conferiu poder de decisão aos Mestres, essa se chamaria a Carta Magna da Universidade. Neste modelo, nascem as Universidades de Oxford, Cambridge e, posteriormente, várias universidades da Europa central. Esta etapa foi marcada por grandes conflitos sociais com a decadência dos poderes locais representados pelos senhores feudais (senhorios) e pela Igreja Rural. Além disso, houve a consolidação de poderes centrais representados pelo papado e pelos Reis. Neste momento, surgiu a necessidade de se incorporar as funções universitárias, questões terrenas concretas que facilitaram o governo de espaços territoriais cada vez mais extensos, com novas formas de relacionamento social e produtivo. Se incorporou o estudo do direito e com abertura do mar mediterrâneo, se absorveram os conhecimentos matemáticos e astronômicos do mundo árabe e Bizantino.

Já Simões (2013) considera que a primeira universidade foi criada apenas no final do Século XI, a partir da Escola de Artes Liberais, surge então a Universidade de Bolonha, na

Itália, em 1088 que ensinava Direito Canônico, atraindo uma significativa quantidade de alunos oriundos de diversas partes da Europa. Depois desta, diversas outras Universidades surgiram na Europa, principalmente de caráter episcopal, monásticas e particulares, conforme segue o quadro 10.

Quadro 10 - Primeiras Universidades, por ano de criação.

UNIVERSIDADE	PAÍS	ANO
Bolonha	Itália	1088
Oxford	Inglaterra	1096
Paris	França	1150
Modena	Itália	1175
Cambridge	Inglaterra	1209
Salamanca	Espanha	1218
Montpellier	França	1220
Pádua	Itália	1222
Nápoles	Itália	1224
Toulouse	França	1229
Al Mustansiriya	Iraque	1233
Siena	Itália	1240
Valladoid	Espanha	1241
Piacenza	Itália	1247
Sorbonne	França	1253
Murcia	Espanha	1272
Coimbra	Portugal	1290
Madrid	Espanha	1293
Lerida	Espanha	1300
Roma	Itália	1303
Avignon	França	1303
Orleans	França	1305
Perugia	Portugal	1308
Cambridge	Inglaterra	1318

UNIVERSIDADE	PAÍS	ANO
Florença	Itália	1321
Grenoble	França	1339
Pisa	Itália	1343
Praga	República Tcheca	1348
Pávia	Itália	1361
Jagiellonian	Polônia	1364
Viena	Áustria	1365
Heiddeleberg	Alemanha	1367
Ferrara	Itália	1391
Wurzburg	Alemanha	1402
Leipzig	Alemanha	1409
Saint Andrews	Escócia	1411
Turin	Itália	1412
Rostock	Alemanha	1419
Louvain	Bélgica	1426
Poitiers	França	1431
Caen	França	1437
Bordeaux	França	1441
Glasgow	Escócia	1451
Copenhagen	Dinamarca	1479
Santiago de Compostela	Espanha	1495

Fonte: Simões (2013)

É importante ressaltar que, nessa época, o homem era concebido como um ser divino, com base no pensamento cristão medieval, do qual a Igreja era a protetora e sua zeladora. Algumas universidades não possuíam prédios próprios e as aulas eram ministradas em salas das Abadias, nas casas dos professores e, até, nas ruas. Não havia férias, porém existiam 79 dias sem aulas, considerados dias festivos. Por ocasião de conclusão do curso, recebia-se o título de Bacharel, após a defesa oral diante de uma banca composta por três a quatro mestres. No final do curso, após mais aulas, o Bacharel se tornava mestre, podendo lecionar. A partir daí, poderia

pleitear um posto de professor em outra universidade. A educação de adultos era atribuição dos mestres, que davam aulas aos alunos em suas casas ou em ruas abertas, em grupos de até 15 alunos (SIMÕES, 2013).

No entanto, no âmbito Universitário daquela época, não se tomava a ciência como um dos caminhos para se buscar a verdade. Pensadores do nível de Espinosa, Descartes, Giordano Bruno, Galileu, entre outros interessados nos avanços científicos, trabalharam fora da universidade e em muitos casos foram combatidos por seus dirigentes. Esta situação começou a modificar-se no século XIV, com o crescimento dos Estados soberanos e a decadência do poder dos senhores feudais e dos Burgos. Neste momento, se iniciou o desenvolvimento das universidades como forte raiz das nacionalidades. Embora essas universidades tenham nascido com o objetivo de atender, prioritariamente a classe dominante, o desenvolvimento científico, tal qual conhecemos, foi em muitos casos alheio à universidade que continuava mantendo uma atividade fundamentalmente especulativa, alijada da natureza e essencialmente despreocupada de toda a formação orientada para a vida prática.

Durante os séculos XVII e XVIII, as universidades sofreram algumas transformações importantes. A primeira delas foi o surgimento dos estados nacionais, com seu caráter internacionalista adotou a língua do seu local de origem e isto, ao lado do crescimento da burguesia, modificou substancialmente sua clientela anterior, que passou a nutrir-se não somente de aristocratas, mas também de burgueses que enxergavam nesta instituição um veículo de capacitação para um salto em direção ao poder. As universidades passaram a ser, em grande medida, as provedoras dos funcionários do alto Escalão estatal.

As universidades passaram por cinco grandes estágios, conforme os interesses e necessidades da época: no primeiro estágio as universidades eram vinculadas à igreja era um depósito da cultura Cristã e órgão de conservação da mesma durante os séculos. Segundo: liberada parcialmente dos laços da igreja, passou a ser formadora da classe dominante, vinculada aos Príncipes e aos poderes locais. Terceiro: a universidade se abre às ciências experimentais e assume uma dimensão nacional, não mais comprometida com a religião e outros poderes locais. Se gera assim, novo modo de relação entre o poder público, e a universidade cresce em recursos e perde em autonomia. Quarto: no século XIX adquire seus traços atuais, se envolve na criação de conhecimentos e na preparação de Recursos Humanos altamente qualificados que a Revolução Industrial requeria para seu desenvolvimento - neste sentido são particularmente notórias as transformações que sofrem a Europa e a América do

Norte. Quinto: finalmente na segunda metade do século XX, a universidade se faz decididamente massiva, expande e geometricamente as áreas de conhecimento intensificam espetacularmente seu compromisso com o desenvolvimento do conhecimento, de tal forma que praticamente todos os prêmios Nobel estão vinculados à alguma Universidade. Inicia um intercâmbio fundamental em seu modo de vinculação com o meio. Atualmente, enfrenta o desafio de dar resposta organicamente, a multiplicidade de problemas científicos e tecnológicos dos mais variados tipos que se apresentam à comunidade e a sua estrutura produtiva. Esses problemas normalmente demandam tarefas transdisciplinares.

Para Vega (2009), as universidades possuem traços característicos que as distinguem das outras instituições, quais sejam: o primeiro traço refere-se a sua missão mais antiga, presente em todos os momentos, a missão cultural atuando como agente preservador dos saberes e tradições de uma época ou nação. Segundo: a busca altruística na verdade, seja a “verdade revelada”, cujo descobrimento era perseguido pelos estudiosos medievais, ou a “verdade provisória”, que são cuidadosamente construídas pelos cientistas atuais. Terceiro: a capacidade para aceitar e processar a diversidade de pensamento. Quarto: a hierarquização do saber, embora suas estruturas de guarda, em formas burocráticas mais ou menos precisas, é evidente, qualquer que seja a universidade que em seu interior a única autoridade que se considera legítima é a que emana do conhecimento ou do domínio científico.

Vega (2009) julgou interessante incluir na análise uma particularidade que julga essencial na universidade: a autonomia. Neste ponto, o autor explicou o que se entende por autonomia no sentido organizacional. As organizações são autônomas no sentido que demonstram sua capacidade para sobreviver em condições ambientais diferentes das de sua criação. É precisamente a autonomia que distingue a universidade das outras instituições, pois para cumprir o seu papel formativo é vital que a universidade seja autônoma. Seus membros alcançam sua maturidade formativa justamente no processo de análise e discussão dos cursos de ação, em cada caso a organização deverá selecionar para preservar sua identidade em um contexto em transformação.

A quinta e última característica é sua vocação social. Esta vocação se expressa hoje em sua intenção de materializar a igualdade de oportunidades. De atuar intencionalmente no estudo e solução dos problemas que afligem as comunidades e deformar adequadamente os profissionais, educadores e dirigentes que a sociedade necessita para obter sucesso no seu desenvolvimento.

Ao abordar o papel das universidades na Argentina, Vega (2009) o apresenta por meio da história do século XX. As primeiras universidades argentinas, como a De La Plata, receberam um certo sopro modernizador em seu currículo e sua oferta acadêmica, mas a de Córdoba se mantinha conservadora, esclerosada em seus métodos essencialmente repetitivos e voltada a especulação, ao invés da experimentação, mantinha todos os seus vícios trazidos da Espanha, com total desprezo pelo que acontecia fora dos seus muros.

Contra este modelo se lançou, em 1918, o movimento reformista. Posteriormente, o primeiro Congresso Nacional de estudante, ocorrida em Córdoba, aprovou os 10 princípios básicos do ideário reformista.

A partir da segunda metade da década de 50, até a metade da década seguinte, se iniciou um processo de modernização Universitária, baseado fundamentalmente no incremento dos docentes de dedicação exclusiva e o início da pesquisa na universidade.

2.5.2.1 O funcionalismo nas Universidades

A maioria das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não contém questões de previsão orçamentária para a elaboração das suas estratégias. Para além disso, pouco é realizado sobre uma discussão mais aprofundada sobre questões filosóficas-morais. A técnica do planejamento deve equilibrar-se a uma proposta de mudança institucional e discutir os fundamentos da Universidade: para que ela serve? Para quem? Com base nisso, discutir como a mudança é pensada.

Parece estranho, considerando toda a evolução histórica da construção do pensamento, ainda estarmos no século XXI discutindo o “fazer ciência”, por que fazê-la, aprimorá-la, ensiná-la, para quem? Quando? Até que fase da vida? No entanto, como nos expôs Paes de Paula (2016), revelando grande angústia sobre a condição da nossa sociedade “moderna”, a discrepância entre desenvolvimento científico e desenvolvimento humano parece aumentar de distância. Estes dois extremos, conforme Hobsbawm (1995) nos ensina, se afastam e esse afastamento carrega consigo a importância em discutir a epistemologia.

Realizada a introdução sobre a evolução da construção do conhecimento, como isto se relaciona com a gestão das universidades públicas no Brasil? Para Hobsbawm (1995),

ao contrário do "longo século XIX", que pareceu, e na verdade foi, um período de progresso material, intelectual e moral quase ininterrupto, quer dizer, de melhoria nas condições de vida civilizada, houve, a partir de 1914, uma acentuada regressão dos padrões então tidos como normais nos países desenvolvidos e nos ambientes da classe

média e que todos acreditavam piamente estivessem se espalhando para as regiões mais atrasadas e para as camadas menos esclarecidas da população. (HOBSBAWM, 1995, p. 22).

As universidades públicas, até o início do século XXI, colocavam em curso uma transição do paradigma positivista, priorizavam o progresso técnico, ligado normalmente as ciências naturais. Considerando a universidade pública como uma organização social dinâmica de grande complexidade, o emprego de elementos do paradigma positivista prejudicou uma das suas viscerais funções: a produção do conhecimento. “Um conhecimento apenas positivo constrói exclusivamente um instrumental conceitual afirmativo, avesso por vocação ao embate crítico e à reformulação constante” (DEMO, 1985, p. 142).

Outra vertente da ação das Universidades Públicas se refere na atuação como um agente de transformação, seja de forma direta com as atividades de extensão, ou de forma indireta com a orientação das ações inerentes a produção do conhecimento científico e do ensino. Este modelo de Universidade Pública atuante como agência de desenvolvimento é o que defendemos nesta proposta, com o cuidado de não incidir na armadilha do funcionalismo e equilibrando neste escopo as questões filosóficas, éticas e morais que também devem permear o exercício de qualquer função pública.

Seria possível então, na gestão das universidades públicas, imprimir uma prática dialética? Uma abordagem que não caia na armadilha do empirismo e inclua diversas áreas do conhecimento por meio de uma análise micro e macro dimensional, além de diacrônica e sincrônica, mais ainda considerando o ponto de vista institucional como pressupõe Chevalier (1983).

Uma grande lacuna ainda persiste na teoria e na prática da gestão universitária. Esta lacuna o projeto não ousou em abordar, mas por meio da análise foi possível perceber. Se refere ao equilíbrio entre as questões funcionalistas atreladas ao empirismo, conforme exposto por Kant, e as questões filosóficas e epistemológicas. Trata-se de um bom assunto para futuros estudos.

Machado *et al* (2012, pp. 246–247), defendem a importância do controle de custos no setor público, apontando para os seguintes aspectos: maior eficiência do processo alocativo, maior eficiência operacional e maior facilidade na fixação de preços públicos e taxas. Em meio ao cenário de transformações no modelo da oferta da Educação Superior, inclusive com a proposta, já aprovada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de cobrança de mensalidades na

Pós-Graduação ofertada pelas IFES, a clareza na gestão de custos, pode ser um subsídio importante para a definição das mensalidades.

Embora o ponto de vista deste escrevente esteja ligado a defesa do ensino público gratuito nas universidades, a adversidade do cenário orçamentário, pode deixar as IFES sem alternativas de continuar funcionando sem que haja cobrança pelos serviços, temendo sucumbir perante as exigências da lógica de mercado.

No que se refere ao mapeamento de processos, no âmbito das IFES, duas se destacam, a UFRGS e a UNIFAP, inclusive com a utilização de trabalho colaborativo. Ambas consideraram, nos respectivos PDI, projetos de mapeamento institucional de processos. Este modelo tem favorecido mudanças positivas na cultura organizacional, agilidade de processos, adoção de um princípio de padronização, além de permitir maior eficiência no emprego de sistemas de informação integrados.

O projeto tem por objetivo analisar o papel da epistemologia e da evolução do pensamento científico para o estágio atual da forma como é desenvolvida a estratégia das Universidades Públicas no Brasil, notoriamente quanto às questões orçamentárias. Sob a lente da crítica funcionalista, perceber sua influência na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional dessas organizações como instrumento de mudança.

As Universidades Públicas no Brasil são excessivamente inclinadas ao exercício de suas funções econômicas. Empregam na gestão uma visão reducionista em busca da eficiência administrativa, especialmente no escopo da utilização total dos recursos disponíveis e de aliviar as pressões internas. Esforço insuficiente é empregado na equidade da distribuição orçamentária e no estudo mais apurado sobre a complexidade de seus sistemas sociais.

2.5.3 O papel das Universidades para o desenvolvimento dos sistemas de inovação

As Universidades são, no Brasil, as principais geradoras de conhecimento científico e tecnológico por meio da inovação. No entanto, o descompasso entre a evolução do Sistema Nacional de Inovação (SNI) e a disponibilidade de recursos para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) tem sido maior no período recente – décadas de 2010 e 2020. Os padrões de financiamento que sustentaram o crescimento das atividades de CT&I durante a última década do século XX não podem ser mantidos diante das dificuldades de arrecadação do Orçamento Geral da União (MÁRCIO BUAINAIN; CORDER e MACHADO BONACELLI, 2021).

Os textos analisados abordam os Sistemas de Inovação (SI), com destaque à discussão sobre as características e importância do SNI, bem como dos sistemas regionais e locais de inovação. Especial atenção é dada ao papel das universidades na produção da inovação, mas que, no entanto, as universidades sozinhas não são capazes de materializar o desenvolvimento econômico por meio dos processos inovadores. É necessário a construção de uma complexa rede de organizações e instituições que, atuando de forma ativa e integrada, são capazes de alimentar e azeitar o motor do desenvolvimento por meio da inovação.

2.5.3.1 Sistemas de Inovação

Ao tratar da inovação é inevitável a citação à Schumpeter. O autor lançou as bases conceituais do tema e é, até os dias de hoje, referência para os autores que enveredaram pela temática. Segundo Laplane ([s. d.]), o núcleo da obra schumpeteriana é pioneiro quanto a ruptura das rotinas estabelecidas e a transformações das estruturas existentes. Este processo de transformação, como será visto à diante, constitui papel fundamental na dinâmica capitalista, caracterizada por “rupturas, desequilíbrios e descontinuidades”. Neste sentido, a inovação é tomada como a principal motivação da instabilidade no capitalismo.

Schumpeter ([s. d.]) destaca no início de sua obra, ao criar o célebre conceito de “destruição criadora”, que o capitalismo compromete o aproveitamento máximo da produção em virtude da ação danosa da burguesia dominante, a qual, segundo ele, é uma problemática secular. O autor destaca também o capitalismo como um “processo evolutivo”, não apenas porque esse processo acontece em um meio natural e social que se modifica, mas principalmente em virtude dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização social. Esse processo de mutação industrial revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos. Este processo de destruição criadora é básico para se entender o capitalismo e a ele deve se adaptar toda a empresa capitalista para sobreviver. Schumpeter também critica os trabalhos anteriores nos quais os teóricos preocupam-se quase que exclusivamente com a concorrência dos preços, enquanto que a concorrência do quesito qualidade é a mais importante, assim como novas mercadorias, novas técnicas, novas fontes de suprimento, novo tipo de organização.

Schumpeter influenciou vários autores - os atuais são conhecidos como “neo-schumpeterianos” - entre eles Possas (1989), ao tratar do paradigma microdinâmico, critica a

teoria dominante (neoclássica) no que concerne ao hipotético equilíbrio o qual é inadequado para lidar com processos de mudança, notoriamente as de ordem tecnológica. O autor discorre sobre a abordagem evolucionista de Nelson e Winter mencionando um artigo de 1977, no qual é realizada uma analogia biológica. A ideia central é a de que, assim como as espécies são submetidas à seleção do meio ambiente, as mudanças econômicas têm origem na busca incessante, por parte das firmas, de introduzir inovações de processos e produtos. O autor aponta duas contribuições sobre o enfoque evolucionista: a primeira, quanto a análise do processo de formação de preços ao longo do tempo frente ao conhecido *trade-off* lucratividade a curto prazo e a longo prazo; a segunda é que as noções de paradigmas e trajetórias tecnológicas preenchem, de modo mais completo, a necessidade de estabelecer os determinantes endógenos à estrutura industrial do progresso técnico.

Possas (2002) descreve que a abordagem sobre inovações em Schumpeter vai além da mudança tecnológica, transborda para qualquer mudança no espaço econômico, realizada pelas empresas em busca de algum tipo de vantagem, seja ela competitiva ou financeira. É justamente esta dimensão “ativa” da concorrência, que “cria” uma nova realidade dentro do sistema econômico capitalista. Esta capacidade de mudança ao longo do tempo revela uma notável capacidade do sistema capitalista em se adaptar a uma nova realidade. O autor defende ainda que existe uma dinâmica industrial, na qual as empresas, em uma forma de estratégia conjunta, se relacionam em função da inovação, mas não somente isto, também realiza investimentos, preços etc. Esta dinâmica industrial é gerada por estas estratégias competitivas e pelas estruturas de mercado preexistentes. Sobre as estruturas de mercado, o autor as descreve como relevantes, mas não algo único, nem imutável. Tanto podem condicionar, com maior ou menor intensidade, as condutas competitivas e as estratégias empresariais, como podem ser por estas modificadas, de forma deliberada e às vezes até profunda (no caso de inovações chamadas “radicais”, que afetam fortemente o funcionamento de vários mercados). Tais mudanças devem ser consideradas como inteiramente normais, e não excepcionais, podendo apresentar características evolutivas mais ou menos regulares, como nas situações tratadas pelas noções de ciclo industrial e ciclo de produto. Em outras palavras, essas estruturas são em grande medida endógenas ao processo competitivo, e sua evolução deve ser vista no contexto da interação dinâmica entre estratégia empresarial e estrutura de mercado (POSSAS; SCHUMPETER, 2002)

Neste trabalho, Possas (2002) faz uma crítica a ortodoxia da teoria econômica neoclássica e ratifica a proposta schumpeteriana ao defender que a concorrência é um “processo de interação entre unidades econômicas voltadas à apropriação de lucros”, e que esta está relacionada a desequilíbrios, fruto do esforço de diferenciação e criação de vantagens competitivas para as empresas.

Nelson e Winter (2005), ao tratarem do processo de seleção, apontam o ambiente de seleção como determinante, em uma perspectiva temporal, para a aplicação de tecnologias. Este processo de seleção é cambiante e refere-se à construção da escolha na qual o mercado é protagonista, juntamente com as instituições e as organizações. Os autores caracterizam o mercado como repleto de “imperfeições” e que entender a mudança na economia pode esclarecer questionamentos de grande impacto social.

Nelson e Nelson (2002) defendem que o avanço tecnológico decorre de um processo evolucionário e tem se desenvolvido de forma independente por acadêmicos de diversas áreas como a Economia e até mesmo a História. Os autores argumentam que o efetivo desenvolvimento da teoria depende de uma interação dialética entre a teoria formal e a evolucionista. Eles abordam o conceito de tecnologia social como muito similar ao de instituições e sinalizam que seu conceito se enquadra na noção de instituições de Veblen que a define como “hábitos gerais de ação e pensamento”. Essa tecnologia social se refere a “forma mais eficiente de fazer as coisas quando a cooperação humana é necessária”. Concluem que o avanço tecnológico continua a ter um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, mas que este processo é dependente de uma interação entre a tecnologia física e a social.

Dosi (1988) auxilia na compreensão sobre a motivação que levam as empresas a lançarem-se no arriscado processo da inovação. A expectativa dos empresários seriam duas ao introduzir novos produtos ou processos: diminuir os custos de produção - para torná-los abaixo da média - e melhorar a sua competitividade no mercado, obtendo uma posição de monopólio ou oligopólio no setor. Assim, as empresas poderiam aumentar sua margem de lucro, sua fatia de mercado ou uma combinação dos dois. O autor analisa em sua clássica obra, os processos que conduzem a percepção de uma vantagem tecnológica até o efetivo esforço em materializá-la, modificando a estrutura e a performance do setor. Nesta abordagem, o autor baseia-se nos conceitos de Schumpeter para focar a natureza microeconômica das atividades inovativas. Ele utiliza dados empíricos no estudo de indústrias do setor, baseados na microeletrônica.

A inovação tecnológica envolve a solução de problemas, Dosi (1988) cita exemplos como a transformação do calor em movimento, moldar materiais de uma determinada forma, produzir compostos com certas propriedades. Estes problemas devem considerar, ao mesmo tempo, requisitos mercadológicos e de custos. Esta solução do problema envolve descoberta e criação, e para tanto, tem como requisito um leque de conhecimentos e experiências dos inventores para materializar o processo de solução de problemas por meio da inovação. Entre estes conhecimentos está o conhecimento público, complementado pelo conhecimento tácito.

No caso da microeletrônica: avanços em física de materiais sólidos, conhecimento em propriedades elétricas de semicondutores em nível micron/submicron, construção de semicondutores, teste de equipamentos. O mais importante disso tudo para o autor, é compreender que o processo de inovação requer uma diversidade de conhecimentos, que envolve inclusive uma variedade de pessoas em uma ação organizada, para aumentar as chances de sucesso na inovação (DOSI, 1988).

2.5.3.2 Sistema nacional de inovação

Desde 1984, aproximadamente, o termo sistema nacional de inovação, doravante SNI, é largamente utilizado por *policy-makers* e acadêmicos ao redor do mundo. Os pressupostos do SNI possuem características em comum uma abordagem da engenharia social, bem como da *grounded theory* e da teoria crítica. Em primeiro, da engenharia social, em virtude de se tratar mais daquilo que funciona do que daquilo que pode ser formalmente explicado. Em segundo, *grounded theory*, pois se baseia na acumulação de estudos empíricos em diferentes níveis de combinações, demonstrando que a inovação é um processo interativo. Em terceiro, assemelha-se a teoria crítica, porque assim como a *grounded theory* é teoria aplicada, no entanto é marcada por um certo grau de conflito social sobre as demandas de ao menos um grupo social. É importante destacar que existem algumas lacunas a serem preenchidas no atual conceito de SNI para torná-lo relevante e aplicável aos países em desenvolvimento, como o Brasil (NIOSI, 2002).

Niosi (2002) aponta que um SNI é um conjunto de instituições inter-relacionadas e que o núcleo deste conjunto é constituído pelas instituições que produzem, difundem e adaptam novos conhecimentos técnicos como indústrias, universidades e órgãos do governo. O autor também defende que estas instituições são ligadas por fluxos de conhecimento, financeiro, as pessoas que possuem o conhecimento tácito e o *know-how*, o arcabouço legal e o comércio. O

autor acrescenta que existem muitas formas de sistemas de inovação, a exemplo de sistemas de inovação industriais, locais, regionais, nacionais e até mesmo internacionais; embora considere os mais importantes os nacionais e regionais. Seguindo este raciocínio, justamente os dois tipos de sistemas de inovação que são abordados neste projeto.

Outro autor basilar para a compreensão dos SNI é Freeman (1995), que além de criar a terminologia SNI, realiza um estudo sob uma perspectiva histórica dos SNI e remete à Friederick List a paternidade desta concepção, que já em 1841 realizou a primeira descrição com “O Sistema Nacional de Política Econômica”. Naquele momento, List estava preocupado com que a Alemanha ultrapassasse a Inglaterra e ainda com os países subdesenvolvidos. List defendia não apenas a proteção para a indústria infante, mas um amplo leque de políticas voltadas para acelerar, ou tornar possível, a industrialização e o processo de desenvolvimento econômico destes países. Freeman advogou que foi por causa de List e seus economistas seguidores, além do antigo sistema prussiano, que a Alemanha conseguiu desenvolver um dos melhores sistemas de educação técnica e treinamento do mundo, sobrepondo, inclusive, a Inglaterra. Freeman também credita a List, a antecipação dos principais fatores que envolvem os SNI, e que ele também reconheceu a interdependência entre importação de tecnologia estrangeira e o desenvolvimento técnico doméstico. Ironicamente, justamente o que os Estados Unidos fizeram com a dizimada Alemanha pós-segunda guerra mundial, ao trazerem para seu território os cientistas alemães (HOBSBAWM, 1995). Freeman também cita o papel do governo alemão neste processo, ao prover suporte técnico, subsídios fiscais aos inventores e empreendedores imigrantes, concessão de maquinário e isenção de impostos para a importação de equipamentos; além disso financiou a capacitação de diversas pessoas, inclusive em países distantes como os Estados Unidos, provendo todos os meios necessários ao longo de anos de formação.

Sem findar a lista de contribuições de List, Freeman (1995) descreve que aquele autor abordou de forma brilhante outros temas que se tornaram centrais para o estudo contemporâneo dos SNI, como: educação, instituições de treinamento, ciência, institutos técnicos, aprendizado por meio da interação usuário-produtor, acumulação de conhecimento, adaptação de tecnologia importada, promoção de indústrias estratégicas, entre outros. List também enfatizou o papel do Estado em coordenar e conduzir o planejamento estratégico para a indústria e a economia, neste aspecto se contrapondo a escola clássica, cujo pressuposto era que os governos somente poderiam atrapalhar o desenvolvimento econômico.

Retornando a Niosi (2002), o autor defende que o fluxo de conhecimento – crucial para a efetividade dos SNI – é fortemente dependente do conhecimento tácito, que em sua maior parte está contido no cérebro das pessoas, que por sua vez é difícil movê-las. O autor define como os fatores menos deslocáveis para a inovação o capital humano, o aparato regulatório governamental, órgãos públicos e recursos naturais. Ele utiliza os conceitos de *x-inefficiency* e *x-effectiveness* para descrever sistemas de aprendizagem. O primeiro se refere a discrepância entre a performance observada em uma determinada instituição e a performance da melhor instituição que atua em setor equivalente. O segundo significa o nível ao qual a instituição consegue cumprir seus objetivos organizacionais, isto é, o *core-business*. Para tanto, cita o exemplo das universidades em atingir seus objetivos de produzir capital humano, produzir conhecimento científico básico e transferir conhecimento para a sociedade.

Outros conceitos importantes para a compreensão dos SNI, tratados por Niosi (2002) em uma abordagem histórica e evolucionária da economia, se trata do *path-dependence* e *lock-in*. O primeiro se refere aos “fenômenos cujo resultados, somente podem ser compreendidos como parte de um processo histórico, tais resultados não necessariamente são positivos”.

O segundo conceito (*lock-in*) conforme Liebowitz e Margolis (1995) se refere aos eventos específicos, diferente do *path-dependence* que trata da história organizacional em um determinado recorte no tempo. Os autores exemplificam que todos nós estamos “presos” à uma variedade de coisas como comer e respirar, mas que o significado de *lock-in* não se resume a apenas isso, tem um significado pejorativo ou ao menos uma situação não-ideal. Constitui uma característica que promove um resultado econômico inferior, como um padrão ou produto inferior em relação a outro.

Retornando para Niosi (2002), o autor cita o ganhador de Prêmio Nobel para sustentar que os efeitos do *lock-in* são particularmente importantes para países em desenvolvimento, pois as deficiências institucionais são severas e muito difíceis de serem corrigidas como os ciclos viciosos da pobreza, sistemas educacionais deficientes, corrupção na política, baixas taxas de poupança e investimento, cada característica se reforçando mutuamente. Em algumas situações, os efeitos do *lock-in* são severos, podendo levar países a estagnação em virtude de as instituições estarem presas a contratos e investimentos do passado. As instituições podem se manter inalteradas pelo fato dos tomadores de decisão (*decision-makers*) não conhecerem práticas estrangeiras ou até mesmo quaisquer outras alheias as da sua instituição. Cita ainda instituições como laboratórios governamentais, universidades e agências de fomento, muitas

vezes não são influenciadas pelo mercado e desfrutam de posições monopolistas e não são, portanto, provocadas a mudar em função da sua sobrevivência, nos termos da proposta evolucionista disposta em Nelson.

2.5.3.3 *Sistemas regionais de inovação*

Asheim e Gertler (2005) apresentam a inovação como não distribuída de forma aleatória no espaço e que, quanto mais a atividade for intensiva em conhecimento, maior é a sua tendência de concentração geográfica com a formação de *clusters*. Para tal, citam exemplos da indústria de biotecnologia e serviços financeiros, que se concentram em uma pequena quantidade de grandes centros. Neste aspecto corroboram o pensamento de Niosi (2002), quando este autor defende a importância do conhecimento tácito e sua regionalidade.

O conceito do sistema regional de inovação, doravante SRI, é fundamentado no conceito de SNI, no entanto a principal diferença incide na territorialidade, na questão geográfica. Parte do pressuposto que a trajetória do desenvolvimento da infraestrutura de aprendizagem se torne agregada à uma região. Esta ligação entre a região e o conhecimento agregado à ela, promove um maior desempenho no processo inovativo por meio da promoção de uma ligação mais forte e sistêmica junto às empresas. O segundo princípio se refere a existência de instituições de ensino-treinamento que, por meio dos seus resultados, podem gerar novas atividades com potencial de exploração econômica. Finalmente o SRI pode ser entendido como a infraestrutura institucional que dá suporte à inovação dentro da estrutura produtiva de uma região (ASHEIM; GERTLER, 2005).

Além dos elementos já dispostos nos SNI, as principais características dos SRI são: a) Sólido sistema educacional, de treinamento e de aprendizagem que seja capaz de produzir mão de obra altamente qualificada; b) Infraestrutura para transferência de tecnologia bem desenvolvida, incorporando estrutura para pesquisa básica orientada ao mercado com foco nas micro e pequenas empresas; c) Uma câmara de comércio bem organizada; d) Associações de produtores bem organizadas que realizem pesquisas sobre as tendências do mercado e previsão econômica (ASHEIM; GERTLER, 2005).

2.5.3.4 Relação Universidade-Empresa

Etzkowitz (2000), em seu modelo da “hélice tripla” (*triple helix*) de interação entre universidade-empresa-governo para a inovação, foca a rede de comunicações e expectativas que remodelam os arranjos institucionais entre universidades, indústrias e agências governamentais. Aponta ainda, que devido as fortes mudanças que o mundo sofreu nos últimos anos, especialmente com o avanço da infraestrutura de comunicação, promoveu um forte debate sobre o papel das universidades sobre a tecnologia e da produção do conhecimento. O assunto também se tornou amplamente debatido devido a forma como a ciência e a tecnologia (C&T) tornaram-se importante para o desenvolvimento regional. Todavia, reforça que tanto C&T quanto a educação superior, devem ser analisadas sob um ponto de vista mercadológico.

No final do Século XIX, ocorreu uma revolução acadêmica, na qual a pesquisa passou a fazer parte da missão das universidades; menciona que nos EUA, e mundo afora, várias dessas instituições ainda vivenciam este processo de transição. Depois que o conhecimento e a pesquisa passaram a ter um papel cada vez mais importante para o desenvolvimento econômico, as universidades também assimilaram esse papel, devendo atuar como agências de desenvolvimento regional (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000). O Brasil passou a adotar esse modelo com a tríade ensino-pesquisa-extensão, embora muitas universidades brasileiras ainda estejam nas etapas iniciais para a adoção da pesquisa e da extensão enquanto prática largamente capilarizada.

A maior parte dos conceitos propostos pelo modelo de hélice tripla de Etzkowski (2000) foram contemplados no que foi abordado anteriormente sobre os SNI, no entanto, cabe acrescentar o que ele propõe como a “transição interminável” (*endless transition*). Neste conceito, o autor critica a visão marxista, considerando que esta subestimou a volatilidade das comunicações e interações que compõe um complexo sistema em rede. Esta volatilidade é particularmente importante quando as mudanças no conhecimento e no sistema de distribuição acontecem, aproximando-se desta forma, ao conceito de “destruição criadora” de Schumpeter.

Paulo Santana e Porto (2009) apontam, em função do resultado de suas pesquisas realizadas na Universidade de São Paulo no Campus Ribeirão Preto, que a burocracia universitária é um dos principais fatores que dificultam o processo de transferência de tecnologia, gerando, inclusive, distorções no processo de cooperação, o que por sua vez potencializa a existência de relações informais, na busca de contornar a morosidade institucional. Este afastamento institucional, segundo os autores, é inaceitável, pois a

universidade disponibiliza a estrutura para as pesquisas, além de ser empregadora do pesquisador. Apontam ainda que esta dificuldade imposta pela burocracia se dá em virtude da rigidez nas regulamentações pertinentes aos órgãos públicos.

Plonski (1995), sinaliza que a universidade precisa melhorar diversos aspectos internos no intuito de potencializar a interação U-E, entre eles: a percepção da necessidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e a geração/manutenção de empregos qualificados, sob pena de ver diminuída a sua relevância no cenário institucional; o rejuvenescimento curricular decorrente da interação; o campo para aprimoramento discente e docente ensejado pela cooperação; e a maior facilidade para identificar temas de pesquisa (PLONSKI, 1995, p. 40).

Schiller e Brimble (2009) apresentaram outra obra que focou nas alternativas para as universidades vencerem as barreiras e melhorarem a interação U-E, em uma forma de empreendedorismo acadêmico. Apontaram as seguintes recomendações:

- a) Preparo e vontade em estabelecer conexões com os stakeholders externos;
- b) Possuir uma estratégia de interação;
- b) Que a administração central provenha suporte aos centros acadêmicos;
- c) Ter pessoas que façam a ligação entre os centros acadêmicos e as empresas, de acordo com a estratégia estabelecida;
- d) Suporte financeiro para compra de equipamentos e pagamento de pessoal, já que a maioria das universidades não podem ter seu efetivo envolvido em tempo integral na relação U-E;
- e) Suporte de outros setores envolvidos no SNI por meio de projetos compartilhados (SCHILLER; BRIMBLE, 2009; p. 74-82).

3 METODOLOGIA

Neste capítulo é descrito os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Embora tratar-se de um tema que possa parecer melhor analisado de maneira quantitativa – orçamento – o cerne da pesquisa incide sobre o seu processo de descentralização e, portanto, um objeto, cuja subjetividade que somente poderia ser compreendida em profundidade se várias nuances forem exploradas. Neste sentido, a melhor “ferramenta” (CHARMAZ, 2006) para o trabalho, seguramente incidiria sobre a utilização de algum dos métodos qualitativos conhecidos. Tudo no intuito de compreender a prática de um processo não regulamentado dentro das Unidades Gestoras (UG), pois estas organizações públicas possuem autonomia administrativa e no exercício desta prerrogativa, estabelecem os critérios de descentralização orçamentária praticados.

3.1 MÉTODOS DE PESQUISA

A pesquisa é guiada pelo método da TFD ou *Grounded Theory*, a qual segundo Gilgun (2013), foca as relações humanas e as interações sociais, múltiplos significados e múltiplas dimensões, interpretações baseadas na compreensão da existência humana.

A teoria está assentada ou fundamentada nos dados, não num corpo existente de teoria, embora possa englobar diversas outras teorias, não se pretendendo rechaçar ou provar, mas sim acrescentar novas perspectivas ao entendimento do fenômeno. Tem ainda, características indutivas, é gradualmente construída ou emerge após a coleta dos dados ter iniciado. O trabalho dedutivo é usado para derivar dos códigos iniciais, indutivos, as diretrizes conceituais ou hipóteses, a fim de amostrar mais dados para gerar a teoria (CASSIANI; CALIRI; PELÁ, 1996, p. 79).

Importante destacar a diferença entre o método da teoria fundamentada em dados e a teoria em si que redundou da aplicação deste método (BRYANT; CHARMAZ, 2007, p. 3). Em função da diferença na tradução e das diversas publicações em português não realizarem esta distinção, será usada doravante a sigla “TFD” para designar o método, quando tratar-se da teoria resultante será discriminado no texto.

Conceito de teorias: são grupos de ideias transportáveis que trabalhadores podem aplicar em casos ou situações particulares, ainda que essas situações envolvam indivíduos, famílias, grupos, políticas ou defesas (*advocacy*). Teorias iluminam o processo social e ajudam os observadores a perceberem aspectos do fenômeno que, de outra forma, passariam despercebidos. Conceitos e suas relações compõem a teoria. “*The method is designed to*

encourage researchers' persistent interaction with their data, while remaining constantly involved with their emerging analyses" (BRYANT; CHARMAZ, 2007, p. 1).

3.2 HISTÓRICO DA TFD

Segundo Charmaz (2015), a TFD foi criada por Glaser e Strauss (2006[1967]). Glaser desenvolveu a linguagem da TFD baseado em seu histórico de pesquisa quantitativa e princípios positivistas, portanto, imprimiu na versão inicial da TFD objetivos voltados para a descoberta, externalidade, neutralidade e parcimônia. Por outro lado, Strauss trouxe para a TFD princípios oriundos das tradições da Escola de Chicago, a exemplo da etnografia como trabalho de campo, da filosofia pragmatista e do interacionismo. Strauss, portanto, diferente de Glaser, focava os dados em primeira mão, considerava o ator como agente, via a vida social como emergente e aberta, reconhecia o papel crucial da linguagem, símbolos e cultura para moldar as ações e percepções individuais e coletivas. A TFD possui muitas formas, de tal maneira que os pesquisadores precisam definir o tipo que está sendo utilizada. De um lado, uma forma aberta. Do outro, uma forma mais prescritiva e no meio algumas interpretações construtivistas.

A TFD agora faz parte do inventário metodológico de tantas disciplinas e domínios de assuntos que os estudiosos podem esquecer que ele só surgiu há 40 anos com a publicação da publicação inicial de Glaser e Strauss, *Awareness of Dying* (1965a). Logo depois, seguiu-se o texto canônico chave, *The Discovery of Grounded Theory* (1967). (BRYANT; CHARMAZ, 2007, p. 1)

Glaser e Strauss (2006[1967], p. 7) criticaram que as metodologias baseadas nas tradições da “Escola de Chicago”, na teoria de médio alcance de Merton, bem como a sociologia pós-guerra; não foram capazes de cobrir a lacuna existente entre a pesquisa teórica e empírica. Os autores consideram que a descoberta da teoria a partir dos dados – *grounded theory* – é uma grande tarefa que se apresenta a sociologia.

Segundo Glaser e Strauss (2006[1967], p. 3) as funções interrelacionadas da teoria são:

(1) realizar uma aferição e explicação do comportamento; (2) ser útil no avanço teórico na sociologia; (3) ser utilizável em situações práticas - aferição e explicação devem ser capazes de fornecer ao praticante um maior nível de compreensão e algum controle sobre as situações; (4) prover uma perspectiva sobre o comportamento – uma atitude a ser tomada em função dos dados; e (5) guiar e prover um estilo de pesquisa em especial nas áreas comportamentais.

A TFD tem potencial de evitar o uso indevido de teorias, quer apresentam enquadramento e aplicabilidade duvidosos. Os autores tentam dar aos seus dados um significado sociológico mais generalista, assim como explicar e interpretar aquilo que encontraram. Eles usam essa estratégia porque não foram treinados para criar teoria a partir dos dados, assim, a teoria apenas os ajuda a interpretar ou explicar os dados de forma generalista. A explicação é dada depois.

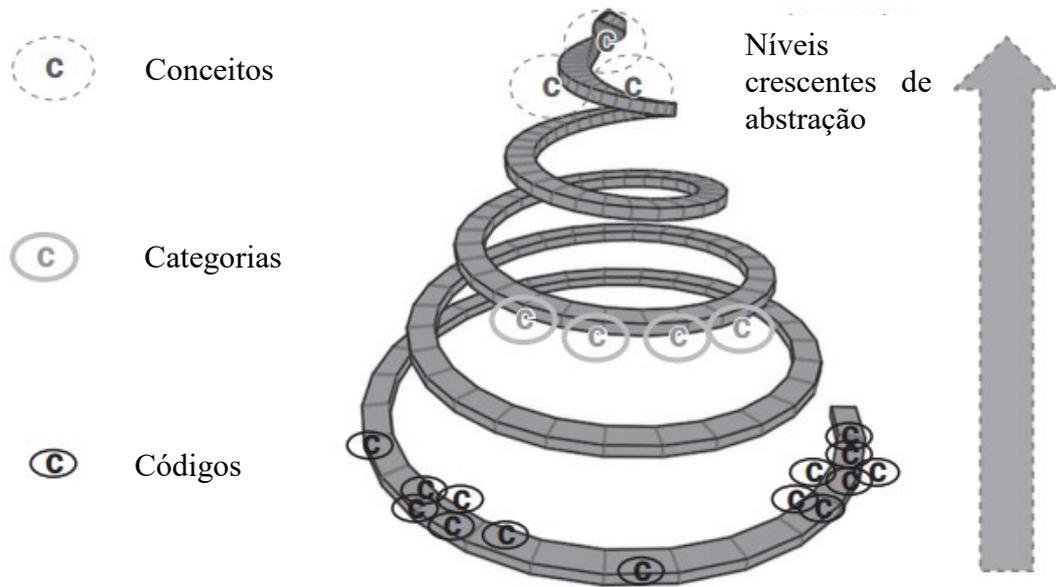
Outra vantagem da TFD é que não é possível ocorrer o “*exempling*”, ou seja, o pesquisador, depois de ter tido uma ideia, pode facilmente achar casos para corroborar uma teoria inventada, especulativa ou logicamente deduzida; no entanto, como a ideia não foi oriunda do caso, dificilmente o caso poderá corrigi-la ou alterá-la (mesmo que o autor esteja disposto a isso), pois o caso foi especialmente escolhido em função do seu poder de confirmar a teoria. Portanto, alguém percebe a imagem de prova quando inexiste uma e a teoria obtém uma riqueza de detalhes desmerecida (GLASER E STRAUSS, 2006[1967], p. 7).

3.3 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA TFD

Muitos dos próprios contribuidores oferecem ideias sobre as propriedades ou recursos essenciais do GTM; o artigo de Stern se concentra especificamente nessa questão. Em alguns casos, os autores definem um conjunto de critérios. Por exemplo, Wiener afirma que ela considera o seguinte como “integral para seguir o GTM”:

- coleta de dados, análise e construção de teoria ocorrem simultaneamente;
- a codificação começa com a primeira entrevista e/ou notas de campo;
- a redação de memorandos também começa com a primeira entrevista e/ou notas de campo;
- amostragem teórica é a busca disciplinada de padrões e variações;
- a triagem teórica dos memorandos estabelece o roteiro para a redação do artigo;
- saturação teórica é o julgamento de que não há necessidade de coletar mais dados;
- identificar um processo social básico que explique a maior parte do comportamento observado.

Figura 5 - Processo de codificação na TFD



Fonte: Bryant (2017, p. 97)

3.4 A TFD E O PRAGMATISMO

Buscando uma abordagem pragmática, deve-se entender que um conceito, como o modelo de negócios, não passa pela intuição imediata de seu significado, mas pela ideia clara das consequências práticas às quais ele conduz. Nota-se ser necessário, com essa diferente abordagem, que o exame da situação de pesquisa não significa apenas o estudo dos efeitos observáveis do uso do modelo de negócio pelos profissionais, mas também é essencial considerar as disposições para ações, para agir, fornecidas aos atores pelo modelo de negócios. Em outras palavras, é uma questão de definir os modos particulares de estar pronto para agir, em uma dada situação, que o modelo de negócios implica.

Uma situação existe quando "os participantes estão unidos e devem realizar, em um tempo determinado, uma ação coletiva que leve a um resultado sujeito a um julgamento externo" (Girin, 2011, p. 198, tradução nossa). Uma situação, portanto, tem um começo e um fim, e envolve muitos indivíduos trabalhando juntos em direção ao objetivo.

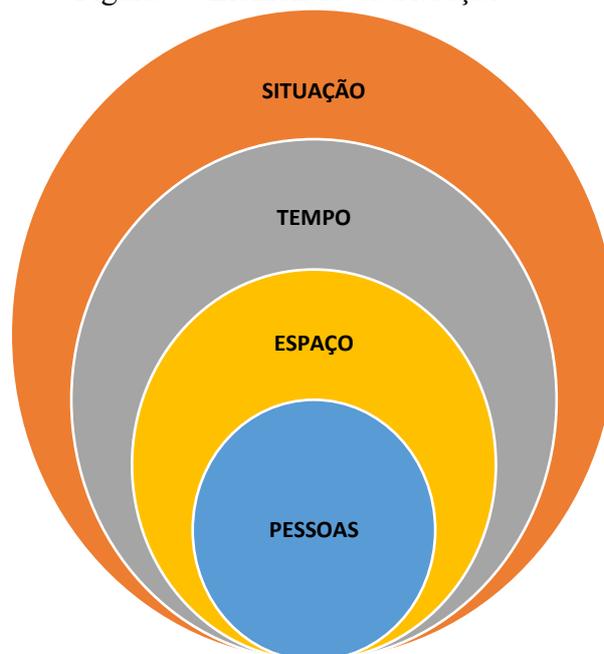
Refletindo sobre o conceito de situação integrante da Análise Pragmática das Organizações e da Gestão, pode-se depreender que existem interações que ocorrem entre os indivíduos envolvidos na situação, pois tais indivíduos não precisam, necessariamente, fazer parte da equipe do gestor do modelo de negócio, mas devem estar envolvidos nas discussões que levam à ação.

Seguindo o raciocínio, observa-se que o ambiente físico da situação, ou seja, o lugar onde ocorre, é fundamental para a ação no que tange o modelo de negócio aplicado, pois pode ocorrer influência da organização, sua estrutura, sua hierarquia, sua cultura, as ferramentas que podem ser usadas para ajudar na aplicação do modelo de negócios e todas as partes interessadas que podem estar envolvidas, como clientes, fornecedores, governo.

Por fim, existe a duração da situação, que define o início e o fim da mesma, ou seja, quando um envolvido decide cuidar da situação e quando considera que informações suficientes foram coletadas para que um modelo de negócio seja aplicado.

Feito tal, é nítido que existe relacionamento com os elementos constituintes de situação de gestão ou de uma situação qualquer caracterizados por Girin (1996), como na Figura 6 a seguir:

Figura 6 - Elementos da Situação



Fonte: Girin (1996, p. 43).

Com efeito, torna possível entender que é necessário que exista uma situação para que um modelo de negócio seja aplicado, uma vez que ele se desenvolve dentro de uma situação. Além disso, o indivíduo é responsável pela construção da situação, pois é ele quem identifica seu início e seu fim.

Conclui-se que, para realizar uma análise pragmática de tal trabalho, seja fundamental estudar os atos elementares nas situações, a fim de compreender os mecanismos, os efeitos, os usos inesperados e desviados de um modelo de negócios. E, a partir de uma perspectiva crítica ou reflexiva, compreender por que as ações podem ter êxito ou fracassar e como os atores (envolvidos) podem desviar instrumentos ou dispositivos em uma direção diferente da que foi originalmente estruturada pelo modelo de negócio.

Ao analisar o trabalho inicial, constatou-se que os dados empíricos não poderiam ser utilizados para fundamentar um estudo pragmático, tendo em vista que a sua elaboração foi realizada em um modelo estritamente funcionalista. Assim, a proposta da análise pragmatista tem por escopo identificar e discorrer sobre como seria realizado um estudo semelhante, incluindo a coleta de dados, adotando preceitos pragmatista, notoriamente quanto aos conceitos da justificação proposta por Boltanski e Thévenot, além da vida experienciada de John Dewey.

Boltanski e Thévenot (2006) são considerados um dos autores mais proeminentes na sociologia pragmática francesa, em sua obra mais importante: “Em justificação: e economia do valor” focam nas disputas e justificações na vida social. Os autores referem-se especificamente sobre os “momentos críticos” quando surgem as questões públicas que são disputadas por diversos atores. A questão central deste modelo é a sua análise de seis tipos específicos de mundos da justificação que os atores sociais se utilizam durante as disputas.

A abordagem pragmática, contrasta com a sociologia crítica proposta por Bourdieu na medida em que o pragmatismo tem sua distinção principal no método utilizado para a descrever a ação, concebendo o termo “ação” como algo amplo, incluindo praticamente todos os verbos pessoais, como exemplo: construir uma teoria, aplicar uma categoria, criar uma justificação, falhar em agir e assim por diante. Atividade e passividade, prática e discurso, ação e reflexão, são todas questões centrais para o pragmatismo. Em meio a tantas questões, como escolher uma estratégia descritiva ou explicativa? A originalidade do pragmatismo está na solução encontrada para esta pergunta, que remete ao pluralismo. No pluralismo o pesquisador é obrigado a construir sistemas de ações coerentes que podem ser atribuídas ao seu campo de estudo, assim tenta distinguir e descrever vários regimes de ação (BÉNATOUÏL, 1999).

A sociologia crítica de Bourdieu, por outro lado, considera que a ruptura com toda a construção social dos objetos é a única maneira adequada de construir esse objeto. Pressupõe a quebra com qualquer tipo de preconceito ou pressuposição durante qualquer tipo de questionamento sociológico. Este método tem como principal característica a sua capacidade

de autojustificação. Neste sentido, a estratégia de autojustificação é traduzida nos trabalhos de sociologia pela insistência no fato de que, o objeto sujeito à análise sociológica é justamente aquele resistente a ela (BÉNATOUIL, 1999).

Giulianotti e Langseth (2016) aplicaram o modelo de Boltanski e Thévenot para analisar as questões políticas e conflitos, ocorridos na ocasião dos preparativos para a realização das olimpíadas de Londres, ocorrida em 2012, especialmente quanto aos processos licitatórios inerentes aos preparativos para a realização do evento, fazendo, inclusive, comparações com a Copa do Mundo e Olimpíadas realizadas no Brasil, em 2014 e 2016, respectivamente. Para além do trabalho original de Boltanski e Thévenot, estabeleceram uma hierarquia de três níveis das justificações para cada grande ator “*big player*”, conforme exemplo disposto na Figura 7:

Figura 7 - Os três níveis dos seis mundos.



Fonte: Giulianotti e Langseth (2016, p. 146, tradução nossa)

Neste sentido, em formato semelhante ao que foi realizado por Giulianotti e Langseth, o escopo deste trabalho é realizar uma análise sobre o modelo de negócios utilizado pelas empresas consultados. Ao realizar uma análise pragmática, espera-se aprofundar a

compreensão do tema, principalmente pela consideração dos atores e das situações nas questões políticas e de disputa no mundo dos negócios, bem como suas justificativas.

Embora o trabalho anterior tenha realizado um relevante levantamento sobre o referencial acadêmico existente no Brasil sobre o modelo de negócios, o levantamento dos dados empíricos é severamente prejudicado pela construção de uma escala Likert, que não tem a capacidade de revelar dados cruciais para a análise que se pretende realizar quanto a construção do modelo de negócio e sua relevância para o sucesso das organizações estudadas. Assim, são aplicáveis no trabalho anterior as críticas ao modelo funcionalista, conforme sinalizam Giddens e Malinowski.

No intuito de preencher as lacunas da abordagem anterior, buscou-se identificar os principais atores - *big players* - envolvidos no processo de concepção e elaboração do modelo de negócios, assim, identificou-se no objeto de estudo o acadêmico e o empresário. O primeiro, como aquele que elabora e difunde no meio acadêmico a concepção do modelo de negócios, além de realizar treinamentos e capacitações no meio empresarial sobre o tema. O segundo, como o principal interessado e muitas vezes o criador do modelo de negócio estudado. Assim, busca-se compreender, por meio da teoria dos seis mundos de justificação de Boltanski e Thévenot, utilizados pelos *big players* para garantir seus interesses, especialmente nos momentos de disputa. A análise, sob a lente pragmatista, dos atores e de seus interesses, bem como suas interações é um dos novos escopos da pesquisa.

O pragmatismo e os preceitos da estratégia-como-prática, lançam uma abordagem teórica sobre a importância em priorizar aquilo que é efetivamente executado recorrentemente nas organizações, aquilo que se entende como prática. O princípio nestas abordagens, o que há de mais importante para a melhoria administrativa é justamente o encurtamento da distância entre aquilo que foi pensado, por meio da estratégia, por exemplo, e aquilo que é praticado, as ações enraizadas nas organizações, especialmente nos níveis mais baixos de suas estruturas hierárquicas. A tese do presente trabalho remete a noção de que a estratégia despreza, em essência, as questões orçamentárias. Na prática de gestão orçamentária, a estratégia é mais desconsiderada quanto menor for o distanciamento da unidade em relação ao gestor central do orçamento institucional.

Embora não tenha ficado claro o vínculo entre a participação na gestão orçamentária e o nível de comprometimento dos servidores, notou-se na maioria dos entrevistados uma grande dificuldade em abordar o tema. A ausência de profundidade das respostas, revela que a

maioria dos gestores ou desconhecem o tema ou pouca atenção deu à ele ao longo da sua gestão. O estigma da subjetividade e da impossibilidade de abordar essas questões demonstrou-se claro ao longo da realização das entrevistas.

3.5 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Conforme Silva e Menezes (2001, p. 20), do ponto de vista de sua natureza, uma pesquisa é aplicada quando: "objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais". Neste sentido, o projeto intenciona trazer alternativas que possam causar impacto na problemática proposta, principalmente quanto à melhoria da qualidade das IFES em favor dos seus *stakeholders*, como consequência da materialização do planejamento estratégico elaborado, indo ao encontro dos pressupostos da governança corporativa.

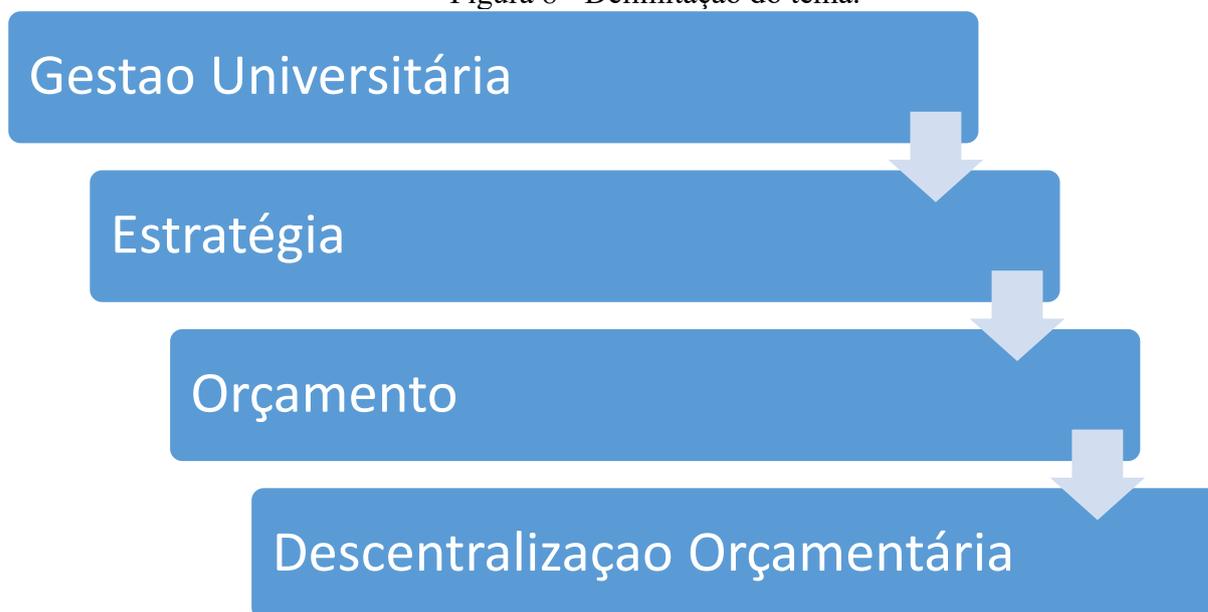
Com relação à forma de abordagem, ainda conforme Silva e Menezes (p.20) a pesquisa qualitativa:

[...]considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Desta forma, ainda que sejam levantados dados estatísticos, o projeto trará uma abordagem essencialmente qualitativa, a qual pressupõe a interpretação, em contraposição à mensuração, típica da abordagem quantitativa. No processo de interpretação, a visão de mundo do pesquisador é intrínseca às variáveis que permeiam o tratamento dos dados objetivos, e por consequência, os resultados da pesquisa. Isto quebra, naturalmente, a dicotomia entre o sujeito e o objeto. Neste sentido, Silva (2001, p. 20) caracteriza esta forma de abordagem como “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números”.

3.6 DELIMITAÇÃO

Figura 8 - Delimitação do tema.



Fonte: o autor.

3.6.1 Técnicas de coleta

Além das técnicas de coleta tradicionais, o método da TFD preconiza uma constante interação entre o objeto de pesquisa e o pesquisador, além disso não é almejada a neutralidade do pesquisador (STRAUSS; CORBIN, 1994). Neste sentido, a coleta de dados foi realizada essencialmente por meio de entrevistas e análise de documentos informados ou fornecidos pelos participantes. Estes dados empíricos eram coletados e provisoriamente verificado de forma concomitante (CASSIANI; DE ALMEIDA, 1999).

3.6.2 Fontes

As IFES foram escolhidas em função de critérios técnicos no sentido de que as IFES tenham um histórico de formação e uma prática de gestão orçamentária heterogênea, diversa. Abranger ao menos duas macrorregiões do Brasil de características socioeconômicas notoriamente distintas, além da possibilidade de melhor acesso às equipes responsáveis pelo orçamento. Buscou-se desta forma, uma IFES recente, criada em função do REUNI. Neste sentido, foi escolhida a UFFS, que foi criada em 2009, uma representante da rede de Institutos

Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSC), uma IFES pré-REUNI da região sul do Brasil (UFSC) e, finalmente, uma IFES pré-REUNI da região norte do país (UFPA).

Foram escolhidos como sujeitos da pesquisa os principais agentes responsáveis pela elaboração e acompanhamento do PDI, ou seja, os Pró-Reitores de Planejamento das IFES. Embora haja, uma pequena flutuação quanto aos papéis das Pró-Reitorias de Planejamento, as questões orçamentárias e relativas ao PDI, são de competência deste setor – 96,83% dos casos. Apenas duas IFES apresentam, até o ano de 2017, a atribuição da gestão orçamentária vinculada a Pró-Reitoria de Administração, UFRA e UFRPE.

3.6.3 Atores da pesquisa:

Em função da grande semelhança existente no processo legal/contábil inerente ao ciclo de gestão orçamentária anual, além dos sistemas de informação utilizados pelo Governo Federal no Brasil, os processos e estrutura organizacional acabam por refletir esta semelhança. Neste sentido, é possível deduzir que todas as IFES no Brasil possuem atores responsáveis pelas funções de planejamento e/ou orçamento objeto da presente pesquisa, conforme segue a descrição seguinte e ao Quadro 11.

- a) Responsável formal pela estratégia (todas as IES consultadas): normalmente o Pró-Reitor de Planejamento ou função similar.
- b) Responsável formal pela gestão orçamentária (IES objeto do estudo): normalmente o Diretor do Departamento de gestão orçamentária ou cargo similar.
- c) *Middle managers* (IES-base do estudo).
- d) Operadores do orçamento (IES-base do estudo).
- e) Usuário final (IES-base do estudo).

Quadro 11 - Atores entrevistados e *locus* das entrevistas.

Descrição	Entrevistados	<i>Locus</i>
Responsável formal pela gestão orçamentária	8	UFSC, IFSC, UFSS, UFPA.
<i>Middle Managers</i> (campi e institutos)	7	UFSC, IFSC, UFSS, UFPA.
TOTAL	15	

Fonte: o autor

No Quadro 11 demonstra-se o local das entrevistas, que por sua vez representa a sede da IFES, na qual o ator entrevistado exerce suas atividades.

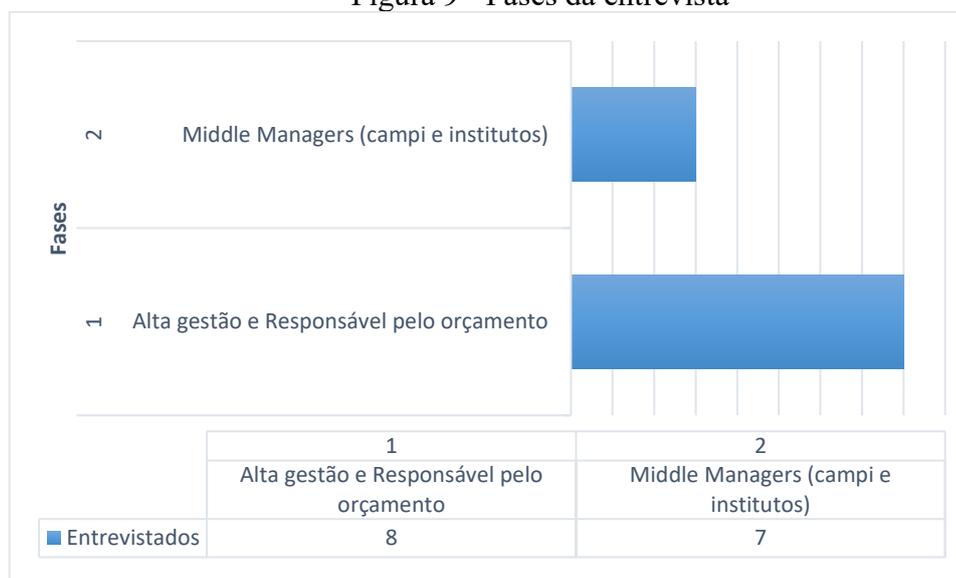
Quadro 12 - Fases da pesquisa

FASES	ATIVIDADES	OBJETIVOS
INÍCIO	Revisão da literatura Definição das questões de pesquisa	Definir os objetivos da pesquisa
DELIMITAÇÃO	Identificação do objeto de estudo Identificação dos limites do fenômeno estudado	Delimitar o objeto de pesquisa
COLETA	Coleta de documentos, realização de entrevistas e construção com participantes.	Coletar os dados e validar as interpretações.
ANÁLISE	Identificar as categorias conceituais	Construir proposições válidas Atingir a saturação teórica
LITERATURA	Comparação das proposições com a literatura existente	Reforçar a validação teórica
FECHAMENTO	Redação das considerações finais	Apresentar as conclusões da pesquisa e do modelo teórico.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Bandeira-de-Mello (2002, p. 73).

3.7 COLETA DE DADOS

Figura 9 - Fases da entrevista



Na Figura 9 são demonstradas as duas fases da entrevista, seguindo o método indutivo, iniciando pelas micro práticas da gestão orçamentária. A primeira fase da pesquisa dar-se-á com a inquirição na UFPA, IFES que sediará o estudo mais detalhado da presente pesquisa. Em seguida, o segundo grupo, no nível intermediário, os *middle managers* da gestão orçamentária com o responsável por esta função nos 10 campi e 25 institutos da UFPA. Ampliando o espectro

de análise para as quatro IFES visitadas (IFSC, UFSC, UFFS e UFPA) os responsáveis pela gestão orçamentária. Chegando ao topo da estrutura organizacional das IFES com as entrevistas dos Pró-Reitores de Planejamento ou cargo compatível na IFES.

Outra fonte crucial, se refere os sítios institucionais das IFES, nos quais foi possível obter todos os PDI das 63 Universidades Federais existentes no Brasil no ano de 2017, a exceção daquelas que, criadas recentemente, ainda não possuem um PDI aprovado pelo seu Conselho Superior, mas que apresentam plano de trabalho para redação deste documento obrigatório, também disponível em seus respectivos sítios na internet.

3.7.1 Coleta documental

Além do PDI das IFES, foram coletados das instituições objeto da pesquisa: decisões do Conselho Superior ou instância equivalente, normas que orientam o planejamento e execução orçamentária, registro de reuniões, leis que regem o orçamento, normativos de programas do Governo Federal.

3.7.1.1 Processo de Descentralização Orçamentária

Refere-se aos critérios e práticas utilizadas pelas IFES para realizar a distribuição dos recursos descentralizados pelo MEC para a unidade, no que tange as rubricas em que há algum nível de discricionariedade da instituição na sua aplicação. Excetuando-se, nesse caso, emendas parlamentares e demais programas e ações do governo que possuem aplicação definida, que os operadores do orçamento na IFES costumam chamar de “recursos carimbados”, como exemplo dessas ações/programas: Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), Planejamento Intergovernamental de Educação Escolar Indígena (PNEEI); Formação de Profissionais da Educação Básica em Educação Especial; entre outros.

Importante diferenciar da descentralização orçamentária realizada do MEC para IFES, que normalmente se chama “matriz ANDIFES”. Quando se refere à IFES em si, uma das IFES pesquisadas denomina “alocação interna de recursos”. Para fins do presente trabalho chamar-se-á “descentralização orçamentária”, para ambos os casos. No entanto, o objeto do estudo se concentra da distribuição interna de recursos, o que se torna claro no decorrer da pesquisa.

3.7.2 Entrevistas

Entrevista: definidos os sujeitos mais relevantes para a construção do PDI nas IFES como os Pró-Reitores de Planejamento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cada um dos participantes.

Na primeira etapa, que ocorreu, em sua maior parte, no período de março a junho de 2022, foram utilizados roteiros de entrevista semiestruturada (Apêndice B), devidamente autorizado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Brasil em processo cadastrado na “Plataforma Brasil”, cujo parecer final encontra-se no Anexo Único. Durante a realização das entrevistas, identificou-se como importante a busca por um diálogo menos formal, somente quando estabelecida uma relação mais coloquial se obtinham os dados mais aprofundados e que melhor refletiam meandros do *modus operandi* da IFES no que tange a gestão orçamentária e seus reflexos. Neste sentido, as entrevistas se iniciavam com a busca em estabelecer maior proximidade com o entrevistado, dialogando sobre aspectos corriqueiros, que impunham desafios e até mesmo situações engraçadas, situações comuns no cotidiano das IFES. Depois de estabelecida, alguma proximidade com o entrevistado, era iniciada aplicação do roteiro de entrevista semiestruturada que, por vezes, também se distanciava do foco da pesquisa, caso o nível de proximidade com o entrevistado fosse percebido como satisfatório, rapidamente buscava-se o retorno ao tema, às vezes, por meio da realização de outra pergunta que permitisse o retorno ao tema ou ainda pela realização da próxima pergunta do roteiro.

Os entrevistados assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que constitui uma das várias exigências do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFSC (Apêndice A).

Quadro 13 - Entrevistados e codificação

Grupo do Informante	Data	Informante (código)	Local/ formato	Duração	IFES
A	10/08/2019	1	Presencial	01:21:31	A
A	17/11/2020	2	Presencial	01:17:42	B
A	07/12/2021	3	Videoconferência	01:42:53	C

A	14/03/2022	4	Videoconferência	32:18	A
A	15/03/2022	5	Videoconferência	13:29	A
A	16/03/2022	6	Videoconferência	59:02	D
A	28/03/2022	7	Videoconferência	43:47	D
A	26/04/2022	8	Videoconferência	39:12	A
B	12/05/2022	9	Videoconferência	40:10	D
B	12/05/2022	10	Videoconferência	31:24	D
B	18/05/2022	11	Videoconferência	1:05:08	A
B	08/06/2022	12	Videoconferência	57:34	B
B	10/06/2022	13	Videoconferência	44:50	B
B	10/06/2022	14	Videoconferência	33:50	B
B	13/06/2022	15	Videoconferência	52:59	C

Fonte: Elaborado pelo autor

3.8 ANÁLISE DE DADOS

Na postura positivista, os fenômenos são analisados buscando-se a construção de uma relação de causa e efeito, desconsiderando variantes espaço-temporais. Os adeptos dessa abordagem acreditam que os resultados de suas análises são perfeitamente replicáveis, de tal forma que as conclusões de um autor seriam iguais às de outro, caso fossem seguidos os mesmos princípios metodológicos.

Na contramão desta estratégia metodológica de análise de dados, citada anteriormente, está o interpretativismo, formato escolhido para a análise de dados desta tese. Esta abordagem, tem como pressupostos: 1) a fenomenologia social, examina como os indivíduos experienciam o cotidiano e criam significado para suas ações; 2) formulações etnometodologias, combate a ideia de que as ações são externamente orientadas por regramentos ou externos ou internos, com o objetivo de observar como os próprios integrantes dos grupos estabelecem e reforçam a regularidade social, analisa a vida cotidiana em suas interações 3) análise por meio de princípios

foucaultianos, pondera o quanto os sistemas de poder/conhecimento, localizados histórica e culturalmente, constroem os sujeitos e seus mundos. Neste sentido, o resultado de uma análise de dados interpretativista é fruto da colocação de significados que o pesquisador atribuí aos fenômenos, da mesma forma que o fenômeno altera o pesquisador, estabelecendo assim um ciclo constante de interação sempre influenciados pelo espaço-tempo onde estão inseridos (GUBRIUM; HOLSTEIN, 2000).

Não foi possível a realização de uma imersão presencial nas Universidades objeto do estudo, como sugerem Burrell e Morgan (1979), pois no período de coleta de dados vivia-se um período pandêmico da Covid-19. Assim, as IFES estavam fechadas, sem a realização de qualquer atividade administrativa e/ou acadêmica. Por outro lado, as ferramentas de comunicação digital se tornaram uma prática comum e aceita sem restrições por todos os entrevistados em todos os setores das IFES abordados, incluindo áudio e vídeo. Em comparação com as entrevistas realizadas em formato presencial, nas de formato remoto, muito pouco foi perdido.

Quadro 14 – Comparação entre as vertentes objetivista e a construtivista da TFD.

OBJETIVISTA	CONSTRUTIVISTA
Suposições Fundamentais	Suposições Fundamentais
Assume uma realidade externa.	Assume múltiplas realidades.
Assume a descoberta de dados.	Assume a construção mútua de dados por meio da interação.
Assume que as conceituações emergem a partir de dados.	Assume que o pesquisador constrói categorias.
Considera a representação de dados normal.	Considera a representação de dados como problemática, relativista e parcial.
Assume a neutralidade, passividade e autoridade do observador.	Assume que os valores, prioridades, posições e ações do observador afetam as suas interpretações.
Objetivos	Objetivos
Busca atingir generalizações livres de contexto.	Vê as generalizações como parciais, condicional, e situado no tempo, espaço, posições, ações e interações.
Visa conceitualizações abstratas e parcimoniosas que transcendem o espaço histórico e situacional.	Tem como objetivo a compreensão interpretativa de dados historicamente situados.
Específica variáveis.	Especifica o intervalo de variação.

OBJETIVISTA	CONSTRUTIVISTA
Tem como objetivo criar uma teoria que se encaixe, funcione, tem relevância e é modificável. (Glaser)	Tem como objetivo criar teoria que tenha credibilidade, originalidade, ressonância e utilidade.
Implicações para análise de dados	Implicações para análise de dados
Vê a análise de dados como um processo objetivo Vê as categorias emergentes como formadoras da análise.	Reconhece as subjetividades ao longo da análise de dados. Reconhece que a co-construção dos dados molda o formato da análise.
Vê a reflexividade como uma fonte de dados viável.	Engaja na reflexividade.
Prioriza as categorias analíticas e a voz do pesquisador.	Procura e representar os pontos de vista opiniões dos participantes como parte integrante da análise.

Fonte: Morse (2016, p. 141)

A coleta e análise dos dados foi totalmente realizada pelo pesquisador principal, envolvendo a realização das entrevistas, a coleta documental, as observações no período pré-pandemia e a transcrição das entrevistas que foi confeccionada por terceiros. O material das entrevistas redundou em 210 páginas transcritas que foram analisadas linha por linha para cumprimento das etapas propostas pela TFD, quais sejam: microanálise e codificação aberta, codificação axial, codificação seletiva e confirmação, e validação da teoria.

3.8.1 Microanálise e codificação aberta

A primeira etapa da análise de dados na TFD, caracteriza-se pela análise detalhada, linha por linha, com o intuito de gerar categorias iniciais, incluindo suas propriedades e dimensões. Para reduzir as categorias, é realizada uma combinação das codificações aberta e axial. Ainda nesta etapa, são realizados questionamentos pelo pesquisador para embasar a formulação das categorias. Este processo é não-linear, assim é recorrente a necessidade em retornar aos dados brutos. Sem essa análise minuciosa dos dados seria notoriamente difícil atribuir dimensões relevantes e relacionar categorias e subcategorias de códigos, desta forma capturando meandros do objeto da análise (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Concluída a microanálise, segue-se para a codificação aberta. Nesta etapa, são criadas categorias de análise com base nos dados obtidos na microanálise. Neste trabalho, é possível

relacionar pontos de convergência ou divergência entre documentos, entrevistas, etc., que serão utilizados na elaboração dos conceitos sobre os fenômenos observados. O objetivo é obter amostragens suficientes para fundamentar o processo de codificação, dando forma às subcategorias.

Para cada entrevistado, foi criada uma codificação, no qual a primeira letra corresponde ao cargo (gestor orçamentário de nível alto - “A”, gestor orçamentário de nível intermediário “B”); em seguida, a numeração única da entrevista, baseado na ordem cronológica em que ela foi realizada; e finalmente, a sua instituição (A, B, C ou D) correspondendo, aleatoriamente, a uma das IFES onde foram realizados os procedimentos de coleta de dados, quais sejam: UFSC, UFFS, UFPA e IFSC. Por exemplo, usando dados hipotéticos, o Pró-Reitor de Planejamento (função “A”), Prof. X, foi o quarto entrevistado na respectiva etapa de coleta de dados e é vinculado à UFSC (hipoteticamente IFES “B”), assim seu código seria A4B.

Em diversos trabalhos, observou-se a demonstração explícita da instituição na qual o entrevistado está vinculado. No entanto, para o caso da presente tese, a divulgação da instituição do entrevistado iria praticamente apontar o seu nome, haja vista que à exemplo do cargo de Pró-Reitor, existe apenas um por IFES, o que comprometeria o anonimato constante no Termo de Conhecimento de Livre Esclarecido – TCLE, documento que estabelece critérios, direitos e deveres na relação pesquisador-entrevistado. Neste sentido, optou-se pela criação de variáveis (A-D) para referenciar as IFES dos entrevistados. Em seus arquivos, o pesquisador estará de posse, no prazo estabelecido pelo TCLE, de uma tabela contendo os nomes, cargos e instituições dos entrevistados.

Quadro 15 - Exemplo de codificação aberta da entrevista A2B.

Unidade de análise da entrevista do informante A2B	Códigos Preliminares	Categoria
Todos esses, na elaboração do PDI e na colaboração pra elaboração dos PDUs, foram feitos capacitações, foram feitas reuniões, tudo isso pra... trabalhar praticamente em paralelo com a unidade. Porque muitas unidades também são novas, no sentido de trabalhar o planejamento, né, não tinha, teoricamente não tinha essa	Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); ferramentas acessórias ao PDI; estratégia; planejamento tático; Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU); Participação no processo de elaboração da estratégia.	Estratégia-como-prática

<p>cultura com a gente ter ciclos, só dois ciclos praticamente de PDU. Então algumas unidades não tinham tanto a expertise, então a gente contribuiu e a partir daí houve todo um trabalho pra o desenvolvimento desses planos. Do primeiro ciclo pro segundo já teve um grande avanço, e a gente pretende do segundo pro terceiro que também tenha esse avanço.</p>		
--	--	--

Fonte: o autor.

Vale lembrar que, mesmo utilizando um *software* (Atlas.ti versão 22) para dar suporte a análise de dados, a codificação e análise de dados foram realizados manualmente, linha-por-linha, o que redundou em um trabalho que demandou muito tempo e foco para construção das categorias de análise e conexões entre as falas dos entrevistados e destes com a documentação institucional, neste esforço, não há ainda, *software* capaz de fazê-lo.

3.8.2 Codificação axial

Esta etapa tem por objetivo prover explicações mais precisas e completas sobre o objeto de pesquisa. Envolve atingir um nível maior de abstração por meio do estabelecimento de relações e delineando categorias principais de análise ou constructos em torno dos quais os conceitos giram. Esta deve ser a base para a construção da teoria. Por meio da codificação axial o pesquisador cria categorias ao especificar aquilo que fundamentou o surgimento delas (ARABI; KHALILNEJAD; HASHEMI, 2015).

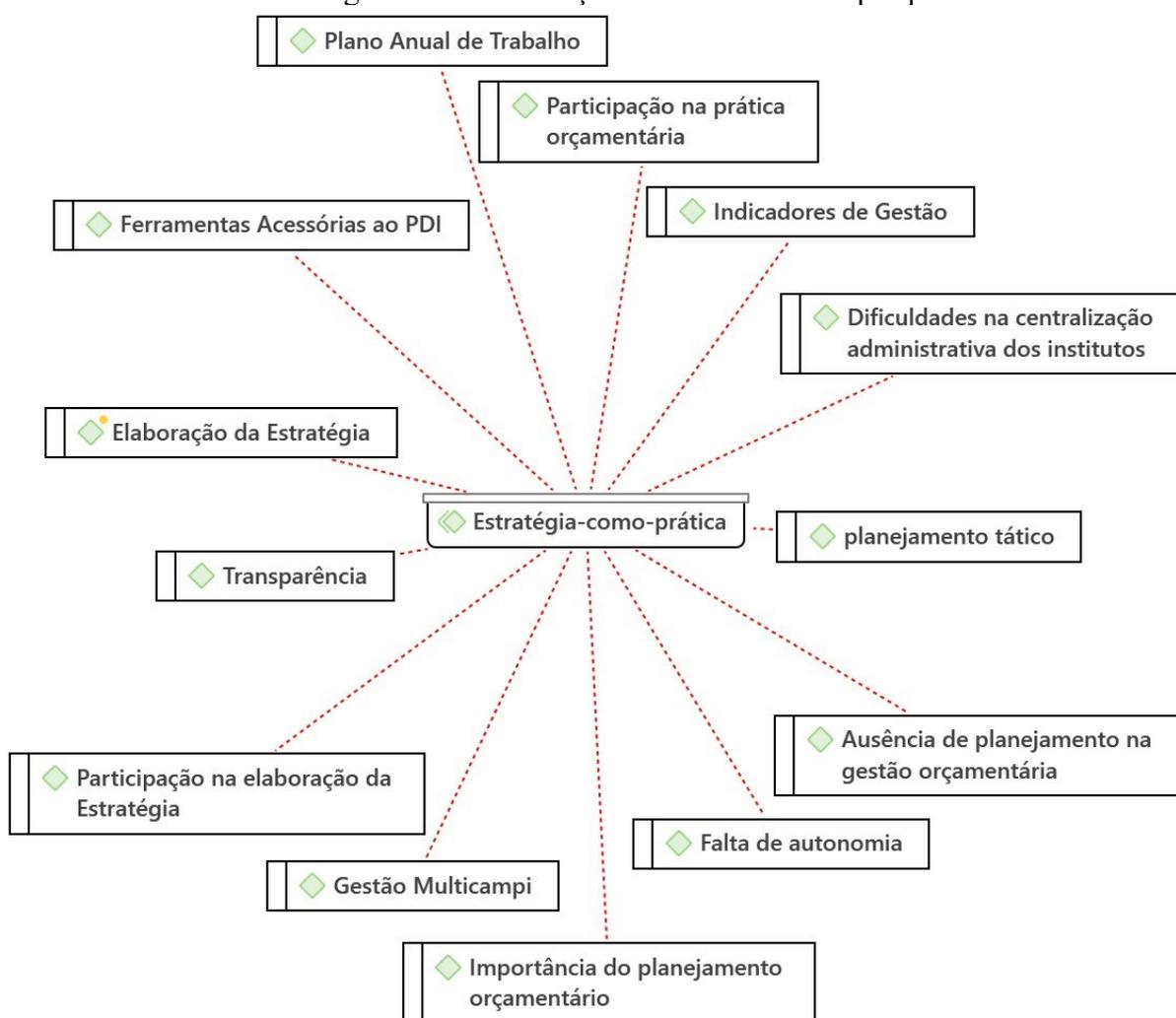
A codificação axial relaciona categorias com suas subcategorias por meio do “paradigma de codificação” de condições, contexto, ação ou estratégias de interação e consequências. As relações hipotéticas propostas dedutivamente são verificadas repetidamente contra os dados de entrada, enquanto o desenvolvimento de categorias continua à medida que os dados se acumulam. A codificação seletiva ocorre nas fases finais do estudo. (CASSELL; CUNLIFFE; GRANDY, 2017, p. 21).

Em função do grande número de conceitos criados, principalmente na redação de memorandos, estes conceitos foram reorganizados, muitas vezes recorrendo-se novamente aos dados primários no intuito de criar uma ideia principal e construir as suas principais conexões com os conceitos desenvolvidos, buscando validá-los ou não. Interessante observar que as IFES

vivenciam no seu cotidiano administrativos ditames legais notoriamente semelhantes, mas a forma como as IFES endereçam essas exigências são muito distintas.

Na figura 10 é demonstrado um exemplo da codificação axial, no qual um tema central, ou seja, a estratégia-como-prática foi definida como uma categoria que contém diversos códigos. Cada código agrupa as citações dos entrevistados em um único tema. Depois disso, foi estabelecida a relação entre os códigos, quais sejam: “é propriedade de”, “contradiz”, “é parte de”, “é causa de”, “é um” e “está associado com”.

Figura 10 - Codificação axial realizada na pesquisa.



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados empíricos da pesquisa.

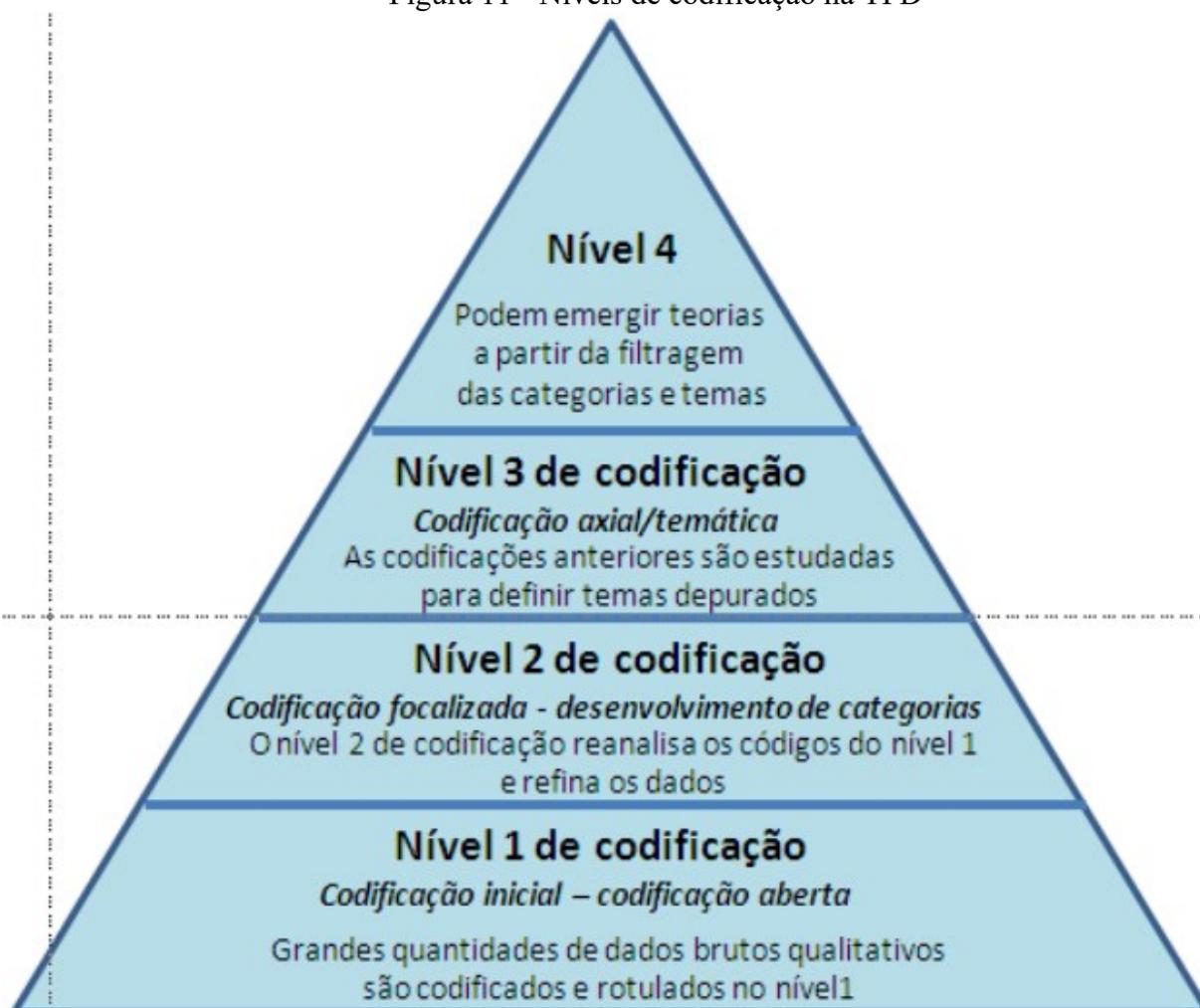
A figura 10 demonstra os códigos identificados nas falas dos entrevistados que se relacionaram a categoria “Estratégia-como-prática”, inicialmente alguns códigos foram

unificados – *merge*, outros renomeados. Além disso, alguns dos códigos exemplificados nesse caso, também compuseram o leque de códigos de outras categorias. Esse processo de iteração inaugura a próxima e última fase de codificação: a seletiva.

3.8.3 Codificação seletiva

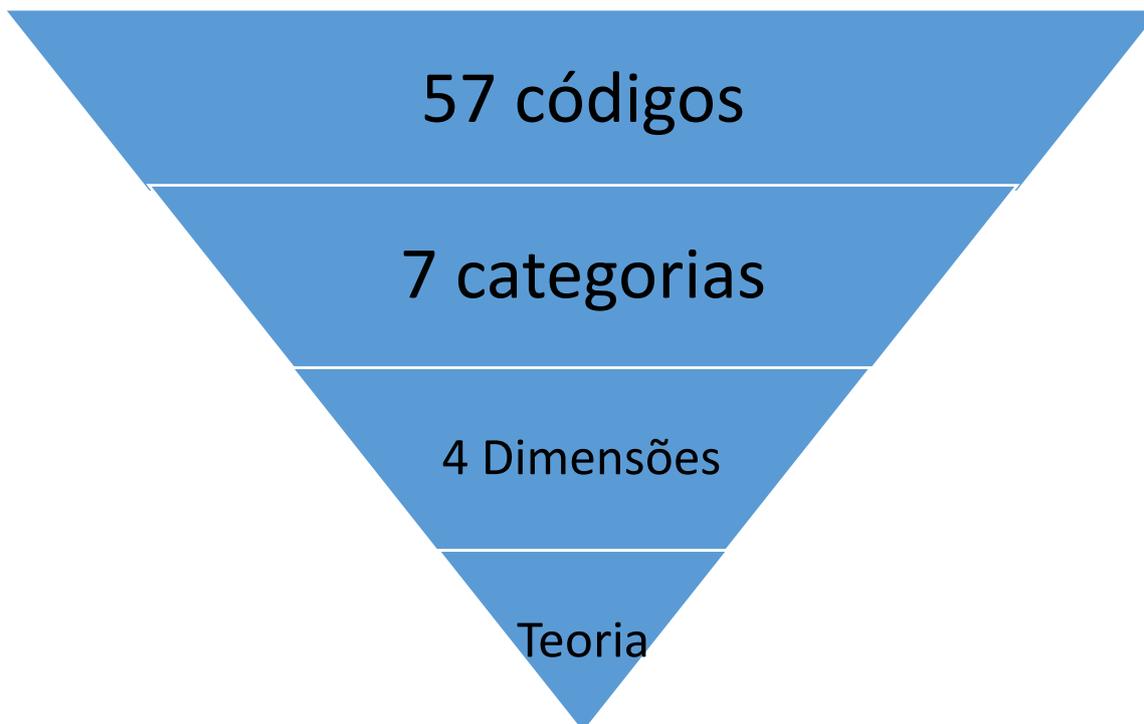
O principal objetivo desta última etapa é aprimorar, comparar e aprimorar as categorias criadas com base nas etapas anteriores.

Figura 11 - Níveis de codificação na TFD



Fonte: Tjitra (2012 *apud* GONZALES, 2017, p. 156)

Figura 12 - Resultados do processo de codificação e refinamento utilizando o *Software Atlas.ti 22*.



Fonte: elaborado pelo autor por meio do *Software Atlas.ti 22*.

4 PROPOSIÇÃO TEÓRICA

Na exposição deste capítulo optou-se por não separar a apresentação por IFES, no intuito de preservar os entrevistados e propor uma teoria que não apresentasse um caráter casuístico, ou seja, apenas o reflexo de cenário específico de uma IFES. Ainda que a proposição não seja automaticamente replicável a qualquer IFES, considerou-se que a análise da teoria objeto desta tese possa contribuir para a melhoria da gestão nessas instituições, principalmente no que concerne a estratégia e suas interações com o orçamento. De forma análoga, assim como o oxigênio é um elemento fundamental para a produção da energia no corpo humano, o orçamento é peça primordial para que as IFES possam cumprir sua missão institucional.

Primeiro contato com dados empíricos na presente pesquisa foi analisar o PDI de todas as instituições federais de ensino superior, nessa análise identificou-se que a maioria das universidades federais não fazia nenhuma menção às questões orçamentárias neste documento que além de obrigatório, configura o principal expoente da estratégia das IFES. Esta ausência implica na inexistência de uma relação entre a estratégia e o orçamento. Para compreender este problema, foi revisada a literatura.

O objetivo principal do *software* Atlas.ti 22, utilizado na pesquisa, é estabelecer conexões entre os dados. Neste sentido, buscou-se atingir, em termos de aplicação prática e cotidiana nas IFES, a ligação entre estratégia e planejamento qualquer gestor deste tipo de organização, se lhe fosse perguntado se é importante que a estratégia da sua instituição contemplasse ações orçamentárias, certamente a resposta seria positiva. No entanto, a pergunta complexa de ser respondida é como atingir este objetivo. O conteúdo do presente capítulo não será suficiente para responder completamente esta pergunta, mas ensinar questionamentos julgados importantes e relatar aspectos positivos e negativos das práticas realizadas, conforme relatadas pelos entrevistados, todos servidores das IFES nas quais a pesquisa foi realizada.

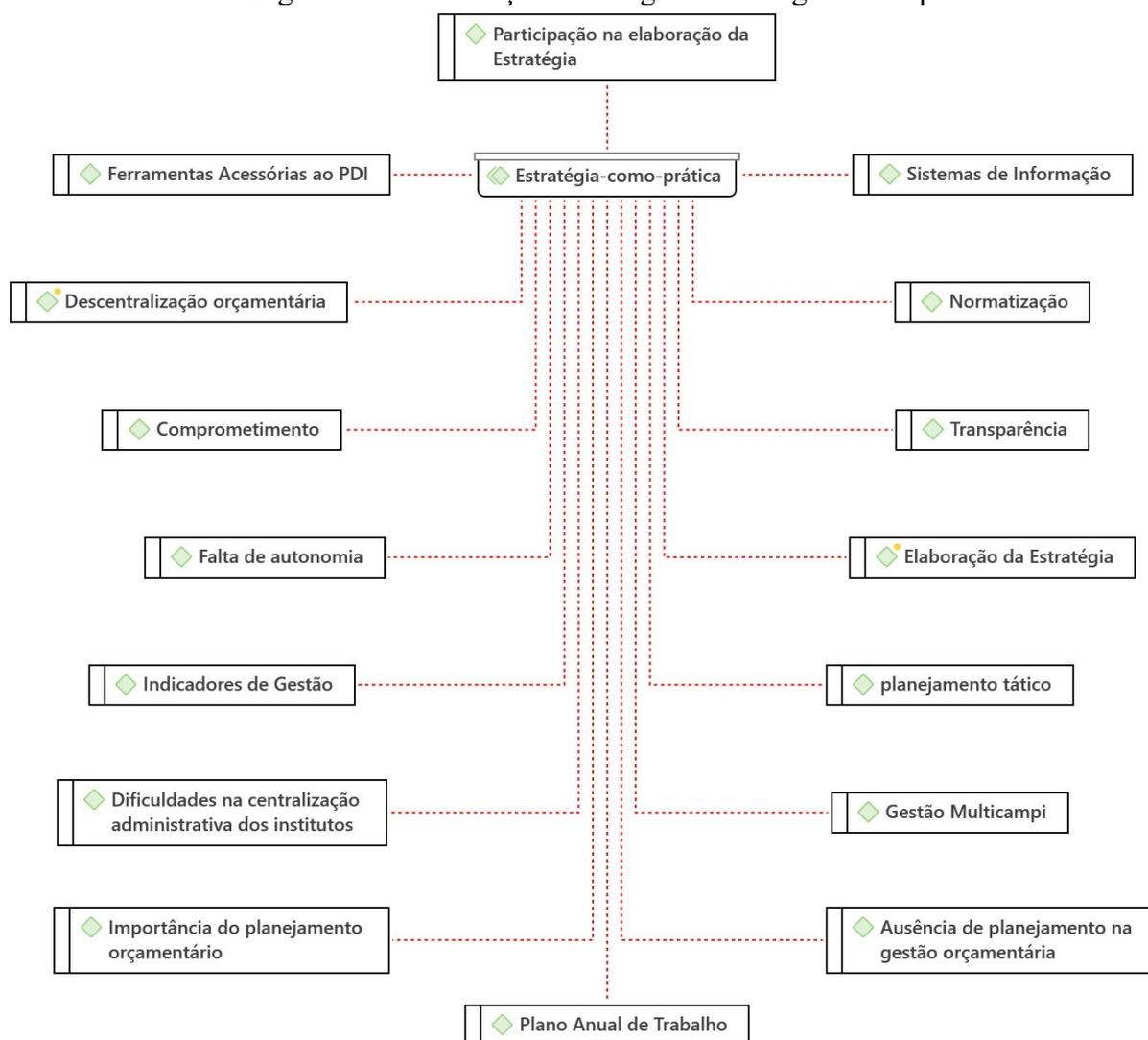
4.1 A ESTRATÉGIA-COMO-PRÁTICA NAS IFES PESQUISADAS

Conforme apregoa Jarzabkowski (2009), a estratégia não é algo que a organização tem, mas algo que ela faz. Este conceito coaduna com aquilo que é observado na epistemologia pragmática, a doutrina da prática. Assim, considerando estes preceitos, buscou-se, no levantamento dos dados empíricos, identificar os processos, as percepções e os processos das IFES pesquisadas que refletissem aquilo que elas realmente fazem repetidamente nas suas respectivas estratégias. Em todas as instituições objeto de análise, o PDI era o documento que materializava suas estratégias. Conforme relata o entrevistado A8A:

É porque assim ó, o PDI ele é um documento orientativo, né, vamos dizer assim. Ele é um documento que né, tá lá, tem a missão, os valores, tem os objetivos estratégicos. Então tudo que é ligado aí a um planejamento estratégico, que o nosso planejamento estratégico tá dentro do PDI. Então tem a parte de planejamento estratégico dentro do PDI. É essa parte aí é que é linkada aí à questão do orçamento. Apesar de não ter dentro do PDI só aparece, ele aparece mais é, não aparece a execução em si, né. Então ele tá naquela estrutura mesmo mais legal, né.

No entanto, conforme relata o mencionado entrevistado, é um documento “de gaveta”. A expressão refere-se a qualquer legislação, documento ou processo que existe apenas para cumprimento de um dispositivo legal ou para escamotear a real prática institucional. Em vários relatos é mencionado o “PDI de gaveta”, ou seja, que o PDI de uma IFES não reflete o cotidiano institucional ou ainda a estratégia praticada, embora formalmente seja o documento que representa a estratégia, pois não há outro dispositivo que cumpra este papel. Este relato se aplica em apenas uma das quatro IFES consultadas, pois nas demais constatou-se que o PDI servia de base para várias outras iniciativas e práticas, inclusive com a criação de outros documentos setoriais, abrangendo um período mais curto de tempo, normalmente um ano, confeccionados em unidades abaixo do nível das Pró-Reitorias, principalmente as Unidades Acadêmicas e os *Campi* no interior de seus respectivos estados. Como exemplo destes documentos que descentralizavam a estratégia, estão o Plano Anual de Trabalho (PAT) e o Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU). Esta rotina, quando efetivamente executada, descentraliza a estratégia e torna o PDI um documento mais representativo e importante, para que a IFES tenha maior capacidade em realizar o que foi estipulado em sua estratégia.

Figura 14 - Codificação da categoria estratégia-como-prática.



Fonte: redigido pelo autor por meio do software Atlas.ti 22.

4.1.1 PDI e seus Instrumentos acessórios ao PDI

Observou-se que as IFES que tinham melhores níveis de vinculação entre a estratégia e orçamento eram aquelas que tinham uma prática efetiva de realização de algum tipo de processo de planejamento periódico não superior a um ano. Outro aspecto interessante, é que se faz necessário o uso de estimativas.

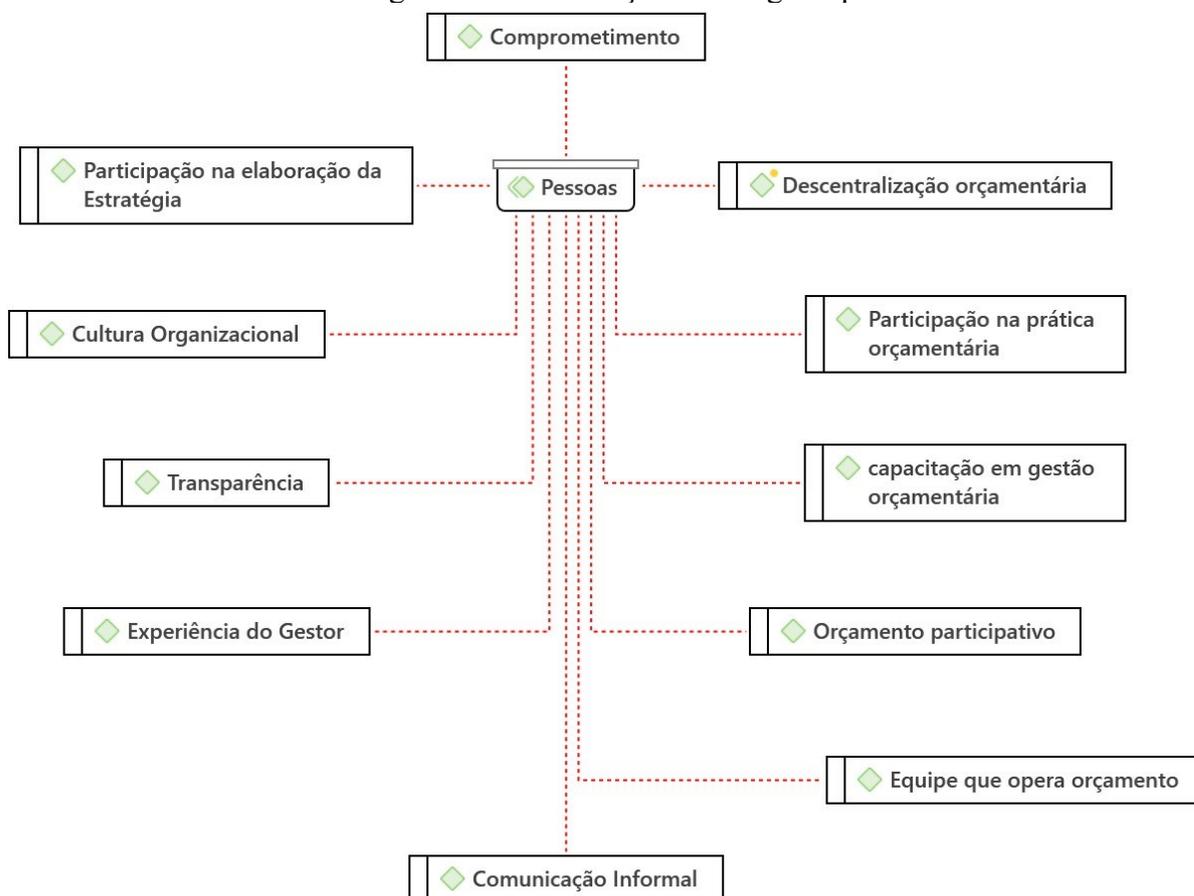
O IFSC utiliza um documento chamado Plano Anual de Trabalho (PAT). Nele estão contidas as ações orçamentárias previstas para aquele exercício - o detalhamento, capilaridade e participação nesse documento, se mostrou muito mais efetiva que a estratégia constante no PDI. Esta observação corrobora a noção que o planejamento orçamentário é mais eficiente

quando o horizonte temporal é mais curto - um ou dois anos - em relação ao PDI, que segundo Sant'Ana (2017) normalmente tem a duração de cinco anos.

4.2 PESSOAS

Inesperadamente, a formação dos entrevistados não apresentou relação direta com a seu desempenho e capacitação nas áreas de orçamento e gestão; esta avaliação foi subjetivamente percebida pelo pesquisador ao longo da entrevista em termos de conhecimento de meandros operacionais do seu setor, processos orçamentários, inclusive com a legislação e sistemas de informação e liderança.

Figura 15 - Codificação da categoria pessoas.



Fonte: redigido pelo autor por meio do *software* Atlas.ti 22.

4.2.1 Do comprometimento e da capacitação do gestor

Um dos entrevistados demonstrou notório saber sobre meandros da gestão orçamentária do seu Campus, o que redundou em práticas efetivas de descentralização e participação na elaboração da estratégia e na execução orçamentária, ainda que institucionalmente a política de descentralização orçamentária não fosse bem definida, a sua atuação foi capaz de suplantar, em vários aspectos, essa defasagem.

4.2.2 Equipe que opera orçamento

Os entrevistados foram uníssonos em considerar a equipe que trabalha no órgão central de gestão orçamentária, altamente capacitada e comprometida. Da mesma forma, apresentaram a dificuldade técnica das unidades descentralizadas, especialmente os campi, em trabalhar com os sistemas inerentes ao orçamento, como exemplificado na fala do entrevistado A2B.

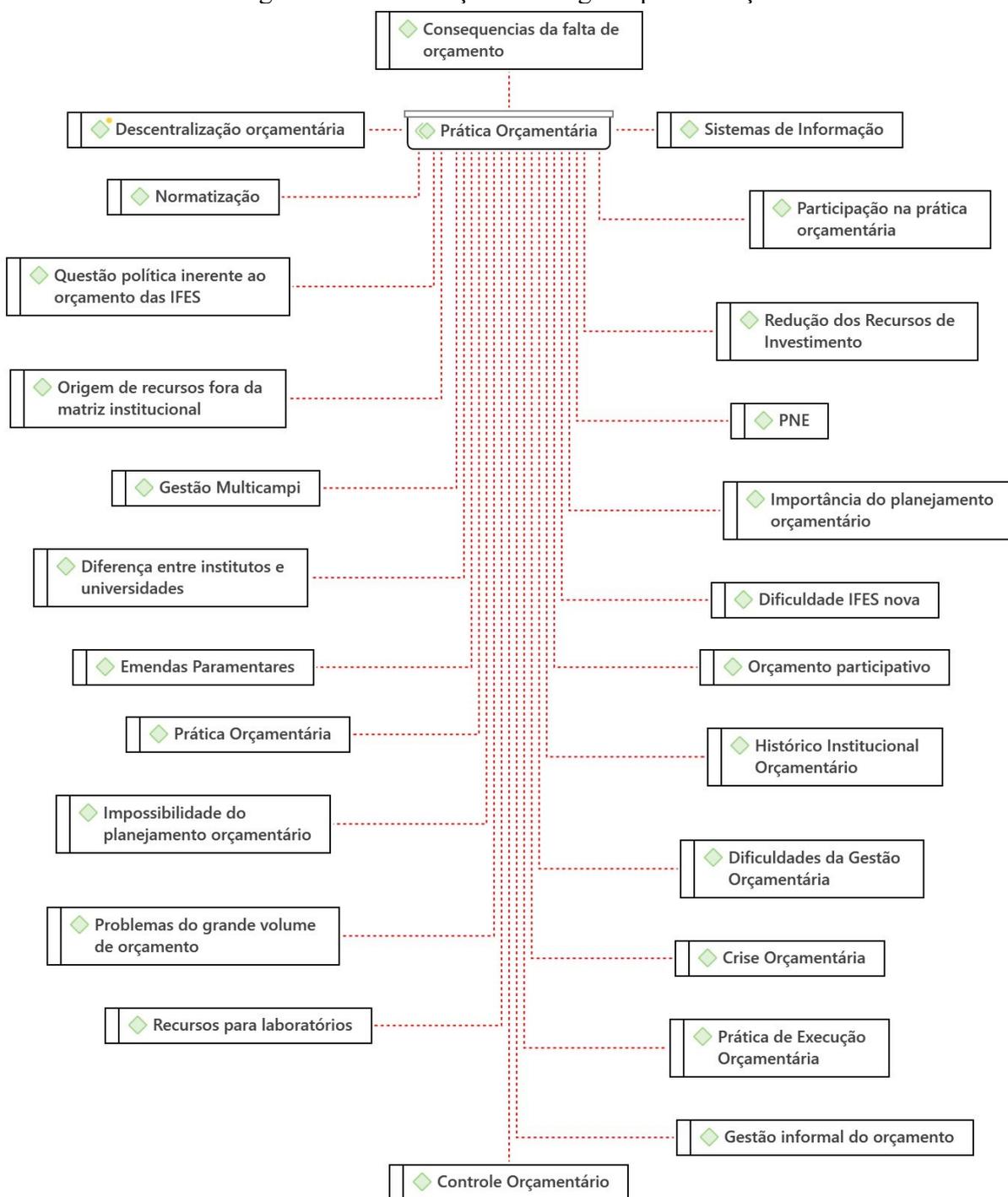
Então por algum motivo a nossa equipe de TI com a equipe de execução da PROAD eles ainda não conseguiram, não sei se são parâmetros técnicos do programa em si, mas é um exemplo de uma situação que ocasiona toda essa demora na indenização de alguns projetos com o SIPAC. E isso já tava atrapalhando essa questão da descentralização também.

Ou ainda na fala do entrevistado B15C:

Mas nós ainda estamos utilizando planilhas paralelas, que é o caso de uma planilha no Google Drive

4.3 PRÁTICA ORÇAMENTÁRIA

Figura 16 - Codificação da categoria prática orçamentária.



Fonte: redigido pelo autor por meio do *software* Atlas.ti 22.

4.3.1 Das obrigações na prática orçamentária

Vários elementos da prática orçamentária são ligados a obrigação legal da instituição, a exemplo do PDI, elaboração de indicadores do TCU, Gestão de Riscos, entre outras demandas administrativas que tornaram-se ao longo dos anos obrigatórias e sua execução é fiscalizada pelos órgãos de controle como o TCU, CGU, Auditoria Interna e quando levantados indícios de crime até mesmo a Polícia Federal.

4.3.2 Orçamento participativo

O entrevistado A3C alegou que o processo de participação na gestão orçamentária é muito comprometido em função do desconhecimento sobre como se operacionaliza a gestão orçamentária. O processo de participação não trazia nenhuma melhoria efetiva ao processo e quem estava apresentando o orçamento, na verdade, apenas buscava sua validação.

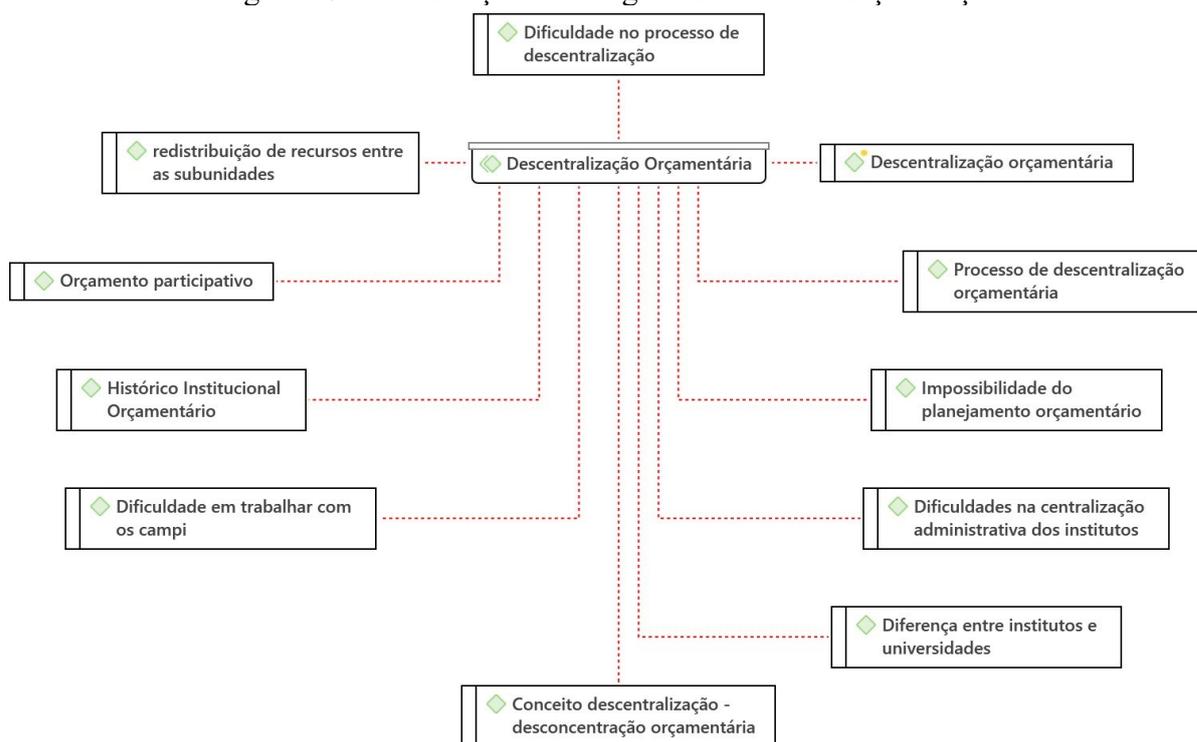
A entrevistada B12B entre outros entrevistaram apresentaram a percepção de que participação da comunidade acadêmica traria resultados pífios para a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos. A principal justificativa é que as pessoas não têm conhecimentos básicos sobre questões orçamentárias ou ainda de que os pedidos ficariam superestimados em relação a dotação orçamentária da IFES.

Para que a participação seja efetiva é necessário que ela seja institucionalizada, tanto por meio de sistemas de informações como, principalmente, com processos que façam parte da prática administrativa da IFES.

4.4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O processo de descentralização orçamentária deve ser compreendido em duas partes essenciais: a primeira refere-se a etapa de planejamento, a qual ocorre no ano anterior ao exercício corrente e se expressa pela obrigação legal das IFES em confeccionarem a Proposta Orçamentária (CF, arts. 165 a 167; Lei nº 4.320/1964.). A segunda etapa ocorre simultaneamente ao exercício corrente, quando algumas decisões acabam por aplicar recursos de forma diferente daquela prevista na Proposta Orçamentária.

Figura 17 - Codificação da categoria Descentralização Orçamentária



Fonte: redigido pelo autor por meio do software Atlas.ti 22.

Antes de descrever o processo de descentralização praticado nas IFES consultadas, é importante destacar algumas generalidades que se aplicam nos quatro casos pesquisados. Os trechos das entrevistas foram apresentados no sentido de ilustrar, pois na maioria dos casos a ideia é replicada em várias delas.

- a) A prática de descentralização orçamentária nas IFES é mutante, ou seja, não é estática. Isto quer dizer que embora a estrutura regulatória do processo orçamentário (normas legais, resoluções do conselho, mapeamento de processos, etc.) se mantenha a mesma, a prática se altera conforme o cenário, a exemplo de crise orçamentária como a experienciada pelo Brasil a partir de 2014 ou a pandemia da covid-19 a partir de 2020. Na fala do entrevistado A2B: “A partir do momento que a universidade começou a ter uma redução drástica de recurso de capital, essa matriz ela só foi trabalhada em cima do custeio”.
- b) Em cenários de redução orçamentária a centralização dos recursos é intensificada, conforme fala do entrevistado A2B, “levando em consideração que (inaudível) não compro computador por menos de seis mil reais. Não adianta nada passar pra unidade quinhentos, seiscentos reais”.

- c) Algumas práticas na execução orçamentária não atendem estritamente aos critérios legais estabelecidos, mas atendem à princípios da administração pública como o da eficiência e da supremacia do interesse público. Neste sentido, constata-se a necessidade na alteração de normas que acabam por “engessar”, ou seja, dificultar o andamento dos trabalhos da equipe administrativa que já é sobrecarregada pelo excesso de regulações de controle estabelecidas para a administração pública e fiscalizada por instituições como a Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).
- d) A descentralização orçamentária é mais efetiva quando existem procedimentos estabelecidos que envolvem a participação na elaboração da estratégia o que remete a conclusão de que para melhorar o processo de descentralização orçamentária, também é necessário o estabelecimento de um processo participativo de construção da estratégia. Conforme ilustrado na fala do entrevistado A2B “Isso tem unidades que ainda não têm essa percepção. Que só vão saber durante, na prática isso. Então ele tá trabalhando que isso exista dentro das unidades pra o planejamento realmente vir lá desde o início, e isso tendo etapas que podem incluir orçamento, que podem incluir outras atuações também”.
- e) A economia de escala e custo dos processos licitatórios são umas das razões apontadas para não realizar um modelo de gestão orçamentária mais descentralizado.
- f) Os sistemas de informação exercem um papel primordial sobre o processo de descentralização orçamentária. A falta de treinamento nas unidades de servidores para operar os sistemas do Governo Federal usados para a gestão orçamentária, é apontada como uma grande dificuldade das unidades descentralizadas, como campi ou departamentos/centros acadêmicos, conseguirem executar orçamento descentralizado. Além disso, os sistemas desenvolvidos na própria IFES, para a gestão orçamentária trazem mais flexibilidade e confiabilidade ao processo de descentralização. Todas as IFES consultadas utilizam o sistema desenvolvido pela UFRN, mas nenhuma delas utiliza o módulo de orçamento como sistema principal para gerir o orçamento. A importância do sistema de informação apontada pelos entrevistados foi tamanha, que foi criada uma seção na tese específica para tratar deste tema.

4.4.1 Problemas do excesso de centralização orçamentária

Uma das IFES pesquisadas relatou o risco em uma prática orçamentária excessivamente centralizada, principalmente em virtude da possibilidade de um gestor atuar na

cessão de recursos, com motivação proeminentemente política, o que prejudicaria, sobremaneira, a efetividade do gasto público.

Três, das quatro IFES consultadas, relataram grande dificuldades em diminuir o excesso de centralização orçamentária na alta gestão, em função das restrições orçamentárias vivenciadas nos anos a partir de 2014, pois houve nesse período uma drástica redução do recurso de capital e quanto ao recurso de custeio, embora tenha sido mantido, quando retiradas as despesas de uso comum, como energia elétrica, vigilância, limpeza, etc., pouco recurso sobrava para realizar o processo de descentralização. Desta forma, a pulverização destes escassos recursos, implicaria na impossibilidade dos setores em fazer qualquer coisa. Neste cenário, estas IFES relataram preferir fazer uma gestão mais centralizadas, para de maneira discricionária, atender esta ou aquela demanda. Conforme exemplo na fala do entrevistado A2B:

Eu não tenho sobra. Primeiro que eu não tenho sobra pra poder destinar esse recurso. E hoje em dia a unidade, o valor que ela recebe é só pra manter a unidade. Ela não consegue desenvolver uma coisa a mais com o dinheiro que ela recebe. Na maioria das vezes, né. Então hoje em dia é o que, a matriz interna da universidade é pra manter a unidade, é pra fazer as manutenções que ela precisa, é pra comprar os insumos que ela precisa. Ela desenvolve, ela cresce (inaudível) que as pró-reitorias oferecem. É um LABINFRA, que ela melhora o seu laboratório, é um programa de pós-graduação que recebe recurso. Isso que faz a universidade crescer. Não é o recurso que a gente distribui pra essas unidades. Isso é só pra manter a unidade. Só que a partir do momento que o meu recurso que eu recebo lá do MEC começa a cair, tudo vai começar a cair. Os meus projetos eu vou atender menos, né. As unidades eu vou ter que dar menos, já vão começar a ter retrocesso a respeito de infraestrutura, de pagamento até de bolsistas, pra tutores. Isso tudo vai dificultar. Tudo vem do orçamento. Nesse momento que a gente vive pelo menos, né. Eu não sei, eu não peguei entre aspas a fase que tava pra cima, mas nesse momento tudo gira em cima do orçamento. Se eu não tenho, é mais dificultoso.

Outra situação também relatada, se refere a falta de conhecimento dos integrantes das unidades descentralizadas, especialmente os campi do interior, sobre os procedimentos inerentes ao planejamento e execução orçamentária, como a utilização do SIAFI, emissão de nota de empenho, operação do Tesouro Gerencial, entre outros sistemas ligados a esta área. Assim, estas operações acabam mantidas no órgão central, normalmente o campus-sede da IFES, o que acaba por perpetuar a centralização do orçamento.

4.4.2 Dependência da trajetória – *path dependence*

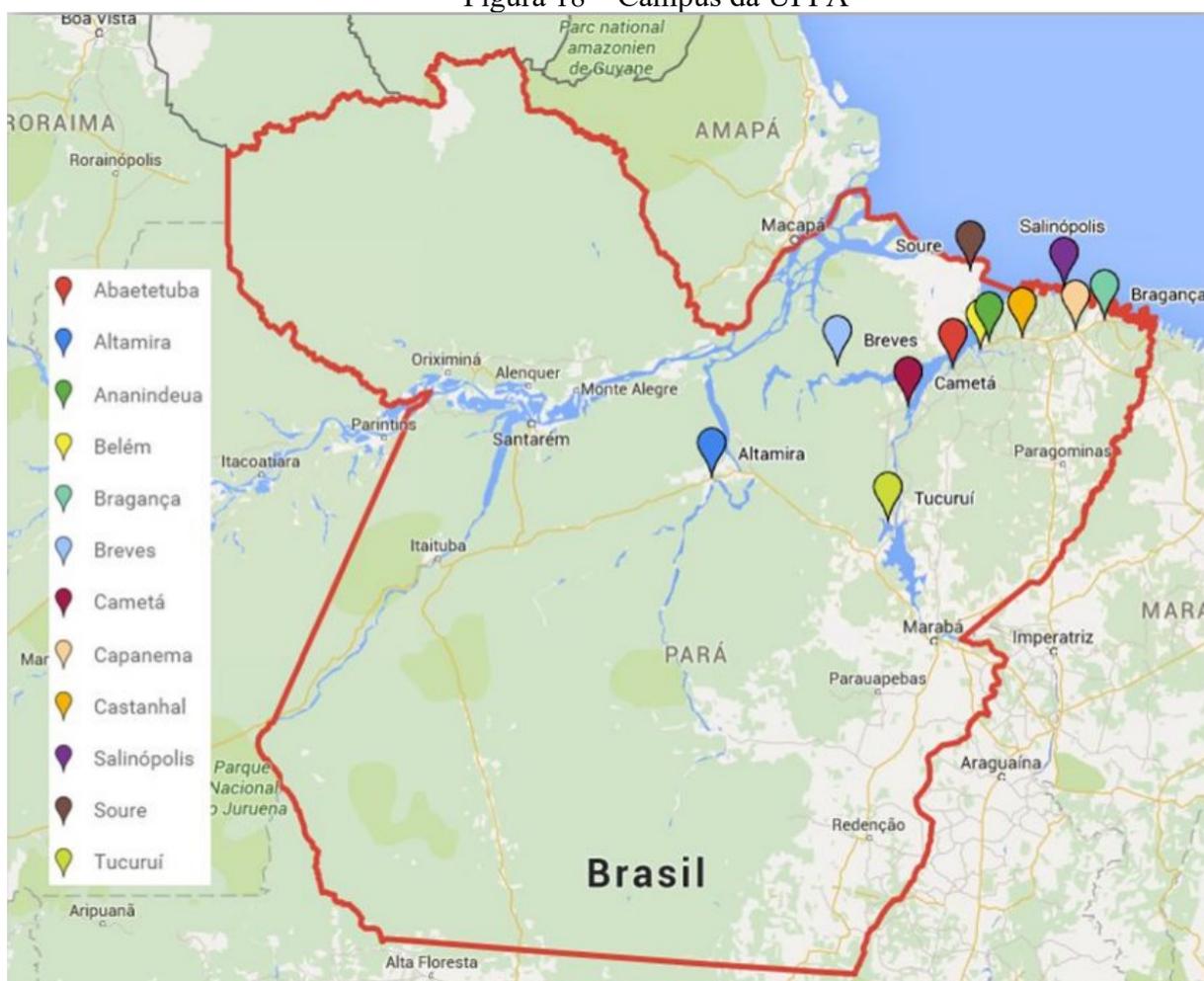
Parece que o histórico institucional exerce uma influência muito significativa sobre o estado atual de gestão orçamentária nas IFES pesquisadas. No caso dos institutos federais, eles iniciaram com o modelo de gestão orçamentária descentralizado, ou seja, os campi gerenciavam os seus orçamentos de forma independente da sede e depois passaram a fazer uma gestão orçamentária centralizada. Por outro lado, nas universidades federais, o fenômeno foi inverso. A gestão orçamentária era essencialmente centralizada e depois, com o amadurecimento da gestão, identificou-se a necessidade de que mais atores fossem envolvidos no processo de gestão orçamentária, então ela passou a ser mais descentralizada.

Em quanto os institutos estavam historicamente mais preparados para gerenciar o orçamento em termos de experiência e utilização dos sistemas, servidores aptos a gerenciar questões orçamentárias, execução de processos licitatórios e assim por diante. Nas universidades, os campi, especialmente aqueles mais afastados da sede e/ou aqueles de pequeno porte, demonstraram muita dificuldade em realizar todos os trâmites inerentes ao planejamento e execução orçamentária.

4.5 A UFPA

A UFPA é uma das maiores IFES do Brasil, contando com 572 cursos e 38.401 alunos na graduação e 9.424 alunos na pós-graduação com 200 cursos. Foi fundada em 1957, pelo então presidente Juscelino Kubitschek. Iniciou suas atividades com cursos legados de faculdades estaduais, federais e particulares existentes no município de Belém, quais sejam: Medicina e Cirurgia, Direito, Farmácia, Engenharia, Odontologia, Filosofia, Ciências e Letras, além de Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais. Dado o grande porte da UFPA, bem como do tamanho territorial do estado do Pará, a UFPA deu origem à outras duas IFES. A) A Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) com a incorporação do Campus de Santarém da UFPA e da Unidade Descentralizada Tapajós da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), conforme Lei nº 12.085 de 05/11/2009; e b) A Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), conforme Lei nº 12.824 de 05/06/2013. Segue abaixo os campi que permaneceram sob a gestão da UFPA após seu desmembramento:

Figura 18 – Campus da UFPA



Fonte: UFPA/PDI (2022).

A UFPA possui grandes desafios na gestão multicampi, não somente pela quantidade de campi no interior (ao todo são 11 mais a sede na cidade de Belém), mas pela extensão territorial do estado do Pará, inclusive com grande dificuldade de deslocamento para alguns campi que encarece a logística de construção e manutenção.

Quadro 16 – Visão geral da UFPA no ano-base de 2021.

Descrição	Número
Alunos na Graduação	38.401
Cursos de Graduação	572
Alunos na Pós-Graduação	9.424
Cursos de Pós-Graduação	200

Descrição	Número
Docentes	2.498
Técnicos-Administrativos	2.473
Recurso total	R\$ 1.597.812.440,46
Recurso de pessoal e encargos sociais	R\$ 1.354.175.016,0
Recurso de custeio	R\$ 223.173.938,46
Recurso de capital	R\$20.463.486,00

Fonte: UFPA em Números (UFPA, 2022b)

A UFPA é a segunda maior IFES da amostragem com um total de 47.825 alunos matriculados.

A UFPA em essência, utiliza os critérios de descentralização existentes na matriz OCC, acrescentados de alguns critérios internos. Infelizmente, a pesquisa não conseguiu obter, exatamente, quais eram esses critérios. É construído, anualmente um Plano de Gestão Orçamentário (PGO), elaborado pela sua Pró-Reitoria de Planejamento com auxílio das unidades acadêmicas e administrativas, conforme descrito no sítio institucional.

O PGO é um documento que possui o objetivo de servir como uma ferramenta de planejamento e controle dos recursos disponíveis pelos gestores da Universidade, bem como para o acompanhamento orçamentário das Ações que impactam nos indicadores e metas estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e nos Planos de Desenvolvimento da Unidade (PDU). Ainda assim, serve como instrumento de transparência e prestação de contas. Os cidadãos podem acompanhar como estão sendo utilizados os recursos que a sociedade pôs à disposição do Governo. Esse documento é desenvolvido com a participação de todas as Unidades Administrativas, Acadêmicas e Regionais, o que demonstra a importância de todos os atores na colaboração da gestão desta universidade. (BRASIL, UFPA, 2022).

Além do PGO a UFPA elabora um documento chamado Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU). Este plano, normalmente tem a duração de quatro anos e é de responsabilidade direta das unidades descentralizadas em nível tático, ou seja, os departamentos administrativos, centros acadêmicos e campi no interior do estado. Contém os indicadores sob responsabilidade do setor e as ações iniciativas que serão executadas para melhorá-los.

4.6 A UFSC

No cenário das universidades federais no Brasil, a UFSC é uma instituição antiga, fundada em 1960, com o nome de Universidade de Santa Catarina, vindo a incorporar o termo “Federal” em 1965. Iniciou suas atividades com os cursos de Ciências Econômicas, Direito, Engenharia, Farmácia e Bioquímica, Filosofia, Medicina, Odontologia e Serviço Social. Na época, o Brasil era presidido por Juscelino Kubitschek e já existia na cidade de Florianópolis alguns cursos como a Faculdade de Direito (1932), a Faculdade de Ciências Econômicas (1943), Odontologia (1946), Farmácia e Bioquímica (1946), Filosofia (1952), Medicina (1957) e Serviço Social (1958). A UFSC, desde sua concepção, sempre apresentou forte inserção junto ao setor produtivo local, na cultura e no empreendedorismo e inovação do Estado de Santa Catarina, o que alavancou a sua posição de destaque no âmbito nacional. (PDI/UFSC, 2020).

Segue quadro-resumo dos principais números da UFSC:

Quadro 17 – Visão geral da UFSC no ano-base de 2021.

Descrição	Número
Alunos na Graduação	44.670
Cursos de Graduação	107
Alunos na Pós-Graduação	11.184
Cursos de Pós-Graduação	153
Docentes	2.402
Técnicos-Administrativos	3.006
Recurso total	R\$ 1.645.470.742
Recurso de pessoal e encargos sociais	R\$ 1.453.961.860
Recurso de custeio	R\$ 133.320.824
Recurso de capital	R\$ 12.395.567

Fonte: UFSC em números (UFSC, 2022c)

A UFSC é a maior IFES da amostragem com um total de 56.854 alunos entre os matriculados na graduação e pós-graduação.

Figura 20 - Campus da UFSC



Fonte: UFSC (2022).

4.6.1 Descentralização orçamentária da UFSC

A UFSC operacionaliza sua descentralização orçamentária por meio de um sistema próprio, desenvolvido internamente, chamado “SARF”. Este sistema é responsável por toda a execução orçamentária e financeira da UFSC, nele todas as suas unidades administrativas e acadêmicas operam orçamento próprio.

A metodologia da descentralização interna é fundamentada em uma matriz que foi desenvolvida em 1997, que segundo o entrevistado A7D, estava em 2022, em processo de revisão, pois já não atende as demandas estratégicas da UFSC. Esta matriz é descrita em um documento chamado “Matriz de alocação de recursos orçamentários”, este critério leva em consideração oito variáveis, conforme segue:

- Variável 1 = Fator histórico da execução orçamentária;
- Variável 2 = Quantitativo de alunos formados e vagas oferecidas no vestibular:
 - Sub variável 2A = Alunos formados,
 - Sub variável 2B = Vagas no vestibular;
- Variável 3 = Quantitativo de matrículas efetuadas, professores efetivos e servidores técnico-administrativos:
 - Sub variável 3A = Matrículas Efetuadas (graduação e pós-graduação stricto sensu);
 - Sub variável 3B = Professores efetivos (20h e 40h);
 - Sub variável 3C = Servidores técnico-administrativos;
- Variável 4 = Qualificação docente;
- Variável 5 = Atividades de pós-graduação;
- Variável 6 = Publicação científica;
- Variável 7 = Disponibilidade de espaço físico; e
- Variável 8 = Atividades de extensão. (UFSC, 2022b).

Como já exposto anteriormente, a Matriz OCC considera mais elementos na composição da sua fórmula. Além disso, uma parcela significativa dos recursos ainda permanece sob a discricionariedade do gestor, o que pode gerar distorções na distribuição e consequente aplicação dos recursos, conforme a fala do entrevistado A7D:

tá, os pedidos de recurso tão chegando, historicamente a gente já tem um guia, então a gente continua atendendo determinadas áreas. Existe um critério de distribuição do duodécimo entre as unidades de ensino já antigo, já mais de dez anos acordado lá um percentual, e um valor do orçamento percentual também, que é fixo que é distribuído pras essas unidades. Não se tem qualquer vinculação com a estratégia relacionado a isso. E o que sobra na mão da gestão central, no caso da Seplan, é pra pagar as contas do dia a dia, claro, mas também pra atender os pedidos de balcão né, vamos assim dizer, as pró-reitorias que vêm lá com algum projeto mais estratégico, querem implementar.

Então esse modelo de gestão que eu percebi aqui é um modelo muito centrado no papel do secretário, ou seja, o poder é muito centralizado. Talvez foi estratégico no passado manter esse poder na mão do secretário, porque na realidade é ele que tem o poder do orçamento e que consegue fazer as ações do bem entender, consegue fazer as ações inclusive de modo político.

Possivelmente, por estas razões, a UFSC estava até a finalização da coleta de dados desta pesquisa em 2022 trabalhando no estabelecimento de novos critérios de descentralização orçamentária. O objetivo é que a distribuição de recursos seja mais transparente e realizada por meio de critérios objetivos, capazes de atender a estratégia disposta no seu PDI e aos desafios da gestão multicampi de uma renomada IFES.

4.7 A UFFS

A UFFS é a IFES de criação mais recente da amostragem, iniciou suas atividades no ano de 2009, com a política do REUNI e tem como objetivo atender a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Além disso, a instituição nasceu com uma concepção peculiar, ser fronteiriça, com foco regional e vocação popular. Possui instalações nos três estados da Região Sul do Brasil e é sediada na cidade de Chapecó – SC, conforme a figura a seguir:

Figura 21 - Campus da UFFS



Fonte: UFFS (2022).

Quadro 18 – Visão geral da UFFS no ano-base de 2019.

Descrição	Número
Alunos matriculados	8.971
Cursos de Graduação	45
Cursos de Pós-Graduação	17
Docentes	706
Técnicos-Administrativos	687
Recurso total	R\$ 261.225.763
Recurso de pessoal e encargos sociais	R\$ 191.920.030

Descrição	Número
Recurso de custeio	R\$ 67.587.729
Recurso de capital	R\$ 1.718.004

Utilizou-se os dados de 2019, pois não foi possível obter dados sobre o ano de 2021, à exceção daqueles ligados ao orçamento, conforme segue:

Quadro 19 – Orçamento da UFFS no ano-base de 2021.

Recurso total	R\$ 289.696.642
Recurso de pessoal e encargos sociais	R\$ 226.343.104
Recurso de custeio	R\$ 59.178.038
Recurso de capital	R\$ 4.175.500

4.7.1 Descentralização orçamentária do UFFS

A UFFS não utiliza critérios internos para a descentralização orçamentária, ao invés disso emprega a fórmula da matriz OCC – metodologia já apresentada neste trabalho – para alocar os recursos entre os departamentos administrativos e acadêmicos bem como seus campi. Em sua prática orçamentária, são realizadas reuniões administrativas envolvendo a reitoria, o pró-reitor de planejamento e coordenadores acadêmicos e de campus. Nesta reunião, são pautadas algumas situações particulares que redundam em locação orçamentária. Conforme fala do entrevistado B15C:

nós participamos toda semana de uma reunião administrativa em conjunto com a reitoria, e nessa reunião administrativa participam todos os diretores das demais unidades, né. Inclusive coordenadores acadêmicos, e o pró-reitor de planejamento, junto com o reitor. Então sempre quando há as datas, né, quando nós estamos em períodos de fazer o planejamento orçamentário, a reitoria sempre nos envia o... eles enviam um email, né, informando, como ofício circular, informando o cronograma de planejamento. Esse email a gente recebe da diretoria de planejamento antes, e quando há esse start, né, desse cronograma de planejamento, a gente já começa o diálogo entre eu e o chefe da assessoria de planejamento do campus. Né, e a gente nas reuniões administrativas nós pautamos com os demais diretores os valores e já iniciamos essa etapa, né, uma das etapas é a discussão sobre a matriz de desconcentração orçamentária, e na reunião administrativa, que ocorre toda quarta-feira, nós colocamos esse ponto de pauta que é o orçamento do ano seguinte.

Observou-se em um dos campi da UFFS, uma interessante prática de gestão orçamentária participativa por meio do Planejamento Anual de Trabalho (PAT). Com base no relato, são realizadas reuniões para discutir a forma como o orçamento deverá ser empregado,

não apenas com relação às compras de materiais, mas também diárias e passagens, entre outros. Conforme trecho do entrevistado B15C que segue:

Geralmente o PGC ou PAT, né, que é o planejamento de compras anual, ele extrapola os nossos valores orçamentários, a gente cadastra tudo que é possível de comprar no ano seguinte. Aí em novembro nós fazemos uma reavaliação, ou inserimos itens no plano ou retiramos itens, de acordo com as necessidades. E durante a execução do ano corrente todo que for executado vai ter que tá no PAC, tá. Vai ter que estar a aquisição daquele item, seja uma caneta ou serviço ou qualquer coisa, nós temos que ter isso já planejado, com um ano de antecedência. No caso aqui nosso, a gente faz essa discussão ampla com os setores, e tentamos atrelar sempre o PAC com o planejamento orçamentário, pra que o pessoal esteja alinhado aqui com os valores disponíveis, né. E a gente sempre recebe as demandas e conversamos, e informamos, conversamos com eles sobre o quê que seria o essencial [...]

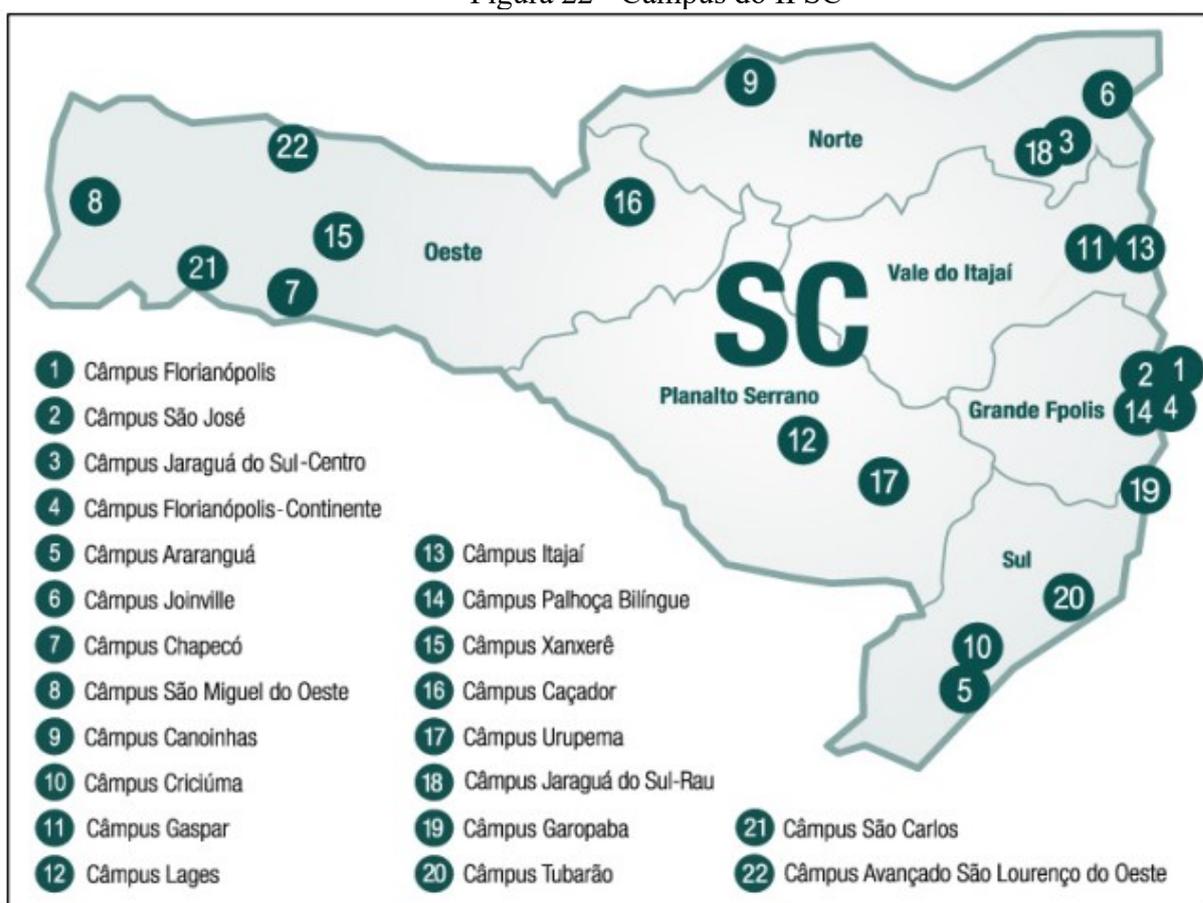
Embora a UFFS seja uma instituição nova, na fala do entrevistado anteriormente citado, é possível concluir que a IFES tem, de forma institucionalizada, uma boa prática de gestão participativa do orçamento, com o diálogo entre os integrantes do campus implicando em definições no que tange ao planejamento e execução orçamentária.

4.8 O IFSC

O IFSC foi a única IFES da amostragem pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Embora a RFEPCT tenha sido criada apenas em 2008, a história do IFSC inicia-se em 1909, com a criação da Escola de Aprendizes Artífices de Santa Catarina – mais de meio século antes da criação da UFSC (1960) – em 1965 passou a chamar-se Escola Industrial de Florianópolis. Em 1988, tornou-se Escola Técnica Federal de Santa Catarina. Então, com a transformação em nível nacional, das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica, no ano de 2002, mais uma mudança, para Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina (CEFET/SC). Finalmente em 2008, chegou ao seu nome atual ao ingressar na RFEPCT, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC/PDI, 2020)

O IFSC possui campus em todas as macrorregiões do estado de Santa Catarina, como é possível observar na Figura 22.

Figura 22 - Campus do IFSC



Fonte: IFSC (2022b).

O IFSC é a IFES com a maior quantidade de campi na amostragem, 22 incluindo sua sede e a terceira maior em quantidade de alunos matriculados. Em conjunto com o Instituto Federal Catarinense (IFC), a UFSC, e a UFFS, compõem a rede de ensino federal do estado de Santa Catarina. Segue no quadro 20 os principais dados do IFSC:

Quadro 20 – Visão geral da UFSC no ano-base de 2021.

Descrição	Número
Alunos	47050
Cursos	482
Docentes	1603
Técnicos-Administrativos	1185
Recurso total	R\$666.589.503
Recurso de pessoal e encargos sociais	R\$606.589.503
Recurso de custeio	R\$ 58.030.000
Recurso de capital	R\$1.720.000

Se comparado com a UFPA (47,8 mil alunos) ou à UFSC (56,8 mil alunos) com orçamento de R\$ 1,1 e R\$1,6 bilhão em orçamento anual; o IFSC detém um orçamento muito menor, na casa dos R\$666 milhões. Em grande parte, isso se explica pela maior vocação as atividades de ensino, inclusive com maior carga horária dos professores para essa atividade em detrimento das ações de pesquisa.

4.8.1 Descentralização orçamentária do IFSC

No caso do IFSC acontece uma situação particular em relação às outras IFES da amostragem. Segundo o entrevistado A1A, o IFSC, assim como várias outras IFES da rede RFEPCT, partiu de um modelo de gestão orçamentária totalmente descentralizado, para depois migrar para algum nível de centralização. Esta trajetória – *path dependence* – criou um cenário favorável ao processo de descentralização, pois já havia nos campi a experiência em planejar e executar as operações concernentes ao orçamento. Por outro lado, era difícil implementar ações coordenadas pela gestão central, pois havia resistência nos campi em cumprir as orientações. Conforme as próprias palavras do entrevistado A1A:

Então essa concepção original de juntar escolas agrotécnicas já partiu com tudo descentralizado, eles tiveram o problema contrário, eles tiveram muita dificuldade de centralizar algumas coisas assim. Ou padronizar algumas coisas, que cada uma fazia de um jeito, tu imagina uma instituição tinha quatro sistemas acadêmicos diferentes. Né, e de repente vira uma instituição só, aquilo dá um banzé, né. Então e na questão orçamentária, muito arraigado, cada câmpus não queria saber de reitoria. Vida inteira fizeram tudo por conta. Então foi difícil. Nós aqui já tínhamos uma administração central, antes, já desde 2004, 2005.

Considerando este contexto, o IFSC utiliza a matriz CONIF, já detalhada em seção anterior deste trabalho, para descentralizar internamente os recursos repassados pelo Ministério da Educação, bem como das demais fonte não “carimbadas”, ou seja, o recurso cuja execução não foi definida em sua origem, como alguns programas de governo e emendas parlamentares.

4.9 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Não era intuito ou foco da pesquisa discutir em profundidade os sistemas de informação empregados na gestão orçamentária, mas a fala dos entrevistados foi consistente no sentido de que os sistemas de sua instituição tinham papel de destaque no sucesso ou fracasso

das operações que envolvem orçamento. Por um lado, aqueles que descreveram diversos benefícios dos sistemas atualmente utilizados pelas IFES. De outro, IFES que estão em processo de implementação ou de transição de sistemas que acabam por utilizar ferramentas improvisadas como planilhas eletrônicas compartilhadas. Destaca-se nesse sentido, o sistema SIG, criado, disponibilizado e comercializado pela UFRN. É uma sistema robusto, que se propõe a integrar, em um único sistema, o administrativo e o acadêmico das IFES, por meio de subsistemas que vão da elaboração da estratégia ao lançamento de notas nos cursos de graduação.

Todas as IFES consultadas estão operando o sistema disponibilizado pela UFRN, paralelamente, de maneira uniforme, nenhuma delas utiliza de forma consistente o módulo de gestão orçamentária. Tal situação demonstra a fragilidade na compra de sistemas prontos e da demora do Ministério da Educação em criar um sistema único Federal. Tal lacuna provocou as universidades a suprirem essas demandas com a criação de Sistemas de Informação próprios ou adquirirem sistemas de terceiros, sendo o mais robusto o SIG, que, no entanto, também não é capaz de atender diversas demandas, na prática cotidiana das IFES consultadas, entre elas a gestão orçamentária.

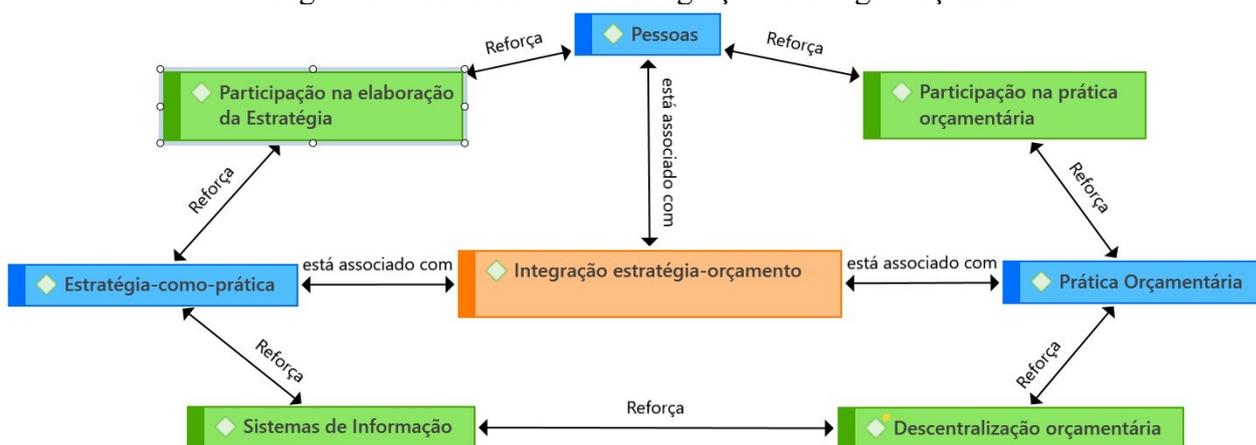
4.10 INTEGRAÇÃO ESTRATÉGIA-ORÇAMENTO

A integração entre a estratégia e às questões orçamentárias é um processo de amadurecimento administrativo que envolve vários setores. Nesta integração, tem se mostrado crucial a iniciativa de poucos atores, às vezes apenas um indivíduo que capitania este processo de transformação nas IFES.

4.11 MODELO ESTRUTURAL RESULTANTE DA ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

O processo de codificação proposto pela TFD, referente a integração estratégia-orçamento, foi realizado por meio da codificação aberta, axial e seletiva, e trouxe diversos *insights* que deram origem ao modelo teórico proposto na figura 23, proveniente do *software* Atlas.ti 22.

Figura 23 - Modelo teórico integração estratégia-orçamento



Fonte: o autor por meio do software Atlas.ti 22.

O modelo proposto surge alicerçado na análise qualitativa dos dados empíricos, ou seja, da apreciação documental, das entrevistas e do prosseguimento das fases inerentes ao método da TFD. Foram identificadas sete categorias, das quais três foram consideradas as categorias principais e quatro acessórias. Cada uma dessas categorias contém diversos códigos que, por sua vez, representam diversas citações constantes das entrevistas, bem como trechos de documentos institucionais.

As três categorias principais, destacadas na cor azul, foram a estratégia-como-prática, pessoas e prática orçamentária, estas representam o alicerce fundamental para que uma IFES consiga ter em sua prática cotidiana um bom nível de integração entre a estratégia disposta no PDI e demais ferramentas acessórias ao planejamento - Plano de Gestão Orçamentária e Plano Anual de Trabalho, e o orçamento. As outras quatro categorias acessórias, destacadas na cor verde, representam as práticas que reforçam as inter-relações das categorias principais.

A integração estratégia-orçamento é uma característica almejada pelos gestores, mas de difícil estabelecimento enquanto prática arraigada nos processos administrativos das IFES. Neste sentido, as categorias que emanaram, principalmente das entrevistas, refletem os principais elementos a serem observados neste escopo. As recomendações dos gestores e operadores de orçamento, conjugadas das interpretações e conexões estabelecidas neste trabalho por meio da construção das categorias de análise e das suas interações, sugerem que:

- a) Os instrumentos atrelados ao PDI como o Plano Anual de Trabalho, utilizado pela UFFS e pela UFPA ou documento similar, realizam um papel muito importante ao descentralizar a estratégia da IFES expressa no PDI às unidades subordinadas à

alta gestão, como departamentos administrativos e centros acadêmicos. Esta “obrigação” de elaborar estes documentos sob orientação da Pró-Reitoria de Planejamento no caso das IFES mencionadas, promoviam o enraizamento dos objetivos propostos na estratégia central.

- b) Na categoria “pessoas”, a participação de mais servidores no processo de construção da estratégia principal (PDI) ou setorial (PAT), favorecia um maior comprometimento dos envolvidos e facilitavam a compreensão e divulgação do PDI.
- c) Na categoria “sistemas de informação”, houve forte embasamento nas entrevistas, para atestar o papel crítico desempenhado pelos sistemas de informação utilizados na gestão orçamentária para a qualidade da execução das despesas públicas, em aspectos como transparência, equidade, efetividade, rapidez e confiabilidade. Neste caso, os sistemas desenvolvidos na própria IFES tinham maiores chances de serem usados na prática orçamentária (UFSC e IFSC), enquanto aqueles adquiridos externamente (UFFS e UFPA) tinham maior tendência ao desuso, com a substituição de métodos paralelos como planilhas eletrônicas e outros sistemas de uso particular daqueles que estavam operando orçamento.

4.12 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Além das limitações inerentes às escolhas do autor, a pesquisa inerente ao presente projeto não será capaz de explorar meandros da estratégia, assunto largamente discutido na literatura da área de administração; tampouco será capaz de esgotar o tema orçamento público federal. Cabe para estes dois temas, obras específicas, competindo a esta proposta analisar a vinculação do orçamento ao planejamento estratégico das IFES, particularmente na construção e acompanhamento de um documento obrigatório: o PDI. Outra limitação se refere ao número de IFES empregadas no estudo, apenas quatro. Um estudo mais robusto poderia trazer uma melhor compreensão sobre a prática orçamentária das IFES no Brasil.

Outra limitação se dirige ao foco quase que exclusivo no método qualitativo, pois uma análise qualitativa depurada, especialmente no que tange a evolução do orçamento das IFES, de forma subdividida por Natureza da Despesa, poderia ser uma forma interessante de observar

a trajetória dos gastos e assim, ter dados interessantes para a construção da estratégia ligada aos aspectos orçamentários.

4.13 SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS

Seria interessante o desenvolvimento de trabalhos em outras IFES, inclusive de macrorregiões não abordadas na pesquisa como Centro-oeste, Sudeste e Nordeste. A comparação Norte-Sul do Brasil demonstrou algumas assimetrias regionais sobre o *modus operandi* da gestão orçamentária. Outras formas poderiam ser identificadas nas IFES das demais macrorregiões.

Outro viés a ser explorado, como já mencionado nas limitações do presente trabalho, refere-se ao uso de métodos quantitativos para explorar o mesmo tema. Seguramente a análise dos dados sob esta lente traria novos constructos que seriam úteis para contribuir com o desenvolvimento da Gestão Pública no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se por meio de documentos e entrevistas que existe uma clara aceitação e legitimidade da matriz ANDIFES, de tal forma que, todas as quatro IFES pesquisadas adotam, ao menos em parte, os critérios desta matriz para o estabelecimento dos critérios utilizados internamente para locação dos recursos. No caso da UFFS, o modelo de descentralização dos recursos segue exatamente o cálculo da matriz ANDIFES.

Retomando os objetivos específicos e no desenvolvimento da pesquisa, cabem as seguintes considerações, todas baseadas no cenário observado nas quatro IFES que serviram como objeto da presente pesquisa:

a) Descrever o processo de construção, acompanhamento e controle da estratégia em universidades públicas, especialmente quanto as questões orçamentárias; As IFES são instituições de grande porte, da mesma forma são as instituições objetos de estudo. Neste sentido, o processo de construção da estratégia é notoriamente complexo, além de envolver uma significativa quantidade de atores. O processo sempre é capitaneado pela alta gestão, normalmente a Pró-Reitoria de Planejamento ou órgão similar. O envolvimento dos atores é cada vez menor, conforme desce a estrutura organizacional da IFES, de tal forma que no nível de um curso de graduação ou pequeno setor administrativo, é quase inexistente. A efetividade e a qualidade da estratégia, depende visceralmente da atuação do gestor, mas não foi identificada uma relação clara entre a formação do gestor na área de administração ou afins e os seus resultados.

Do início do período do doutoramento para o final, decorreu-se quatro anos, nesse período, percebeu-se um maior esforço de parte das IFES em melhorar e intensificar o processo de interligação entre a estratégia representada no PDI e as questões orçamentárias. Da mesma forma o processo de descentralização para os centros acadêmicos e campus no interior dos estados, também aumentou. Por outro lado, em função da crise orçamentária e em seguida a pandemia da Covid-19 fizeram com algumas destas instituições recuassem do seu processo de descentralização, aja vista que os recursos foram severamente contingenciados, especialmente quanto ao orçamento de investimento.

b) Analisar o processo de distribuição orçamentária das IFES objeto do estudo; Foi surpreendente a intensidade dos comentários dos entrevistados quanto à importância dos sistemas de informação para a prática orçamentária, entre elas o processo de descentralização, portanto é inevitável a conclusão de que para uma IFES, efetivamente possa descentralizar o seu orçamento é necessário investir em sistemas de informação robustos, que atendam a prática institucional. Destaca-se neste tema que todas as quatro IFES estudadas comprou o sistema da UFRN, no entanto, os representantes de todas elas, queixaram-se da capacidade deste sistema em atender suas necessidades e acabaram por criar sistemas paralelos para cumprir esta função, até mesmo com planilhas eletrônicas improvisadas utilizando compartilhamento em nuvem, uma solução longe do ideal.

A matriz CONIF no caso do IFSC e da matriz ANDIFES no caso das universidades federais pesquisadas, constituíram os principais modelos de descentralização orçamentária praticado nas IFES do estudo. Este cenário reforça a importância destes órgãos em constantemente aprimorar o modelo de cálculo aplicado, para que os critérios sejam mais justos e deixem de favorecer os grandes centros, em detrimento daquelas IFES que ainda estão em processo de amadurecimento ou de fundação recente.

c) Relacionar a influência da descentralização orçamentária para o comprometimento com a estratégia dos servidores das IFES pesquisadas; Este objetivo de pesquisa foi prejudicado pela falta de densidade e/ou detalhamento das respostas obtidas junto aos entrevistados. No entanto, este cenário remete a conclusão de que as IFES pesquisadas pouco abordam este tema e os gestores não estão preparados para endereçar ações que favoreçam a sensação de suporte da IFES para com seus servidores. A relação entre descentralização orçamentária e a melhoria nos níveis de comprometimento não pôde ser validada.

d) Estabelecer diretrizes didáticas, para que sejam observadas as questões orçamentárias na construção da estratégia das IFES, favorecendo o comprometimento dos servidores com sua implementação.

Conforme exposto no modelo teórico, a ligação entre a estratégia e o orçamento pode ser atingida por meio de sete práticas, das quais quatro delas tem funções acessórias, principalmente no sentido de interligar as categorias principais, quais sejam, a estratégia-como-prática, a prática orçamentária e as pessoas.

Crise econômica 2014-2018: As IFES estudadas vivenciaram nesta crise um fortíssimo contingenciamento orçamentário, especialmente quanto ao recurso de capital, o que dificultou sobremaneira a construção de novas edificações, muitas delas necessárias em função das demandas criadas com a abertura de novos cursos ainda legado do REUNI. Este cenário afetou particularmente a UFFS que é uma IFES recente, criada em 15 de setembro de 2009, que ainda possui um grande *déficit* de infraestrutura, necessitando ainda de laboratórios, blocos de salas de aula, auditórios, etc.

Pandemia Covid-19: a pandemia impôs um cenário bastante atípico na gestão orçamentária das IFES pesquisadas. As despesas de custeio ligadas a manutenção da estrutura física das IFES como água, energia elétrica, vigilância, limpeza, entre outras, sofreram forte declínio em função da longa interrupção das atividades presenciais. Com isto, essas instituições realizaram, mediante requerimento, a alteração da natureza de despesa, de custeio para capital, aliviando a pressão sobre este último que acontecia desde o início da crise em 2014 e que veio a surtir efeitos orçamentários em 2015. Um dos entrevistados relatou a enorme dificuldade da sua IFES em depender dos recursos de capital oriundos das emendas parlamentares, haja vista que a aplicação destes recursos é definida pelo parlamentar, impossibilitando que o planejamento da IFES pudesse ser contemplado.

Sistemas de informação: o MEC já tem um atraso de pelo menos uma década em criar um sistema de informação unificado para as IFES. Esta lacuna foi preenchida pela rede por meio de um emaranhado de sistemas próprios que, além de não se comunicarem, atendem apenas demandas específicas, um sistema para a biblioteca, outro para a emissão de diplomas,

mais outro para a aquisição de materiais e assim por diante. Este cenário leva ao retrabalho e a dificuldade em obter dados gerenciais, inclusive para o planejamento orçamentário. Uma alternativa encontrada pelas IFES foi comprar um sistema de gestão universitária robusto que fosse capaz de integrar as áreas administrativas e acadêmicas, entre eles o Sistema Integrado de Gestão (SIG) desenvolvido pela UFRN, o que em 2022 já era o sistema mais utilizado na rede das Universidades Federais e começa a entrar na rede dos Institutos Federais.

O resultado dessa política foi um enorme dispêndio de recursos na compra destes sistemas de forma isolada, que envolvem além da licença de uso, a capacitação, manutenção e ajustes (desenvolvimento). Urge a necessidade de o MEC capitanear o desenvolvimento de um sistema que atenda não somente a rede das universidades como a dos Institutos Federais. O cenário pandêmico só veio a reforçar essa demanda, pois ao longo do período de isolamento social, aquelas IFES que não possuíam sistemas de informação em pleno uso para movimentação de processos em meio 100% eletrônico, passaram por severas dificuldades.

Sobre o cenário orçamentário, com o retorno das atividades presenciais, os entrevistados relataram que o futuro das IFES é incerto, pois as despesas de custeio se tornaram defasadas enquanto os recursos de capital se mantiverem em níveis baixíssimos em relação aos anos de vigência do REUNI.

Olhar para trás - passado, olhar para frente - futuro, para os lados, moral, ética, filosofia. Se tudo isso é importante, e no presente não é praticado na gestão das universidades públicas, ou pior, sequer é pensado, a mudança para uma nova condição, requer, inevitavelmente a definição de um caminho, “como fazer”. A questão reafirmada por Kant quanto ao empirismo é imprescindível, e a crítica funcionalista não pode ser plenamente aplicada se quisermos, como propõe a dialética, realizar mudanças. A ideia de “mãos e mentes”, embora aparentemente reducionista, é um bom começo para compreendermos que o pensamento, não pode esquecer da ação.

O caminho de construção da tese por meio da TFD foi complexo, por vezes dúbio e trabalhoso, principalmente em função das diversas fases de análise, dados primários, ligação entre os temas, definição das categorias e finalmente a construção da teoria. Certamente, o cenário pandêmico e de crise orçamentária foram mais barreiras a serem transpostas. Todavia, o longo processo criou uma base sólida para construção de um trabalho que de fato trouxesse uma contribuição acadêmica relevante, principalmente para aqueles que têm na melhoria da educação superior a sua missão de vida.

REFERÊNCIAS

- ALLEN, N. J.; MEYER, J. P. Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. **Journal of vocational behavior**, v. 49, n. 3, p. 252–276, 1996.
- ALLEN, N. J.; MEYER, J. P. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. **Journal of occupational psychology**, v. 63, n. 1, p. 1–18, 1990.
- ALVES, Jânio Lúcio Paes. **Orçamento público: a real aplicabilidade dos recursos na melhoria da produtividade em uma Instituição Federal de Ensino Profissional e Tecnológica**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5123>.
- ANDIFES. **Matriz de Alocação de Recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Matriz-de-Alocacao-de-Recursos-para-as-Instituicoes-Federais-de-E ensino-Superior.pdf>.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. [s.l.] : Atlas, 2002.
- ARABI, S. M. A.; KHALILNEJAD, Shahram; HASHEMI, S. A. Grounded Theory: A Practical Guide for Management, Business and Market Researchers by Christina Goulding. **Cultural Research Bureau**, [S. l.], 2015.
- ARAÚJO, Cícero. **Bentham: o utilitarismo e a filosofia política moderna**. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/praxis/298/Bentham.doc?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez 2018.
- ASHEIM, Bjørn T.; GERTLER, Meric S. The geography of innovation: regional innovation systems. In: **The Oxford handbook of innovation**. 2005.
- ÁVILA, C. A. Responsabilidade Fiscal, Orçamento e Auditoria. **Curitiba: Ibplex**, [S. l.], 2003.
- ÁVILA, Carlos Alberto De. Orçamento público. [S. l.], 2016.
- BABA, V. V.; JAMAL, M.; TOURIGNY, L. **Work and mental health: A decade in Canadian research**. v.39, n.1-2, p.94-107, 1998. Disponível em: <Go to ISI>://WOS:000074410300010. Acesso em:
- BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. **Uma teoria substantiva da adaptação estratégica a ambientes turbulentos e com forte influência governamental: o caso das pequenas construtoras de edificações**. [S. l.], 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84213>.

BAR-AM, Nimrod; AGASSI, Joseph. Popper and the Establishment. **Critical Review**, v. 17, n. 1-2, p. 13-23, 2005.

BASTOS, A. V. B. Comprometimento no trabalho: contextos em mudança e os rumos da pesquisa neste domínio. **Encontro Anual da ANPAD**, v. 22, 1998.

BASTOS, A. V. B. et al. Comprometimento no trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas. In: **O trabalho e as organizações : atuações a partir da psicologia PP - Porto Alegre**. [s.l.] Artmed, 2013.

BEDEIAN, A. G.; WREN, D. H. **The evolution of management thought**. 1994. Disponível em: http://www.academia.edu/download/31092425/CMGT500_w01_Chapter10.pdf. Acesso em: 12 ago 2019.

BENTHAM, Jeremy; MILL, John Stuart. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. Ambiente, estratégia e performance organizacional no setor industrial e de serviços. **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 45, n. 3, p. 10–24, 2005.

BONENBERGER, M.; AIKINS, M.; Akweongo, P., *et al.* The effects of health worker motivation and job satisfaction on turnover intention in Ghana: A cross-sectional study. **Human Resources for Health**. v.12, n.1, 2014. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84905815882&doi=10.1186%2f1478-4491-12-43&partnerID=40&md5=bc0148862f3ad132ad574f852e49c5bb>. Acesso em:

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 9 out. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 9 out. 2017.

_____. Ministério Educação, Universidade Federal do Estado do Espírito Santo (UFES). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: http://www.proplan.ufes.br/sites/proplan.ufes.br/files/field/anexo/pdi_-_2015-2019_1.88mb_.pdf. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade de Brasília (UnB). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2017**. Disponível em: <http://unb2.unb.br/noticias/downloads/PDI.2014-2017.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2017**. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/institucional/a_uffs/a_instituicao/plano_de_desenvolvimento_institucional/arquivo/@@download/file>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/ADMINISTRACAO-UFGD/PDI%20UFGD%202013_2017.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <<https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/PDI%20UNILA%202013-2017.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <http://www.ufpb.br/sites/default/files/pdfs/PDI%20UFPB%202014-2018_Final3%20-27.05.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <<http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/plano-de-desenvolvimento/2013-2017>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Alenas (UNIFAL). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em: <<http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/sites/default/files/proplan/PDI/2016-2020.pdf>>.

_____. _____. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2019**. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/administracao/documentosOficiais/PDI%20da%20UFCG_outubro%20de%202014.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2019**. Disponível em: <<https://www.ufcspa.edu.br/ufcspa/normasedocs/docs/ufcspa-pdi-2014-2019.pdf>>.

_____. _____. Universidade Federal de Goiás (UFG). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Disponível em: <https://www.ufg.br/up/1/o/PROPOSTA_PDI_2018-2022_APOS_CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES_DOS_DIRIGENTES.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Itajubá (UFEI). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2018**. Disponível em: <<https://www.unifei.edu.br/files/anexos/PDI.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/diavi/files/2016/02/Plano-de-Desenvolvimento-Institucional-2015-2019.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Lavras (UFLA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em: <http://ufla.br/pdi/wp-content/uploads/2017/04/PLANO_DE_DESENVOLVIMENTO_INSTITUCIONAL-UFLA-2016-2020_V1_1.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <https://www.ufmg.br/conheca/pdi_ufmg.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. Disponível em: <http://www.ufop.br/sites/default/files/pdi_ufop_2016_2025.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2020**. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/pdi/files/2016/09/PDI-UFPEl_13-2015_rev04.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/713399/pdi_14_18_of.pdf/28b6c0d5-ed53-4484-9936-1b8a9236e9ec>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Rondônia (UNIR). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <http://www.pdi.unir.br/downloads/2692_pdi_unir_2014_2018_versao_pos_consun_15_de_junho_2014_177.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Roraima (UFRR). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em: <http://ufrr.br/cpa/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=56:pdi-2011-2016-livreto&id=11:pdiufr&Itemid=266>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <<http://pdi.ufsc.br/files/2015/05/PDI-2015-2019-1.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). **Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários**. Disponível em: <<http://so.seplan.ufsc.br/files/2017/10/Matriz-de-Aloca%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. _____. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). **UFSC em números**. Disponível em: <<https://dpqi-seplan.ufsc.br/ufsc-em-numeros/>>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. _____. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026**. Disponível em:

<<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/0510013d-1d91-47d4-bf67-1e3120598fa6.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em:

<<http://www.spdi.ufscar.br/documentos/arquivos/pdi-mec-ufscar-2013-2017.pdf/view>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <<https://ufsj.edu.br/porta2-repositorio/File/dplag/PDI%20VERSAO%202014.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Sergipe (UFS). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em:

<http://oficiais.ufs.br/uploads/page_attach/path/1005/PDI-UFS_2016-2020__1_-min.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Tocantins (UFT). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em:

<<http://docs.uft.edu.br/share/s/uliBUJ1IT5ej50IeDsRRLw>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Uberlândia (UFU). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2021**. Disponível em:

<http://www.proplad.ufu.br/sites/proplad.ufu.br/files/media/arquivo/pide_2016-2021_aprovado_pelo_consun.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal de Viçosa (UFV). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2017**. Disponível em: <http://www.planejar.ufv.br/wp-content/uploads/PDI_2012-20171.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Acre (UFAC). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <<http://www.ufac.br/site/unidades-administrativas/informativos-oficiais/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi-1/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi-2015-2019>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/pdi/files/2009/08/PDI-2015-2019-UNIFAP.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. Disponível em:

<http://www.sic.ufam.edu.br/SIC/arquivos_sic/pdi_2016-2025.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Cariri (UFCA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em: <<http://www.ufca.edu.br/portal/documentos-online/pdi/6430-pdi-1/file>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Ceará (UFC). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/plano_desenvolvimento_institucional/pdi_ufc_2013-2017.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Estado de São Paulo (UNIFESP). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/proplan/images/Documentos_PROPLAN/Documentos_PDI/PDI_2016_2020/Versao_Aprovada_cons/CONSU%20Dez_2016_PDI%202016-2020%20UNIFESP_86_aprovado%20no%20dia%2014.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Estado do ABC (UFABC). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2022**. Disponível em: <http://pdi.ufabc.edu.br/wp-content/uploads/2013/06/PDI_UFABC_2013-2022.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021**. Disponível em: <http://www.unirio.br/proplan/copy_of_PLANODEDESENVOLVIMENTOINSTITUCIONAL20172021revisadaPsConselhosSuperiores.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021**. Disponível em: <<http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/puwEW8dc9aoshs4.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2018**. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/4df326c111023870f9d4db6c49077e98.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <<https://proplan.ufms.br/files/2017/09/PDI-realinhado-2017.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <<http://www.ufopa.edu.br/arquivo/plano-desenvolvimento-institucional-2012-2016>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/consuni/files/2010/06/Res.-71_2014-PDI.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Pará (UFPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Disponível em: <http://www.proplan.ufpa.br/doc/pdi/PDI_2011-2015.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Pará (UFPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Disponível em: < <https://ufpanumeros.ufpa.br/index.php>>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. _____. Universidade Federal do Pará (UFPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Disponível em: < <https://proplan.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/288-proplan-oficializa-pgo-2022>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. _____. Universidade Federal do Paraná (UFPR). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <<http://www.proplan.ufpr.br/portal/pdi/PDI%20UFPR%202012-2016.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Piauí (UFPI). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <[http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/proplan/arquivos/files/PDI%20%202015-2019_UFPI_Reformulado_Versao%20Final_docx\(1\).pdf](http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/proplan/arquivos/files/PDI%20%202015-2019_UFPI_Reformulado_Versao%20Final_docx(1).pdf)>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/soc/images/PDI/PDI_2_ETAPA_28_07_2016.pdf>.

_____. _____. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2006**. Disponível em: <<https://ufrj.br/docs/PDI.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Rio Grande (FURG). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2018**. Disponível em: <http://www.pdi.furg.br/images/PDI-2011-2022_PDI-2015-2018.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2019**. Disponível em: <<http://www.ufrn.br/resources/documentos/pdi/PDI-2010-2019-final.pdf>>.

_____. _____. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pdi/PDI_2016a2026_UFRGS.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021**. Disponível em: <<http://ufsb.edu.br/pdi/wp-content/uploads/sites/15/2016/10/Projeto%20PDI%202017-2021%2007-10-2016.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <<http://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=N29zTFVkdGh2bjcyeC9odGFISIRIRGthNjZlVWY5ZlN1blFtdTJLUmFmbDdkU0V1YzVvZEtjbkZhTyt2UFBaeXRFSnpFbEMweitJNWV6NXR3RWZBVGE2T2dYMityc3JqbVp5UitkT3Z4LzFiNFNtNHdwU2ZNRTQ0R3RCVURje>>

nlUR0hnVzE4Ynd2T0psYkdwZfJUeHRpTXBUQmVDVFNyM1FZZFM1Mzd4VHpBMGR2N1o3YTNxY3F6d0k3L1I3dUpk>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <http://ufvjm.edu.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2328&Itemid=877>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/pdi/documentos/pdi-univasf-2016-2025.pdf>>.

_____. _____. Universidade Federal Fluminense (UFF). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <http://pdi.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/196/2017/06/PDI-UFF_2013-2017.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2024**. Disponível em: <https://novo.ufra.edu.br/images/PROPLADI_PLAIN_UFRA_2014-2024_CONSUN.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <http://ww4.ufrpe.br/uast/newsite/images/arquivos/2016/fevereiro/pdi_ufrpe.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <<http://portal.ufrrj.br/wp-content/uploads/2016/11/PDI-UFRRJ-2013-2017.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Disponível em: <https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2015/03/PDI_arquivo-2017.compressed.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Federal Sul e Sudoeste do Pará (UNIFESSPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2016**. Disponível em: <https://www.unifesspa.edu.br/images/documentos/PDI_PRO_TEMPORE_2014.2016_PARA_PUBLICACAO_NO_SITE_DA_UNIFESSPA_30.03.15.pdf>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. _____. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/proplad/planejamento/plano-de-desenvolvimento-institucional/comissao-2018-2022>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**: diretrizes para elaboração. Brasília: MEC/SESu, 05 jun. 2007. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em: 9 out. 2017.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, v. 87-E, p. 15 a 20. 7 mai. 2001, Seção 1. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2022.

_____. Supremo Tribunal. **Constituição da república federativa do Brasil**. [s.l.] : Supremo Tribunal Federal, 1988. Disponível em: <https://repositorio.observatoriodocuidado.org/bitstream/handle/handle/1499/ConstituicaoFederal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis* Heinemann: London. 1979.

BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage handbook of grounded theory**. [s.l.] Sage, 2007.

BRYANT, Antony. **Grounded theory and grounded theorizing: Pragmatism in research practice**. [s.l.] : Oxford University Press, 2017.

BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix/USP, 1967.

BURNS, L. R.; WHOLEY, D. R. Factors affecting physician loyalty and exit: A longitudinal analysis of physician-hospital relationships. **Health Services Research**. v.27, n.1, p.1-24, 1992. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-0026581244&partnerID=40&md5=71693beca26da311361bf789f1a94cda>. Acesso em:

CAO, X.; CHEN, L.; TIAN, L., *et al*. Effect of professional self-concept on burnout among community health nurses in Chengdu, China: The mediator role of organisational commitment. **Journal of Clinical Nursing**. v.24, n.19-20, p.2907-2915, 2015. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84942083827&doi=10.1111%2fjocn.12915&partnerID=40&md5=37853077a8619105da940165653886ec>. Acesso em:

CASSELL, Catherine; CUNLIFFE, Ann L.; GRANDY, Gina. **The SAGE handbook of qualitative business and management research methods**. [s.l.] : Sage, 2017.

CASSIANI, Silvia Helena De Bortoli; DE ALMEIDA, Ana Maria. Teoria fundamentada nos dados: A coleta e análise de dados qualitativos. **Cogitare Enfermagem**, v. 4, n. 2, 1999.

CASSIANI, S. H. D. B.; CALIRI, M. H. L.; PELÁ, N. T. R. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. **Revista latino-americana de enfermagem**, v. 4, p. 75–88, 1996.

CASTELLS, M.; ESPANHA, R. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. [s.l.] Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas, 2007. v. 1

ÇELIK, S.; DEDEOĞLU, B. B.; İNANIR, A. Relationship Between ethical leadership, organizational commitment and job satisfaction at hotel organizations. **Ege Academic Review**, v. 15, n. 1, 2015.

CERQUEIRA, Hugo. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. **Revista de economia política**, v. 24, n. 3, p. 422-441, 2004. COLLARD, David. Research on well-being: Some advice from Jeremy Bentham. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 36, n. 3, p. 330-354, 2006.

CHANLAT, J. F.; SÉGUIN, F. O paradigma funcionalista e sua concepção da organização (trad. livre); O paradigma crítico em sociologia (trad. livre); O paradigma crítico e sua concepção da organização (trad. livre). **L'analyse des organisations: une anthologie sociologique**, Tome I, p. 33-36. Montréal. Gaëtan Morin, 1987.

CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis**. [s.l.] sage, 2006.

CHEN, S. Y.; WU, W. C.; CHANG, C. S., *et al.* Job rotation and internal marketing for increased job satisfaction and organisational commitment in hospital nursing staff. **Journal of Nursing Management**. v.23, n.3, p.297-306, 2015. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84926418229&doi=10.1111%2fjonm.12126&partnerID=40&md5=13d002e6620d83065ee3ec6e8bce1521>. Acesso em:

CHEVALLIER, Jacques; LOSCHAK, Daniele. **La science administrative. La ciencia administrativa**. 1983.

CONCEIÇÃO, Zely da et al. **Um framework para a transferência de tecnologia na interação universidade-empresa considerando os aspectos da gestão do conhecimento**. Tese (doutorado em Administração), 195f. – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107338>> Acesso em: 20 out. 2018.

CONIF. Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico de 2020. *In*: 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, 2019. p. 39. Disponível em: <https://www.ifms.edu.br/gestao/planejamento/orcamento/metodologia-da-matriz-conif-2020.pdf>.

CROSSLAND, C.; HAMBRICK, D. C. A Strategy for Behavioral Strategy: appraisal of small, midsize, and large tent conception of this embryonic community. *In*: Augier, M.; Fang, C., *et al* (Ed.). **Behavioral Strategy in Perspective**, 2018. v.39, p.23-39. (Advances in Strategic Management-A Research Annual)

CROSSLEY, C. D. et al. Development of a global measure of job embeddedness and integration into a traditional model of voluntary turnover. **Journal of applied Psychology**, v. 92, n. 4, p. 1031, 2007.

DE DREU, C. K. W.; BEERSMA, B. Conflict in organizations: Beyond effectiveness and performance. **Eur. J. Work Organ. Psychol.** v.14, n.2, p.105-117, 2005. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-33745685745&doi=10.1080%2f13594320444000227&partnerID=40&md5=8cb3e8186e10297e7bae99d8bd144922>. Acesso em:

DE MELO COSTA, D.; COSTA, A. M.; BARBOSA, F. V. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, p. 106–127, 2013.

DE OLIVEIRA, C. G. **A matriz positivista na educação brasileira**. 2010.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Repensando os estudos organizacionais: para uma nova teoria do conhecimento**. Editora FGV, 2016.

DEMO, P. Abordagem sistêmica e funcionalista–visão dinâmica dentro do sistema. *In: Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1985.

DEMO, P. Introdução da Metodologia. São Paulo: Atlas, 1985.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. [s.l: s.n.].

DORTIER, J. -F. Le cercle de Vienne et le nouvel sprit scientifique. *In: Sciences Humaines*, hors-série, septembre 2000.

DOSI, G. Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. **Journal of economic literature**, p. 1120–1171, 1988.

EDQUIST, Charles. **Systems of innovation** – Perspectives and challenges. In: NELSON, Richard R.; MOWERY, David C.; FAGERBERG, Jan. *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford UK, 2006.

ELLIOTT, Paul. Erasmus Darwin, Herbert Spencer, and the origins of the evolutionary worldview in British provincial scientific culture, 1770–1850. **Isis**, v. 94, n. 1, p. 1-29, 2003.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. **Research policy**, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.

FALCÃO, Leila Denise et al. **Caracterização analítica e sensorial de vinhos Cabernet Sauvignon de diferentes altitudes de Santa Catarina**. 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/90518/246722.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 nov. 2018.

FLEIG-PALMER, M. M.; RATHERT, C. Interpersonal mentoring and its influence on retention of valued health care workers: The moderating role of affective commitment. **Health Care Management Review**. v.40, n.1, p.56-64, 2015. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0->

84918839645&doi=10.1097%2fHMR.0000000000000011&partnerID=40&md5=c91d4eb12526d442f54d1b2d17cc81a7. Acesso em:

FLEURY, M. J.; GRENIER, G.; BAMVITA, J. M., *et al.* Associated and Mediating Variables Related to Job Satisfaction among Professionals from Mental Health Teams. **Psychiatric Quarterly**. v.89, n.2, p.399-413, 2018. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85030312118&doi=10.1007%2fs11126-017-9543-6&partnerID=40&md5=8e9963f6e2adb934b70f39a94619fc54>. Acesso em:

FOULQUIÉ, Paul. A Dialética. [SI]: Europa. **América**, v. 60, 1966.

FRAZÃO, S. DE O. **A contribuição das coleções de periódicos científicos do Portal de Periódicos da CAPES para a produção científica na área de Farmácia**, 2017.

FREEMAN, Chris. The ‘National System of Innovation’ in historical perspective. **Cambridge Journal of economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995. Disponível em: http://www.globelicsacademy.org/2011_pdf/Freeman%20NSI%20historical%20perspective.pdf Acesso em: 20 out. 2018.

GALLETTA, M.; PORTOGHESE, I.; PILI, S., *et al.* The effect of work motivation on a sample of nurses in an Italian healthcare setting. **Work**. v.54, n.2, p.451-460, 2016. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84978512898&doi=10.3233%2fWOR-162327&partnerID=40&md5=a2328a6da8d85ffc82f8b11a14acfe69>. Acesso em:

GARDNER, T. M.; WRIGHT, P. M.; MOYNIHAN, L. M. The impact of motivation, empowerment, and skill-enhancing practices on aggregate voluntary turnover: The mediating effect of collective affective commitment. **Personnel psychology**, v. 64, n. 2, p. 315–350, 2011.

GARLAND, B.; LAMBERT, E. G.; HOGAN, N. L., *et al.* The Relationship of Affective and Continuance Organizational Commitment with Correctional Staff Occupational Burnout: A Partial Replication and Expansion Study. **Criminal Justice and Behavior**. v.41, n.10, p.1161-1177, 2014. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84907169671&doi=10.1177%2f0093854814539683&partnerID=40&md5=c4f02b49dfff69c9c2982406a37894>. Acesso em:

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

GILGUN, J. F. Grounded theory, deductive qualitative analysis, and social work research and practice. **Qualitative research in social work**, v. 107, 2013.

GIRIN, Jacques. **A linguagem nas organizações: signos e símbolos**. In: CHANLAT, Jean-François. O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1996, v.III, p. 39-60.

GIRIN, Jacques. Empirical Analysis of Management Situations: Elements of Theory and Method 1. **European Management Review**, v. 8, n. 4, p. 197-212, 2011. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1740-4762.2011.01022.x>. Acesso em: 15 ago 2020.

GIULIANOTTI, Richard; LANGSETH, Tommy. Justifying the civic interest in sport: Boltanski and Thévenot, the six worlds of justification, and hosting the Olympic games. **European Journal for Sport and Society**, v. 13, n. 2, p. 133-153, 2016.

GLASER, Barney; STRAUSS, Anselm. Grounded theory: The discovery of grounded theory. **Sociology the journal of the British sociological association**, v. 12, n. 1, p. 27-49, 1967.

HAMBRICK, D. C.; CROSSLAND, C. A strategy for behavioral strategy: appraisal of small, midsize, and large tent conceptions of this embryonic community. In: AUGIER, M.; FANG, C.; RINDOVA, V. P. (Eds.). . **Behavioral Strategy in Perspective**. Bingley: Emerald Group Publishing Ltd, 2018. v. 39p. 23–39.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HARNECKER, Marta. **Os conceitos elementares do materialismo histórico**. 2ª ed. São Paulo:Global Editora, 1983.

HAVAEI, F.; DAHINTEN, V. S.; MACPHEE, M. The effects of perceived organisational support and span of control on the organisational commitment of novice leaders. **Journal of Nursing Management**. v.23, n.3, p.307-314, 2015. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84926416499&doi=10.1111%2fjonm.12131&partnerID=40&md5=68b3f9eca15b95b710a86a1767ca80ae>. Acesso em:

HOBSBAWM, Eric J.; SANTARRITA, Marcos; PAOLI, Maria Célia. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOGAN, N. L.; LAMBERT, E. G.; GRIFFIN, M. L. Loyalty, Love, and Investments: The Impact of Job Outcomes on the Organizational Commitment of Correctional Staff. **Criminal Justice and Behavior**. v.40, n.4, p.355-375, 2013. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84875027839&doi=10.1177%2f0093854812469944&partnerID=40&md5=99255345269c56ef507f6e7f6c4a3796>. Acesso em:

HREBINIAK, L. G.; ALUTTO, J. A. Personal and role-related factors in the development of organizational commitment. **Administrative science quarterly**, p. 555–573, 1972.

HULIN, C. L.; ROZNOWSKI, M.; HACHIYA, D. Alternative opportunities and withdrawal decisions: Empirical and theoretical discrepancies and an integration. **Psychological bulletin**, v. 97, n. 2, p. 233, 1985.

- IM, S. B.; CHO, M. K.; KIM, S. Y., *et al.* The Huddling Programme: Effects on empowerment, organisational commitment and ego-resilience in clinical nurses - a randomised trial. **Journal of Clinical Nursing**. v.25, n.9-10, p.1377-1387, 2016. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84962523951&doi=10.1111%2fjocn.13228&partnerID=40&md5=2da279119ec59c5c9360a205e74bd113>. Acesso em:
- JAHN, Beate. Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill. **Review of International Studies**, v. 31, n. 3, p. 599-618, 2005.
- JAPIASSU, Hilton. **Introdução ao pensamento epistemológico**. Livraria F. Alves Editora, 1977.
- JAROS, S. J. et al. Effects of continuance, affective, and moral commitment on the withdrawal process: An evaluation of eight structural equation models. **Academy of Management Journal**, 1993.
- JARZABKOWSKI, P. Strategy as practice: recursiveness, adaptation, and practices-in-use. **Organization studies**, v. 25, n. 4, p. 529-560, 2004.
- JARZABKOWSKI, P.; PAUL SPEE, A. Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. **International journal of management reviews**, v. 11, n. 1, p. 69–95, 2009.
- JARZABKOWSKI, P.; WHITTINGTON, R. A strategy-as-practice approach to strategy research and education. **Journal of Management Inquiry**, v. 17, n. 4, p. 282–286, 2008.
- JARZABKOWSKI, Paula; PAUL SPEE, Andreas. Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. **International journal of management reviews**, v. 11, n. 1, p. 69-95, 2009.
- JUDGE, T. A. et al. The job satisfaction–job performance relationship: A qualitative and quantitative review. **Psychological bulletin**, v. 127, n. 3, p. 376, 2001.
- KANT, Immanuel. Crítica da razão pura e outros textos filosóficos. **São Paulo: Abril Cultural**, p. 9-98, 1974.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Gulf Professional Publishing, 1997.
- KEBRIAIEI, A.; RAKHSHANINEJAD, M.; MOHSENI, M. Influence of psychological empowerment on organizational commitment among medical employees in a hospital setting. **Bangladesh Medical Research Council Bulletin**. v.40, n.3, p.107-112, 2014. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84943232906&partnerID=40&md5=b311d6c82a999570ce3c4229e345e59b>. Acesso em:
- KEBRIAIEI, A.; RAKHSHANINEJAD, M.; MOHSENI, M. Influence of psychological empowerment on organizational commitment among medical employees in a hospital setting. **Bangladesh Medical Research Council Bulletin**, v. 40, n. 3, p. 107–112, 2014.

KEINERT, Maurício. O conhecimento em Kant: limites da experiência. **Revista Mente Cérebro & Filosofia: fundamentos para a compreensão contemporânea da psique**. 3ª ed. Ediouro: São Paulo, 2008.

KLEIN, Joel Thiago. O Conceito Kantiano de Metafísica dos Costumes. **PERI**, v. 1, n. 1, p. 57-72, 2009.

KRETZER, Jucélio. Sistemas de inovação: as contribuições das abordagens nacionais e regionais ou locais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.30, n.2, p.863-892, dez., 2009.

KROPOSKI, M.; MURDAUGH, C. L.; TAVAKOLI, A. S., *et al.* Role clarity, organizational commitment, and job satisfaction during hospital reengineering. **NursingConnections**. v.12, n.1, p.27-34, 1999. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-0033085488&partnerID=40&md5=e158fdb34f981c6857283cbb1b94abc3>. Acesso em:

LAMBERT, E. G.; BARTON, S. M.; HOGAN, N. L. The missing link between job satisfaction and correctional staff behavior: The issue of organizational commitment. **American journal of criminal justice**, v. 24, n. 1, p. 95–116, 1999.

LAMBERT, E. G.; HOGAN, N. L.; JIANG, S. Exploring antecedents of five types of organizational commitment among correctional staff: It matters what you measure. **Criminal Justice Policy Review**, v. 19, n. 4, p. 466–490, 2008.

LAPLANE, Mariano. Joseph A. Schumpeter: inovações e dinâmica capitalista. CARNEIRO, Ricardo. **Os Clássicos da Economia**. São Paulo: Ática, v. 2, 1997.

LEMO, Dannyela da Cunha. **A interação universidade-empresa para o desenvolvimento inovativo sob a perspectiva institucionalista-evolucionária: uma análise a partir do sistema de ensino superior em Santa Catarina**. Tese (doutorado em Administração), 416f. – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/122848>>. Acesso em: 20 out. 2018.

LIEBOWITZ, Stan J.; MARGOLIS, Stephen E. Path dependence, lock-in, and history. **Journal of Law, Economics, & Organization**, p. 205-226, 1995. Disponível em: <https://scholar.google.com/scholar_url?url=http://ecsocman.hse.ru/data/018/784/1216/0770book.pdf&hl=pt-BR&sa=T&oi=gsga&ct=res&cd=0&d=12826709068171108456&ei=zxnwW4WBGITYmgHZxJfIBg&scisig=AAGBfm3OHAYEnQct64TK3v58Zf00NxsVg>. Acesso em: 20 out. 2018.

LINCOLN, R.; KALLEBERG, A. L. **Culture, Control, and Commitment: A Study of Work Organization and Work Attitudes** Cambridge University Press, , 1990.

LOTFI, Z. et al. Relationship between ethical leadership and organisational commitment of nurses with perception of patient safety culture. **Journal of Nursing Management**, v. 26, n. 6, p. 726–734, 2018.

LOTFI, Z.; Atashzadeh-Shoorideh, F.; MOHTASHAMI, J., *et al.* Relationship between ethical leadership and organisational commitment of nurses with perception of patient safety culture. **Journal of Nursing Management**. v.26, n.6, p.726-734, 2018. Disponível em:

<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85043538667&doi=10.1111%2fjonm.12607&partnerID=40&md5=d041b90c299b3ee6540aa188ea9b10c1>. Acesso em:

LUNDVALL, Bengt-Åke. National innovation systems—analytical concept and development tool. **Industry and innovation**, v. 14, n. 1, p. 95-119, 2007.

MACHADO, Nelson; *et al.* Org. **Gestão Baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MADER, S.; MIELDS, J.; VOLMERG, B. New concepts of management in cultural establishments: Experiences of experts in the field. **Critical Sociology**. v.33, n.1-2, p.127-151, 2007. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-34147211537&doi=10.1163%2f156916307X168610&partnerID=40&md5=9e926281f2d70a97d8738d53aee89c0d>. Acesso em:

MAGUIRE, H. Psychological contracts: Are they still relevant? **Career Development International**. v.7, n.3, p.167-180, 2002. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84986031743&doi=10.1108%2f13620430210414856&partnerID=40&md5=0244153c22a8f4c819d1ef9b199ed979>. Acesso em:

MALINOWSKI, Bronislaw. A teoria funcional. **Uma teoria científica da cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MALLETTE, C.; RYKERT, L. Promoting positive culture change in nursing faculties: Getting to maybe through liberating structures. **Journal of Professional Nursing**. v.34, n.3, p.161-166, 2018. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85028298877&doi=10.1016%2fj.profnurs.2017.08.001&partnerID=40&md5=49309f2ac6d5a9a4381c3fd242643d50>. Acesso em:

MÁRCIO BUAINAIN, Antônio; CORDER, Solange; MACHADO BONACELLI, Maria Beatriz. Crise do financiamento público à inovação no Brasil. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **Marx & Engels Collected Works Vol 01: Marx: 1835-1843**. [s.l.] Lawrence & Wishart, 1975.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. Boitempo editorial, 2015.

MCDERMOTT, K.; LASCHINGER, H. K. S.; SHAMIAN, J. Work empowerment and organizational commitment. **Nursing Management**. v.27, n.5, p.44-47, 1996. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0->

0030140457&doi=10.1080%2f00006247-199605000-

00010&partnerID=40&md5=a82c6e4983ed50f9337a7addf9904283. Acesso em:

MCELROY, J. C.; MORROW, P. C.; WARDLOW, T. R. A career stage analysis of police officer work commitment. **Journal of Criminal Justice**, v. 27, n. 6, p. 507–516, 1999.

MCGRATH, Stephen Keith; WHITTY, Stephen Jonathan. Accountability and responsibility defined. **International Journal of Managing Projects in Business**, 2018.

MELLO, R. C. Uso do Portal de Periódicos da Capes por pesquisadores em um Programa de Pós-Graduação: um estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino Superior. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 18, p. e020022–e020022, 2020.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. A three-component conceptualization of organizational commitment. **Human resource management review**, v. 1, n. 1, p. 61–89, 1991.

MEYER, J. P.; HERSCOVITCH, L. Commitment in the workplace: Toward a general model. **Human resource management review**, v. 11, n. 3, p. 299–326, 2001.

MEYER, J. P.; SMITH, C. A. HRM practices and organizational commitment: Test of a mediation model. **Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue canadienne des sciences de l'administration**, v. 17, n. 4, p. 319–331, 2000.

MIEDANER, F.; KUNTZ, L.; ENKE, C., *et al.* Exploring the differential impact of individual and organizational factors on organizational commitment of physicians and nurses. **BMC Health Services Research**. v.18, n.1, 2018. Disponível em:

[https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85043778303&doi=10.1186%2fs12913-018-2977-](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85043778303&doi=10.1186%2fs12913-018-2977-1&partnerID=40&md5=08d894a01c3c820c2d3a30455d613797)

[1&partnerID=40&md5=08d894a01c3c820c2d3a30455d613797](https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85043778303&doi=10.1186%2fs12913-018-2977-1&partnerID=40&md5=08d894a01c3c820c2d3a30455d613797). Acesso em:

<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85043778303&doi=10.1186%2fs12913-018-2977-1&partnerID=40&md5=08d894a01c3c820c2d3a30455d613797>. Acesso em:

MINTO, Lalo W. **As reformas do Ensino Superior na educação brasileira: o público e o privado em questão**. Campinas: Autores Associados, 2006.

MINTZBERG, Henry. **Tracking strategies: Toward a general theory**. Oxford University Press on Demand, 2007.

MORROW, P. C.; MCELROY, J. C. On assessing measures of work commitment. **Journal of Occupational Behaviour**, v. 7, n. 2, p. 139–145, 1986.

MORSE, Janice M.; BOWERS, Barbara J.; CHARMAZ, Kathy; CORBIN, Juliet; CLARKE, Adele E.; STERN, Phyllis Noerager. **Developing grounded theory: The second generation**. [s.l.] : Routledge, 2016. v. 3

MOSS, K. R. Men and Women of the Corporation. **Publishers of New York**, p. P245–P266, 1977.

MOWDAY, R. T.; PORTER, L. W.; STEERS, R. **Organizational linkages: The psychology of commitment, absenteeism, and turnover** San Diego, CA: Academic Press, , 1982.

como fonte de desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 11, n. 1, p. 137-166, 2012. PISCITELLI, Roberto Bocaccio. TIMBÓ, Maria Zulene Farias e ROSA, Maria Berenice. *Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública*. São Paulo: Atlas, [S. l.], 1999.

PILATI, R.; BORGES-ANDRADE, J. E. Training effectiveness: Transfer strategies, perception of support and worker commitment as predictors. **Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones**. v.28, n.1, p.25-35, 2012. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84860490533&partnerID=40&md5=97c5d6b9a269edd9c7cf363daf152936>. Acesso em:

PLONSKI, Guilherme Ary. Cooperação empresa-universidade: antigos dilemas, novos desafios. **Revista USP**, n. 25, p. 32-41, 1995. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/27045/28819>>. Acesso em: 20 out. 2018.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. Editora Cultrix, 2004.

PORTER, L. W. et al. Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. **Journal of applied psychology**, v. 59, n. 5, p. 603, 1974.

PORTER, L. W.; LAWLER, E. E. Managerial attitudes and performance. 1968.

PORTER, Michael E. What is strategy? **Harvard Business Review**, Boston, v. 74, nº 6, p. 61-78, nov./dec. 1996.

POSSAS, M. L. **Dinâmica e concorrência capitalista: uma interpretação a partir de Marx**. [s.l.] Hucitec São Paulo, 1989.

POSSAS, Mario L. Concorrência schumpeteriana. **Economia industrial: Fundamentos teóricos e prática no Brasil**. Rio de Janeiro, Brazil: Campus, 2002. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/010920155905_ConcorrnciaSchumpeteriana.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

POSSAS, Mario Luiz. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neoschumpeteriana. **Ensaio sobre economia política moderna**. São Paulo: Marco Zero, p. 157-177, 1989.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald; FREIRE, Maria João Remy. **Estrutura e função nas sociedades primitivas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

RAFFIEE, J.; COFF, R. **Micro-foundations of firm-specific human capital**: when do employees perceive their skills to be firm-specific? v.59, n.3, p.766-790, 2016. Disponível em: <Go to ISI>://WOS:000378576100003. Acesso em:

ROHLF, Michael. "Immanuel Kant", **The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2018 Edition)**, Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/kant/>>. Acesso em: 10 dez 2018.

- RAMOS, Joao; TORGLER, Benno. Are academics messy? Testing the broken windows theory with a field experiment in the work environment. **Review of Law & Economics**, v. 8, n. 3, p. 563-577, 2012.
- ROOS, Johan; SAID, Roger. Generating managerial commitment and responsibility. **European Management Review**, v. 2, n. 1, p. 48-58, 2005.
- ROSSETTI, José Paschoal. Planejamento estratégico nacional: um exercício há 20 anos descartado no Brasil. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, 10 out. 2015. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/planejamento-estrat%C3%A9gico-nacional-um-exerc%C3%ADcio-h%C3%A1-25-anos-com%C3%A9rcio/>>. Acesso em: 8 out. 2022.
- SAID, R.; ROOS, J. Generating managerial commitment and responsibility. v.2, n.1, p.48-58, 2005. Disponível em: <Go to ISI>://WOS:000208676800006. Acesso em:
- SANTANA, É. E. DE P.; PORTO, G. S. E agora, o que fazer com essa tecnologia? Um estudo multicaso sobre as possibilidades de transferência de tecnologia na USP-RP. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 3, p. 410–429, 2009.
- SAUTTER, Cláudia K. et al. Determinação de resveratrol em sucos de uva no Brasil. **Ciência e Tecnologia de Alimentos**, v. 25, n. 3, p. 437-442, 2005.
- SCHILLER, Daniel; BRIMBLE, Peter. Capacity building for university–industry linkages in developing countries: the case of the Thai Higher Education Development Project. **Science, Technology and Society**, v. 14, n. 1, p. 59-92, 2009. Disponível em: <<https://www.repo.uni-hannover.de/bitstream/handle/123456789/3019/097172180801400103.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. SciELO-Editora UNESP, 2017.
- SELZNICK, Philip. **Fundamentos da teoria de organização**. In A. Etzioni (Org.). *Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais* (pp. 30-43). Rio de Janeiro: Atlas, 1967.
- SENDOGDU, A. A.; KOCABACAK, A.; GUVEN, S. The relationship between human resource management practices and organizational commitment: A field study. In: Ozsahin, M. (Ed.). **Proceedings of 9th International Strategic Management Conference**, 2013. v.99, p.818-827. (Procedia Social and Behavioral Sciences)
- SEVERINO, A. J. Teoria e prática científica. **Metodologia do trabalho científico**, v. 23, 2007.
- SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. 4 ed. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). 2005. Disponível em: <https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>. Acesso em: 9 out. 2017.

SIMÕES, Mara Leite. O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. Universidade Federal da Paraíba. *Revista Temas em Educação*, v. 22, n. 2, p. 136, 2013.

SMITH, B. D. **Maybe I will, maybe I won't**: What the connected perspectives of motivation theory and organisational commitment may contribute to our understanding of strategy implementation. *Journal of Strategic Marketing*. v.17, n.6, p.473-485, 2009. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-73049109316&doi=10.1080%2f09652540903371729&partnerID=40&md5=1daac7b961fc3e68363f8f3353da643>. Acesso em:

STEERS, R. M. Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative science quarterly*, p. 46–56, 1977.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Grounded theory methodology. *Handbook of qualitative research*, v. 17, n. 1, p. 273–285, 1994.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. [s.l.] : Artmed, 2008.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Scientific management*. Routledge, 2004.

TRIMBLE, D. E. Organizational commitment, job satisfaction, and turnover intention of missionaries. *Journal of Psychology and Theology*, v. 34, n. 4, p. 349–360, 2006.

TSAI, Y. Learning organizations, internal marketing, and organizational commitment in hospitals. *BMC Health Services Research*. v.14, n.1, 2014. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84903815468&doi=10.1186%2f1472-6963-14-152&partnerID=40&md5=09f31115b82fb37a832471bdd9fe33b6>. Acesso em:

TUMMERS, L. G.; DEN DULK, L. The effects of work alienation on organisational commitment, work effort and work-to-family enrichment. *Journal of Nursing Management*. v.21, n.6, p.850-859, 2013. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84883750813&doi=10.1111%2fjonm.12159&partnerID=40&md5=387593f9b7c478dcdba2f9e202ad73db>. Acesso em:

VALADARES, K. J. The practicality of employee empowerment: Supporting a psychologically safe culture. *Health Care Manager*. v.23, n.3, p.220-224, 2004. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-16644396349&doi=10.1097%2f00126450-200407000-00005&partnerID=40&md5=c49d527d7b7e19c6751f840a3be18d95>. Acesso em:

VAN VUUREN, M.; VELDKAMP, B. P.; DE JONG, M. D. T., *et al.* Why work?: Aligning foci and dimensions of commitment along the axes of the competing values framework. *Pers. Rev.* v.37, n.1, p.47-65, 2008. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-36949017742&doi=10.1108%2f00483480810839969&partnerID=40&md5=ee186c1602cb93d84b9468b7e1ca52db>. Acesso em:

VEGA, Roberto Ismael. **La gestión de la universidad. Planificación, estructuración y control**. Biblos, 2009.

VIGNOLI, Francisco; FUNCIA, Francisco. **Planejamento e orçamento público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

VINER, Jacob. Bentham and JS Mill: The utilitarian background. **The American economic review**, v. 39, n. 2, p. 360-382, 1949.

WANG, Z. M. Managerial competency modelling and the development of organizational psychology: A Chinese approach. **Int. J. Psychol.** v.38, n.5, p.323-334, 2003. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-1642559583&doi=10.1080%2f00207590244000205&partnerID=40&md5=7f56972bb15c8eab26f2f2ab010bd286>. Acesso em:

WHITTINGTON, R.; CAILLUET, L.; YAKIS-DOUGLAS, B. Opening strategy: Evolution of a precarious profession. **British Journal of Management**, v. 22, n. 3, p. 531–544, 2011.

WIENER, Y. Commitment in organizations: A normative view. **Academy of management review**, v. 7, n. 3, p. 418–428, 1982.

WILSON, James Q.; KELLING, George L. Broken windows. **Atlantic monthly**, v. 249, n. 3, p. 29-38, 1982. Disponível em:

<<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>> acesso em: 04 jun. 2019.

WOMBACHER, J.; FELFE, J. **The interplay of team and organizational commitment in motivating employees' interteam conflict handling**. v.60, n.4, p.1554-1581, 2017.

Disponível em: <Go to ISI>://WOS:000409520100015. Acesso em:

WREN, D. A.; BEDEIAN, A. G. **The evolution of management thought**. [s.l.] John Wiley & Sons, 2017.

XIONG, Z.; YE, J. M.; WANG, P. J. Psychological Contract and Turnover Intention of Dispatched Employees: Mediating Effects of Job Satisfaction and Organizational Commitment. **Revista De Cercetare Si Interventie Sociala**. v.56, p.19-43, 2017. Disponível em: <Go to ISI>://WOS:000398654300002. Acesso em:

ZIMBARDO, Philip G. A field experiment in auto shaping. **Vandalism**, p. 85-90, 1973.

ANEXO ÚNICO – Parecer Comitê de Ética em pesquisa da UFSC

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA BASEADO NAS PRÁTICAS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO MULTICASO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Pesquisador: ALLAN JASPER ROCHA MENDES

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 53024821.7.0000.0121

Instituição Proponente: CSE - Centro Socioeconômico

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.259.851

Apresentação do Projeto:

Segundo os pesquisadores:

A gestão orçamentária funciona como fio condutor da estratégia. Neste sentido, o estudo dos meandros das práticas de gestão orçamentária é de grande valia para a materialização daquilo que foi estipulado na estratégia, o que a literatura veio a denominar de efetividade organizacional. Uma outra vertente importante para o escopo de materializar a estratégia se refere ao comprometimento organizacional dos stakeholders com a estratégia. Por meio da gestão orçamentária, principalmente sua descentralização, é possível atingir maior transparência e inclusão, que segundo Whittington; Cailluet; YakisDouglas (2011) também potencializam o comprometimento. A inovação se refere a relação construída entre a estratégia-como-prática e a Teoria das Janelas Quebradas, essa teoria se mantém atual desde a sua origem e vem sendo largamente aplicada em diversas áreas do conhecimento, além da área da criminalidade, na qual foi empregada originalmente. Segundo Engel et al (2014) o crime é apenas a manifestação mais nefasta e aparente de um dos efeitos dessa teoria; se outras desordens sociais fossem restauradas de forma proativa, não apenas o crime seria evitado, como redundaria em outros efeitos socioeconômicos positivos. Finalmente, o locus da pesquisa serão Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), as quais, compartilham as obrigações legais inerentes a execução orçamentária, incluindo acórdãos e orientações dos órgãos de fiscalização e controle externos, como o Tribunal

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vitor Lima, nº 222, sala 401

Bairro: Trindade **CEP:** 88.040-400

UF: SC **Município:** FLORIANOPOLIS

Telefone: (48)3721-6094

E-mail: cep.propesq@contato.ufsc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



Continuação do Parecer: 5.259.851

recente, criada no período de abrangência do REUNI, neste sentido foi escolhida a UFFS que foi instituída em 2009. Uma representante da rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSC), uma IFES pré-REUNI da região sul do Brasil (UFSC) e, finalmente, uma IFES pré-REUNI da região norte do país (UFPA).

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

- 1) A redação dos Riscos e Benefícios está de acordo com as indicações do documento orientações para evitar pendências do CEP/UFSC.
- 2) Folha de Rosto assinada por Allan Jasper Rocha Mendes, pesquisador responsável, e do prof. Dr. René Birochi, Coordenador do Programa de pós-graduação em Administração da UFSC, em 07/12/2021.
- 3) Carta de anuência: Consta quatro declarações de anuência, assinadas por Flavia Maia Moreira, Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, em 29/09/2021; Maria Iracilda da Cunha Sampaio, Pró-reitora de pesquisa e pós-graduação da Universidade Federal do Pará, em 18/10/2021; Sebastião Roberto Soares, Pró-reitor de pesquisa da UFSC, em 01/09/2021 e Marcelo Recktenvald, sem especificação do cargo, em 08/09/2021.
- 4) TCLE: apresenta um TCLE para o participante da pesquisa, que contempla as exigências da resolução 510/2016.
- 5) Cronograma: Considerando o cronograma apresentado na Plataforma Brasil, a previsão de início do estudo é em 01/03/2022 com previsão de término em 15/07/2022.
- 6) Orçamento: Informa despesas no valor de R\$ 2799,00, com financiamento próprio.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Este CEP aceita documentos assinados escaneados e documentos com assinatura digital sem questionar ou verificar a sua autenticidade. Isso pressupõe que o pesquisador responsável (ou seu delegado), que carregou o documento na Plataforma Brasil ao fazer o acesso com nome de usuário e senha, responsabiliza-se pela sua autenticidade e por eventuais consequências decorrentes

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vítor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88.040-400
UF: SC **Município:** FLORIANOPOLIS
Telefone: (48)3721-6094 **E-mail:** cep.propesq@contato.ufsc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



Continuação do Parecer: 5.259.851

dessa situação. Recomendamos aos pesquisadores que, para fins de eventual verificação, guardem em seus arquivos todos os documentos originais assinados manual ou digitalmente.

Lembramos aos senhores pesquisadores que, no cumprimento da Resolução 466/12, o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) deverá receber relatórios semestrais e/ou anuais sobre o andamento do estudo, bem como a qualquer tempo e a critério do pesquisador nos casos de relevância, além do envio dos relatos de eventos adversos, para conhecimento deste Comitê.

Qualquer alteração nos documentos apresentados deve ser encaminhada para avaliação do CEP/SH. Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e as suas justificativas. Informamos, ainda, que a versão do TCLE a ser utilizada deverá obrigatoriamente corresponder na íntegra à versão vigente aprovada.

Salientamos ainda, a necessidade de relatório completo ao final do estudo. Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP-UFSC de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificado e as suas justificativas.

Esclarecemos que o CEP/SH está sob fiscalização da CONEP e tem a obrigação de verificar se todos itens exigidos estão de acordo com a legislação, sob pena de sanções tais como suspensão ou descredenciamento, o que seria extremamente prejudicial a toda a comunidade acadêmica da UFSC e de outras instituições que utilizam seu serviço.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1813320.pdf	18/02/2022 07:05:17		Aceito
Outros	Roteiro_de_entrevista_semiestruturada.pdf	17/02/2022 16:30:17	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
TCLE / Termos de	TCLE_Allan_Jasper_Final.pdf	17/02/2022	ALLAN JASPER	Aceito

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vítor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88.040-400
UF: SC **Município:** FLORIANOPOLIS
Telefone: (48)3721-6094 **E-mail:** cep.propesq@contato.ufsc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



Continuação do Parecer: 5.259.851

Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Allan_Jasper_Final.pdf	16:28:09	ROCHA MENDES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_pesquisa_2021.docx	17/12/2021 15:47:43	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Gmail_Solicitacao_de_assinatura_para_projeto_de_pesquisa_comite_de_etica_UFSC.pdf	17/12/2021 14:49:54	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Gmail_Requerimento_de_aval_para_pesquisa_em_nivel_de_Tese_UFPA.pdf	17/12/2021 14:49:34	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Gmail_Requerimento_de_autorizacao_para_coleta_de_dados_empiricos_IFSC.pdf	17/12/2021 14:49:18	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	DOU_30_08_decreto_Presidencia_reitor_UFSS.pdf	17/12/2021 14:37:05	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_assinadoAllan_profRene.pdf	15/12/2021 11:11:02	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	UFSS_Declaracao_pesquisa_AllanJasper_Assinada.pdf	19/10/2021 10:09:22	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	UFSC_CSE_Declaracao_pesquisa_AllanJasper_Assinada.pdf	19/10/2021 10:09:07	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	UFPA_Declaracao_pesquisa_AllanJasper_Assinada.pdf	19/10/2021 10:08:49	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	IFSC_Declaracao_pesquisa_AllanJasper_Assinada.pdf	19/10/2021 10:07:51	ALLAN JASPER ROCHA MENDES	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FLORIANOPOLIS, 23 de Fevereiro de 2022

Assinado por:
Luciana C Antunes
(Coordenador(a))

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vitor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88.040-400
UF: SC **Município:** FLORIANOPOLIS
Telefone: (48)3721-6094 **E-mail:** cep.propesq@contato.ufsc.br

APÊNDICE A – Termo De Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)

Informações aos participantes

1) Título do protocolo do estudo: “O processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior”.

2) Convite

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior”. Antes de decidir se participará, é importante que você entenda porque o estudo está sendo feito e o que ele envolverá. Reserve um tempo para ler cuidadosamente as informações a seguir e faça perguntas se algo não estiver claro ou se quiser mais informações. Não tenha pressa de decidir se deseja ou não participar desta pesquisa.

3) O que é o projeto?

O projeto consiste em pesquisar as práticas de gestão orçamentária que possam impactar na efetividade organizacional estipulada na estratégia de Instituições Federais de Ensino Superior.

4) Qual é o objetivo do estudo?

O projeto visa avaliar o processo de formulação da estratégia das IFES em relação as práticas orçamentárias. O estudo investiga o processo de construção, acompanhamento e controle da estratégia, especialmente quanto as questões orçamentárias. Entre outras atividades pretendemos compreender a influência da descentralização orçamentária para o comprometimento com a estratégia dos servidores das IFES pesquisadas.

5) Por que eu fui escolhido(a)?

Em função da ocupação funcional na sua IFES que está relacionada a prática orçamentária e por consequência na efetividade organizacional quanto ao cumprimento da estratégia.

6) Eu tenho que participar?

Você é quem decide se gostaria de participar ou não deste estudo/pesquisa. Se decidir participar do projeto “processo de formulação da estratégia baseado nas práticas de gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior” você deverá assinar este registro e receberá uma via assinada pelo pesquisador, a qual você deverá guardar. Mesmo se você decidir participar, você ainda tem a liberdade de se retirar das atividades a qualquer momento, sem qualquer justificativa. Isso não afetará em nada sua participação em demais atividades e não lhe causará prejuízo.

7) O que acontecerá comigo se eu participar? O que eu tenho que fazer?

Apenas responder as perguntas propostas no roteiro semiestruturado que segue no anexo único deste TCLE, não sendo obrigatório responder a todas as perguntas, inclusive aquelas que eventualmente sejam formuladas no decorrer da entrevista.

8) O que é exigido de mim nesse estudo além da prática de rotina?

Solicitamos eventualmente o fornecimento de dados públicos, sendo vedado o pedido de dados confidenciais, ou que seja considerado inconveniente.

9) Eu terei alguma despesa ao participar da pesquisa?

Não há previsão de custos ao participante, mas caso aja alguma despesa em função da pesquisa como transporte e/ou alimentação você será ressarcido (art. 2º., inc. XXIV, art. 9º., inc. VII, e art. 10º. da res. 510/16).

10) Quais são os eventuais riscos ao participar do estudo?

Por se tratar de uma pesquisa da área de ciências sociais aplicadas, a coleta de dados não envolve nenhum risco biológico e os procedimentos propostos nas entrevistas aos participantes não são invasivos, restringindo-se apenas a questões de cunho funcional/profissional. Além disso, são descritos ao participante, no início de cada entrevista, que ele poderá deixar de responder qualquer uma das perguntas caso sinta algum tipo de mal-estar, desconforto, constrangimento ou exposição. Para preservar a integridade dos participantes após a publicação do trabalho, seus nomes, bem como suas respectivas instituições serão ocultados. Para resguardar a confidencialidade dos dados e a identidade de seus informantes, as informações coletadas serão armazenadas pelo pesquisador com todo o cuidado e sigilo, em local seguro, fora da rede mundial de computadores (internet) e os arquivos serão protegidos com senha pessoal de conhecimento exclusivo do pesquisador. Ao final do período necessário de guarda dos dados os mesmos serão apagados. No entanto, existe a possibilidade, ainda que remota, de quebra de sigilo, mesmo que involuntária e não intencional, o que pode ensejar em consequências na vida pessoal e profissional dos participantes.

11) Quais são os possíveis benefícios de participar?

Não foram observados benefícios diretos destinados ao participante, no entanto ao colaborar voluntariamente com a pesquisa você poderá contribuir para um estudo que potencialmente subsidiará a proposição de melhorias na gestão das Universidades Federais Brasileiras em função da criação de melhores práticas de gestão orçamentaria.

12) O que acontece quando o estudo termina?

Assim que o trabalho for publicado, ficará disponível no Depósito Legal de Teses e Dissertações da Universidade Federal de Santa Catarina (<https://portal.bu.ufsc.br/normas-e-procedimentos/deposito-legal-teses-dissertacoes/>) onde você poderá conferir os dados apresentados bem como as análises. O participante terá acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado (art. 17º., inc. X da res. 510/16).

13) E se algo der errado?

A pesquisa somente será realizada com o seu consentimento, no entanto, caso sinta-se desconfortável poderá retirar o consentimento a qualquer tempo sendo desnecessário a apresentação de qualquer justificativa. Você será indenizado(a) nos termos do (art. 19º., par. 2º. da res. 510/16) por qualquer dano que venha a sofrer em função da sua participação na pesquisa (nexo causal).

14) Minha participação neste estudo será mantida em sigilo?

Sim, a identidade dos participantes será omitida ao longo de todo o trabalho bem como na sua versão final.

15) Contato para informações adicionais

Dados do(a) pesquisador(a) responsável: Allan Jasper Rocha Mendes. Email: allan.jasper@gmail.com. Celular (96) 981129077.

Dados da Instituição Proponente: Universidade Federal de Santa Catarina

Dados do CEP: Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH-UFSC) *Prédio Reitoria II, 4º andar, sala 401, localizado na Rua Desembargador Vitor Lima, nº 222, Trindade, Florianópolis. Telefone para contato: 3721-6094. Email: cep.propesq@contato.ufsc.br*

O Comitê de Ética em Pesquisa é um colegiado responsável pelo acompanhamento das ações deste projeto em relação a sua participação, a fim de proteger os direitos dos participantes desta pesquisa e prevenir eventuais riscos.

16) Declaração do pesquisador

O pesquisador responsável, que também assina esse documento, compromete-se a conduzir a pesquisa de acordo com o que preconiza a Resolução 510/2016, que trata dos preceitos éticos e da proteção aos participantes da pesquisa.

17) Remunerações financeiras

Nenhum incentivo ou recompensa financeira está previsto pela sua participação nesta pesquisa.

18) Considerações Finais

Obrigado por ler estas informações. Se deseja participar deste estudo, assine este Registro de Consentimento Livre e Esclarecido e devolva-o ao(à) pesquisador(a). Você deve guardar uma via deste documento para sua própria garantia.

1 – Confirmo que li e entendi as informações sobre o estudo acima e que tive a oportunidade de fazer perguntas.

2 – Entendo que minha participação é voluntária e que sou livre para retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar dar explicações, e sem sofrer prejuízo ou ter meus direitos afetados.

3 – Concordo em participar da pesquisa acima.

Nome do participante: _____

Assinatura do participante: _____ Data: ____/____/____

Assinatura do Pesquisador Responsável: _____

Prof. MSc. Allan Jasper Rocha Mendes

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada

1- Como a gestão orçamentária se liga a estratégia em sua instituição?

2- Como se dá o processo de construção do Plano de Gestão Orçamentária (PGO)?
Este processo é participativo?

3- Foram adotados princípios de publicidade, transparência e participação? Caso afirmativo, como foram operacionalizados?

4- Quais os critérios de descentralização orçamentária para as subunidades?

5- Qual foi o nível de comprometimento e a efetividade da participação destes atores convocados a construir o PGO?

6- Qual foi o aparato tecnológico de SI empregado? Quais foram suas vantagens e problemas vivenciados?

7- O documento final refletiu os anseios dos servidores, bem como a prática cotidiana da organização?

8- Você considera que o comprometimento dos servidores com a estratégia pode ser influenciado pela participação no seu processo de construção do planejamento orçamentário? Caso afirmativo, como você considera que isso acontece?

9- Você considera que a descentralização orçamentária também pode influenciar no comprometimento organizacional? Como esta relação acontece em sua instituição?

10- Quanto às ferramentas de avaliação e controle ligadas à questão orçamentária, você considera que elas contribuem para a melhoria do comprometimento para com a estratégia?

11- Como a crise econômica iniciada em 2014 e em seguida a pandemia de covid-2019 impactaram na questão orçamentária de sua instituição?

APÊNDICE C - PDI DAS IFES

Tabela 1 – PDI das IFES, segundo as macrorregiões do Brasil, 2017

REGIÃO SUL			
IFES (11)	PERÍODO	DURAÇÃO (ANOS)	VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	2016-2026	10	Não
Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG)	2015-2018	4	Não
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)	2014-2018	5	Não
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	2016-2026	10	Não
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)	2015-2020	6	Não
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSA)	2014-2019	6	Não
Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA)	2013-2017	5	Não
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	2015-2019	5	Não
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	2012-2017	5 (6) prorrogado	Não
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	2018-2022	5	Em construção
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	2012-2016	5	Parcial
REGIÃO SUDESTE			
IFES (19)	PERÍODO	DURAÇÃO (ANOS)	VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	2006	Indeterminado	Não
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	2013-2017	5	Não
Universidade Federal Fluminense (UFF)	2013-2017	5	Parcial
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)	2012-2016	5	Não
Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)	2012-2016	5	Não

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	2017-2021	5	Não
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	2015-2019	5	Não
Universidade Federal do ABC (UFABC)	2013-2022	10	Não
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	2012-2017	5	Sim
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	2016-2021	6	Não
Universidade Federal do Estado de São Paulo (UNIFESP)	2016-2020	5	Sim
Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ)	2014-2018	5	Não
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	2016-2025	10	Não
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	2013-2017	5	Não
Universidade Federal de Lavras (UFLA)	2016-2020	5	Não
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	2015-2019	5	Não
Universidade Federal de Itajubá (UFEI)	2015-2018	4	Parcial
Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)	2013-2017	5	Não
Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)	2016-2020	4	Sim
REGIÃO CENTRO-OESTE			
IFES (5)	PERÍODO	DURAÇÃO (ANOS)	VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)	2013-2018	5	Não
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	2015-2019	5	Sim
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	2013-2017	5	Sim
Universidade Federal de Goiás (UFG)	2018-2022	5	Não
Universidade de Brasília (UnB)	2014-2017	4	Parcial
REGIÃO NORDESTE			
IFES (18)	PERÍODO	DURAÇÃO (ANOS)	VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)	2015-2019	5	Não

Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)	2016-2025	10	Não
Universidade Federal do Piauí (UFPI)	2015-2019	5	Não
Universidade Federal do Cariri (UFCA)	2016-2020	5	Parcial
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	2014-2018	5	Não
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)	2014-2019	6	Não
Universidade Federal da Bahia (UFBA)	2012-2016	5	Não
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)	2016-2020	5	Em construção
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)	2015-2019	5	Parcial
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	2017-2021	5	Em construção
Universidade Federal de Sergipe (UFS)	2016-2020	5	Não
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	2013-2017	5	Não
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	2014-2018	5	Não
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	2013-2020	8	Não
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	2010-2019	10	Não
Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)	2016-2020	5	Em construção
Universidade Federal do Ceará (UFC)	2013-2017	5	Não
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	2017-2021	5	Não
REGIÃO NORTE			
IFES (10)	PERÍODO	DURAÇÃO (ANOS)	VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	2014-2024	11	Sim
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	2015-2019	5	Sim
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	2012-2016	5	Parcial
Universidade Federal do Sul e Sudoeste do Pará (UNIFESSPA)	2014-2016	3	Não
Universidade Federal do Pará (UFPA)	2011-2015	5	Não

Universidade Federal de Roráima (UFRR)	2016-2020	5	Não
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	2016-2025	10	Não
Universidade Federal do Acre (UFAC)	2015-2019	5	Não
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)	2014-2018	5	Não
Universidade Federal de Tocantins (UFT)	2016-2020	5	Parcial

Fonte: elaborada pelo autor com base no PDI das IFES que constam no rol de referências.