

**GABRIELA LIMA HINOUE**

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* PARA UMA  
UNIVERSIDADE FEDERAL SOBRE A ÓPTICA NORMATIVA E COMPARATIVA**

**CAMPO GRANDE/MS  
2023**

**GABRIELA LIMA HINOUE**

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* PARA UMA  
UNIVERSIDADE FEDERAL SOBRE A ÓPTICA NORMATIVA E COMPARATIVA**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – Profiap, da Escola de Administração e Negócios da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ESAN/UFMS), para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Costa da Silva.

**CAMPO GRANDE/MS  
2023**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à vida e a todos os caminhos que me trouxeram até este momento de finalização do mestrado.

Aos meus antigos colegas de trabalho do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMS, período em que tive conhecimento da possibilidade de continuar os estudos após a graduação. Ao Luiz Henrique Botelho, que me apresentou a possibilidade de realizar o Teste Anpad e me ajudou com materiais de estudo para o Teste.

Ao meu orientador, professor Marco Antonio Costa da Silva, que sempre me incentivou, tranquilizou-me e confiou no meu ritmo de pesquisa, tornando este período mais leve.

Ao professor Alessandro Gustavo Souza Arruda, que me confiou um tema de pesquisa e acreditou na minha capacidade em realizar esta pesquisa com liberdade. Também o agradeço por ter me dado a possibilidade de aliar a pesquisa com um novo local de trabalho.

Aos docentes Abel Dionizio Azeredo e Caroline Pauletto Spanhol, por terem aceitado o convite de participar da banca de defesa e pelas contribuições valiosas para o aprimoramento desta pesquisa.

A todos os docentes do Profiap/UFMS. Aos meus colegas que costumávamos fazer trabalhos do curso em grupo, Marcelo Pereira da Silva e Emerson Marques da Silva, em especial a este último, que agora compartilhamos a vida fora do curso, e que esteve ao meu lado em momentos de angústia com os prazos, não medindo esforços para me fazer acreditar que sou capaz.

A todos os amigos e amigas que se dispuseram a facilitar minha rotina durante o mestrado, em especial ao Alysson Amaral da Silva e Elza Aparecida da Silva.

A todos os servidores, colegas de trabalho, da Diretoria de Planejamento Institucional/UFMS, os quais deixaram minha vida mais animada neste período de grandes responsabilidades e com os quais eu tenho aprendido bastante sobre planejamento estratégico.

## RESUMO

Uma das normas legais que regem o planejamento estratégico das fundações públicas federais, isso inclui todas as Universidades Federais (UFs), é a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, que determina que o produto do planejamento estratégico é o plano estratégico institucional e um dos elementos deste plano é o mapa estratégico, o qual pode ser elaborado utilizando a metodologia do *Balanced Scorecard* - BSC, conforme orientação do Guia Técnico de Gestão Estratégica, do Ministério da Economia. O BSC é uma metodologia criada em 1990 para mensurar o desempenho organizacional de ativos financeiros e não-financeiros, os quais se dividem em quatro categorias, denominadas de perspectivas: Financeira; Clientes; Processos Internos; e Aprendizado e Crescimento. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, possui um mapa estratégico, embora não tenha sido construído com o uso do BSC. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi verificar a viabilidade de adoção do BSC pela UFMS, a partir de uma análise normativa e comparativa. O primeiro objetivo específico foi identificar as perspectivas do BSC que atendam às UFs. Posteriormente, buscou-se vincular os preceitos legais que orientam as UFs às perspectivas do BSC. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo, combinada com o *benchmarking*, com o uso do *software* Atlas.ti. Os resultados mostraram que é viável a adoção do BSC por uma UF, propondo-se utilizar cinco perspectivas: Sociedade e Estudantes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento. Essas perspectivas foram vinculadas aos seguintes preceitos legais: Decreto nº 9.739/2019; Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020; Plano Plurianual 2020-2023; indicadores propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário; Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância; e Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância.

Palavras-chave: mapa estratégico; *balanced scorecard*; plano de desenvolvimento institucional; universidades públicas.

## ABSTRACT

One of the legal norms that govern the strategic planning of federal public foundations, including all Federal Universities (UFs), is the Normative Instruction SED/ME No. 24/2020, which determines that the product of strategic planning is the institutional strategic plan. One of the elements of this plan is the strategic map, which can be developed using the Balanced Scorecard (BSC) methodology, as guided by the Technical Guide for Strategic Management from the Ministry of Economy. The BSC is a methodology created in 1990 to measure the organizational performance of financial and non-financial assets, which are divided into four categories called perspectives: Financial, Customers, Internal Processes, and Learning and Growth. The Federal University of Mato Grosso do Sul – UFMS has a strategic map, although it was not constructed using the BSC. Therefore, the overall objective of this research was to verify the feasibility of adopting the BSC by UFMS through normative and comparative analysis. The first specific objective was to identify the BSC perspectives that meet the needs of UFs. Subsequently, an attempt was made to link the legal principles that guide UFs to the BSC perspectives. The methodology used was content analysis combined with benchmarking using the Atlas.ti software. The results showed that the adoption of the BSC by a UF is feasible, proposing the use of five perspectives: Society and Students, Internal Processes, Learning and Growth, and Budget. These perspectives were linked to the following legal principles: Decree No. 9,739/2019, Normative Instruction SED/ME No. 24/2020, Multi-Year Plan 2020-2023, indicators proposed by Decision No. 461/2022-TCU-Plenary, On-Site and Distance Assessment Instrument for Undergraduate Programs, and On-Site and Distance External Institutional Assessment Instrument.

Keywords: strategic map; balanced scorecard; institutional development plan; public universities.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Eixos de Avaliação do SINAES.....	27
Figura 2 - Relação de Causa e Efeitos entre as Perspectivas do BSC no Setor Privado .....	43
Figura 3 - Desencadeamento dos Elementos de Mensuração do BSC.....	44
Figura 4 - Relação de Causa e Efeitos entre as Perspectivas do BSC no Setor Privado .....	48
Figura 5 - Mapa Estratégico do IFSul.....	57
Figura 6 - Mapa Estratégico da UFSM.....	58
Figura 7 - Cidades de Atuação da UFMS.....	66
Figura 8 - Organograma Simplificado da UFMS.....	68
Figura 9 - PEI da UFMS.....	70
Figura 10 - Esquema Estratégico do PDI 2015-2019 .....	75
Figura 11 - Mapa Estratégico da UFMS no PDI 2020-2024 .....	77
Figura 12 - Cadeia de Valor da UFMS .....	78
Figura 13 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Financeira.....	84
Figura 14 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Aprendizado e Crescimento .....	85
Figura 15 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Processos Internos.....	85
Figura 16 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Clientes .....	86
Figura 17 - Proposta de Organização das Perspectivas .....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Metas do PNE referente à Educação Superior.....	24
Quadro 2 - Características do Planejamento Estratégico.....	34
Quadro 3 - Motivos para Implantar o Planejamento Estratégico no Setor Público.....	35
Quadro 4 - Adaptações Identificadas nas Perspectivas do BSC.....	49
Quadro 5 - Fatores Críticos para a Implantação do BSC.....	50
Quadro 6 - Enquadramento Metodológico.....	60
Quadro 7 - Documentos Coletados para Análise.....	61
Quadro 8 - Documentos que Passaram pela Análise de Conteúdo.....	64
Quadro 9 - Objetivos Estratégicos e Indicadores da UFMS.....	71
Quadro 10 - Evolução das características dos PDIs da UFMS.....	79
Quadro 11 - Perspectivas do BSC de mapas estratégicos de UFs.....	82
Quadro 12 - Síntese dos resultados do benchmarking de mapas estratégicos das UFs.....	88
Quadro 13 - Característica a ser Apresentada na Proposta de Mapa Estratégico para a UFMS.....	89
Quadro 14 - Áreas em que Cada Perspectiva Atuará.....	90
Quadro 15 - Vinculação do Decreto nº 9.739/2019 com as perspectivas do BSC.....	93
Quadro 16 - Vinculação da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020 com as Perspectivas do BSC.....	94
Quadro 17 - Vinculação do PPA 2020-2023 com as Perspectivas do BSC.....	95
Quadro 18 - Vinculação dos Indicadores Propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário com as Perspectivas do BSC.....	96
Quadro 19 - Vinculação dos Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância com as Perspectivas do BSC.....	100
Quadro 20 - Vinculação dos Indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância com as Perspectivas do BSC.....	102
Quadro 21 - Atualizações Previstas de Normas Infraconstitucionais.....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
BA	Bahia
BCG	Boston Consulting Group
BSC	Balanced Scorecard
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Ceará
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPA	Comissão Própria de Avaliação
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EaD	Educação a Distância
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FMP	Faculdade Municipal de Palhoça
IES	Instituições de Ensino Superior
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFMS	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
IFPB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
IFSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense
IFTM	Instituto Federal do Triângulo Mineiro
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
NPM	New Public Management
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organizações das Nações Unidas
PA	Pará

PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDU	Plano de Desenvolvimento da Unidade
PE	Pernambuco
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PGA	Plano de Gestão Anual
PGI	Plano de Governança Institucional
Pnaes	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPI	Plano Pedagógico Institucional
PR	Paraná
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SED	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGES	Secretaria de Gestão
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TO	Tocantins
UAC	Unidade da Administração Central
UAS	Unidade da Administração Setorial
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UF	Universidade Federal
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará

UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UNB	Universidade de Brasília
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
2.1	Gestão por Resultado no Setor Público .....	18
2.2	Considerações Legais sobre o Planejamento Estratégico Institucional nas UFs .....	20
2.2.1	Planejamento Estratégico Institucional para a Administração Pública Federal .....	21
2.2.2	Planejamento Estratégico Institucional para as UFs .....	22
2.3	O Planejamento Estratégico no Setor Público .....	31
2.4	<i>Balanced Scorecard</i> (BSC) .....	40
2.4.1	Balanced Scorecard no setor público .....	45
2.4.2	Mapas Estratégicos .....	55
2.4.3	Mapas Estratégicos de IFES .....	56
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>A UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>66</b>
4.1	O Planejamento Estratégico Institucional da UFMS .....	70
4.2	Os Planos de Desenvolvimento Institucional da UFMS .....	72
4.2.1	Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2005-2009 .....	73
4.2.2	Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2010-2014 .....	73
4.2.3	Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2015-2019 .....	74
4.2.4	Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2020-2024 .....	76
<b>5</b>	<b>DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>81</b>
5.1	Perspectivas do BSC para Universidades Federais .....	81
5.2	Vinculação das Perspectivas do BSC com os Preceitos Legais que Regem as UFs .....	92
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>106</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>110</b>
	<b>APÊNDICE A – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO .....</b>	<b>123</b>
	<b>ANEXO A - MAPA ESTRATÉGICO DE UMA EMPRESA DE AVIAÇÃO DE BAIXO CUSTO .....</b>	<b>141</b>

<b>ANEXO B - MAPA ESTRATÉGICO DA CROWN CASTLE .....</b>	<b>142</b>
---	------------

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira constantemente é alvo de críticas por parte de uma sociedade que anseia por entrega de melhores resultados e que exige que se cumpra sua função social. Comumente é considerada burocrática, engessada nas formalidades dos procedimentos, ao invés de focar nas entregas para a sociedade (MENDES, 2019; BLONSKI *et al.*, 2017; MAFRA; ALBERTON; PETRI, 2016; RODRIGUES, 2015), embora haja esforço do Estado em implantar um modelo de gestão voltado para resultados.

O modelo gerencial demanda que os órgãos públicos adotem um planejamento estratégico, os meios para sua execução e o monitoramento de seus indicadores (BANDEIRA; AMORIM, 2018; BLONSKI *et al.*, 2017). Esta iniciativa não é um ato a ser realizado pelos gestores pelo mero dever ético de cumprir com a função social da coisa pública. O compromisso vai além deste viés valorativo. Os resultados devem ser alcançados de maneira objetiva considerando metas preestabelecidas pelos órgãos superiores. Em outras palavras, não é um ato discricionário, mas sim uma obrigatoriedade prevista em normas infraconstitucionais<sup>1</sup> que vão ao encontro do atual modelo de gestão predominante na administração pública brasileira.

Dentre as legislações e normas infraconstitucionais, tem-se: o Decreto nº 9.739/2019, a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020 e o Plano Plurianual. Outrossim, a administração pública é regida pelo princípio constitucional da eficiência, que define que a atuação dos agentes públicos e o modo de organizar da administração pública devem entregar os melhores resultados à população, característica que vai ao encontro do atual modelo gerencial.

Uma das estratégias encontradas pelos gestores públicos para a atual exigência é se apropriar de ferramentas que possuem um histórico de serem mais utilizadas no setor privado, uma vez que instituições privadas dependem dos resultados para obter retorno financeiro e, conseqüentemente, para sua sobrevivência, possuindo experiência em gestão com foco em resultados. Devido à esfera privada e a pública possuírem finalidades diversas, a primeira com foco no lucro e a segunda voltada à função social, é necessário que se utilizem as ferramentas com

---

<sup>1</sup> Normas infraconstitucionais são regras que não constam na Constituição Federal e possuem hierarquia jurídica inferior a esta. Devendo, portanto, obedecer ao disposto na norma superior. Assim, toda lei e demais normas legais abaixo da Constituição Federal são normas infraconstitucionais (MPF, [s.d]).

as adaptações para as especificidades de cada instituição pública (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015; NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015).

Partindo deste breve cenário, cabe à administração pública encontrar soluções para uma gestão nos moldes gerencialistas. Aproximando este contexto com a presente pesquisa, concebe-se a pergunta: como uma Universidade Federal pode aprimorar o seu planejamento estratégico?

Alguns órgãos públicos têm apontado para o uso da metodologia do *Balanced Scorecard* - BSC, que foi criada por Kaplan e Norton, no final do século XX, com o objetivo de mensurar o desempenho institucional. Dentre os órgãos que adotaram esta metodologia, pode-se citar: o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Alagoas (NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015), 15 Tribunais de Contas do Estado - BA, MG, MS, SC, TO, PR, RS, AC, CE, PA, RJ, RN, RO, SE e PE - (AFONSO *et al.*, 2015), os Tribunais de Justiça de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal (FARIAS *et al.*, 2021), o Ministério Público da União (BANDEIRA; AMORIM, 2018) o Laboratório Central de Saúde Pública da Bahia (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015), a Receita Federal do Brasil (BLONSKI *et al.*, 2017), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFFluminense (MANHÃES; MARIANO; NETO, 2021), uma Instituição Federal de Ensino Superior (CUNHA; KRATZ, 2016) e o Município de Osasco (SILVA. *et al.*, 2016)

Além deles, a literatura científica demonstra que há autores propondo modelos de BSC a órgãos da administração pública brasileira, fato que demonstra uma intenção de se apropriar dessa ferramenta. Há propostas para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFSULDEMINAS (MORENO; COSTA; TESSARINI JUNIOR, 2019), o Departamento Financeiro da Universidade Federal de Santa Catarina (COELHO *et al.*, 2017), o Programa Ampliação da Investigação Policial de uma Unidade de um Órgão de Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (OLIVEIRA; IZELLI, 2018), a Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes (ROSA *et al.*, 2014) e o Festival Floripa Teatro Isnard Azevedo (PETRI *et al.*, 2014).

As Instituições de Ensino Superior - IES públicas parecem ser alvo de destaque de proposições de BSC em pesquisas realizadas na pós-graduação *stricto sensu*, tendo propostas direcionadas à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (SAUBERLICH, 2021), Universidade Federal do Pampa - Unipampa (GOUVEIA, 2019), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC

(MENDES, 2019), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense - IFSul (CARDOZO, 2018; NEIS, 2017), Instituto Federal de São Paulo - IFSP (KNOLL, 2018), Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF (GUILARDUCCI, 2018), Universidade Federal de Itajubá - Unifei (MARTINS, 2016; VIEIRA, 2017), Faculdade Municipal de Palhoça - FMP (DIAS, 2017), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB (MENEZES, 2017), Instituto Federal do Triângulo Mineiro - IFTM (FRITSCHÉ, 2017; TEIXEIRA, 2017), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE (CANUTO, 2014) e Universidade Federal do Ceará - UFC (DAMASCENO, 2012).

O tema tem sido desenvolvido na academia com certa incipiência, considerando a extensa área que a administração pública abrange no território nacional, existindo lacunas que podem ser melhor preenchidas com estudos de caso, principalmente no que diz respeito a relatos de experiências do uso do BSC no setor público. Para se chegar a este estágio de pesquisa, é necessário, primeiramente, propor um modelo de BSC a instituições públicas específicas para que ele seja implantado. Ademais, por se tratar de pesquisas práticas, a aplicação ou proposição do BSC a uma instituição pública não esgota todas as possibilidades de discorrer sobre o tema, uma vez que a adoção desta ferramenta em outra instituição traz consigo particularidades que merecem atenção e que poderão divergir de outra realidade.

Aumentar o número de publicações que relatam a implantação do BSC no campo público poderá propiciar o fechamento de lacunas teóricas e empíricas ainda existentes. Por exemplo, dentre as publicações bibliográficas encontradas para esta pesquisa, apenas nove pesquisas trataram sobre estudos de casos de BSC já implantados em instituições públicas e 17 pesquisas se restringiram a elaborar tão somente uma proposta de BSC.

Na elaboração do referencial teórico deste projeto, identificou-se autores (CARDOZO, 2018; CARVALO FILHO, 2018; GOUVEIA, 2019; JÚNIOR MORAES; FRYSZMAN, 2015; MAFRA; ALBERTOM; PETRI, 2016; MENDES, 2019; MERCER; WILDAUER, 2015; OLIVEIRA; IZELLI, 2018; PETRI et al., 2017; ROSA et al., 2014; SILVA, 2013; TEIXEIRA, 2017) que compilaram pontos críticos para o sucesso da utilização do BSC em instituições públicas, os quais podem ser utilizados como aprendizado para as instituições que venham a adotar o BSC.

Tratando-se de universidades federais, existem alguns condicionantes para se alcançar bons resultados, tais como: o dever social de gerar conhecimento em prol da sociedade, atingir metas e respeitar padrões mínimos de qualidade para manter o credenciamento junto ao Ministério da Educação - MEC, o qual será verificado a partir de avaliações realizadas pelos órgãos superiores.

Nas UFs, o principal mecanismo de avaliação é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, criado pela Lei nº 10.861/2004. A Lei apresenta alguns itens, denominados de dimensões, que as IES devem se atentar. Ademais, também há o Plano Nacional de Educação - PNE, norma com vigência decenal, que elenca metas a serem atingidas pela educação superior. Quando se trata de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, a avaliação é feita pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

O SINAES determina que a avaliação seja feita observando a missão e a identidade da IES, conforme preconiza a Portaria MEC nº 2.051/2004. Isso eleva o patamar de importância de um planejamento estratégico que, conforme a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, tem como produto o plano estratégico institucional, no qual deve constar a missão (art. 2º, II). Nas UFs, este plano é chamado de Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI. A Lei que institui o SINAES prevê que o PDI seja considerado na avaliação (BRASIL, 2004a).

A elaboração de um PDI pelas UFs também é legitimada pelo Decreto nº 9.235/2017, o Plano Plurianual, o Decreto nº 9.739/2019 e a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020. A construção do plano estratégico recebe orientação governamental por meio do “Guia técnico de Gestão Estratégica”, elaborado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (BRASIL, 2020a); e do “Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino”, publicado pela ForPDI (SANT’ANA *et al.*, 2017).

Para operacionalizar o PDI, alguns pesquisadores (CANUTO, 2014; CARDOZO, 2018; MENDES, 2019) têm evidenciado a possibilidade de utilizar o BSC, assim como fazem outros órgãos públicos com seus respectivos planejamentos estratégicos (AFONSO *et al.*, 2015; BANDEIRA; AMORIN, 2018; BLONSKI *et al.*, 2017; FARIAS *et al.*, 2021; LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015; MAFRA; ALBERTON; PETRI, 2016; NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015). Alguns autores têm percebido que mesmo com uma ferramenta de operacionalização, ainda é um desafio

alinhar a estratégia com a realidade das IES públicas (CANUTO, 2014; DIAS, 2017; MARTINS, 2016; MENDES, 2019; SILVA; RODRIGUES; ALMEIDA, 2017; TEIXEIRA, 2017).

Para Wohnrath (2013), que analisou a compatibilidade do BSC para gerenciar indicadores do SINAES, chegou-se ao resultado de que isso é possível, pois há pontos de convergência entre as dimensões do SINAES e as perspectivas do BSC. Como constatado por Wohnrath (2013), tanto o BSC como o SINAES dão ênfase a medidas qualitativas, e não apenas quantitativas, além integrarem a estratégia organizacional aos objetivos.

Além disso, tanto o “Guia técnico de Gestão Estratégica” quanto o “Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino” indicam a adoção do BSC como ferramenta para auxiliar o planejamento estratégico institucional. Uma das características do BSC que o torna possível para a gestão pública é que ele prevê perspectivas não financeiras, a qual é importante para um setor cuja função principal é social.

Diante do exposto, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS tem elaborado o PDI desde 2005, com vigência quinquenal, devido à exigência legal trazida pela Lei nº 10.861/2004. Percebe-se que assim que a Lei do SINAES entrou em vigor, a UFMS não demorou muito para se adequar às exigências. No PDI seguinte, 2010-2014, a UFMS reconheceu que não obteve êxito em alguns pontos do PDI anterior, pois o PDI 2005-2009 “[...] não pôde ser totalmente implementado no período” (UFMS, 2010a, p. 5). Isso confirma a necessidade de ter um planejamento estratégico alinhado ao tático e ao operacional.

Atualmente, a UFMS já possui uma experiência de 18 anos com o PDI. O primeiro PDI abrange o período de 2005 a 2009, o segundo se refere aos anos de 2010 a 2014, o terceiro aos anos de 2015 a 2019 e atualmente está em vigor o PDI de 2020 a 2024, o qual reconhece sua importância para subsidiar o desempenho tático-operacional nas unidades administrativas subordinadas à reitoria (UFMS, 2022a). Esta preocupação com o planejamento estratégico e com a sua operacionalização gera aproximação com ferramentas como o BSC.

Desde o PDI de 2015 e 2019, a UFMS tem traduzido sua estratégia em um formato visual. Em outras palavras, a Universidade tem inserido no seu PDI uma figura que apresenta a descrição, no mínimo, da missão, visão e objetivos estratégicos. No PDI 2015-2019, esta figura recebeu o título de Esquema Estratégico. Já no PDI 2020-

2024, a figura com a mesma finalidade recebeu o nome de Mapa Estratégico, mesmo termo utilizado pela metodologia do BSC. O Mapa Estratégico da UFMS ainda guarda semelhança com o BSC por conter informações sobre a missão, visão, valores e ter seus indicadores divididos em objetivos estratégicos. Um mapa estratégico do BSC possui esses itens, como demonstra a seção 2.4 desta Dissertação.

Ressalta-se que apesar de o plano estratégico da UFMS adotar um mapa estratégico próximo aos moldes do BSC, o seu PDI não faz referência ao uso desta metodologia. Isso gera a possibilidade de ajustar o trabalho que a Universidade tem feito com a teoria que serve de base para o seu planejamento estratégico, ou seja, alinhar o mapa estratégico com os preceitos do BSC.

Fato que também demonstra ser oportuno a UFMS adotar explicitamente o BSC é que a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, em seu art. 8º, *caput*, afirma que o planejamento estratégico pode ser estruturado sob as orientações do Guia Técnico de Gestão Estratégica, sendo que este Guia sugere a construção do mapa estratégico utilizando o BSC.

Para além do enquadramento teórico e legal, a adoção do BSC pela UFMS pode facilitar a difusão da estratégia institucional para os demais setores que não atuam diretamente com o planejamento estratégico. Isso porque o BSC não se resume apenas em estruturar um planejamento estratégico, uma vez que também faz parte da metodologia a construção participativa e a difusão do mapa estratégico em apenas uma imagem. Kaplan e Norton (2004, p. XI) chegam a citar que o mapa estratégico se revelou uma inovação e que “quando afixamos os mapas estratégicos nas paredes da sala, durante nossas conferências, os participantes passam o intervalo para o café analisando cada diagrama”, o que demonstra que o *design* do mapa estratégico desperta curiosidade.

Ante o exposto, o objetivo geral da pesquisa foi verificar a viabilidade de adoção do BSC por uma Universidade Federal, a partir de uma análise normativa e comparativa. Para operacionalização do objetivo geral, estabeleceu-se como objetivos específicos: 1) identificar as perspectivas do BSC que atendam às UFs e 2) vincular os preceitos legais que orientam as UFs às perspectivas do BSC.

O estudo é de natureza exploratória e descritiva, de caráter qualitativo, com fontes bibliográficas e documentais. Para identificar as perspectivas do BSC que atendam às UFs, foi utilizada a metodologia do *benchmarking*, com o uso do *software* Atlas.ti, comparando os mapas estratégicos de 28 UFs. Para vincular os preceitos

legais às perspectivas do BSC, foi utilizado o método de análise de conteúdo, o qual recaiu sobre: Decreto nº 9.739/2019; Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020; Plano Plurianual 2020-2023; indicadores propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário; Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância; e Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância. Ressalta-se que os indicadores propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário, foram baseados na Constituição Federal – CF e nas seguintes normas infraconstitucionais: Lei nº 9.394/1996 (LDB), Portaria normativa MEC 39/2007 (instituiu o Pnaes), Decreto 7.234/2010 (dispõe sobre o Pnaes), Decreto 7.642/2011 (institui o Programa Ciência sem Fronteiras), Lei 11.711/2012 (Lei de cotas), Lei nº 13.005/2014 (PNE) e Resolução CES/CNE 7/2018 (diretrizes de extensão para a educação superior).

Com os resultados do primeiro objetivo específico desta pesquisa, será possível que a UFMS avance na maturidade da gestão, a partir do aprendizado adquirido ao observar práticas de outras UFs e da constatação de práticas atuais que podem ser melhor trabalhadas no que diz respeito à formulação de uma estratégia que crie valor à sociedade. Além disso, o resultado obtido com o segundo objetivo específico, permitirá que a UFMS feche uma lacuna existente na própria instituição, que é a ausência de vinculação explícita dos objetivos estratégicos com planos de governos, conforme identificada por Colombo (2022).

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com a atual e futura gestão da UFMS, bem como de outras UFs, uma vez que foi possível verificar práticas exitosas e aquelas que podem ser aprimoradas. Outrossim, o conhecimento produzido com esta dissertação pode ser um registro do diagnóstico atual do planejamento institucional da UFMS.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa abordará quatro aspectos: a) Gestão por Resultado no Setor Público; b) Considerações Legais sobre o Planejamento Estratégico Institucional nas UFs; c) O Planejamento Estratégico no Setor Público e; d) *Balanced Scorecard* - BSC.

### 2.1 Gestão por Resultado no Setor Público

Para compreender a pertinência da adoção do BSC na administração pública brasileira do século XXI, faz-se mister conhecer o modelo de gestão atual, o gerencialismo, e como ele tem sido implantado por iniciativa do Estado com a tentativa de superar vícios do modelo patrimonialista e burocrático. Antes de adentrar ao tema, cumpre esclarecer que os modelos gerencialista e burocrático coexistem e se sucedem sem que haja uma ruptura (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015).

O primeiro modelo de gestão identificado em território nacional foi o patrimonialista, no qual o interesse privado do gestor e o público se confundiam. Neste modelo, o princípio personalista predominava e as ações privadas dos gestores se apropriavam do que era público (BLONSKI *et al.*, 2017).

Na década de 1930, a administração pública brasileira passou a se apropriar do modelo de gestão burocrática, com a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, o qual “objetivava a promoção do modelo estrutural weberiano” (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015, p. 43). Uma das finalidades de implantar o modelo burocrático foi combater a corrupção e o nepotismo fortemente presente no patrimonialismo (AFONSO *et al.*, 2015; BLONSKI *et al.*, 2017).

A burocracia não criou uma base sólida para a relação entre Estado e população, pois ela foi marcada pela lentidão nos processos, falta de eficácia dos serviços (ROSA *et al.*, 2014), excesso de normas e rigidez nos procedimentos (AFONSO *et al.*, 2015). Esta ineficiência administrativa abriu espaço para a introdução do modelo gerencial, com foco na eficiência, eficácia e efetividade (BANDEIRA; AMORIN, 2020).

O modelo gerencial teve suas primeiras nuances introduzidas como reforma do Estado motivada pelo cenário mundial de crise durante o regime militar brasileiro, com a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015). Os princípios elencados no Decreto-Lei estabelecem forte relação com o modelo gerencial: planejamento;

coordenação; descentralização; delegação de competência; e controle. A descentralização é uma característica que marca a ruptura com a burocracia, uma vez que sua intenção é agilizar os procedimentos por meio da administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (AFONSO *et al.*, 2015). Além disso, descentralização também envolve privatizações e terceirizações (GROTTI, 2006 *apud* BLONSKI *et al.*, 2017).

O gerencialismo ganhou força na década de 1990, influenciado pelo modelo britânico com o *New Public Management* - NPM e o *Progressive Governance* e no modelo norte-americano com o Governo Empreendedor (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015), se tornando o modelo predominante em diversos países (BLONSKI *et al.*, 2017). O NPM pode ser traduzido como Nova Gestão Pública e é:

[...] um modelo baseado em valores oriundos da iniciativa privada, tais como eficiência, efetividade, eficácia e competitividade (Secchi, 2009). Seu objetivo principal é a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados a sociedade (AFONSO *et al.*, 2015).

Não obstante o NPM ser uma influência da administração do setor privado e da lógica de mercado (BLONSKI *et al.*, 2017), não se deve desconsiderar que o modelo burocrático da administração pública já guardava relação com as ideias de empresas privadas, no que diz respeito à divisão de tarefas propostas por Taylor (AFONSO *et al.*, 2015).

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que apresentou estratégias para a mudança do modelo burocrático para o gerencial, em prol de controlar os resultados ao invés de controlar procedimentos engessados carentes de eficácia (JÚNIOR, SILVA E MOTA, 2015).

Devido à ineficiência do modelo burocrático, o modelo gerencial conquistou seu espaço no Estado brasileiro, trazendo consigo ferramentas que são mais comumente utilizadas em organizações privadas. Vale ressaltar que o gerencialismo também não está livre de críticas, pois, conforme explica Afonso *et al.* (2015), o controle do NPM fica a cargo da sociedade e, numa população com pouco exercício de controle social, abre-se espaço para o mau uso do dinheiro público.

## 2.2 Considerações Legais sobre o Planejamento Estratégico Institucional nas UFs

O controle de resultados nas Universidades Públicas é um requisito legal para sua própria existência, visto que existem normas que lhe obrigam a cumprir com padrões mínimos de qualidade. Dentre ela, tem-se: Constituição Federal, Decreto nº 9.739/2019, Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, Plano Plurianual 2020-2023, PNE 2014-2024, Lei nº 9.394/96, Lei nº 10.861/2004 (SINAES), Portaria MEC nº 2.051/2004; Decreto nº 9.235/2017; Decisão 408/2002-TCU-Plenário; Acórdão nº 1.043/2006-TCU-Plenário; Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância; e Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância.

À medida que se apreciam as normas legais de hierarquia inferior, o detalhamento da forma de gestão vai se tornando mais específico. Por exemplo, enquanto a Constituição Federal prevê, no art. 206, inciso VII, que a garantia do padrão de qualidade é um princípio do ensino, a Lei nº 10.861/2004 regulamenta o SINAES, cuja uma de suas finalidades é melhorar a qualidade especificamente da educação superior, conforme previsão no art. 1º, §1º, da Lei. Diante disso, esta seção se propõe a analisar as seguintes normas, da mais geral para a mais específica, que direcionam as UFs a controlar seu desempenho a partir de um planejamento estratégico:

- Constituição Federal;
- Decreto nº 9.739/2019;
- Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020;
- Plano Plurianual 2020-2023;
- Plano Nacional de Educação 2014-2024;
- Lei nº 9.394/96;
- Lei nº 10.861/2004;
- Portaria MEC nº 2.051/2004;
- Decreto nº 9.235/2017;
- Decisão 408/2002-TCU-Plenário;
- Acórdão nº 1.043/2006-TCU-Plenário
- Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância; e

- Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância.

### 2.2.1 Planejamento Estratégico Institucional para a Administração Pública Federal

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, estabelece que um dos princípios da administração pública é a eficiência, o qual deve sustentar qualquer ato administrativo. Para Di Pietro (2014, p. 84), este princípio está relacionado a dois aspectos:

[...] **ao modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Ambos os aspectos evidenciam a obrigatoriedade de uma gestão por resultados, na qual os agentes públicos devem ter um desempenho para alcançar os melhores resultados e a administração pública deve se organizar para prestar serviços com os melhores resultados. O que se pretende é que qualquer ato administrativo seja condicionado a buscar a entrega de um resultado positivo para a sociedade.

O Estado, em busca de normatizar explicitamente a necessidade de se adotar uma gestão voltada para resultados, tem no Decreto nº 9.739/2019 a disposição de um conjunto de medidas para alcançar o fortalecimento institucional da administração pública federal direta e de autarquias e fundações federais. O fortalecimento institucional tem a finalidade de melhorar o desempenho das competências institucionais por meio de algumas medidas que devem seguir diretrizes, dentre as quais algumas merecem destaque: orientação para resultados; orientação para o planejamento estratégico institucional do órgão ou entidade, alinhado às prioridades governamentais; e alinhamento das medidas propostas com as competências da organização e os resultados pretendidos (BRASIL, 2019).

O planejamento estratégico institucional tem como produto o plano estratégico institucional, ambos definidos no art. 2º, incisos I e II, da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:  
I - planejamento estratégico: processo sistêmico de estabelecimento da estratégia para, a partir de uma condição presente e do entendimento do que é a organização e qual o seu papel, e considerando a análise do contexto, alcançar uma situação futura

desejada, buscando sempre maior efetividade dos resultados e eficiência da gestão dos recursos;

II - plano estratégico institucional: produto do planejamento estratégico, que documenta, no mínimo, a cadeia de valor, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores, as metas e os projetos estratégicos; (BRASIL, 2020b).

Esta Instrução Normativa trata sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional das entidades da administração pública especificadas no Decreto nº 9.739/2019. De acordo com o art. 8º, *caput*, da Instrução Normativa, as entidades podem implementar o planejamento estratégico institucional e a gestão estratégica a partir das orientações contidas no Guia Técnico de Gestão Estratégica, no qual há sugestões sobre como construir cada etapa no planejamento estratégico institucional.

É interessante observar que o Guia orienta para o uso do BSC para a construção do mapa estratégico, que é um dos elementos que deve estar contido no plano estratégico institucional. Ademais, é evidente a forte inspiração no BSC para a construção dos objetivos estratégicos, visto que o Guia orienta para que os objetivos sejam categorizados em quatro perspectivas: resultado para a sociedade; resultado para clientes, usuários, beneficiários e partes interessadas; processos internos; e aprendizado e crescimento. Sendo que estas três últimas são perspectivas do BSC, como se verá mais à frente nesta pesquisa (BRASIL, 2020a). Assim, tem-se o BSC como sugestão para ser a base do planejamento estratégico na administração pública direta, nas autarquias e fundações públicas federais.

As regras do referido Decreto nº 9.739/2019 atingem as UFs, visto que possuem natureza jurídica de fundação pública federal (DI PIETRO, 2014). Partindo-se do contido no Decreto, todas as UFs devem construir um planejamento estratégico institucional, alinhando competências organizacionais com resultados pretendidos, atentando-se para as prioridades governamentais. Para tanto, é mister identificar as metas que o Estado entende ser prioridades para a educação superior.

### 2.2.2 Planejamento Estratégico Institucional para as UFs

Quando se trata de educação, a Constituição Federal dispõe de princípios genéricos para todos os níveis de educação básica e superior. Um dos princípios que regem o ensino é a garantia do padrão de qualidade (art. 206, inciso VII). A forma como a qualidade do ensino será melhorada deve estar prevista no PNE (art. 214, III,

da CF), que é um plano de vigência decenal que define diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Considerando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, a qualidade se refere à variedade e à quantidade mínima de insumos para o desenvolvimento do ensino aprendizagem por aluno, incluindo mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; e ao rendimento do aluno, verificado por meio de processo de avaliação nacional.

Almejando o aprimoramento da qualidade na educação superior, o PNE 2014-2024 possui três metas pertinentes a esta pesquisa, conforme descritas a seguir:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

[...]

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

[...] Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014).

A meta 12 tem o objetivo de aumentar o número de jovens entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior, assegurando a qualidade. A meta 13 busca elevar a qualidade da educação superior e aumentar o número de docentes detentores dos títulos de mestre e doutor. Já a meta 14, tem como foco a pós-graduação *stricto sensu*.

Para cada meta, há estratégias predefinidas. A meta 12 possui 21 estratégias relacionadas ao acesso e permanência na graduação (12.1, 12.2, 12.3, 12.5, 12.6, 12.16, 12.17, 12.18, 12.19 e 12.20), à ampliação da participação de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior (12.9, 12.10, 12.13 e 12.15) e ao fomento de áreas que se ligam ao mundo do trabalho e as necessidades do país (12.4, 12.7, 12.8, 12.11, 12.12, 12.14 e 12.21). A meta 13 é composta por nove estratégias que tratam sobre avaliação da educação superior (13.1, 13.2, 13.3, 13.4, 13.6 e 13.8), seja interna ou externa, e potencialização da qualidade da instituição e dos recursos humanos (13.5, 13.7 e 13.9). A meta 14 tem quinze estratégias, dentre as quais se referem ao financiamento da pós-graduação *stricto sensu* (14.1, 14.2 e 14.3), à

ampliação ao seu acesso (14.4, 14.5, 14.6, 14.7 e 14.8), ao aprimoramento das pesquisas científicas (14.9, 14.10, 14.11, 14.13, 14.14 e 14.15), tanto pela internacionalização, como pelo intercâmbio entre instituições e pela sustentabilidade. O Quadro 1 sintetiza o disposto neste parágrafo:

Quadro 1 - Metas do PNE referente à Educação Superior

Metas	Estratégias	Número de referência das estratégias
Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Acesso e permanência na graduação	12.1, 12.2, 12.3, 12.5, 12.6, 12.16, 12.17, 12.18, 12.19 e 12.20
	Ampliação da participação de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior	12.9, 12.10, 12.13 e 12.15
	Fomento de áreas que se ligam ao mundo do trabalho e a necessidades do país	12.4, 12.7, 12.8, 12.11, 12.12, 12.14 e 12.21
Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	Avaliação da Educação Superior	13.1, 13.2, 13.3, 13.4, 13.6 e 13.8
	Potencialização da qualidade da instituição e dos recursos humanos	13.5, 13.7 e 13.9
Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i>	14.1, 14.2 e 14.3
	Ampliação do acesso à pós-graduação <i>stricto sensu</i>	14.4, 14.5, 14.6, 14.7, 14.8 e 14.12
	Aprimoramento das pesquisas científicas	14.9, 14.10, 14.11, 14.13, 14.14 e 14.15

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Em consonância com a meta 12 do PNE, o Plano Plurianual 2020-2023 prevê o “Programa 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”, que tem como meta elevar a taxa bruta de matrícula na graduação. O Plano Plurianual é um importante documento, pois integra planejamento, gestão e orçamento (PETRI *et al.*, 2017), que são aspectos necessários a serem observados para se alcançar bons resultados na administração pública.

As metas a serem alcançadas são diversas e sua avaliação e supervisão é feita pelo SINAES, instituído pela Lei nº 10.861/2004, que tem o objetivo de realizar avaliação nacional e periódica da instituição, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, o qual é feito por meio do Exame Nacional

de Desempenho dos Estudantes - ENADE. O SINAES, assim como o PNE e o PPA, tem a finalidade de melhorar a qualidade da educação superior.

Os resultados da avaliação constituem o referencial básico para o credenciamento e renovação de credenciamento das UFs, bem como para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação junto ao MEC. Caso a UF obtenha resultados insatisfatórios, ela estará sujeita a celebrar protocolo de compromisso com o MEC, que conterà encaminhamentos necessários para sanar a deficiência em prazo certo. Se ainda assim a universidade não cumprir com o protocolo de compromisso, o MEC poderá aplicar as seguintes penalidades:

Art. 10 [...]

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2004a).

As avaliações que demonstram resultados inferiores ao esperado ensejam consequências que podem comprometer a continuação de cursos de graduação e a própria existência da IES. Por isso é tão importante que se tenha o máximo de controle possível dos indicadores que serão avaliados pelo SINAES.

O SINAES possui uma avaliação que procura se alinhar ao perfil institucional. Não é à toa que uma das dimensões consideradas no processo avaliativo é a missão e o PDI, que são itens muito particulares de cada universidade. A missão se refere ao que a instituição faz, a quem e, às vezes, pode definir também como isso é feito, ou seja, é o propósito da instituição (BRASIL, 2020a). O PDI faz parte do planejamento estratégico das universidades, que subsidia as avaliações feitas pelos órgãos responsáveis, e é um plano para melhorar e acompanhar a implementação das estratégias estabelecidas pela IES (SANT'ANA *et al.*, 2017).

Todas as dimensões institucionais merecem planejamento adequado para obter boa avaliação e algumas estão diretamente relacionadas à exigência de planejamento, conforme discriminadas na Lei nº 10.861/2004:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

**I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;**

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as **respectivas formas de operacionalização**, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

**VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;**

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (BRASIL, 2004a, grifo nosso).

Chama-se atenção principalmente para a obrigatoriedade de todas as IES terem que possuir um PDI, terem que estabelecer formas de operacionalizar políticas internas e a ênfase no controle dos resultados. Merece destaque nesse contexto, a eficácia da autoavaliação institucional, isto é, a avaliação não deve ser um fim em si mesma, mas sim um instrumento para tornar a gestão da educação superior mais eficaz. Esses destaques exigem um PDI bem elaborado e adoção de metodologias para operacionalizar o planejamento estratégico.

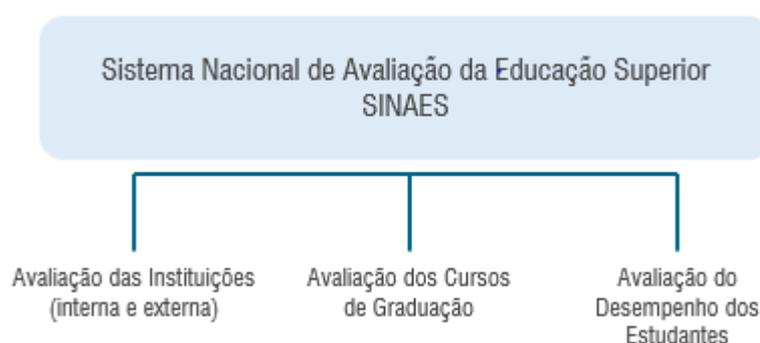
A avaliação das instituições é feita internamente (autoavaliação) e externamente (avaliação externa *in loco*), conforme art. 3º, §1º, da Lei nº 10.861/2004. A autoavaliação é feita pela Comissão Própria de Avaliação - CPA de cada IES e a avaliação externa *in loco* é de responsabilidade das Comissões Externas de Avaliação Institucional designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, como explicita os arts. 11 e 13 da Portaria MEC nº 2.051/2004,

norma que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES. Ambas levam em consideração as informações contidas no PDI. Os indicadores analisados na avaliação institucional externa estão elencados em um documento chamado Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância. Nele há 50 indicadores divididos em cinco Eixos: Planejamento e Avaliação Institucional; Desenvolvimento Institucional; Políticas Acadêmicas; Políticas de Gestão; e Infraestrutura (BRASIL, 2017a), os quais são utilizados para credenciamento da IES.

A avaliação dos cursos de graduação é feita pelas Comissões Externas de Avaliação de Cursos designadas pelo INEP. Os indicadores avaliados por essas Comissões estão dispostos no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância, e são utilizados para o reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso. Há 58 indicadores divididos nas seguintes dimensões: Organização Didático-Pedagógica; Corpo Docente e Tutorial; e Infraestrutura (BRASIL, 2017b).

Já a avaliação do desempenho dos estudantes é feita pela aplicação da prova do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes - ENADE (BRASIL, 2004a, 2004b). Em síntese, o SINAES se atenta aos três aspectos demonstrados na Figura 3:

Figura 1 - Eixos de Avaliação do SINAES



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Vale ressaltar que apesar do SINAES ter como foco os cursos de graduação, e não a pós-graduação *stricto sensu*, o Sistema não desconsidera os conceitos dos cursos de mestrado e doutorado avaliados pela CAPES, os quais serão examinados

pelas Comissões Externas de Avaliação das Instituições e também são considerados no cálculo dos indicadores de qualidade da IES (BRASIL, 2004a, 2004b).

O PDI, sendo um dos documentos de relevância ímpar para a gestão eficaz das universidades, para o alcance de metas e para as avaliações bem conceituadas que condicionam a própria existência de cursos e da instituição, deve conter alguns elementos essenciais, conforme descreve o art. 21, do Decreto nº 9.235/2017:

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

II - projeto pedagógico da instituição, que conterá, entre outros, as políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão;

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, com especificação das modalidades de oferta, da programação de abertura de cursos, do aumento de vagas, da ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, da previsão de abertura de **campus** fora de sede e de polos de educação a distância;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número e natureza de cursos e respectivas vagas, unidades e **campus** para oferta de cursos presenciais, polos de educação a distância, articulação entre as modalidades presencial e a distância e incorporação de recursos tecnológicos;

V - oferta de cursos e programas de pós-graduação **lato e stricto sensu**, quando for o caso;

VI - perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância, com indicação dos requisitos de titulação, da experiência no magistério superior e da experiência profissional não acadêmica, dos critérios de seleção e contratação da existência de plano de carreira, do regime de trabalho, dos procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro e da incorporação de professores com comprovada experiência em áreas estratégicas vinculadas ao desenvolvimento nacional, à inovação e à competitividade, de modo a promover a articulação com o mercado de trabalho;

VII - organização administrativa da instituição e políticas de gestão, com identificação das formas de participação dos professores, tutores e estudantes nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, dos procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento aos estudantes, das ações de transparência e divulgação de informações da instituição e das eventuais parcerias e compartilhamento de estruturas com outras instituições, demonstrada a capacidade de atendimento dos cursos a serem ofertados;

VIII - projeto de acervo acadêmico em meio digital, com a utilização de método que garanta a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais;

IX - infraestrutura física e instalações acadêmicas, que especificará:  
a) com relação à biblioteca:

1. acervo bibliográfico físico, virtual ou ambos, incluídos livros, periódicos acadêmicos e científicos, bases de dados e recursos multimídia;

2. formas de atualização e expansão, identificada sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; e
  3. espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico-administrativo e serviços oferecidos; e
- b) com relação aos laboratórios: instalações, equipamentos e recursos tecnológicos existentes e a serem adquiridos, com a identificação de sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos e a descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas;
- X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras;
- XI - oferta de educação a distância, especificadas:
- a) sua abrangência geográfica;
  - b) relação de polos de educação a distância previstos para a vigência do PDI;
  - c) infraestrutura física, tecnológica e de pessoal projetada para a sede e para os polos de educação a distância em consonância com os cursos a serem ofertados;
  - d) descrição das metodologias e das tecnologias adotadas e sua correlação com os projetos pedagógicos dos cursos previstos; e
  - e) previsão da capacidade de atendimento do público-alvo (BRASIL, 2017).

Percebe-se que o PDI é um documento que se torna bastante extenso e detalhado e ainda assim não é suficiente para garantir que os resultados esperados serão alcançados, uma vez que ele se encontra restrito ao planejamento estratégico, sendo necessário ainda o planejamento a nível tático e operacional. O PDI é um documento que faz parte do planejamento estratégico das universidades. Mesmo sendo apenas parte de um conjunto de documentos, ele se destaca pela sua abrangência temporal e por servir de base para os demais.

Quando se trata de elementos que são alvo de avaliação externa às UFs, ainda é preciso citar os famigerados “indicadores do TCU”, que são indicadores criados pelo Tribunal de Contas da União para mensurar o desempenho das universidades. Esses indicadores são monitorados anualmente pelo TCU e, desde 2006, devem constar no relatório de gestão das contas anuais das universidades, documento este que essas instituições devem publicar em seu *site* oficial todo ano.

O TCU é considerado um órgão de controle externo e, em síntese, sua função é fiscalizar as contas da União e da administração pública indireta federal (BRASIL, [2022]). Como explicado por Machado (2004), o modelo de gestão pública voltada para os resultados influenciou o TCU a não se restringir apenas à fiscalização de aspectos de legalidade, e passou a monitorar também aspectos de eficiência, eficácia e economicidade. É neste contexto que TCU emitiu a Decisão 408/2002-TCU-Plenário, que criou nove indicadores que as UFs deveriam passar a mensurar, e o

Acórdão nº 1.043/2006-TCU-Plenário, que propôs mais cinco novos indicadores, sendo alterado posteriormente pelo Acórdão nº 2.167/2006-TCU-Plenário, o qual determinou que dois dos novos indicadores ainda precisariam passar por um estudo de viabilidade. Atualmente se considera a existência de 12 indicadores do TCU:

- a) custo corrente com HU / aluno equivalente;
- b) custo corrente sem HU / aluno equivalente;
- c) aluno tempo integral / professor equivalente;
- d) aluno tempo integral / funcionário equivalente com HU;
- e) aluno tempo integral / funcionário equivalente sem HU;
- f) funcionário equivalente com HU / professor equivalente;
- g) funcionário equivalente sem HU / professor equivalente;
- h) Grau de Participação Estudantil (GPE);
- i) Grau de Envolvimento com Pós-graduação (PEPG);
- j) Conceito CAPES;
- k) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); e
- l) Taxa de Sucesso na Pós-graduação (TSG).

Os dois indicadores que ainda precisam passar pelo estudo de viabilidade e que, portanto, não estão nesse rol são: Taxa de Sucesso na Pós-graduação e Recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da Instituição.

Recentemente, por meio do Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário, o Tribunal reconheceu que precisa atualizar os indicadores, devido à criação mais recente de legislações que criam outras áreas prioritárias de atuação para as universidades. Os novos aspectos que o TCU considera essencial monitorar por meio de indicadores, estão relacionados à vigência das seguintes normas: Lei nº 10.861/2004 (Lei do SINAES); Lei nº 10.973/2004 (dispões sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo); Lei nº 12.711/2012 (Lei das Cotas), Lei nº 13.005/2014 (PNE); Decreto nº 7.233/2010 (dispõe sobre procedimento orçamentário e financeiro relacionado à autonomia universitária); Decreto nº 7.234/2010 (Plano Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes); Resolução MEC/CNE/CES nº 7/2018 (Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira); e Lei nº 12.550/2011 (criou a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH).

Os novos indicadores do TCU ainda não foram criados, mas a proposta do Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário é de excluir os indicadores dos itens *d, e, f, g, h e j* e criar outros 27 indicadores que atendam as normas vigentes.

Ante o exposto, em um cenário que entende que a administração pública deve estar voltada para resultados, o arcabouço legal legitima este caminho e orienta para maneiras de se alcançar esta finalidade. Conforme prescreve o Decreto nº 9.739/2019 e a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, o planejamento estratégico institucional é uma obrigatoriedade e as universidades federais possuem documentos específicos que o integram.

### **2.3 O Planejamento Estratégico no Setor Público**

Na seção anterior ficou assente que a legislação e normas infraconstitucionais brasileiras exigem que a administração pública adote um planejamento estratégico para guiar suas ações. Pensando para além da exigência formal, o planejamento estratégico é, conforme afirma Mendes (2019), uma forma de administrar as instituições públicas com foco nos resultados que se deseja alcançar, ou seja, todas as ações e decisões tomadas no tempo presente devem estar pautadas em suas possíveis consequências.

O planejamento estratégico faz parte de um conjunto de três tipos de planejamento, que são o operacional, o tático e o estratégico. Entende-se por planejamento como o:

[...] processo de definição de objetivos de uma organização (pública ou privada) e de maneiras que possibilitem o alcance destes, que vem antes de qualquer outra etapa do processo e objetiva direcionar a organização em suas atividades (SILVA *et al.*, 2016, p. 3).

A partir da definição de SILVA *et al.* (2016), o planejamento deve ser o primeiro ato a ser realizado por uma organização para se alcançar os resultados desejados. Dentre os três níveis de planejamento, a elaboração do planejamento estratégico é de responsabilidade de nível hierárquico superior; o tático deve ser elaborado pela média gerência; e o operacional é atribuído à hierarquia mais baixa e relacionado às ações práticas (OLIVEIRA, 2012, *apud* BANDEIRA; AMORIN; 2018). O estratégico é o de maior abrangência e de período mais longo (PEREIRA, 2011 *apud* BANDEIRA; AMORIN, 2020). Neste mesmo sentido:

[...] a operacionalização de estratégias dá origem a todo um conjunto de hierarquias, em diferentes níveis e com diferentes perspectivas de tempo. No topo estão os planos “estratégicos” e abrangentes de longo prazo, os quais, por sua vez, dão origem a planos operacionais de curto prazo, para o ano seguinte (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 60).

Os três tipos de planejamento coexistem, não sendo possível adotar apenas um deles e excluir os demais. Eles devem existir de maneira alinhada e um se desencadeia no outro. Nesta relação, o planejamento estratégico dita as primeiras orientações para que o tático e o operacional sigam a mesma direção. Diante da citação feita, vale ressaltar que Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) são críticos do planejamento estratégico, mas ainda assim são válidas suas considerações para esta pesquisa, uma vez que o objetivo é justamente propor a utilização de uma metodologia para contribuir com a prática do planejamento estratégico. Em outras palavras, entende-se que o planejamento estratégico por si só não é suficiente para concretizar todos os anseios das instituições.

Para Neis (2017, p. 11) planejamento estratégico “é um processo de análise de uma organização sob vários aspectos, definindo os seus rumos por intermédio do monitoramento de suas ações concretas”. Oliveira (2016, p. 28) ressalta que o “planejamento estratégico não pode ser concebido como algo estático, infalível, ele é dinâmico, adaptável, pois os cenários podem mudar com novas ameaças e oportunidades [...]”. Para Damasceno (2012, p. 80) o planejamento estratégico significa “[...] elaborar a estratégia antes da ação [...]” e:

[...] também pode ser considerado como um processo gerencial que diz respeito à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e na sua execução, levando em conta as condições internas e externas à organização e sua evolução esperada (DAMASCENO, 2012, p. 80).

Drucker (1977 *apud* COELHO *et al.*, 2017) entende que o planejamento estratégico deve ser contínuo e deve possibilitar prever o futuro a partir de avaliações e medição de desempenho. Para Petri *et al.* (2017) o planejamento deve ser um dos principais instrumentos das ações da administração pública, ao invés de ser usado de forma burocrática e sem impacto na transformação social. O desafio com que os

gestores se deparam é como fazer com que os objetivos planejados sejam concretizados na prática.

Ante estas definições, pode-se afirmar que o planejamento estratégico é um processo elaborado por uma instituição para definir objetivos mensuráveis e maneiras de alcançá-los, a partir de análise do ambiente externo e interno, do monitoramento periódico e do seu aprimoramento.

Simmer (2013, p. 36) apresenta argumentos que justificam o motivo de o setor público adotar o planejamento estratégico, os quais merecem ser lido na íntegra:

[...] o setor público adota essa ferramenta de gestão, com o objetivo de traçar planos de execução e abrangência de suas ações, definindo internamente a forma de atuar, as responsabilidades de execução e as metas a alcançar, além de tornar as informações, para órgãos de controle e a população em geral, mais transparentes. Trata-se de um processo de tomada de decisões, dentre alternativas ou cenários existentes e elaborados, com objetivo de alcançar o futuro desejado e determinado para a organização. Planejar precede a ação, decide-se o que, quando e como fazer antes de executar.

O planejamento estratégico está voltado para a forma de atuação interna das instituições e devem considerar os cenários interno e externo nos quais elas estão inseridas. Ele permite que a sociedade exerça maior controle social sobre o setor público e que haja melhor controle pelos órgãos superiores.

Enquanto o planejamento estratégico abrange toda a organização, o planejamento tático se ocupa em focar em determinadas áreas. Sua relação com o planejamento estratégico é decompor os objetivos, estratégias e políticas preestabelecidas para contribuir com o processo decisório.

O planejamento operacional aborda a implementação dos resultados, refere-se às atividades diárias da instituição e deverá conter:

- recursos necessários para o seu desenvolvimento e implantação;
- procedimentos básicos a serem adotados;
- resultados finais esperados;
- prazos estabelecidos; e
- responsáveis pela sua execução e implantação (OLIVEIRA, 2018, p. 20).

A adoção desta forma de gestão, que consiste em decompor gradualmente os objetivos gerais da instituição, permite que ocorra o envolvimento de todos os setores

e que aqueles que estão na linha de frente consigam contribuir com um planejamento operacional alinhados aos macro-objetivos previstos no planejamento estratégico.

Como o foco desta pesquisa será o planejamento estratégico, o Quadro 2, apresenta algumas características deste tipo de planejamento:

Quadro 2 - Características do Planejamento Estratégico

Característica	Referência
Processo formal de tomada de decisão.	Mendes (2019) e Bergenthal (2012).
Direciona os esforços para atingir os objetivos da instituição.	Mendes (2019); Knoll (2018); Guillarducci (2018); Damasceno (2012) e Canuto (2014).
É elaborado pelos níveis de hierarquia superior da instituição.	Mendes (2019) e Bergenthal (2012).
Envolve toda a organização.	Guillarducci (2018) e Damasceno (2012).
Define a missão, metas e objetivos.	Mendes (2019); Damasceno (2012); Silva (2013) e Canuto (2014).
Permite avaliar os resultados com base nos objetivos estratégicos preestabelecidos.	Mendes (2019) e Damasceno (2012).
Possibilita uma visão holística da instituição.	Mendes (2019).
Explicita os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades da instituição.	Mendes (2019); Damasceno (2012).
Orienta a elaboração do plano tático e operacional.	Giacco (1997).
É um processo cíclico.	Damasceno (2012) e Oliveira (2018).

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Apesar do planejamento estratégico ser elaborado pelos níveis mais elevados da instituição, seu processo de construção deve ser democrático e contar com a participação de todos os setores que o terão como referência em suas práticas, para que haja maior comprometimento dos envolvidos e que se eleve a possibilidade de sucesso. O processo de elaboração, implementação e execução precisa ser bem pensado e o seu monitoramento deve ser frequente para que, caso haja mudanças no contexto ao qual está inserido, estas possam estar refletidas no planejamento estratégico (Mendes, 2019).

Dentre as críticas tecidas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) sobre o planejamento estratégico, há três principais: previsões a longo prazo são imprecisas e exigem uma estabilidade que pode não acompanhar os avanços tecnológicos e o aumento de preços; existe uma separação evidente entre os sujeitos que formulam as estratégias e os que executam, podendo fazer com que a alta gerência não conheça os detalhes das tarefas; e o engessamento do processo pode impor limites para inovação, aprendizado e criatividade.

Mesmo diante de críticas, infere-se que o planejamento estratégico deve ser adotado no setor público, por determinação da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020. Como apontado por Cavalcante, Araújo e Moraes (2005), o planejamento estratégico vem evoluindo desde sua proposta em meados de 1960, tornando-o mais flexível e dinâmico.

Atualmente, compreende-se o planejamento estratégico como um modelo que precisa ser constantemente avaliado e aprimorado e que necessita de uma elaboração democrática, não fazendo mais jus às críticas discorridas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010). O planejamento estratégico eficaz não existe isoladamente e, portanto:

O importante é entender que o modelo deve servir apenas de referencial e não de camisa de força para o processo de planejamento. O modelo é que deve ser adaptado à organização e não a organização ao modelo. Além disso, mesmo depois de implantado o processo, a metodologia, as técnicas e as práticas de planejamento precisam ser constantemente adaptadas e aprimoradas à medida que as características organizacionais e as condições ambientais evoluem, bem como em função do próprio aprendizado. (GIACOBBO, 1997, p. 9).

Pode-se afirmar que o planejamento estratégico é um ponto de partida e, à medida que ocorrem mudanças no contexto organizacional, ele deve passar por adequações. Pesquisadores adeptos ao planejamento estratégico especificam os motivos de algumas instituições públicas se apropriarem dele, como demonstra a Quadro 3:

Quadro 3 - Motivos para Implantar o Planejamento Estratégico no Setor Público

Motivos	Referência
1. Melhora o gerenciamento e a qualidade dos serviços	Carvalho Filho (2018); Giacobbo (1997);

públicos.	Vieira (2017) e Oliveira (2016).
2. Contribui com o bem-estar do público que a instituição pública atinge.	Teixeira (2017).
3. Aumenta a transparência na prestação de contas.	Carvalho Filho (2018); Giaccobo (1997) e Simmer (2013).
4. Acompanha as mudanças do mercado.	Carvalho Filho (2018) e Simmer (2013).
5. Integra a organização na área em que atua.	Fritsche (2017) e Canuto (2014).
6. Transição do modelo burocrático para o gerencial.	Carvalho Filho (2018).
7. Elimina a descontinuidade de políticas gerada pela troca de gestão que acontece periodicamente.	Giaccobo (1997).
8. Contexto de crises econômicas.	Araújo (2017) e Simmer (2013).
9. Contexto de conflito entre nações.	Araújo (2017).
10. Resolução de problemas complexos.	Vieira (2017).
11. Tornar os processos mais objetivos.	Simmer (2013).

Fonte: elaborado pela autora (2022).

O planejamento estratégico na administração pública, diferentemente do setor privado, não tem como foco principal a lucratividade (TEIXEIRA, 2017), fato que faz com que as motivações para se elaborar um planejamento estratégico sejam bem particulares de sua esfera. Por exemplo, melhorar a qualidade dos serviços (motivo 1) e contribuir com o bem-estar da população (motivo 2) não é apenas um meio para obter retorno financeiro, mas sim a própria razão de ser do setor público. A transparência (motivo 3) é uma diretriz prevista na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, destinada a toda a administração pública. A transição do modelo burocrático para o gerencial (motivo 6) está consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A troca periódica dos gestores (motivo 7) é reflexo do princípio da impessoalidade da administração pública e a descontinuidade das políticas de determinada gestão é, como afirmado por Giaccobo (1997), uma característica típica da administração pública brasileira.

Não obstante o modelo de administração gerencial presente no setor público se apropriar de práticas do setor privado (LANDIM; GUIMARÃES; WILL, 2015), não se deve desconsiderar que organizações públicas possuem finalidade diversa das privadas. A razão de existir primordial da administração pública é exercer a função social, ou seja, impactar beneficentemente a sociedade, sem condicionar suas ações

para o lucro. Neste mesmo sentido, Nascimento Júnior, Silva e Mota (2015, p. 10) afirmam:

[...] Por isso, não se pode simplesmente aplicar diretamente os princípios da administração de empresas na gestão pública. O importante é fazer as apropriações e adaptações necessárias no sentido de dotar a Administração Pública de um modelo que efetivamente ajude a cumprir suas finalidades.

A administração pública, diferentemente do setor privado, tem o dever legal de cumprir com a função social. Existe um objetivo de atingir metas e indicadores e há também uma demanda que se origina de uma população que anseia por serviços públicos de qualidade. São requisições dispersas que precisam ser atendidas de maneira eficaz e todas em consonância com a missão, visão e valores da instituição. Este é um cenário fértil para se perder e se esquecer do propósito institucional. Como observado por Mendes (2019), a ausência de planejamento faz com que os gestores tenham que trabalhar respondendo demandas espontâneas, com pouco prazo e recursos escassos, deixando de adotar uma atuação estratégica. Assim vai se criando um ciclo vicioso que consiste em deixar de se elaborar um planejamento estratégico consistente para focar em práticas imediatistas, as quais podem trazer poucos resultados a longo prazo.

Para Rosa *et al.* (2014), o Estado brasileiro oferece um serviço à população aquém do esperado, considerando a alta carga tributária e, portanto, faz-se imprescindível incentivar a reflexão sobre a forma que as metas e estratégias são administradas pelos gestores públicos. Além da contraprestação que a sociedade exige do Estado, outros fatores que indicam que a administração pública precisa objetivar resultados eficazes, oferecer serviços mais ágeis e transparentes, melhorando a gestão, são as exigências por serviços de maior qualidade e transparência nos processos (NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015).

Quando se trata de órgãos públicos subordinados, ou até mesmo vinculados, à administração direta, o bom planejamento e a entrega de resultados também se tornam necessários para a avaliação que esta exerce sobre aqueles. Como bem identifica Afonso *et al.* (2015), a prestação de contas é feita para sociedade e para outros órgãos governamentais.

Entregar resultados à população é, indubitavelmente, uma das razões de existir a administração pública. Ocorre que para que isso se realize, são necessários recursos disponíveis e alocados adequadamente, situação que encontra obstáculo na

crescente limitação de recursos financeiros, conforme explicitado por Rosa *et al.* (2014). Assim, o gestor público inserido neste contexto precisa administrar a coisa pública de forma planejada.

Nota-se que o planejamento estratégico é essencial para a adequada gestão de recursos e, por conseguinte, para a entrega de resultados esperados pela sociedade brasileira que já paga uma alta carga tributária.

A elaboração do planejamento estratégico obedece a algumas etapas essenciais, as quais podem se alterar, a depender do autor. Conforme afirmam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), há uma centena de modelos de planejamento estratégico, sendo que as principais etapas são: fixação de objetivos, auditoria externa, auditoria interna, avaliação de estratégia, operacionalização da estratégia e programando todo o processo.

A fixação de objetivos, primeira etapa, é utilizada para explicar e quantificar metas, como forma de controle. Auditoria externa e interna se referem a avaliar as condições externas e internas da organização na tentativa de prever o futuro e possibilitar um planejamento adequado. A avaliação de estratégia, quarta etapa, tem o objetivo de avaliar o retorno do que foi investido. Na etapa de operacionalização da estratégia ocorre a implementação, ou seja, é o momento em que as ações descem para os setores de hierarquia inferior da organização. Já na sexta etapa, programando todo o processo, ocorre a definição de todas as etapas e do cronograma em que serão executadas (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Oliveira (2018) prevê quatro fases, diagnóstico estratégico, missão da empresa, instrumentos prescritivos e quantitativos e controle e avaliação. No diagnóstico estratégico se verifica a realidade na qual a instituição está inserida, e deve-se identificar a visão e os valores, realizar a análise externa e interna e os concorrentes. Na segunda fase, missão da empresa, é composta por: estabelecimento da missão, estruturação e debate de cenários, estabelecimento da postura estratégica e estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas. A terceira fase, instrumentos prescritivos e quantitativos, define-se objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, projetos, plano de ação, instrumentos quantitativos. Por fim, a fase de controle e avaliação visa a assegurar o cumprimento do planejamento.

Giacobbo (1997) prevê quatro etapas que formam um ciclo: análise ambiental, elaboração/revisão dos planos, execução dos planos e avaliação. Nesta mesma direção, Carvalho Filho (2018) entende que o planejamento estratégico deve se iniciar

pela análise do ambiente externo para identificar oportunidades e ameaças. Por outro lado, Fritsche (2017) afirma que a identificação da missão e da visão devem ser os primeiros passos, uma vez que é somente a partir destas informações que a organização terá maior capacidade de identificar os pontos forte e fraco, as oportunidades e os desafios.

Considerando especificamente as entidades da administração pública federal, o planejamento estratégico pode se pautar no Guia Técnico de Gestão Estratégica, elaborado pela Secretaria de Gestão (SEGES), integrante do Ministério da Economia. O guia aborda a gestão estratégica, mas enfatiza o planejamento estratégico institucional e explica que o planejamento estratégico é uma das atividades da gestão estratégica, juntamente com a implementação, o monitoramento e a avaliação. O Guia prevê oito etapas para a gestão estratégica: construção da cadeia de valor; análise ambiental; definição da missão, visão e valores; construção do mapa estratégico; construção do painel de indicadores e metas; construção do portfólio de projetos e entregas; monitoramento da estratégia; e avaliação e revisão da estratégia.

O planejamento estratégico parece ser um modelo de gestão pertinente para o atual modelo gerencial da administração pública, que tem o foco na entrega de resultados por meio de processos não burocráticos. Quando pensados para IES públicas, encara-se o desafio ocasionado pela diversidade de sujeitos envolvidos na sua operacionalização. Como explicado por Martins (2016), de um lado há a alta administração, de outro há os docentes e ainda existe a coletividade representada pelos colegiados. Ainda não se pode desconsiderar o envolvimento dos discentes, os quais exercem um papel ímpar, ocupando a posição de beneficiador direto de um serviço público e, ao mesmo tempo, possui um dever social de gerar conhecimento e, conseqüentemente, contribuir com boas avaliações para a universidades.

Talvez, as UFs ocupem uma posição na sociedade que as direcionem a adotar um planejamento estratégico e a aprimorá-lo, pois indubitavelmente há características que dificultam o envolvimento de toda a comunidade universitária para o alcance de um único caminho. As UFs são um campo propício para haver pessoas formadoras de opinião nas mais diversas áreas. Esta dispersão de visões sobre o que é o melhor para a universidade pode causar resistência para a apropriação e execução dos objetivos elaborados pela alta administração. Ainda assim, mesmo diante de um cenário desafiador para se obter o envolvimento dos sujeitos, o planejamento

estratégico parece ser o mais adequado para as UFs, uma vez que a alta administração o elabora de forma democrática.

Silva e Gonçalves (2011) identificaram que dentre algumas metodologias utilizadas por instituições públicas para iniciarem o planejamento estratégico há: Método Grumbach, BSC e Gerenciamento pelas Diretrizes. Os autores não incluíram as IES públicas em suas análises. Já Barcellos e Júnior Cassanego (2018) constataram que as ferramentas mais utilizadas para auxiliar no planejamento estratégico em IES são: análise SWOT, Método de cenários, BSC e Matriz BCG. Por sua vez, o “Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino”, o qual explica que o PDI é um instrumento de planejamento estratégico nas IES, indica cinco possíveis ferramentas para sua elaboração: análise SWOT, construção de cenários, BSC, Planejamento Estratégico Situacional (PES) e Canvas. Esta pesquisa se dedicou a propor a adoção do BSC.

#### **2.4 *Balanced Scorecard (BSC)***

O BSC é uma ferramenta criada para medir o desempenho organizacional, tanto de perspectivas financeiras como não-financeiras, a partir da estratégia da empresa. Esta metodologia foi formulada por Kaplan e Norton (1997) em 1990 em uma pesquisa com 12 empresas e, em 1992, seu resultado foi publicado na *Harvard Business Review* (KAPLAN; NORTON, 1992). Uma de suas características é possibilitar que a estratégia seja sintetizada de maneira visual por meio de um mapa estratégico, que “descreve o processo de transformação de ativos intangíveis em resultados tangíveis para os clientes e, por conseguinte, em resultados financeiros” (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 81).

A concepção do BSC esteve inserida no contexto de perda competitiva das indústrias americanas e inspirada na gestão das indústrias japonesas. Enquanto aquelas primeiras avaliavam o desempenho organizacional medindo apenas fatores financeiros e contábeis, estas últimas consideravam a produtividade, a qualidade dos produtos e os processos como fatores, também, relevantes (ROSA *et al.*, 2014).

Quando as organizações avaliam apenas o desempenho de indicadores financeiros e contábeis, ativos tangíveis, as ações ficam concentradas em soluções de curto prazo (ROSA *et al.*, 2014). Isso pode, num primeiro momento, apresentar um desempenho operacional satisfatório para a empresa, entretanto, a falta de atenção às demais áreas podem trazer consequências negativas a longo prazo. Kaplan e

Norton (1997) citam uma situação hipotética: imagine que uma empresa, preocupada apenas com o retorno financeiro a curto prazo, eleve os preços e diminua a qualidade de seus serviços, a curto prazo a empresa até pode perceber o aumento do lucro, mas isso poderá causar insatisfação e infidelidade dos clientes, colocando a empresa em uma situação de vulnerabilidade perante a concorrência. A partir do momento que se avalia ativos intangíveis, aqueles que não versam diretamente com a área financeira, é possível estabelecer ações a curto e longo prazo (OLIVEIRA; IZELLI, 2018). Como o BSC avalia ativos tangíveis e intangíveis, torna-se possível planejar ações de curto e longo prazo (PETRI *et al* 2017).

Inicialmente, o BSC tinha como escopo medir o desempenho organizacional. Em um segundo momento, após a realização de testes com empresas voluntárias, observou-se que o BSC é uma metodologia que também permite planejar e implantar estratégias, bem como melhorar o *feedback* e o aprendizado (ROSA *et al.*, 2014).

Esta metodologia parte da missão e estratégia organizacional e as transformam em objetivos, de forma que fiquem alinhados um com o outro (ROSA *et al.*, 2014), a estratégia se transforma em indicadores operacionais. Nas palavras dos criadores do BSC:

O *scorecard* cria uma estrutura, uma linguagem, para comunicar a missão e a estratégia, e utiliza indicadores para informar os funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro. Ao articularem os resultados desejados pela empresa com os vetores desses resultados, os executivos esperam canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira, para alcançar as metas de longo prazo (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 25).

A partir do BSC, espera-se que todas as pessoas que trabalham na empresa, do nível operacional ao estratégico, passem a trilhar o mesmo caminho em busca dos resultados almejados. Todas as ações atuais devem ser pensadas considerando os resultados que serão colhidos no futuro e devem estar alinhadas entre si. É possível implantar o BSC tanto no setor privado, como no setor público. Para Niven (2008), no setor público o BSC deve ser capaz de refletir não apenas a missão e a estratégia, mas também os valores e a visão.

O BSC utilizado no setor empresarial mede o desempenho em quatro perspectivas: Financeira; Clientes; Processos Internos; e Aprendizado e Crescimento. No BSC a estratégia é a norteadora da organização e a perspectiva Financeira deixa

de possuir hierarquia superior e passa a receber a mesma atenção que as demais perspectivas (PETRI *et al*/2017).

A perspectiva Clientes se preocupa com os interesses destes, por exemplo, como conquistar mais clientes e como mantê-los (BANDEIRA; AMORIN, 2020). Para Kaplan e Norton (1997), esta perspectiva exerce impacto considerável nos objetivos financeiros, uma vez que mais clientes resultam em elevação do lucro, e empresas que não se preocupam com os interesses dos clientes perdem mercado para seus concorrentes. Ressalta-se que os autores fizeram essa análise com base nos contextos do setor privado.

A perspectiva Processos Internos procura ter excelência em suas práticas para satisfazer clientes e alcançar objetivos financeiros (BANDEIRA; AMORIN, 2020), ou seja, há duas perspectivas que sofrem maior impacto por esta perspectiva: Cliente e Financeira. Kaplan e Norton (1997) explicam que, apesar das abordagens tradicionais também se preocuparem com processos internos, por exemplo, mensurando tempo e qualidade, o foco é nos processos internos já existentes. Enquanto isso, o BSC preza pela preocupação com processos internos novos e que são críticos para o sucesso da empresa conforme as necessidades dos clientes. Para isso, é importante que a empresa identifique quais são os processos críticos que vão atender às necessidades dos acionistas e dos clientes.

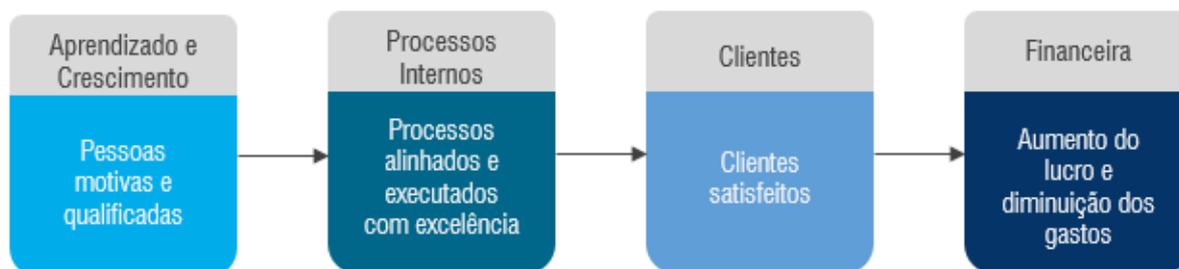
A perspectiva Aprendizado e Crescimento tem a finalidade de mensurar habilidades e capacidade dos colaboradores e de inovação (BANDEIRA; AMORIN, 2020). Geralmente esta perspectiva traz à tona lacunas referentes à capacidade atual das pessoas que trabalham na organização, a sistemas de informação (*feedback* dos clientes sobre o produto ou serviço) e a procedimentos que impactam no processo de inovação (motivação, *empowerment* e alinhamento), ou seja, trata-se da infraestrutura necessária para que as outras perspectivas alcancem a excelência (KAPLAN; NORTON, 1997).

A perspectiva Financeira na metodologia do BSC não recebe atenção exclusiva dos gestores. Como já discorrido, ela divide espaço com outras três perspectivas, cada uma sendo relevante para o planejamento estratégico. Seu objetivo é medir questões relacionadas a aumento das receitas e diminuição de gastos (BANDEIRA; AMORIN, 2020). É utilizada para verificar se a estratégia utilizada contribui para melhorar os resultados financeiros, os quais geralmente são traduzidos em aumento da lucratividade (KAPLAN; NORTON, 1997).

Apesar de o modelo inicial do BSC prever quatro perspectivas, outras podem ser criadas para se adequar às especificidades e às necessidades da organização. Por exemplo, se uma empresa tem preocupações com o equilíbrio do meio ambiente, ela pode criar uma perspectiva que mensure aspectos ambientais. É esta flexibilidade e dinamismo que permite que o BSC seja utilizado tanto no setor privado como no setor público. Ressalta-se que a nova perspectiva criada deve ser essencial para o sucesso da estratégia institucional e deve estabelecer uma relação causal com as demais perspectivas (KAPLAN; NORTON, 1997; ROSA *et al.*, 2014).

Relações de causa e efeito fazem parte da metodologia do BSC, em que para cada objetivo há uma ação a ser realizada. Exige-se ainda que haja relação de causalidade entre as perspectivas do BSC (Figura 2), a qual acontece da seguinte maneira: pessoas motivadas e qualificadas possuem maior probabilidade de executar processos internos com excelência, que por sua vez ocasiona em satisfação dos clientes e que, por conseguinte, levam retorno financeiro às empresas (FERNANDES, 2009 *apud* NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015; MORENO; COSTA; TESSARINI JUNIOR, 2019):

Figura 2 - Relação de Causa e Efeitos entre as Perspectivas do BSC no Setor Privado



Fonte: adaptado de Nascimento Júnior; Silva; Mota (2015).

Percebe-se que na cadeia de relação da Figura 2, todas as perspectivas devem levar consequências para a perspectiva financeira, que é a grande razão de existir da empresa, obtenção e aumento de lucro. Como explica Kaplan e Norton (1997, p. 49): “os objetivos financeiros servem de foco para os objetivos e medidas das outras perspectivas do *scorecard*”. Isso significa que os objetivos e medidas das outras perspectivas devem ser criados para impactarem no desempenho da perspectiva Financeira. Esta lógica se aplica ao setor privado, e não ao setor público.

A partir do BSC, a missão, visão e estratégia da organização se transformam em objetivos que são medidos por indicadores, estes possuem metas a serem atingidas por meio de projetos estratégicos, ou seja, o planejamento estratégico atinge as ações operacionais (OLIVEIRA; IZELLI, 2018). A relação se estabelece da seguinte forma:

[...] os objetivos significam o que a empresa deseja alcançar em cada perspectiva estratégica; os indicadores mensuram o desempenho da empresa referente a cada objetivo definido; as metas, por meio dos indicadores, delimitam que grau de atuação se espera atingir; e os projetos estratégicos são as ações, iniciativas e medidas a serem tomadas para que se alcancem as metas de desempenho determinadas (OLIVEIRA; IZELLI, 2018, p. 41).

Para compreensão de maneira visual, o desencadeamento dos elementos de mensuração do BSC segue a sequência da Figura 3:

Figura 3 - Desencadeamento dos Elementos de Mensuração do BSC



Fonte: elaborada pela autora (2023).

Oliveira e Izelli (2018) denominam de “projetos estratégicos” o que Kaplan e Norton (1997) chamam de “iniciativas”. Algumas UFs ainda chamam de ações estratégicas (UFC, 2022; UFRPE, 2021) ou apenas ações (UFPE, 2020).

Na elaboração de um BSC, a organização precisa se atentar para não incorrer em elaborar um BSC que Kaplan e Norton (2001) chamam de “*scorecard* dos *stakeholders*” e “*scorecard* dos principais indicadores de desempenho (*key performance indicators*)” ou “*scorecards* KPI”.

O BSC do tipo “*scorecard* dos *stakeholders*”, ocorre quando a organização identifica os principais stakeholders e cria indicadores e metas com o objetivo exclusivo de atender às necessidades deles. Neste caso, a organização foca em satisfazer, por exemplo, clientes, empregados e acionistas, e deixa de planejar como

essa satisfação será alcançada. A satisfação é o resultado desejado, relacionado à visão, mas o BSC precisa da estratégia para alcançar esta visão, que é o “como” (KAPLAN; NORTON, 2001). Neste tipo de BSC, “o *scorecard* dos detentores de interesse não é adequado para descrever a estratégia da organização e, por conseguinte, tampouco é base apropriada sobre a qual erigir o sistema gerencial” (KAPLAN; NORTON, 2001, p. 116).

O BSC do tipo “*scorecard* dos principais indicadores de desempenho (*key performance indicators*)” ou “*scorecards* KPI” acontece, geralmente, quando a organização já possui uma quantidade de indicadores para acompanhar os processos e, ao almejar adotar o BSC, usa os indicadores já existentes e os divide nas quatro perspectivas do BSC. A fragilidade de um BSC deste tipo é que pode ocorrer a falta de comunicação com a estratégia, ou seja, os indicadores de performance já existentes podem não contribuir para alcançar os objetivos mais altos (KAPLAN; NORTON, 2001). Diante disso, como explicado pelos autores citados:

Os melhores *balanced scorecards* refletem a estratégia da organização. Um bom teste é verificar se apenas a análise do *scorecard* possibilita a compreensão da estratégia. **Muitas organizações, sobretudo aquelas que desenvolveram *scorecards* dos *stakeholders* ou detentores de interesse e *scorecards* KPI não passam nesse teste** (KAPLAN; NORTON, 2001, p. 117, grifo nosso).

Logo, uma organização interessada em aprimorar o seu planejamento estratégico com o uso do BSC, precisa considerar os ensinamentos levantados por Kaplan e Norton (2001) e não elaborar BSC do tipo “*scorecard* dos *stakeholders*” e “*scorecard* dos principais indicadores de desempenho (*key performance indicators*)” ou “*scorecards* KPI”.

#### 2.4.1 Balanced Scorecard no setor público

A primeira experiência aplicada na esfera pública aconteceu nos Estados Unidos, no município de Charlotte, em 1996, sendo considerada um exemplo de sucesso de utilização do BSC no setor público. Os gestores da época queriam mensurar seu plano estratégico. Assim fizeram adaptações nas perspectivas com o objetivo de transmitir a mensagem de que a prioridade do município são seus clientes, que no caso é a sociedade. Se mantivessem a perspectiva Financeira como prioritária,

estariam, erroneamente, transmitindo a mensagem de que o lucro é o foco da cidade e que é o resultado final a ser alcançado. Outro tipo de adaptação realizada foi a alteração dos nomes das perspectivas para: Serve the Customer, Run the Business, Manage Resources e Develop Employees (NIVEN, 2008).

As quatro perspectivas do BSC, Financeira; Clientes; Processos Internos; e Aprendizado e Crescimento, quando utilizadas no setor público passam a ter algumas características que merecem atenção.

No setor público, diferentemente do privado, a perspectiva Financeira não está acima das demais e a finalidade desta perspectiva não pode ser o lucro. A pesquisa de Canuto (2014) demonstrou que dentre as preocupações dos gestores públicos de uma IES pública para a perspectiva Financeira, há a execução do orçamento conforme necessidade dos *stakeholders*. Para os gastos, os gestores consideram as prioridades definidas com a participação dos servidores e dos “clientes”, que neste caso são os estudantes, e o planejamento orçamentário é feito tão somente dentro do limite dos valores disponibilizados pela legislação anual. Alguns dos problemas apontados pelos gestores foram a burocracia e os cortes no orçamento, sendo que uma das soluções indicadas foi a elaboração de um bom planejamento. Neste sentido, muitas empresas incluem uma dimensão de gestão de riscos na perspectiva Financeira, como por exemplo, diversificar a fonte de recursos (KAPLAN; NORTON, 1997).

Em relação à perspectiva Clientes, enquanto no setor privado se espera aumentar o número de clientes para obter mais lucro (KAPLAN; NORTON, 1997), na esfera pública esta dinâmica não ocorre. Quando se transfere esta metodologia para o setor público, em instituições que não visam o lucro, a premissa de que o número maior de clientes, ou clientes mais satisfeitos, implicam, necessariamente, em elevação de recursos e melhorias para a instituição não ocorre em todos os casos. Como observado por Oliveira (2016, p. 95): “satisfeitos ou não, o cidadão é obrigado a pagar os impostos instituídos por lei”.

No setor público, a preocupação com a perspectiva Clientes deve primar pela satisfação da coletividade, ou seja, pelo bem comum. Não se deve prevalecer interesses particulares e é preciso compreender a razão de existir da instituição, ou seja, qual é o impacto positivo, valor, que ela deve causar na sociedade. Alguns dos elementos que norteiam esta perspectiva no setor público estão relacionados ao cumprimento das legislações (MENDES, 2019) e às demandas da sociedade, além disso, deve-se considerar que todos os cidadãos são clientes. Há clientes diretos, os

que se beneficiam diretamente de um serviço público, e os indiretos, que é toda a sociedade (CARVALHO FILHO, 2018).

Na perspectiva Processos Internos, a instituição precisa conhecer as necessidades da sociedade como um todo e dos cidadãos usuários direto de seus serviços para poder conceber processos inovadores que atendam às necessidades do atual contexto social na qual está inserida. Ademais, enquanto no setor privado a perspectiva Processos Internos também direciona atenção aos acionistas, no setor público as instituições precisam adequar seus processos às determinações legais dos órgãos superiores. Por exemplo, como já abordado nesta pesquisa, até o ano de 2004 as universidades não tinham a obrigatoriedade de ter um PDI, contudo, após aquele ano, o PDI se tornou instrumento obrigatório para guiar as ações das universidades. Os processos internos sofreram alterações para se adaptar às demandas dos órgãos superiores.

Santos e Thobias (2019) afirmam que a perspectiva dos processos internos não sofre alterações ao transferir o BSC do setor privado para o público. Canuto (2014) identificou que, na perspectiva dos Processos Internos, a falta de padronização e de mapeamento dos procedimentos é um problema em uma IFES e Menezes (2017) verificou que a falta de servidores e deficiências no fluxo de comunicações são pontos críticos para a celeridade e eficácia dos processos. Para Fritsche (2017), é preciso haver alinhamento com as demandas e expectativas com os órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal e com o TCU.

No que diz respeito à perspectiva Aprendizado e Crescimento, Santos e Thobias (2019) propõem um BSC no qual a perspectiva do Aprendizado e Crescimento estabeleceu ações de gestão do conhecimento, infraestrutura física e tecnológica e cultura organizacional. Vieira (2017), ao propor objetivos para esta perspectiva, incluiu implantar melhoria para a expansão de um setor de uma instituição pública, capacitar os servidores, ampliar e atualizar o banco de dados, transferir conhecimento entre as organizações, aprender boas práticas e motivar o servidor oferecendo contrapartida, como bonificações.

Motivar os servidores públicos é uma ação que difere do setor privado. No setor público, os gastos públicos ficam vinculados ao disposto nas legislações, não sendo possível alterar o plano de carreira dos servidores por vontade isolada dos gestores do órgão. Dias (2017) propõe que, para melhorar os indicadores da perspectiva de aprendizado e crescimento em uma IES pública, deve-se aumentar o incentivo entre

os colaboradores para que estes se capacitem em suas áreas de atuação. Esta é uma maneira de motivação já prevista nos planos de carreira dos servidores, mas é inviável pensar em incentivos para além do previsto nas legislações.

No setor público, o foco deve estar sobre a perspectiva dos Clientes, uma vez que a razão de existir de um órgão público é executar um serviço que beneficie a sociedade. A estratégia adotada deve ser capaz de agregar valor à sociedade, ou seja, todas as perspectivas devem dar suporte à perspectiva dos Clientes. Assim, a relação de causa e efeito se configura da seguinte forma: a gestão do orçamento deve implicar em melhor infraestrutura e pessoas mais capacitadas para desenvolverem processos mais inovadores e com melhor desempenho e, conseqüentemente, atender às necessidades da sociedade. A relação entre as perspectivas se configura em afirmação do tipo “se-então”, em que uma perspectiva influencia outra (NIVEN, 2008). Esta relação pode ser visualizada na Figura 4, na qual a nomenclatura da perspectiva Financeira foi alterada para Orçamento e a de Clientes foi alterada para Sociedade, para se aproximar da administração pública.

Figura 4 - Relação de Causa e Efeitos entre as Perspectivas do BSC no Setor Privado



Fonte: adaptado de Afonso *et al.*, (2015); Oliveira e Izelli (2018) e Farias *et al.*, (2021).

No Brasil existem alguns exemplos de modelos de BSC para as IES públicas, nos quais constam adaptações em suas perspectivas, tanto na quantidade como em suas nomenclaturas, conforme se observa no Quadro 4.

Nota-se que todos os modelos de BSC descritos no Quadro 4, alguns implantados e outros apenas propostos, realizaram adaptações nas perspectivas, seja na quantidade e/ou na denominação de cada uma. A perspectiva “sociedade” se fez presente em boa parte dos modelos, o que demonstra que o planejamento direcionou atenção específica para entregar resultados à população e para o cumprimento da função social institucional.

Quadro 4 - Adaptações Identificadas nas Perspectivas do BSC

IES pública alvo da pesquisa	Número de perspectivas	Perspectivas	Autor(a)
Câmpus Guarapuava da UTFPR.	4	Sociedade; resultados para clientes, usuários e beneficiários; processos internos; e infraestrutura e aprendizagem.	Sauberlich (2021)
Secretaria da Proplan da UNIPAMPA/RS	6	Sociedade; clientes; processos internos; modernização administrativa; pessoas; e financeira.	Gouveia (2019)
IFSC	3	Alunos e sociedade; processos; e pessoas e conhecimento.	Mendes (2019)
IFSul	4	Sociedade; estudante; interna; aprendizado e crescimento.	Cardozo (2018)
Setor de Tecnologia da Informação do IFSP	4	Contribuição para o negócio; atendimento às comunidades interna e externa; excelência operacional; e garantia de continuidade.	Knoll (2018)
Programa de Pós-graduação em Administração da UFJF	6	Sociedade/Cidadão; clientes; processos internos; modernização administrativa; pessoas; e finanças/orçamento.	Guilarducci (2018)
Centro de esportes da UNIFEI	5	Clientes; processos internos; papel institucional; recursos; aprendizado e crescimento.	Vieira (2017)
Faculdade Municipal da Palhoça (FMP)	4	Stakeholders; processos internos; aprendizado e crescimento; e sustentabilidade.	Dias (2017)
Câmpus Picuí do IFPB	6	Sociedade/cidadão; clientes; processos internos; modernização administrativa; pessoas; e finanças/orçamento.	Menezes (2017)
Coordenação de Controle Interno do IFTM Paracatu	4	Resultados; pessoas; processos internos; infraestrutura.	Fritsche (2017)
IFTM	5	Sociedade; alunos; pessoas, infraestrutura e inovação; processos internos; e orçamentária e financeira.	Teixeira (2017)
Setor de licitações da Reitoria do IFFluminense	4	Eficiência; clientes - setores do IFF; processos internos; e aprendizado e crescimento.	Manhães, Mariano e Silva Neto (2021)
Campus Poços de Caldas do IFSULDEMINAS	5	Resultados institucionais; processos internos; modernização da administração; servidores; orçamentária e financeira.	Moreno, Costa e Tessarini Junior (2019)

Departamento Financeiro da UFSC	4	Clientes (internos e externos); processos internos; e aprendizado.	Coelho <i>et al.</i> (2017)
---------------------------------	---	--	-----------------------------

Fonte: elaborado pela autora (2023).

As adaptações nas perspectivas se mostraram necessárias para atender às características das instituições. Como se observa na primeira coluna, o BSC pode ser implantado de forma generalizada na instituição e de forma mais específica a apenas um setor da instituição. Em ambas as situações, o BSC deve ser capaz de traduzir a estratégica e mensurar o desempenho.

A implantação do BSC no setor público envolve alguns desafios que impactam no sucesso. As experiências de utilização do BSC em instituições públicas brasileiras identificaram alguns fatores críticos. Entende-se por fatores críticos como áreas-chave que vão garantir o sucesso dos objetivos (CUNHA; KRATZ, 2016). Os fatores críticos podem se referir a qualquer etapa da adoção do BSC, seja na sua elaboração, como na sua implantação e execução. Alguns deles estão descritos no Quadro 5, a qual está dividido em três colunas que descrevem o fator crítico de sucesso, o seu significado e os autores que identificaram o fator:

Quadro 5 - Fatores Críticos para a Implantação do BSC

Fator Crítico de Sucesso	Significado	Autor(a)
Definição de estratégia, visão, missão e valores obscura	A estratégia, visão, missão e valores devem ser explicitamente definidas e de amplo conhecimento.	Mercer e Wildauer (2015) Cardozo (2018)
Falta de comprometimento da alta administração	O desenvolvimento do BSC não deve ser atribuição apenas do nível gerencial médio. Ele deve partir do comprometimento de todos da alta administração.	Mercer e Wildauer (2015) Rosa <i>et al.</i> (2014)
Processo Dinâmico	O BSC não é estático. A atualização deve ser constante.	Mercer e Wildauer (2015)
Implementar o BSC Como um Projeto Padronizado	O BSC não deve ser copiado de outra organização, pois ele deve refletir a estratégia da empresa e o contexto do órgão.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)
Métricas Mal Definidas	As métricas de resultado (para os clientes) e de processos (para os procedimentos internos) refletem as necessidades.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)

Não Dividir Papéis e Responsabilidades	Deve haver uma distribuição formal de funções e responsabilidades sobre o BSC.	Mercer e Wildauer (2015) Gouveia (2019) Mendes (2019)
Comunicação Deficiente	O BSC deve ser compreendido por todos os colaboradores.	Mercer e Wildauer (2015) Gouveia (2019) Teixeira (2017)
Cultura organizacional	O BSC não deve ser imposto de uma maneira que crie resistência dos colaboradores e dos gestores. Deve-se atentar para a cultura organizacional e trabalhar a liderança e a comunicação.	Mercer e Wildauer (2015) Herrero (2005 <i>apud</i> NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015) Moreno; Costa; Tessarini Junior (2019) Araújo (2017)
Inadequação no Vínculo das Recompensas dos Funcionários	As ações realizadas pelos colaboradores devem proporcionar resultados esperados para o futuro.	Mercer e Wildauer (2015)
Dificuldade na Determinação dos fatores críticos de sucesso	A identificação de fatores críticos de sucesso é essencial para a concretização da estratégia.	Mercer e Wildauer (2015)
Dificuldade em Decidir o que Medir	Os indicadores devem ser bem definidos, pois eles influenciam as decisões dos gestores.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)
Ambiguidade na Definição dos Objetivos	Os objetivos devem ser bem definidos e de conhecimento de todos os colaboradores. Eles devem ser elaborados antes dos indicadores e das metas.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)
Traduzir os FCS em Objetivos Específicos   Iniciativas	As iniciativas devem ser capazes de atingir os objetivos.	Mercer e Wildauer (2015)
Estabelecimento de Objetivos Genéricos (Não há Tradução da Visão)	Os objetivos não devem ser genéricos, pois devem traduzir a visão e a estratégia institucional.	Mercer e Wildauer (2015) Cardozo (2018)
Ausência de Ligação Entre as Medidas não Financeiras e a Expectativa de Resultados Financeiros Futuros	Deve haver uma relação de causa e efeito entre as perspectivas.	Mercer e Wildauer (2015)
Metas Fixadas sem o Conhecimento dos Meios Necessários Para Atingi-Las	As metas não podem ser complexas demais ao ponto de se tornarem inexecutáveis.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)
Não Identificação das Relações de Causa-e-Efeito	É preciso saber quais ações serão realizadas para alcançar os objetivos estratégicos. Assim, precisa-se pensar em ações de curto prazo para alcançar resultados a longo prazo.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019) Cardozo (2018)
Dúvidas Sobre as Articulações entre as Perspectivas	Deve haver equilíbrio entre as perspectivas, de modo que a	Mercer e Wildauer (2015)

	financeira não prevaleça sobre as não-financeiras.	
Relacionar a Estratégia com a Alocação anual de Recursos e Orçamentos	O processo de planejamento estratégico não deve se desconectar do orçamento.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)
O BSC é uma ferramenta de gestão dos resultados e não de controle do comportamento dos colaboradores.	O BSC deve medir resultados e não o comportamento de seus colaboradores. Caso contrário, pode-se gerar sensação de punição.	Mercer e Wildauer (2015) Oliveira e Izelli (2018) Gouveia (2019)
Recompensa pelo alcance de metas.	Deve haver compensações aos colaboradores relacionadas ao alcance de resultados estratégicos.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019) Cardozo (2018) Júnior Moraes e Fryszman (2015) Silva (2013)
Alinhar o BSC em Todos os Níveis da Organização	O BSC deve ser utilizado como parâmetro nas decisões de todas as unidades da instituição.	Mercer e Wildauer (2015) Herrero (2005 <i>apud</i> NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015) Mendes (2019)
Ação Isolada da Alta Administração e falta de comprometimento dos demais níveis hierárquicos	É um erro que apenas a alta administração esteja envolvida na execução dos BSC. Deve haver a participação dos colaboradores de todos os níveis.	Mercer e Wildauer (2015) ROSA et al. (2014) Herrero (2005 <i>apud</i> NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015) Mafra, Albertom e Petri (2016) Gouveia (2019)
Balanced Scorecard como um Projeto de Sistemas	O BSC não é um sistema de coleta de dados automatizado, mas sim um sistema de gestão.	Mercer e Wildauer (2015) ROSA et al. (2014)
Dificuldade em Reunir Informações não Financeiras	Existe uma dificuldade em identificar medidas não financeiras.	Mercer e Wildauer (2015)
Excesso de Indicadores	O sistema de monitoramento deve ser de rápida e fácil compreensão. Quando se tem excesso de indicadores, o monitoramento se torna complexo.	Mercer e Wildauer (2015) Mendes (2019)
Os Indicadores não Permitem Perceber as Mudanças de Cenários	Existem situações sazonais que podem impactar no sucesso dos indicadores e, portanto, deve haver indicadores que permitam perceber estas situações.	Mercer e Wildauer (2015)
Excesso de Informações Históricas sem Visibilidade para o Futuro	Alguns modelos de BSC não estão equilibrados, ou seja, possuem mais informações de experiências passadas, ao invés de prevalecer visões para o futuro.	Mercer e Wildauer (2015)
O Estado da Arte Não é Utilizado no Processo de Melhorias	Após o término de um período de utilização do BSC, é preciso que se	Mercer e Wildauer (2015)

	faça uma avaliação do aproveitamento da ferramenta. Além disso, é preciso que ocorra um aprendizado contínuo para o aprimoramento.	
Contratação de consultoria inexperiente	Elaboração de BSC deficiente.	Rosa <i>et al.</i> (2014)
Implantação do BSC apenas para fins de remuneração	Não comprometimento com a eficácia da implantação do BSC.	Rosa <i>et al.</i> (2014)
Desinteresse em continuar estratégias de gestões anteriores	No setor público, os gestores não exercem esta função de forma permanente, em respeito ao princípio da impessoalidade. Isso pode fazer com que futuras gestões não deem continuidade às estratégias atuais.	Rosa <i>et al.</i> (2014) Carvalho Filho (2018)
Capacitação dos colaboradores	Em alguns contextos, pode haver despreparo dos colaboradores para implantar e executar o BSC. Diante disso, é essencial que os colaboradores e gestores desenvolvam as competências necessárias	Rosa <i>et al.</i> (2014) Herrero (2005 <i>apud</i> NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015) Mendes (2019) Teixeira (2017)
Indicadores mal formulados ou muito abrangentes	Os indicadores precisam ser mensuráveis.	Petri <i>et al.</i> (2017) Mendes (2019)
Documentação do planejamento estratégico prolixa	Documentos densos e com falta de objetividade fazem com que os colaboradores não o utilizem para a tomada de decisão.	Mendes (2019)

Fonte: elaborada pela autora (2023).

Rosa *et al.* (2014) cita a necessidade de se ter objetivos e prioridades bem definidas e engajamento dos envolvidos. Além disso, outros obstáculos para o sucesso da implementação do BSC podem ser:

a falta de comprometimento da alta administração; o envolvimento de poucas pessoas; encastelamento do scorecard no topo da estrutura; processos de desenvolvimento muito longos; tratar o BSC como projeto de área de sistemas; contratação de consultoria inexperiente; e implantação do BSC apenas para fins de remuneração (ROSA *et al.*, 2014, p. 5).

Semelhante a estas exemplificações, Herrero (2005 *apud* NASCIMENTO JÚNIOR; SILVA; MOTA, 2015) chama a atenção para a importância de capacitação contínua no período de implementação do BSC. Aqui o autor afirma que não se trata

de um treinamento com apenas algumas horas de duração, mas sim de receber as informações e compreendê-las a partir de experiências e necessidades reais.

É imprescindível a participação da alta administração e de todos os colaboradores da organização, seja para discutir e formular as estratégias ou para se apropriar da execução do planejado. Assim, a medição de indicadores não passa a percepção de que pode ocasionar em futuras punições (MAFRA; ALBERTON; PETRI, 2016; GOUVEIA, 2019). Até mesmo porque, como explica Oliveira e Izelli (2018, p. 40), o BSC “não deve ser usado como um sistema de controle, e sim como um sistema de informação, comunicação e aprendizado”, tendo em vista que é uma ferramenta de gestão e não de controle (GOUVEIA, 2019). Se a cultura organizacional tende a ter uma hierarquia inflexível, o BSC será mais difícil de ser implantado (MORENO; COSTA; TESSARINI JUNIOR, 2019).

Quando se trata mais especificamente do setor público, Rosa *et al.* (2014, p. 5) cita:

a falta de interesse na continuidade das ações e estratégias de gestões passadas e a falta de preparo do staff e/ou dos gestores públicos, muitas vezes meros ocupantes de cargos comissionados à disposição de serviços eleitoreiros e sem compromisso com a sociedade.

O fator humano é um ponto crítico para o sucesso do BSC e, ao mesmo tempo, é uma das perspectivas que o próprio BSC chama atenção para mensuração. Logo, servidores públicos bem capacitados possuem maiores chances de implantar o BSC com sucesso e de contribuir positivamente para o *score* organizacional. Vale ressaltar que o sucesso também é influenciado pelo perfil dos indivíduos envolvidos (GIL, 2010 *apud* MAFRA; ALBERTON; PETRI, 2016).

A gestão nas IES públicas, com o uso do BSC, envolve a participação de toda a comunidade universitária, ou seja, alunos também devem colaborar com o alcance das metas. Neste sentido, Gouveia (2019) sugere o comprometimento de servidores e usuários dos serviços na mudança de cultura da Universidade.

A construção do próprio planejamento estratégico também é um aspecto que demanda atenção. Indicadores mal formulados que são muito abrangentes ou não mensuráveis dificultam o estabelecimento de padrão e sua posterior comparação (PETRI *et al.*, 2017). Um BSC que é utilizado apenas para medição e não para gestão

estratégica é considerado uma ferramenta sem aproveitamento do seu potencial (GRIFFITHS, 2003 *apud* MAFRA; ALBERTON; PETRI, 2016).

Uma vez que esta pesquisa pretende propor um modelo de BSC a uma Universidade Pública, deve-se considerar experiências já realizadas e seus pontos críticos para estar o mais próximo possível de um BSC que realmente crie valor para a sociedade.

#### 2.4.2 Mapas Estratégicos

O mapa estratégico da instituição é uma parte importante do BSC, pois é neste recurso visual que ele se apresenta, demonstrando as conexões de causa e efeitos entre as perspectivas e entre os objetivos estratégicos, as quais combinando os ativos tangíveis com outros ativos intangíveis e tangíveis propõem como a organização pretende criar valor e demonstram como os ativos intangíveis também devem ser os alicerces da estratégia (KAPLAN; NORTON, 2001).

Para Rosa *et al.* (2014, p. 8), “a forma mais indicada para visualizar o alinhamento estratégico ocorre por meio da construção de um mapa da estratégia – ou Mapa Estratégico”. O mapa estratégico é:

[...] uma técnica de representação gráfica do diagrama de causa-efeito, sintetizando em um único documento os objetivos estratégicos, as medidas, as metas e as ações interligadas entre as perspectivas, no sentido de dar suporte à atividade fim [...] (CUNHA; KRATZ, 2016, 98).

Poder analisar as relações de causa e efeito com um recurso visual contribui para a tomada de decisões com base em informações concretas e fortalece a ligação entre estratégia e ação, entre objetivos e indicadores (ROSA *et al.*, 2014; PETRI *et al* 2017).

Kaplan e Norton (2004), em seus estudos, analisaram uma série de mapas estratégicos elaborados por empresas do setor privado, sendo possível observar que não há uma unanimidade no modelo adotado, uma vez que os mapas se adaptam ao contexto organizacional. Dentre os mapas analisados pelos autores, cita-se o mapa estratégico de uma Empresa de Aviação de Baixo Custo e da empresa Crown Castle, além de outros.

A Empresa de Aviação de Baixo Custo, adotou as quatro perspectivas do BSC e identificou os seus objetivos. O mapa estratégico desta Empresa (Anexo A)

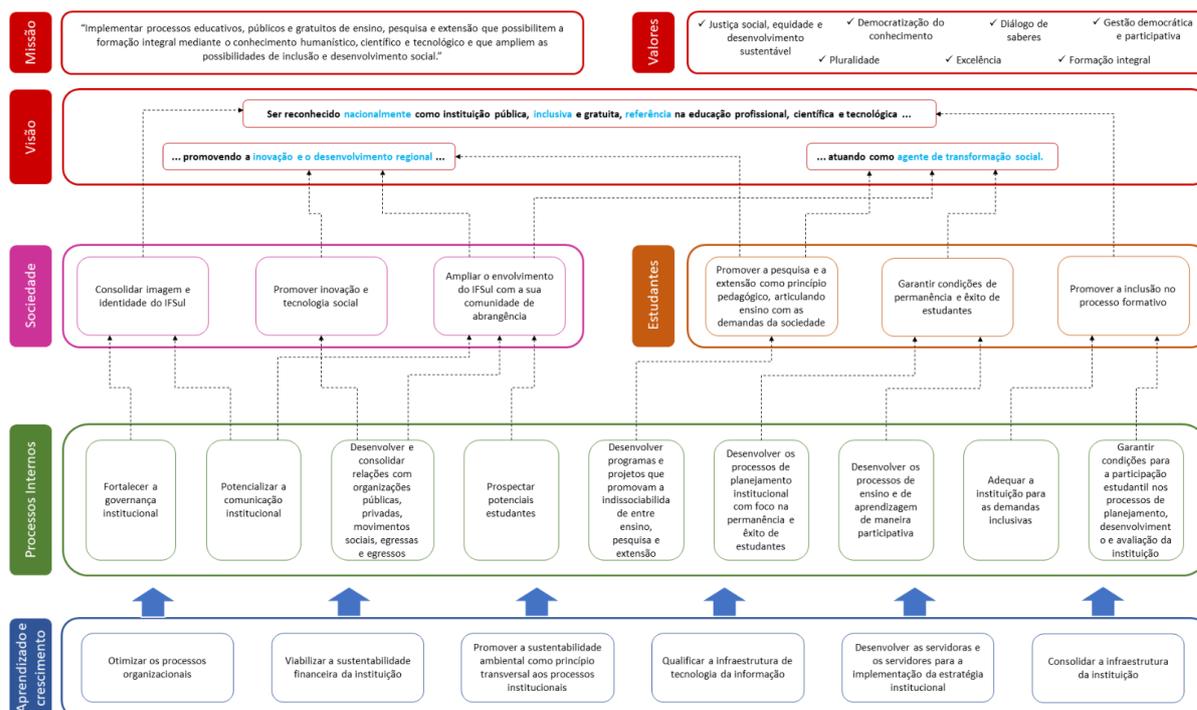
evidencia se tratar de uma estratégia a ser adotada no processo de gestão operacional, mais especificamente, no que diz respeito ao reabastecimento no solo, colocando essas informações logo no topo do mapa. Há um destaque para os objetivos, que estão dispostos na coluna da margem direita do mapa estratégico e suas relações causais estão demonstradas pelas setas dispostas entre os objetivos de cada perspectiva. Todos os objetivos levam aos objetivos da perspectiva Financeira.

O mapa estratégico da Crown Castle (Anexo B) possui algumas características em comum com o da Empresa de Aviação de Baixo Custo e outras diferentes. A Crown Castle também adotou quatro perspectivas, porém, alterou a nomenclatura da perspectiva de Processos Internos para perspectiva Operacional. Este mapa traz mais informações, como os objetivos e os seus respectivos indicadores. Também se estabeleceu uma relação de causa e efeito. Na margem esquerda, abaixo do título de cada perspectiva, uma pergunta-chave foi escrita de forma a contribuir para o entendimento do leitor sobre o que determinada perspectiva almeja. Esta é uma forma de facilitar o entendimento dos colaboradores que observam o mapa estratégico sem conhecer a definição de cada perspectiva do BSC. Ademais, contribui para a mais fácil compreensão em casos de empresas que criam novas perspectivas.

#### 2.4.3 Mapas Estratégicos de IFES

Utilizando a metodologia do BSC, há IFES brasileiras que já possuem um mapa estratégico, como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense - IFSul, conforme Figura 5, além daquelas já citadas anteriormente:

Figura 5 - Mapa Estratégico do IFSul

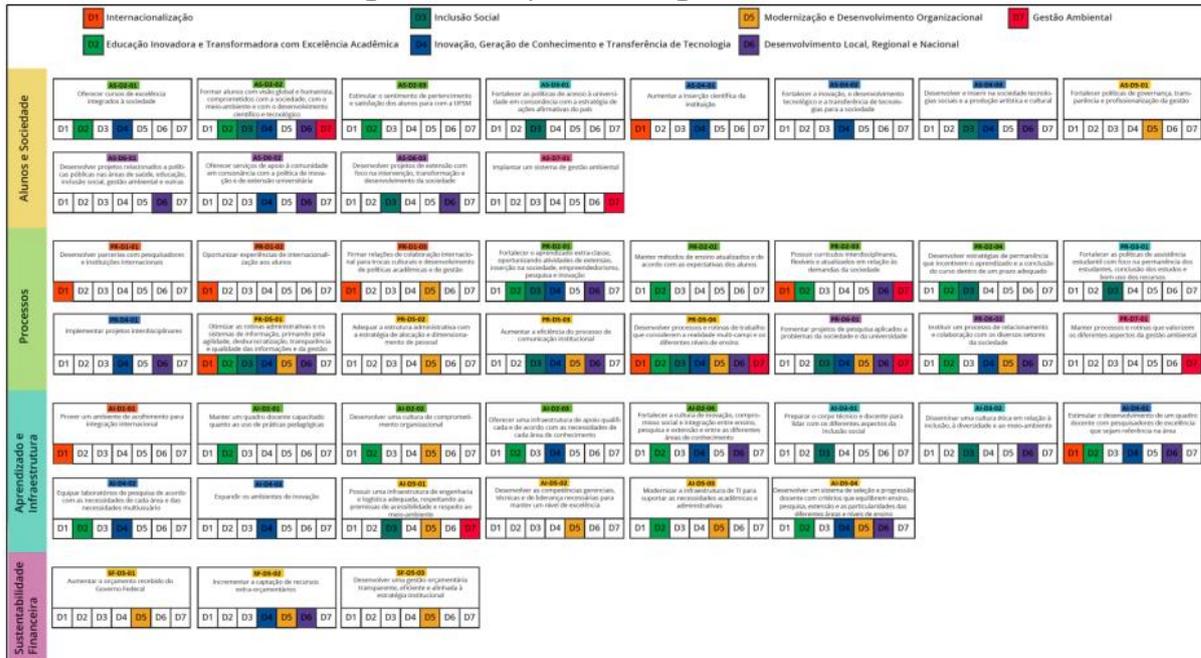


Fonte: IFSUL (2021).

O IFSul inseriu a missão, visão e valores no topo do mapa estratégico, sendo que as perspectivas estão coexistindo para alcançar a visão. Foram definidas quatro perspectivas: Sociedade, Estudantes, Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento. Não há perspectiva Financeira. Para cada perspectiva há objetivos estratégicos que estabelecem relações de causa e efeito representadas por setas. Para cada objetivo estratégico, o IFSul definiu indicadores, metas e iniciativas estratégicas (IFSul, 2020).

As adaptações nos modelos de mapas estratégicos são diversas, possibilitando aos gestores fazerem mudanças de acordo com a maturidade estratégica de cada instituição. É possível mapas com um visual mais objetivo e outros com mais detalhamento de informações. Por exemplo, a Universidade Federal de Santa Maria - UFSM dispõe de uma série de informações que comumente não se observa em outros mapas, como se observa na Figura 6:

Figura 6 - Mapa Estratégico da UFSM



Fonte: UFSM (2016).

A estratégia adotada pela UFSM, com base no BSC, possui quatro perspectivas: Alunos e Sociedade; Processos; Aprendizado e Infraestrutura; e Sustentabilidade Financeira. Sua estratégia é orientada por sete desafios, os quais são representados pelos códigos coloridos na parte superior do mapa. Cada perspectiva possui objetivos, os quais estão dispostos em caixas nas linhas horizontais e cada objetivo possui, pelo menos, um desafio. No mapa, na parte inferior da caixa de cada um dos objetivos contém os códigos de todos os desafios, mas apenas está colorido o desafio que se relaciona com o respectivo objetivo. A Figura 6 é denominada de Mapa Estratégico Central pela UFSM. Além dele, a Universidade elaborou um mapa estratégico para cada um dos sete desafios, que consiste em dispor em uma imagem todos os objetivos que possuem determinado desafio em comum e estabelecendo relação de causalidade entre eles (UFSM, 2016).

A metodologia de representação de mapa estratégico utilizada pela UFSM é dissolver a representação visual da estratégia em um mapa central e em sete mapas dos desafios. A dissolução da estratégia em oito mapas permite um detalhamento maior e, em contrapartida, exige mais atenção dos colaboradores na leitura da estratégia organizacional.

Apesar de os mapas estratégicos possuírem características que os distinguem, os quatro exemplos citados fizeram adaptações nas perspectivas, apresentaram os

objetivos, não inserindo os indicadores no mapa, e representaram as relações de causa e efeito por meio de setas.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção constam os procedimentos metodológicos que foram adotados para a realização da pesquisa e para o alcance do seu objetivo. Gil (2002) explica que a metodologia é escolhida para atender as especificidades da pesquisa e deve delimitar quatro aspectos: tipo de pesquisa; população e amostra; coleta de dados; e análise dos dados. Em síntese, a estrutura metodológica desta pesquisa se caracterizou conforme o Quadro 6:

Quadro 6 - Enquadramento Metodológico

Aspecto analisado	Metodologia a ser utilizada
Quanto aos objetivos	Exploratória e descritiva
Quanto aos procedimentos técnicos	Bibliográfica e documental
Quanto à coleta de dados	Fontes primárias e secundárias: artigos científicos, dissertações, leis, normas, manuais e documentos disponibilizados no <i>site</i> oficial da UFMS.
Quanto à análise dos dados	Análise de conteúdo em 3 etapas.

Fonte: elaborada pela autora (2023).

A abordagem desta pesquisa foi qualitativa. A pesquisa qualitativa parte de interesses amplos que estudam o mundo empírico, ou seja, existe o contato direto do pesquisador com o ambiente que será estudado, inclusive porque o fenômeno é compreendido por meio da ótica dos participantes. A análise de dados tem enfoque indutivo e a preocupação do pesquisador é com o processo e não com o resultado (GODOY, 1995). Para Gil (2002) o processo da abordagem qualitativa pode envolver a sequência: redução dos dados, categorização dos dados, interpretação e redação do relatório.

Esta pesquisa partiu de um fenômeno amplo, que foi o aprimoramento do planejamento estratégico da UFMS, sob a ótica do BSC. Este fenômeno, o planejamento estratégico em UFs, tem sido estudado por outros pesquisadores, embora tenha sido em outras instituições da administração pública, o que possibilita compreender a adoção do BSC no setor público a partir de outras experiências.

A pesquisa realizada, considerando seus objetivos, foi do tipo descritiva e exploratória. A pesquisa descritiva tem a finalidade de descrever as características de uma determinada população ou fenômeno, fazendo com que seja habitualmente utilizada por pesquisadores sociais interessados na atuação prática (GIL, 2002).

Godoy (1995) afirma que a pesquisa qualitativa é descritiva, pois todo o seu desenvolvimento é traduzido, necessariamente, na escrita, ao invés de números. A pesquisa exploratória busca familiarizar os sujeitos com o fenômeno estudado, aprimorando ideias e envolvendo pesquisa bibliográfica (GIL, 2002).

Esta pesquisa foi descritiva no que se refere ao levantamento e descrição de normas que orientam e direcionam as universidades a elaborarem um planejamento estratégico no setor público e à descrição do diagnóstico institucional e do planejamento estratégico da UFMS. Por sua vez, foi exploratória no que tange à finalidade de aprimorar ideias relacionadas ao planejamento estratégico e ao BSC nas UFs.

Outra característica desta pesquisa é o seu enquadramento em um estudo de caso. Conforme explicado por Yin (2015), o estudo de caso pode ser utilizado quando se procura explicar uma situação presente ou descrever com detalhes algum fenômeno social. Assim, a partir da análise do planejamento estratégico de outras UFs, foi possível construir uma proposta de modelo de perspectivas do BSC para a UFMS.

A coleta de dados em um estudo de caso é ampla, pois os dados podem ser obtidos com a participação de pessoas, assim como em documentos. Dentre as possibilidades, tem-se: “análise de documentos, entrevistas, depoimentos pessoais, observação espontânea, observação participante e análise de artefato físico” (GIL, 2002, p. 141).

Segundo Yin (2015), a coleta de dados pode ser uma tarefa complexa, pois pode comprometer toda a investigação se feita de forma errada. O mesmo autor chama a atenção para o pesquisador ter clareza do assunto que está sendo estudado e se manter imparcial. Para esta pesquisa, a coleta de dados será documental com base nos documentos descritos no Quadro 7:

Quadro 7 - Documentos Coletados para Análise

Documentos	Descrição	Fonte
Decreto n. 9.235/2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior	BRASIL (2017)
Decreto nº 9.739/2019	Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração	BRASIL (2019)

	pública federal direta, autárquica e fundacional	
Lei n. 10.861/2004	Institui o SINAES	BRASIL (2004a)
Lei n. 13.005/2014	Aprova o PNE 2004-2024	BRASIL (2014)
Lei nº 9.394/1996	LDB	BRASIL (1996)
Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020	Dispõe sobre o planejamento estratégico institucional dos órgãos do SIORG	BRASIL (2020b)
Portaria MEC nº 2.051/2004	Regula os procedimento de avaliação do SINAES	BRASIL (2004)
Guia técnico de Gestão Estratégica	Guia do ME que recomenda diretrizes para a gestão estratégica	BRASIL (2020a)
Decisão 408/2002-TCU-Plenário	Criou nove indicadores para as IFES	BRASIL (2002)
Acórdão nº 1.043/2006-TCU-Plenário	Propôs mais cinco novos indicadores para as IFES	BRASIL (2006a)
Acórdão nº 2.167/2006-TCU-Plenário	Determinou que dois indicadores ainda precisariam passar por estudo de viabilidade	BRASIL (2006b)
Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância	Prevê indicadores para a avaliação dos cursos de graduação	INEP (2017b)
Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância	Prevê indicadores para a avaliação externa das UFs	INEP (2017a)
Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário	Identifica lacunas nos atuais indicadores do TCU para a IFES e propõe novos indicadores	BRASIL (2022)
Resolução nº 122/2021-CD/UFMS	Plano de Governança Institucional da UFMS	UFMS (2021d)
Resolução nº 93/2021 - COUN/UFMS	Estatuto da UFMS	UFMS (2021a)
Resolução nº 137/2021 - COUN/UFMS	Regimento Geral da UFMS	UFMS (2021b)
Resolução nº 86/2021 - COUN/UFMS	Estabelece as diretrizes para o Planejamento Estratégico Institucional	UFMS (2021c)
Planejamento Estratégico Institucional da UFMS	Imagem descritiva do PEI da UFMS	UFMS ([2022?])
PDI UFMS 2005/2009	PDI	UFMS (2005)
PDI UFMS 2010/2014	PDI	UFMS (2010)
PDI UFMS 2015/2019	PDI	UFMS (2017)
PDI UFMS 2020/2024	PDI	UFMS (2022)
Relatório de Gestão/UFMS 2009	Avaliação da gestão de 2009	UFMS (2010b)

Relatório de Gestão/UFMS 2014	Avaliação da gestão de 2014	UFMS (2015)
Relatório de Avaliação do PDI/UFMS 2015-2019	Avaliação da gestão do período de 2015 a 2019 do PDI	UFMS (2020)

Fonte: elaborada pela autora (2023).

Para obter o resultado do primeiro objetivo específico, identificar as perspectivas do BSC que atendem às Universidades Federais, foi utilizado o *benchmarking*, que é um processo para as organizações aprenderem com as melhores práticas de outras organizações (SPENDOLINI, 1992). Este processo foi composto pelas quatro etapas do chamado Ciclo de Deming, também conhecido pela sigla PDCA: *plan*, *do*, *check* e *act*. (HENDERSON-SMART *et al.*, 2000).

Dentre os benefícios do *benchmarking*, Albertin, Kohl e Elias (2015) citam a melhoria do desempenho, o aprendizado a partir da observação de outras empresas, a contribuição para a tomada decisões estratégicas, a motivação dos colaboradores e menos resistências desses sujeitos às mudanças, uma vez que elas seriam inspiradas em casos de sucesso, podendo evitar discursos pessimistas. Esses pontos positivos tornam a utilização do *benchmarking* uma ferramenta oportuna para guiar esta pesquisa, considerando que a UFMS é uma instituição grande, com muitos anos de história, e com servidores de perfis variados. Assim, propor um aprimoramento no planejamento estratégico baseado em casos de sucessos de outras UFs, pode gerar menos barreiras.

No *benchmarking* realizado, foi considerado como melhor prática a ser observada em outras UFs, os mapas estratégicos construídos com a metodologia indicada pelo Ministério da Economia no Guia Técnico de Gestão Estratégia, ou seja, construídos a partir do BSC. A observação dessas melhores práticas foi feita em consulta no *site* oficial e no PDI de cada uma das 69 UFs existentes.

Para o tratamento desses dados, foi utilizado o *software* ATLAS.ti, que é voltado para pesquisas qualitativas e sua função é categorizar dados presentes em arquivos de texto, imagem, áudio e vídeo. Na presente pesquisa, os dados (mapas estratégicos) encontravam-se no formato de imagem e, para alguns dos tratamentos realizados, como nuvem de palavras, foi preciso transcrevê-los no *software* para obter os resultados apresentados na seção 5.1.

Para se alcançar o resultado do segundo objetivo específico, vincular as perspectivas do BSC com os preceitos legais que regem as UFs, foi utilizado método

chamado de análise de conteúdo, o qual se organiza em três etapas: organização da análise, codificação e categorização (BARDIN, 2007).

A primeira etapa, organização da análise, consistiu em escolher os documentos que seriam analisados e explorar seu conteúdo. Assim, foram identificadas as normas legais que fundamentam a existência de um planejamento estratégico nas UFs e que determinam as áreas finalísticas e estratégicas dessas universidades. Os documentos analisados estão descritos no Quadro 7.

A segunda etapa, codificação, tratou sobre escolher as partes do texto dos documentos que seriam importantes para a pesquisa. Esta etapa foi composta por escolher a unidade de contexto e a unidade de registro. As unidades de contexto utilizadas foram excertos das Leis, Decretos, Instrução Normativa e Instrumentos de Avaliação externa do SINAES que tratavam sobre atribuições e competências das UFs. Já a unidade de registro, as quais já fazem parte de um texto maior que é a unidade de contexto, foram assim consideradas após ter sido feita uma análise semântica do seu conteúdo. No Quadro 8, estão especificadas as unidades de contexto e de registro escolhidas:

**Quadro 8 - Documentos que Passaram pela Análise de Conteúdo**

<b>Documento</b>	<b>Unidade de Contexto</b>	<b>Unidades de Registro</b>
Decreto nº 9.739/2019	Art. 2º - fortalecimento institucional	Relacionadas às práticas que devem seguir as diretrizes do Decreto e os meios para alcançar o fortalecimento institucional.
Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020	Art. 3º - elementos mínimos para conter no plano estratégico	Relacionadas às ações necessárias para elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional.
	Art. 4º - elaboração e atualização do plano estratégico	
	Art. 5º - revisão do plano estratégico	
	Art. 6º - divulgação do plano estratégico	
PPA 2020-2023, anexo I (Lei nº 13.971/2019)	Programa 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Relacionadas aos programas que exigem ações das UFs.
	Programa 5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais	
Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário	Indicadores propostos	O título dos indicadores e a explicação do que cada indicador pretende medir.

Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância	Indicadores	O título dos indicadores e os critérios de análise de cada um.
Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância	Indicadores	O título dos indicadores e os critérios de análise de cada um.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Ressalta-se que algumas das normas não passaram pela análise de conteúdo direta nesta etapa da pesquisa, porque o próprio Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário já propôs os novos indicadores baseados nas regras contidas naquelas normas. Dentre as normas que foram contempladas pelo referido Acórdão, cita-se: CF, Lei nº 9.394/1996 (LDB), Portaria normativa MEC 39/2007 (instituiu o Pnaes), Decreto 7.234/2010 (dispõe sobre o Pnaes), Decreto 7.642/2011 (institui o Programa Ciência sem Fronteiras), Lei 11.711/2012 (Lei de cotas), Lei nº 13.005/2014 (PNE) e Resolução CES/CNE 7/2018 (diretrizes de extensão para a educação superior).

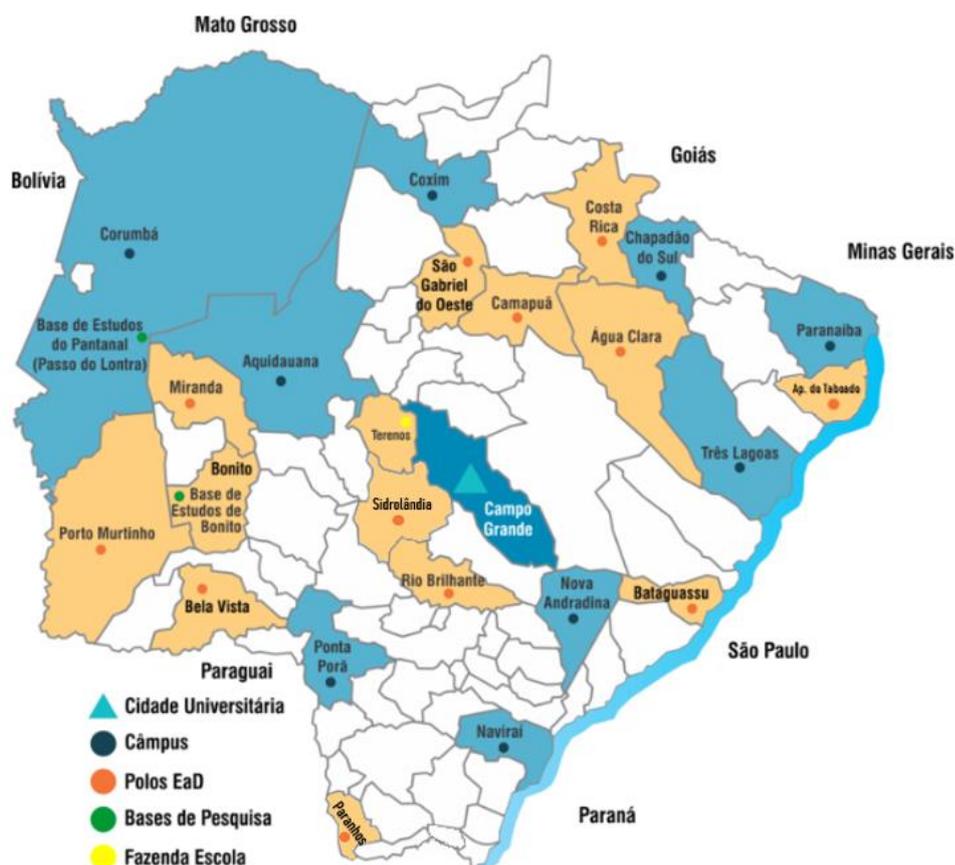
Na terceira etapa, categorização, os dados brutos foram agrupados em categorias, as quais consistiram nas perspectivas criadas no resultado anterior: Sociedade e Estudantes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento. Assim, todas as unidades de registro integraram uma das cinco categorias. A categorização foi feita à medida que se interpretava semanticamente a unidade de registro.

Por fim, também fez parte desta pesquisa a elaboração do Produto Técnico Tecnológico (apêndice), proposta a ser apresentada para a UFMS, com o objetivo de mostrar os resultados desta pesquisa de forma mais sucinta e direta.

#### 4 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

A UFMS é a primeira universidade federal do estado de Mato Grosso do Sul. No estado há quatro IES públicas: a UFMS, a UFGD, o IFMS e a UEMS. Sua origem remonta ao ano de 1962, quando foi criada a Faculdade de Farmácia e Odontologia de Campo Grande, localizada no então estado de Mato Grosso. Com a divisão do estado e criação do estado de MS, foi promulgada a Lei nº 6.674/1979 que instituiu a UFMS, com sede em Campo Grande, capital do estado. A Universidade possui nove Câmpus espalhados pelas cidades do interior: Aquidauana, Chapadão do Sul, Corumbá (Câmpus do Pantanal), Coxim, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã e Três Lagoas. Além disso, em função da educação à distância (EaD), a UFMS possui polos de apoio em outras doze cidades: Água Clara, Aparecida do Taboado, Bataguassu, Bela Vista, Camapuã, Costa Rica, Miranda, Paranhos, Porto Murtinho, Rio Brilhante, São Gabriel do Oeste e Sidrolândia (UFMS, [2022?]). Na Figura 7, encontra-se em destaque as cidades em que há atuação da UFMS:

Figura 7 - Cidades de Atuação da UFMS

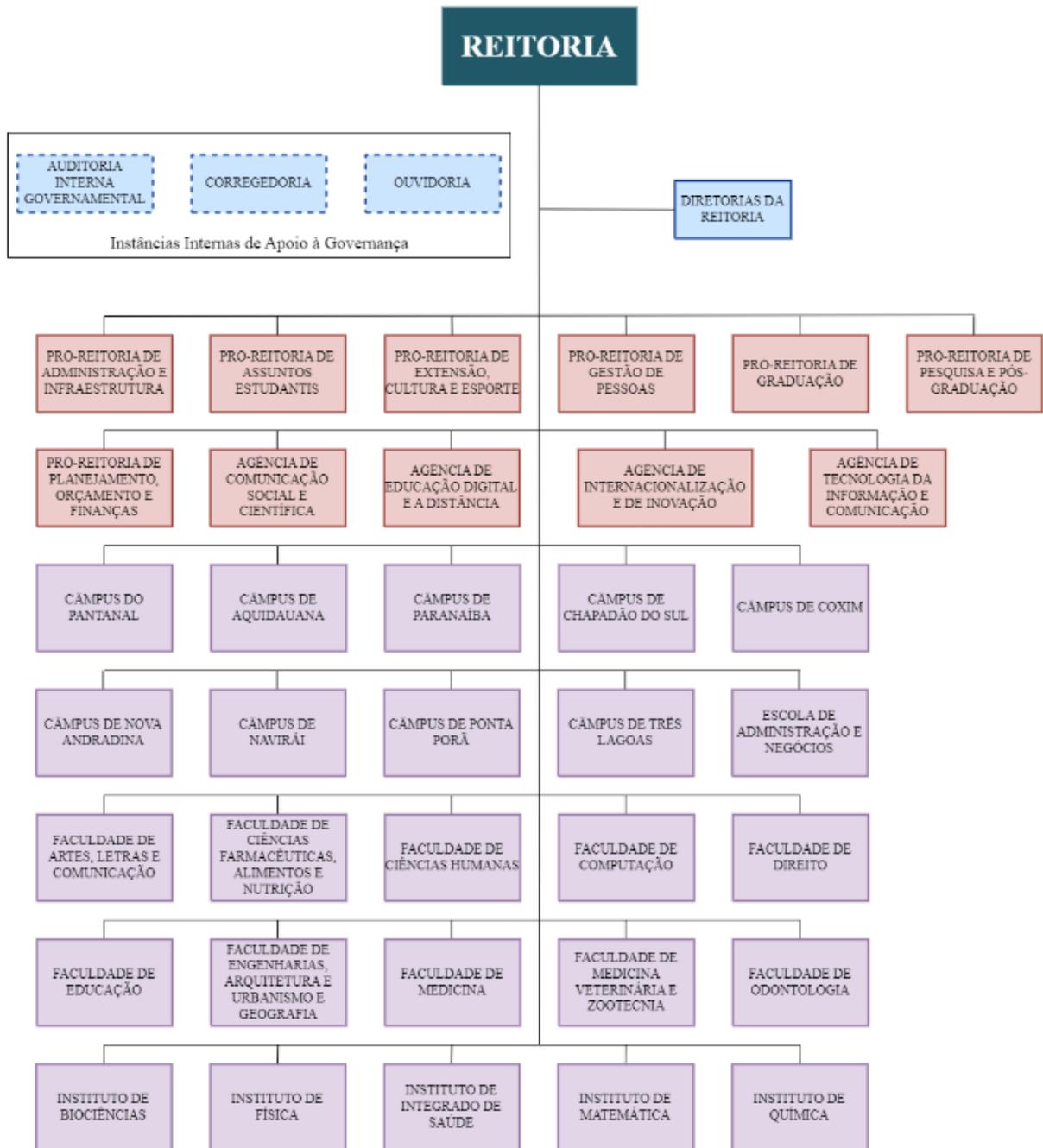


Fonte: adaptado de UFMS (2021e).

Na Figura 7, os Câmpus estão destacados na cor azul claro com um ponto preto, e a Cidade Universitária está simbolizada por um triângulo, os quais juntos totalizam 114 cursos presenciais de graduação e 65 cursos presenciais de pós-graduação *stricto sensu* (UFMS, 2022a). Há 12 Polos EaD mantidos pela prefeitura municipal e credenciados pela Universidade Aberta do Brasil – UAB, os quais estão representados pela cor laranja com um ponto laranja. Há, ainda, duas Bases de Estudos, em Bonito e no Pantanal, representadas por um ponto verde, e uma Fazenda Escola em Terenos, representada por um ponto amarelo. Esta dispersão faz com que a UFMS exerça impacto direto na Educação Superior pública em 22 cidades do estado.

A UFMS é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Educação, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, didática e disciplinar. Sua estrutura executiva é organizada em níveis hierárquicos, no qual a Reitoria é o órgão máximo e logo abaixo estão as Pró-reitorias e as Agências, compondo as Unidades da Administração Central (UACs). Em seguida, encontram-se as Unidades da Administração Setorial (UASs), integrada pelas Faculdades, Institutos, Escola e Câmpus. Além disso, ainda há as Unidades Suplementares (UFMS, 2021b), como demonstra o organograma na Figura 8:

Figura 8 - Organograma Simplificado da UFMS



Fonte: UFMS (2023).

As UACs estão localizadas na cidade de Campo Grande, assim como as Faculdades, os Institutos e a Escola. Os Câmpus estão espalhados pelas cidades do interior. As UASs estão subordinadas às UACs, ou seja, aquelas devem atender às normas definidas por estas. Este organograma é simplificado, pois não constam os demais setores que compõem cada unidade, como as Secretarias, as Diretorias, as

Coordenações e Gabinetes. Vale ressaltar que ainda há os Conselhos Superiores, que são órgãos deliberativos (UFMS, 2021a).

A UFMS atua sob a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, integrados à dinâmica do empreendedorismo e inovação. Também há a transversalidade da sustentabilidade em todas as suas ações. Seu objetivo é “formar profissionais que atendam aos anseios da sociedade, exercendo plenamente sua função como uma universidade pública, gratuita, de qualidade, inclusiva e socialmente referenciada” (UFMS, 2022a).

Geograficamente, além do estado de MS, a UFMS atende, principalmente, a demandas dos estados e de países fronteiriços: São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Bolívia e Paraguai. A Universidade encontra-se localizada estrategicamente no Cone Sul e possui uma biodiversidade composta por três biomas importantes para o país: Amazônia, Cerrado e Pantanal. Neste cenário, aliada aos pilares da Instituição, a sustentabilidade ganha destaque. Corrobora a isso, o comprometimento da UFMS com a Agenda 2030 da Organizações das Nações Unidas - ONU, ou seja, suas práticas devem estar alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS (UFMS, 2022a). Por práticas, entende-se não apenas as administrativas, mas também o ensino, a extensão e toda pesquisa desenvolvida dentro da academia.

Este comprometimento com a sustentabilidade reflete na formação de variados profissionais, tais como engenheiros agrônomos, engenheiros florestais, engenharia de alimentos, zootecnistas e médicos veterinários, que fazem parte da cadeia de produção de umas das principais atividades econômicas do estado: agricultura e pecuária, as quais exercem impacto considerável no meio ambiente (UFMS, 2022a).

A formação na UFMS se preocupa com o perfil do egresso que estará atuando fora do ambiente universitário, tanto em âmbito regional como internacional. Isso desencadeia outro eixo de interesse, a internacionalização, que procura formar o perfil do egresso para atuar em um mundo globalizado permeado por novas tecnologias que permitem um intercâmbio de conhecimento e possibilitam aumentar o alcance das pesquisas (UFMS, 2022a).

A UFMS tem diversos eixos de interesse que buscam cumprir com sua função social. Exerce influência ímpar regionalmente, tanto por oferecer educação superior gratuita como por buscar transformar a sociedade positivamente. Outrossim, sua atuação direta se faz presente em diversas cidades do estado de MS. Diante de uma

atuação extensa, comprometida com o bem-estar da sociedade e com as leis e normas que regem sua atuação, torna-se complexa sua gestão, característica que indubitavelmente demanda a apropriação de um planejamento estratégico institucional.

#### 4.1 O Planejamento Estratégico Institucional da UFMS

O Planejamento Estratégico da UFMS, também chamado pela sigla PEI, está estruturado de uma maneira que abrange tanto o plano estratégico em si, como o plano tático-operacional. O PEI foi aprovado pelo Conselho Universitário, por meio da Resolução nº 86/2021. Trata-se de um processo administrativo contínuo para a tomada de decisões que façam alcançar o futuro desejado e é norteado por quatro tipos de documentos: Plano de Governança Institucional - PGI, PDI, Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU e Plano de Gestão Anual - PGA. O infográfico do PEI está disposto na Figura 9:

Figura 9 - PEI da UFMS



Fonte: UFMS (2022a).

Na Figura 9, os planos estão dispostos em linhas organizadas de forma hierárquica, em que no topo há a governança, seguida da estratégia, do plano tático-operacional e do processo de avaliação. O PGI é um conjunto de princípios, diretrizes

de liderança, estratégias e controles internos que tem como objetivo normatizar a gestão de eixos estratégicos, tais como: pessoas, bolsas, auxílios, retribuição pecuniária, integridade, riscos, controles internos, sustentabilidade, contratações, acessibilidade, ocupação dos espaços físicos e tecnologia da informação e comunicação. Para cada eixo há um comitê responsável e um plano específico (UFMS, 2021c). O PGI está normatizado na Resolução nº 122/2021, do Conselho Diretor.

O PDI recebe especial atenção, tendo em vista que se trata de um documento obrigatório para o credenciamento da Universidade junto ao MEC. É no PDI que consta a missão, a visão e os valores institucionais, os quais foram definidos a partir de um diagnóstico institucional. A programação estratégica é feita com o uso de objetivos, indicadores e metas. Os objetivos estratégicos e indicadores são:

Quadro 9 - Objetivos Estratégicos e Indicadores da UFMS

Objetivo Estratégico	Indicador
1. Aprimorar o ensino de graduação e de pós-graduação	1.1. Sucesso da graduação
	1.2. Preenchimento de vagas na graduação
	1.3. Sucesso da pós-graduação stricto sensu
	1.4. Matriculados na pós-graduação lato sensu
	1.5. Preenchimento de vagas na pós-graduação stricto sensu
	1.6. Qualidade dos programas de pós-graduação stricto sensu
	1.7. Qualidade dos cursos de graduação
2. Integrar a universidade e a sociedade por meio da extensão, cultura, esporte e comunicação científica e social	2.1. Publicações da Editora UFMS
	2.2. Interação nas mídias sociais
	2.3. Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte
3. Promover o desenvolvimento estudantil em ambiente inclusivo	3.1. Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil.
	3.2. Sucesso acadêmico dos beneficiários da assistência estudantil
4. Qualificar e internacionalizar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, Empreendedorismo e a inovação	4.1. Estudantes da graduação que participam de programas e projetos de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação e desenvolvimento institucional
	4.2. Empreendimentos tecnológicos e sociais incubados
	4.3. Pedidos de proteção intelectual depositados
	4.4. Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação em âmbito nacional e internacional
	4.5. Impacto da produção científica e tecnológica
	4.6. Programas e projetos de extensão, pesquisa, empreendedorismo, ensino, inovação, sustentabilidade e desenvolvimento institucional vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS
5. Consolidar as práticas de gestão, governança, <i>compliance</i> e sustentabilidade	5.1. Melhoria de infraestrutura física.
	5.2. Edificações adaptadas à acessibilidade.
	5.3. Melhoria em Tecnologia da Informação e serviços digitais
	5.4. Execução orçamentária de custeio e capital
	5.5. Índice de Gestão e Governança institucional.
	5.6. Atendimento ao Plano de Logística Sustentável
6. Promover o desenvolvimento de pessoal em ambiente acolhedor	6.1. Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal
	6.2. Servidores beneficiados com ações de saúde e qualidade de vida.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na UFMS, o PDI tem vigência quinquenal, sendo o atual referente ao período de 2020 a 2024. O PDI é um documento extenso e está integrado ao Plano Pedagógico Institucional - PPI. Enquanto o PDI apresenta um compilado de informações sobre a UFMS e norteia suas ações, o PPI aborda as práticas acadêmicas. Conforme se observa na Figura 9, a programação estratégica do PDI exerce influência na programação tática-operacional dos PDUs e resulta no Relatório de Avaliação do próprio PDI.

Em relação ao PDU, não existe apenas um PDU na UFMS. Cada UAC e UAS elaboram seu próprio PDU, ou seja, há 36 PDUs, com vigência quinquenal que acompanham o PDI. É neste documento que estão previstas as ações a serem realizadas para alcançar os resultados almejados pelo PDI. O PDU é elaborado considerando o diagnóstico da unidade e a sua programação tática-operacional prevê metas e ações, as quais serão alvo do Relatório de Avaliação do PDU (UFMS, 2021c).

O PGA é um instrumento que programa as ações orçamentárias para atender ao PDI e elaborado conforme valores disponibilizados pela Lei Orçamentária Anual - LOA. Como é um documento que tem como referência a LOA, todo ano a Universidade elabora um PGA, no qual consta o valor exato das receitas e das despesas, inclusive com a distribuição do orçamento para cada objetivo estratégico previsto no PDI. Também faz parte do PGA os contratos de gestão, que são documentos anuais assinados entre a Reitoria e os gestores máximos de cada UAC, que preveem os objetivos estratégicos, indicadores e metas de sua responsabilidade, correlacionados aos valores monetários que serão utilizados. O monitoramento resulta em um Relatório de Gestão (UFMS, 2021c).

O PEI da UFMS possui uma estrutura organizada e normatizada, inclusive de maneira visual. Ele abrange a governança, o plano estratégico, os planos tático-operacionais e o monitoramento. Há um alinhamento entre o planejamento dos setores operacionais com o planejamento da alta administração, de forma que o monitoramento esteja sempre voltado para a verificação do alcance das metas.

## **4.2 Os Planos de Desenvolvimento Institucional da UFMS**

Considerando que esta pesquisa teve como objetivo verificar a viabilidade de adoção do BSC para UFMS, o que se reflete diretamente no PDI, esta seção abordou os PDIs da UFMS desde que ele se tornou obrigatório com a promulgação da Lei nº 10.861/2004, que instituiu o SINAES.

#### 4.2.1 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2005-2009

Assim que a Lei nº 10.861/2004 tornou o PDI um documento obrigatório a ser avaliado, a UFMS publicou o seu PDI no ano seguinte, em 2005, com vigência de cinco anos, de 2005 a 2009. Neste período, o planejamento estratégico foi representado pelo PDI.

A estratégia foi dividida em ações estratégicas, estas foram subdivididas em objetivos, estes em metas e, por conseguinte, em ações. Foram criadas seis áreas estratégicas: Ensino; Pesquisa e Pós-graduação; Extensão e Assistência Estudantil; Administração; Recursos Humanos; e Corpo Docente. Ao todo, foram previstas 108 metas. No PDI também foram definidas a Política de Ensino, a Política de Pesquisa e a Política de Extensão (UFMS, 2005).

Na avaliação do PDI 2005-2009, foi feita uma análise crítica dos resultados e foi constatado que algumas metas não foram atingidas por falta de recursos humanos e financeiros. Além disso, foi relatado que as metas foram definidas de forma vaga e sem a programação das ações exatas para o seu alcance. Ainda foi tecida considerações sobre a necessidade de as metas e as ações serem factíveis (UFMS, 2010b).

#### 4.2.2 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2010-2014

O PDI de 2010 a 2014 já foi elaborado considerando a experiência obtida com o PDI de 2005 a 2009. Inclusive se reconheceu que no PDI anterior havia uma quantidade elevada de objetivos, estratégias e ações, dificultando a implementação por completo (UFMS, 2010a).

Neste PDI, foram previstas dez diretrizes, as quais se subdividiram em programas, indicadores e 132 metas. As diretrizes foram: Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública; Reestruturação Acadêmico-Curricular; Renovação Pedagógica da Educação Superior; Mobilidade intra e interinstitucional; Compromisso Social da Instituição; Expansão e Fortalecimento da Pesquisa, Pós-Graduação, Tecnologia e Inovação e Suporte da Pós- Graduação ao Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Qualitativo dos cursos de Pós-Graduação; Modernização e Ampliação da Infraestrutura e Preservação do Patrimônio da UFMS; Modernização da Gestão e Fortalecimento do Desenvolvimento Institucional; Capacitação e Qualificação dos Recursos Humanos e Qualidade de Vida; Atendimento à

Comunidade por meio da Assistência Médico-hospitalar e Laboratorial. Vale ressaltar que neste período a Universidade também gerenciava o Hospital Universitário, o que fez com que fossem criadas metas referentes à administração do Hospital (UFMS, 2010a).

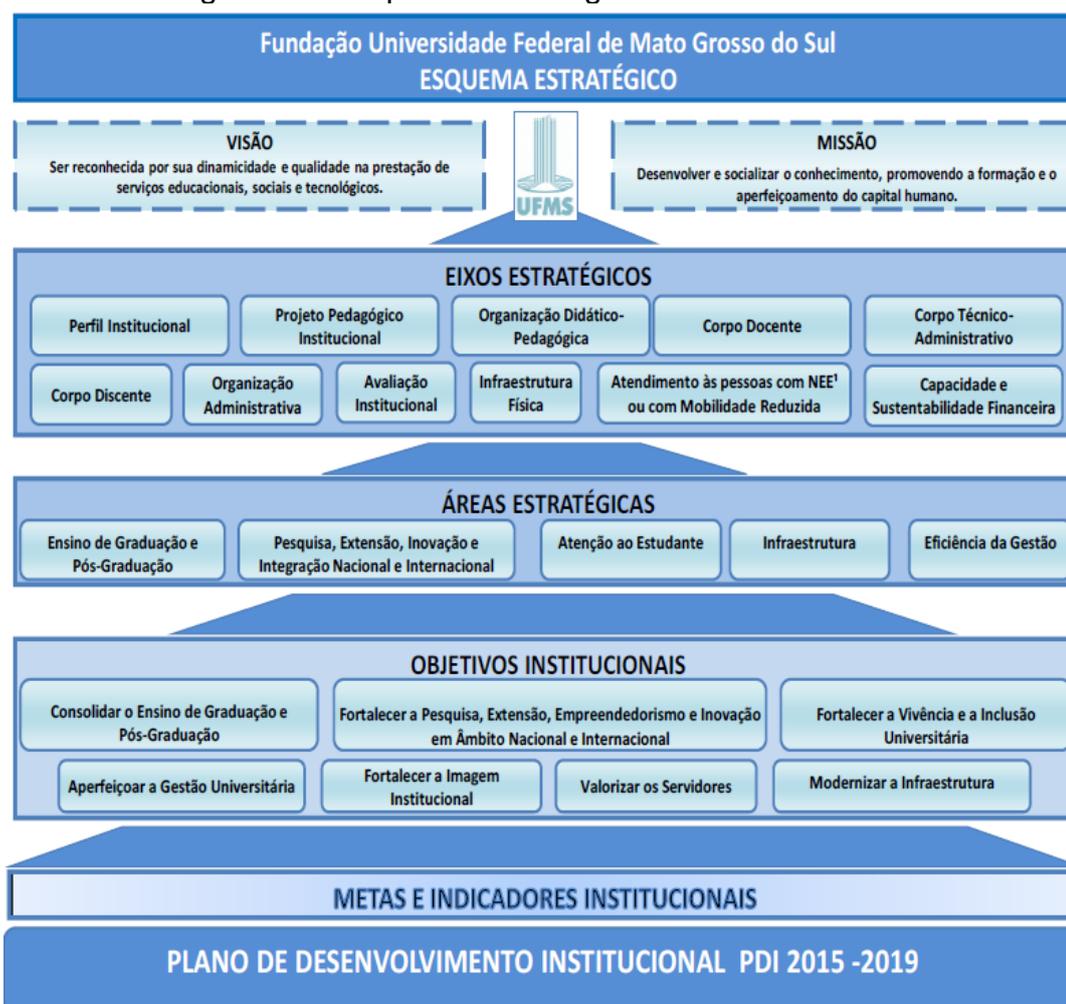
Neste PDI foram descritas quatro políticas: Políticas de ensino (presencial e a distância); Políticas de pesquisa e pós-graduação; Políticas de extensão e assuntos estudantis; e Políticas de gestão. Diferentemente do PDI de 2005-2009, aqui foi criada uma política específica para a gestão. Ademais, os nomes das políticas foram capazes de especificar mais as áreas de seu interesse (UFMS, 2010a).

O Relatório de Gestão demonstrou que nem todas as metas foram alcançadas, sendo que dentre as causas houve: greves dos docentes e técnicos administrativos que desencadearam interrupções parciais e temporárias de algumas atividades; disfunções em processo operacionais para contratações de bens e serviços; e quantidade de sistemas gerenciais de informação (UFMS, 2015).

#### 4.2.3 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2015-2019

O PDI de 2015-2019 apresenta uma novidade em relação aos dois anteriores. Ao invés de a UFMS ter como base apenas o ensino, a pesquisa e a extensão, ela também passa a se apoiar na inovação (UFMS, 2017). Ademais, a Universidade começou a adotar a divulgação da estratégia de maneira visual, como a Figura 10:

Figura 10 - Esquema Estratégico do PDI 2015-2019



Fonte: UFMS (2017).

A partir da análise da Figura 10, tem-se que a visão e a missão regem todos os atos da UFMS, pois se encontra no topo da pirâmide. Abaixo, estão os eixos estratégicos, as áreas estratégicas, os objetivos estratégicos e as metas e indicadores na base da pirâmide. Foram definidas 36 metas, quantidade consideravelmente inferior se comparada com os PDIs anteriores. As quatro Políticas previstas anteriormente se mantiveram.

A avaliação deste período do PDI considerou que o desempenho geral foi satisfatório em razão do alcance de 74% das metas para o último ano de vigência do PDI. Dentre os motivos alegados para o não alcance de algumas metas, constatou-se: problemas com empresas contratadas para realizar serviços terceirizados e não mensuração de uma meta específica. Esta última causa é um ponto crítico para a

gestão, pois não foi viabilizada uma maneira operacional para medir a meta, ou seja, houve uma lacuna no processo de gestão (UFMS, 2020).

#### 4.2.4 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFMS - 2020-2024

O PDI vigente abrange o período de 2020 a 2024 e apresenta informações que demonstram a evolução no amadurecimento da gestão da UFMS. Este PDI está integrado ao Plano Pedagógico Institucional, que orienta as práticas acadêmicas e que é uma exigência do Decreto nº 9.235/2017 Assim, o PDI 2020-2024 cria um diálogo entre as políticas de gestão e acadêmica.

Chama-se atenção também para os pilares das práticas da Universidade. Ao invés de considerar apenas o ensino, a extensão e a pesquisa, passa-se a destacar a sustentabilidade, a inovação e o empreendedorismo. Estes três últimos eixos são transversais, ou seja, devem estar presentes no ensino, extensão e pesquisa, além da gestão.

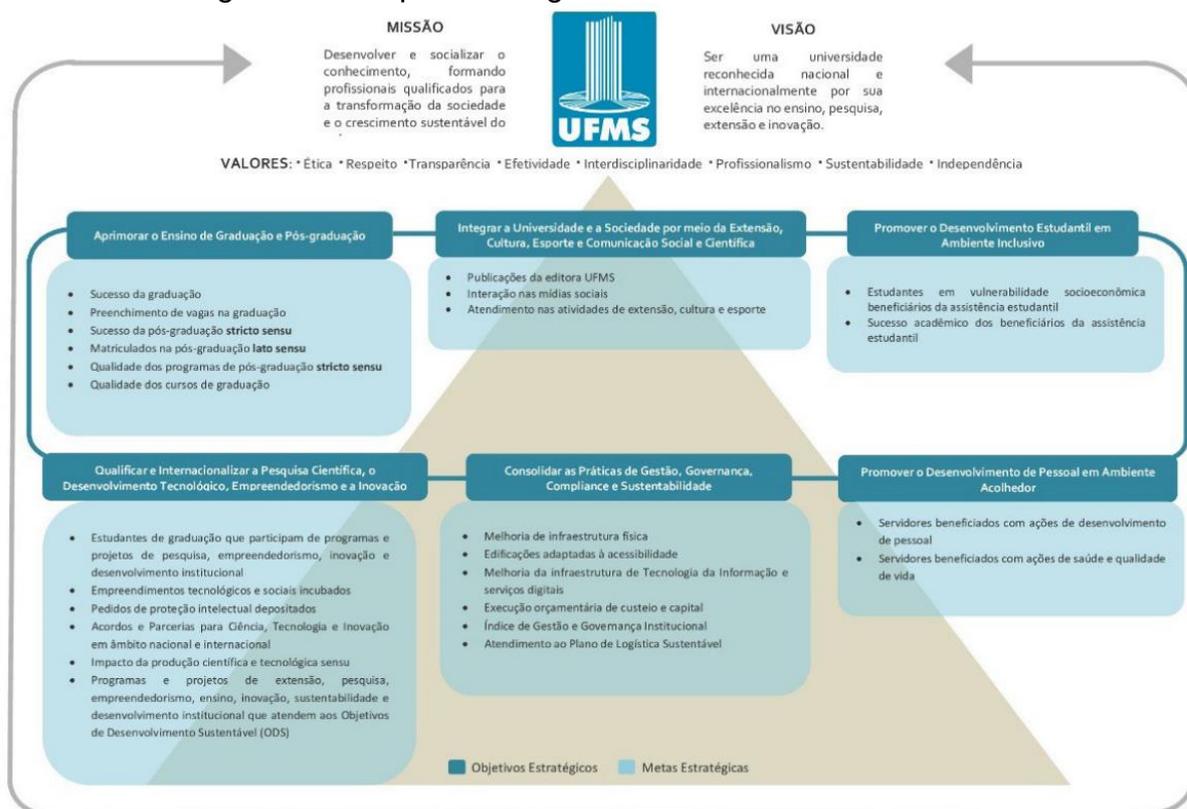
Outra novidade é o aumento de normatização de políticas, fato que ressalta as áreas de preocupação da gestão da UFMS e aponta para a necessidade de se aprimorar formas de monitoramento da execução destas políticas. São descritas 15 políticas: Política de Ensino de Graduação; Política de Ensino de Pós-graduação *Lato Sensu*; Política de Ensino de Pós-graduação *Stricto Sensu*; Política de Educação a Distância; Política para a Pesquisa e Iniciação Científica; Política para Inovação Tecnológica, Empreendedorismo e Sustentabilidade; Política para o Desenvolvimento Artístico, Cultural e Esportivo; Política de Extensão Universitária e Tecnológica; Política de Popularização da Ciência; Política de Acompanhamento dos Egressos; Política de Internacionalização; Política de Comunicação Social e Científica; Política de Atendimento aos Estudantes e Assistência Estudantil; Política de Estímulo à Produção Discente e à Participação em Eventos; e Políticas de Gestão (PDI, 2022).

As Políticas Acadêmicas e as Políticas de Gestão atuam em áreas sensíveis aos interesses da UFMS e devem ser programadas com cuidado para que possam ser passíveis de serem implantadas, executadas e avaliadas ao final de um ciclo. Mais do que normatizar os interesses, a gestão deve ser capaz de colocá-los em prática e, principalmente, de acompanhar os resultados tão almejados. Isso somente será possível a partir do envolvimento de todos os servidores.

Atualmente a UFMS acompanha o desempenho de todos os seus campos estratégicos de atuação na Matriz Estratégica, que são quadros que discriminam os

objetivos, os indicadores, as metas, as métricas e a unidade gestora. A gestão do PDI é feita com o monitoramento de seis objetivos estratégicos, 26 indicadores e 26 metas. A quantidade de metas é consideravelmente inferior aos PDIs anteriores, tornando mais exequível o seu monitoramento. Visualmente, estes campos de atuação da gestão estão dispostos em um Mapa Estratégico, conforme a Figura 11:

Figura 11 - Mapa Estratégico da UFMS no PDI 2020-2024



Fonte: UFMS (2022a).

O Mapa Estratégico da UFMS, visualmente, é organizado em forma de pirâmide, em que no topo está a missão e a visão. Logo abaixo, os valores estão descritos e nos outros níveis da pirâmide estão descritos os objetivos estratégicos e as metas estratégicas, sendo que estas recebem a denominação de indicadores na Matriz Estratégica. Apesar de os objetivos estarem em níveis hierárquicos diferentes na pirâmide, o PDI não faz esta distinção, ou seja, não explicitam que os três primeiros objetivos são mais importantes que os outros três que estão na base. O contorno do mapa é constituído por duas setas laterais que apontam para a missão e visão, demonstrando que todos os elementos do mapa estratégico devem levar para a missão e a visão.

Este Mapa Estratégico diverge do Mapa Estratégico idealizado por um BSC voltado ao setor público. Há perspectivas não consideradas pela UFMS, como a sociedade como um todo, que na metodologia do BSC para o setor público é a perspectiva mais importante. A estratégia ora adotada está voltada para uma atuação que beneficie os usuários dos serviços da UFMS e não incluiu objetivos que consideram o impacto de suas ações para fora da comunidade universitária. Ademais, a ideia de objetivos dispostos em pirâmide, talvez não seja o mais adequado para a real intenção da estratégia da UFMS, característica que justificam o aprimoramento do mapa estratégico da UFMS.

Com a vigência da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, um dos elementos que deve fazer parte do PDI é a cadeia de valor, a qual não consta no atual PDI da UFMS, embora a universidade tenha a publicação em seu *site*, conforme Figura 12:

Figura 12 - Cadeia de Valor da UFMS



Fonte: UFMS (2022b).

A cadeia de valor da Figura 12, mostra os valores, missão e visão da UFMS. Tem como entrada/insumos a Sociedade e como saída/produtos o Profissional Qualificado, a Propriedade Intelectual e Produtos & Serviços. Os Macroprocessos Primários/finalísticos estão intimamente relacionados com o tripé da educação superior: ensino, pesquisa e extensão. Os Mecanismos de Governança,

Macroprocessos de Suporte e Macroprocessos Transversais possuem elementos que sustentam os Macroprocessos Primários.

Possuir uma cadeia de valor é importante para a definição da estratégia, pois é a partir dela que se pensa em quais os valores que a instituição entregará ao seu público, por isso que também é uma ferramenta que deve ser bastante alinhada com a missão e visão. Além disso, para a elaboração do BSC, a cadeia de valor é uma condição necessária, pois o BSC deve ser construído tendo conhecimento de quais os valores que devem ser gerados. Como explica Kaplan e Norton (2001, p. 80), o BSC descreve a estratégia “mediante a conexão de ativos intangíveis e tangíveis em atividades criadoras de valor”. O próprio Guia Técnico de Gestão Estratégica, do Ministério da Economia, orienta para a construção da cadeia de valor ser a primeira etapa de uma gestão estratégica dos órgãos do SIORG.

Analisando os quatro PDIs que a UFMS já teve, nota-se uma evolução gradual na maturidade do planejamento estratégico que, inclusive, tem avançado com algumas características que também fazem parte do BSC, como o desencadeamento da missão, visão e valores em objetivos estratégicos, indicadores metas e ações. Além de difundir a estratégia com o uso de um mapa estratégico. O Quadro 9 buscou sintetizar a evolução das características dos PDIs:

Quadro 10 - Evolução das características dos PDIs da UFMS

PDI da UFMS	Característica de destaque	Níveis de mensuração do planejamento	Elementos do Mapa Estratégico	Recursos Visuais do Mapa Estratégico
2005-2009	Primeiro PDI da UFMS	Área estratégica, objetivo, meta e ação.	Não possui	Não possui
2010-2014	Incluiu o Projeto Pedagógico Institucional	Área estratégica, diretriz, programa, metas e indicador de desempenho	Não possui	Não possui
	Incluiu uma Política de Gestão			
	No realinhamento criou indicadores de desempenho			
2015-2019	Posicionou a inovação ao lado do ensino, pesquisa e extensão	Eixo estratégico, área estratégica, objetivo, meta e indicador de desempenho	Visão; eixos estratégicos; áreas estratégicas; objetivos institucionais; metas e indicadores institucionais	Desencadeamento dos elementos em pirâmide, apontando para a missão e visão
	Utilizou de recursos visuais para comunicar a estratégia			
2020-2024	Sustentabilidade, inovação e empreendedorismo como eixos transversais	Objetivos Estratégicos, indicador, meta e ação	Missão; visão; valores; objetivos estratégicos; e metas estratégicas	Desencadeamento dos elementos em pirâmide; e elementos que apontam para a missão e visão

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Observa-se no Quadro 9, na terceira coluna, que a maneira como o planejamento é desencadeamento do nível estratégico ao operacional não segue um padrão em todos os PDIs. O uso de indicadores passou a ser adotado apenas no realinhamento do PDI de 2010-2014 e, sendo que as metas que se desencadeavam em um indicador, diferente do planejamento atual, no qual é o indicador que resulta em metas. Ressalta-se que, embora no Quadro 9 a quarta e quinta coluna tenham utilizado o termo “mapa estratégico”, no PDI 2015-2019 o termo utilizado foi “esquema estratégico”.

## 5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 5.1 Perspectivas do BSC para Universidades Federais

Como já apresentado nesta pesquisa, o BSC deve traduzir a estratégia organizacional e isso é uma particularidade que cabe à alta administração pensar. Apesar disso, como no setor público as instituições já possuem finalidades bem definidas pelas legislações, aquelas que atuam no mesmo setor mas em localidades diferentes, podem guardar certa semelhança na estratégia adotada. É o caso das 69 Universidades Federais brasileiras, que atuam na área da educação superior pública e, conforme o art. 207, *caput*, da CF, devem obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Considerando que as 69 UFs possuem os mesmos princípios constitucionais, esta pesquisa se propôs, inicialmente, realizar um *benchmarking* dos mapas estratégicos das UFs que adotaram a metodologia do BSC, para identificar as perspectivas do BSC, e suas características, que atendam às Universidades Federais e as lacunas que podem ser fechadas na construção do mapa estratégico para a UFMS.

O *benchmarking* é “um processo contínuo e sistemático para avaliar os produtos, serviços, e processos de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas para fins de melhoria organizacional (SPENDOLINI, 1992, p. 9, tradução nossa). Trata-se de um processo que compara e aprende com as melhores práticas. Ele pode ser do tipo interno ou externo. No *benchmarking* interno, a comparação ocorre entre os setores dentro da própria organização. No *benchmarking* externo, a comparação é feita com outras empresas externas, podendo ser do subtipo competitivo ou funcional. No *benchmarking* externo competitivo, a comparação é feita com empresas concorrentes, que atuam no mesmo segmento no mercado, enquanto no *benchmarking* externo funcional, a comparação recai sobre funções semelhantes, podendo ser feito entre empresas não concorrentes e de setores diferentes (ALBERTIN; KOHL; ELIAS, 2015).

Para esta pesquisa, a comparação recaiu sobre mapas estratégicos de UFs, baseados no BSC. O *benchmarking* pode ser composto por quatro etapas, conhecidas pela sigla PDCA (HENDERSON-SMART *et al.*, 2000). Na primeira etapa (*plan*), foi feita a identificação do objetivo do *benchmarking* e foi escolhido o tipo de

*benchmarking*. Na segunda etapa (*do*), os parceiros foram identificados e os dados foram coletados. Na terceira etapa (*check*), os dados foram analisados e as lacunas identificadas. A quarta etapa (*act*), ainda não foi aplicada, uma vez que se trata de aplicar na própria organização as melhorias aprendidas com o *benchmarking*.

Na primeira etapa, o objetivo do *benchmarking* foi definido como: identificar as características dos mapas estratégicos de UFs que adotaram o BSC, para propor um aprimoramento do mapa estratégico da UFMS. O tipo de *benchmarking* foi definido como sendo externo e competitivo. Na segunda etapa, para identificar os parceiros, buscou-se os mapas estratégicos das 69 UFs, sendo que apenas 40 possuem mapa estratégico disponível na *internet* e, destas, apenas 28 adotaram a metodologia do BSC. Assim, os 28 parceiros foram: UFOB, UFSB, UFCA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFRPE, UFPI, UFRN, UFERSA, UFS, UFGD, UNB, UFG, UFSM, UFPR, UNIRIO, UFRJ, UFLA, UFMG, UFTM, UFAM, UFOPA, UFPA, UNIFESSPA, UFAC e UNIFAP.

Na terceira etapa, as análises foram feitas. O Quadro 10, mostra as perspectivas adotadas pelas UFs, já organizadas por semelhança em relação às quatro perspectivas propostas por Kaplan e Norton (1997):

Quadro 11 - Perspectivas do BSC de mapas estratégicos de UFs

Sigla da Universidade Federal	Perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i>			
	FINANCEIRA	APRENDIZADO E CRESCIMENTO	PROCESSOS INTERNOS	CLIENTES
UFOB	Financeiro	Aprendizagem e Desenvolvimento	Processos Internos	Sociedade
UFSB	Recursos Monetários	Aprendizagem e Crescimento	Processo Interno	Retorno à Sociedade
UFCA	Orçamento e Infraestrutura	Governança e Gestão	Atuação Acadêmica	Sociedade
UFC	-	Pessoas	Processos Internos	Resultado para a Sociedade
UFMA	-	Aprendizado e Infraestrutura	Processos (rotina)	Alunos e Sociedade
UFPB	Orçamento	Pessoas e Infraestrutura	Processos Internos	UFPB e Sociedade
UFPE	-	Alicerces	Processos	Resultados
UFRPE	Orçamento	Aprendizagem e Crescimento	Processos Internos	Sociedade
UFPI	-	Recursos	Processos Internos	Resultados
UFRN	-	Desenvolvimento Institucional	Desenvolvimento Acadêmico	Sociedade
UFERSA	Financeira	Aprendizado e Crescimento	Processos Internos	Sociedade
UFS	-	Aprendizado e Crescimento	Processos Internos	Comunidade Acadêmica e Sociedade
UFGD	Financeiro	Aprendizado e Crescimento	Processos Internos	Sociedade e Resultados
UNB	-	Desenvolvimento Institucional	Foco de Atuação	Sociedade
UFG	Finanças e Orçamento	Aprendizagem e Desenvolvimento Institucional	Processos Internos	Comunidade Acadêmica e Sociedade
UFSM	Sustentabilidade Financeira	Aprendizado e Infraestrutura	Processos	Alunos e Sociedade

UFPR	Orçamento e Finanças	Aprendizagem e Crescimento		Processos Universitários Internos		Sociedade
UNIRIO	Orçamentária e Financeira	Pessoas e Recursos		Processos Internos		Resultados Institucionais
UFRJ	Infraestrutura e Orçamento	Aprendizado e Conhecimento		Processos Internos	Comunidade Acadêmica	Sociedade
UFLA	-	Governança, Aprendizagem e Recursos		Processos Internos		Resultados e Sociedade
UFMG	Orçamentário e Financeiro	Melhoria e Pessoas		Processos Internos		Resultados Institucionais
UFTM	-	Infraestrutura Física e Tecnológica		Governança e Gestão		Gestão Acadêmica
UFAM	-	Crescimento		Processos Internos		Clientes e Resultados
UFOPA	Orçamento	Aprendizagem e Crescimento		Processos Internos		Resultados Institucionais
UFPA	Orçamento	Infraestrutura & TI	Pessoas	Processos Internos		Resultados Institucionais
UNIFESSPA	-	Desenvolvimento Institucional		Desenvolvimento Acadêmico		Sociedade
UFAC	Orçamento	Pessoas e Infraestrutura		Processos		Sociedade
UNIFAP	-	Aprendizado e Desenvolvimento		Processos Internos		Sociedade

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na primeira coluna, constam as siglas dos nomes das UFs. Na segunda coluna, foram inseridos os nomes das perspectivas escolhidas pelas UFs que equivalem à perspectiva Financeira. Na terceira coluna foram inseridos os nomes das perspectivas equivalente à Aprendizagem e Crescimento. Na quarta coluna estão as perspectivas equivalentes à Processos Internos e na quinta coluna as perspectivas equivalentes à perspectiva Clientes. A equivalência foi feita a partir da leitura dos objetivos estratégicos de cada perspectiva.

Apesar de a organização das perspectivas do Quadro 10, estarem agrupadas nas quatro perspectivas propostas por Kaplan e Norton (1997), há 12 UFs que adotam apenas três perspectivas (UFC, UFMA, UFPE, UFPI, UFRN, UFS, UNB, UFLA, UFTM, UFAM, UNIFESSPA e UNIFAP), duas UFs que possuem cinco perspectivas (UFRJ e UFPA) e, de maneira majoritária, 14 UFs possuem quatro perspectivas (UFOB, UFSB, UFCA, UFPB, UFRPE, UFERSA, UFGD, UFG, UFSM, UFPR, UNIRIO, UFMG, UFOPA e UFAC). Algumas UFs, mais especificamente 12 UFs, não criaram uma perspectiva exclusiva para a área financeira, não obstante terem inserido algum objetivo estratégico financeiro em outra perspectiva, como ocorreu com o BSC da UFPE, UFPI, UFS, UNB, UFLA, UFTM, UFAM, UNIFESSPA e UNIFAP. Mendes (2019) sugere a criação de uma perspectiva que contemple o orçamento da instituição. Ainda se observou que todas as Universidades fizeram adaptações na nomenclatura das perspectivas.

Utilizando o *software* ATLAS.ti, identificou-se as palavras mais utilizadas em cada perspectiva. Para isso, no *software*, foram criados grupos para cada uma das

quatro perspectivas do BSC e, em cada grupo, foram compilados os termos utilizados pelas UFs para denominar a perspectiva referente a cada grupo. Assim, foi possível identificar as palavras mais utilizadas em cada perspectiva, como se observa nas Figuras 13, 14, 15 e 16:

Figura 13 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Financeira

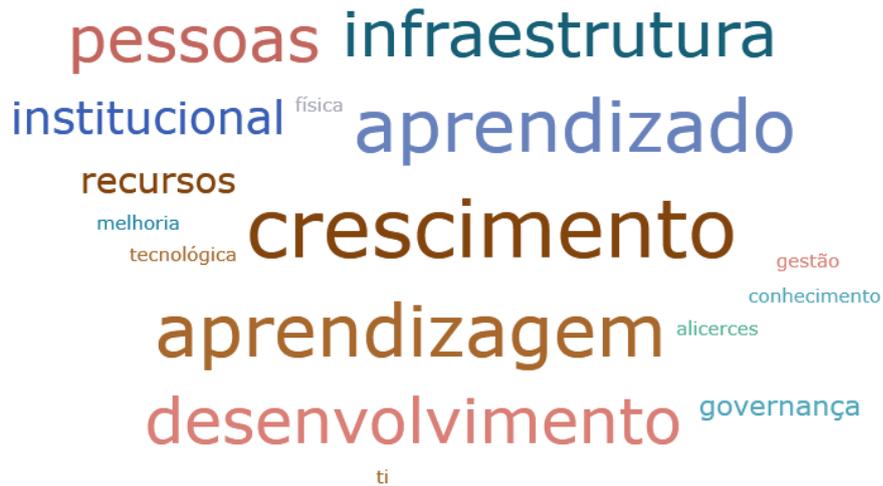


Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na perspectiva Financeira, a palavra “orçamento” foi a que mais apareceu, totalizando uma presença em nove perspectivas das UFs. Quando agrupados os termos semelhantes, como: orçamento, orçamentário e orçamentária, a presença se deu em 11 perspectivas. Agrupando os termos financeiro, financeira e finanças, houve uma presença em oito perspectivas. Em alguns casos, houve intersecção dessas duas nomenclaturas, ou seja, os dois termos foram utilizados, como se observa na UFG, UFPR, UNIRIO e UFMG.

Na perspectiva Aprendizado e Crescimento, houve uma predominância em manter o termo cunhado por Kaplan e Norton (1997), como se observa na Figura 14:

Figura 14 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Aprendizado e Crescimento

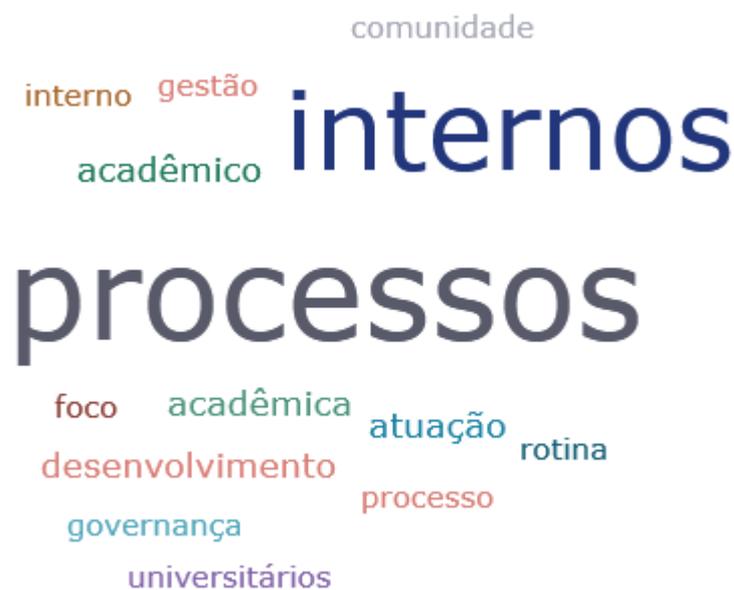


Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na perspectiva Aprendizado e Crescimento, agrupando as palavras “aprendizado” e “aprendizagem”, sete UFs utilizaram este termo. Em menor frequência, mas em número considerável, as UFs utilizaram as nomenclaturas: Recursos (três vezes) Desenvolvimento Institucional (quatro vezes), Infraestrutura (seis vezes) e Pessoas (seis vezes).

A perspectiva Processos Internos foi a que se observou menos adaptação na nomenclatura, como mostra a nuvem de palavras da Figura 15:

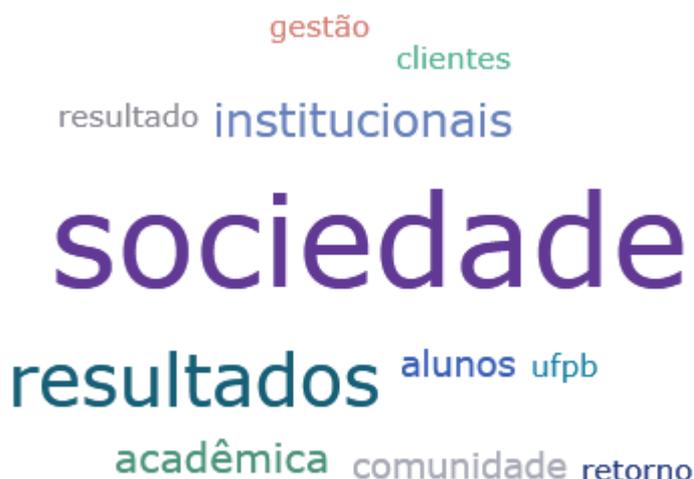
Figura 15 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Processos Internos



Fonte: elaborado pela autora (2023).

O termo processos internos foi mantido por 17 UFs. As outras palavras apareceram em uma frequência baixa, variando a presença de 1 a 2 vezes. Por fim, a nuvem de palavras da perspectiva Cliente consta na Figura 16:

Figura 16 - Nuvem das palavras mais utilizadas na perspectiva Clientes



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Como se observa na Figura 16, a palavra mais utilizada na perspectiva Clientes foi Sociedade, aparecendo em 20 mapas estratégicos (UFOB, UFSB, UFCA, UFC, UFMA, UFPB, UFRPE, UFRN, UFERSA, UFS, UFGD, UNB, UFG, UFSM, UFPR, UFRJ, UFLA, UNIFESSPA, UFAC e UNIFAP). Agrupando as palavras resultado e resultados, houve uma presença dessas palavras em 10 mapas estratégicos (UFC, UFPE, UFPI, UFGD, UNIRIO, UFLA, UFMG, UFAM, UFOPA e UFPA), sendo que o termo Resultados Institucionais foi adotado por quatro UFs (UNIRIO, UFMG, UFOPA e UFPA).

O primeiro resultado obtido com o *benchmarking* foi que os termos mais utilizados para as perspectivas são: Orçamento, Aprendizado e Crescimento, Processos Internos e Sociedade. Este resultado vai ao encontro dos estudos de Oliveira e Izelli (2018), que propuseram estes mesmos termos para um BSC para uma Unidade de um Órgão da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Farias *et al.*, (2021) analisou o BSC dos 26 Tribunais de Justiça Estaduais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e constatou que todos criaram a perspectiva Sociedade. Ainda vale citar novamente a pesquisa de Afonso *et al.*, (2015), que observou o uso frequente da palavra “orçamento”, combinada com “estrutura” ou “logística” para se referir à perspectiva Financeira, nos TCEs.

Na perspectiva sociedade das UFs, observou-se que há objetivos estratégicos relacionados às pessoas que são diretamente atendidas pelos serviços das universidades e objetivos estratégicos mais gerais, ou seja, objetivos que beneficiam toda a sociedade, independentemente de seus sujeitos usufruírem de ações diretas das universidades. Nesses casos, observa-se que há objetivos voltados para os resultados institucionais, para a função social das universidades. O próprio Guia Técnico de Gestão Estratégica, do ME, faz esta diferenciação, propondo duas perspectivas distintas: perspectiva Resultados para a Sociedade e perspectiva Resultados para cliente, usuários, beneficiários e partes interessadas.

Para a construção das perspectivas desta pesquisa, considerou-se fundamental fazer esta diferenciação. Assim, haverá a perspectiva “Sociedade e Estudantes”. Optou-se pela apropriação da palavra “estudante”, pois explicita os principais sujeitos que usufruem diretamente dos serviços das universidades e, como afirmado por Cardozo (2018), em uma IFES os clientes se equivalem aos estudantes. Desta forma, o BSC para uma UF, além de ser capaz de demonstrar que a sociedade é uma parte importante de sua estratégia, também evidencia que o estudante também é parte importante para a elaboração da estratégia organizacional e para o alcance dos resultados institucionais. Outras UFs também organizaram a perspectiva Clientes de modo que abrangesse a sociedade e os usuários diretos, utilizando as seguintes denominações para a perspectiva: Alunos e Sociedade (UFMA e UFSM), Comunidade Acadêmica e Sociedade (UFS e UFG) e Clientes e Resultados (UFAM).

Uma lacuna identificada nos mapas estratégicos está relacionada à ausência de recurso visual para a demonstração de relação de causa e efeito entre as perspectivas e entre os objetivos estratégicos, característica essencial do BSC, pois é nesta causalidade que ativos intangíveis se tornam tangíveis para a criação de valor, ou seja, é nesta causalidade que se evidencia como um objetivo estratégico de uma perspectiva impacta em um objetivo estratégico de outra perspectiva para alcançar a missão e visão institucional. Como recurso visual, observou-se o uso de setas e de imagens que se assemelham a setas, como triângulos.

Na análise, identificou-se que 26 UFs não apresentaram relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos e 10 UFs sequer explicitaram relação de causa e efeitos entre as perspectivas. Mesmo com a constatação de ausência de relação causal nas perspectivas, pode-se inferir que a maioria das UFs consideraram a perspectiva Sociedade a mais importante para a estratégia organizacional. Este

entendimento ocorre em razão de que no BSC a perspectiva mais relevante deve estar disposta no topo do mapa estratégico. Apenas duas UFs (UFERSA e UFPR) mantiveram a perspectiva equivalente à Financeira no topo do mapa, ao invés da perspectiva equivalente a Clientes.

Outros elementos presentes na maioria dos mapas estratégicos das UFs foram a missão, visão e valores das universidades, no topo ou na base do mapa. A missão esteve presente no mapa estratégico de 21 UFs, sendo que 20 a colocaram no topo do mapa estratégico; a visão esteve presente em 23 mapas estratégicos, sempre no topo; e os valores em 15 mapas, sendo que em seis mapas eles se apresentaram na base do mapa.

Algumas universidades (UFSB, UFPB, UFPE, UFPI, UFG, UFLA, UFAM, UFOPA, UFPA, UFAC e UNIFAP), reuniram os objetivos estratégicos em diferentes grupos dentro de uma perspectiva. Para esses grupos, algumas UFs adotaram denominações específicas, como: temáticas estratégicas (UFG), grupos (UFLA), vetores estratégicos (UFAM), eixos (UNIFAP) e até mesmo perspectivas (UFPI). Também se observou que 13 UFs criaram códigos para cada objetivo estratégico.

Outras características encontradas nos mapas estratégicos que contribuem para facilitar a leitura e compreensão do mapa, bem como sintetizar informações em um único plano, foram: inserir os códigos dos indicadores pertencentes a cada objetivo estratégico (UNIFESSPA) e inserir perguntas-chave que induzem o leitor a compreender sobre o que se trata cada perspectiva. Este último recurso foi adotado pela UFPR e, por exemplo, na perspectiva Aprendizado e Crescimento, a pergunta-chave foi “como deve a UFPR aprender e melhorar para alcançar sua visão?” (UFPR, 2022, p. 226).

Ante o exposto, o Quadro 11 apresenta uma síntese das etapas do *benchmarking* realizado:

Quadro 12 - Síntese dos resultados do benchmarking de mapas estratégicos das UFs

1ª Etapa do <i>Benchmarking</i>	
Objetivo:	Identificar as características dos mapas estratégicos de UFs que adotaram o BSC, para propor um aprimoramento do mapa estratégico da UFMS
Tipo de <i>benchmarking</i> :	Externo e competitivo

<b>2ª Etapa do Benchmarking</b>	
Parceiros:	As 28 UFs que possuem mapa estratégico baseado no BSC
<b>3ª Etapa do Benchmarking</b>	
Quantidade de perspectivas predominantes:	4
UFs que alteraram a quantidade de perspectivas:	14
UFs que fizeram adaptações nos nomes das perspectivas:	28
Termo mais utilizado na perspectiva Financeira:	Orçamento
Termo mais utilizado na perspectiva Aprendizado e Crescimento:	Aprendizado/Aprendizagem e Crescimento
Termo mais utilizado na perspectiva Processos Internos:	Processos Internos
Termo mais utilizado na perspectiva Clientes:	Sociedade
Principal área estratégica:	Sociedade
Perspectiva que pode ser criada:	Sociedade e Estudantes
Outros termos mais utilizados para os nomes das perspectivas:	Infraestrutura, Pessoas, Desenvolvimento Institucional e Recursos.
Outras informações inseridas na maioria dos mapas estratégicos:	Missão, visão e valores
Outras informações que podem ser inseridas nos mapas estratégicos:	Códigos para os objetivos estratégicos. Informar os códigos dos indicadores para cada objeto estratégico. Dividir os objetivos estratégicos, dentro da perspectiva, em grupos. Perguntas-chave para as perspectivas.
Principal lacuna identificada nas parceiras:	Ausência de relação de causa e efeito entre as perspectivas e entre os objetivos estratégicos
Lacunas no mapa estratégico da UFMS:	Não há enquadramento na metodologia do BSC, ausência de perspectivas e de relações de causa e efeito.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A partir dos resultados do *benchmarking*, as principais características do BSC proposto para a UFMS constam no Quadro 12:

Quadro 13 - Característica a ser Apresentada na Proposta de Mapa Estratégico para a UFMS

<b>Perspectivas</b>	Sociedade e Estudantes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento
<b>Principal perspectiva</b>	Sociedade e Estudantes
<b>Recurso visual para demonstrar a relação de causa e efeito</b>	Elemento gráfico que aponte para uma direção (ex.: seta) entre as perspectivas e entre os objetivos estratégicos
<b>Outros elementos a serem inseridos</b>	Missão, visão e valores, no topo do mapa estratégico

	Códigos para os objetivos estratégicos
	Eixos para cada grupo de objetivos estratégicos
	Perguntas-chave para cada perspectiva

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Cada perspectiva deve ser composta por uma quantidade de objetivos estratégicos, que se propõe que elas atendam às seguintes áreas:

Quadro 14 - Áreas em que Cada Perspectiva Atuará

Proposta de perspectiva para uma UF	Áreas que a perspectiva abrange	Referência
Sociedade e Estudantes	Cumprimento da missão institucional. Criação de valor para a sociedade.  Estudantes são indivíduos que utilizam diretamente um serviço oferecido pela UF, com matrícula em curso e/ou disciplina isolada. O objetivo é atender as necessidades dos estudantes, para permanência e sucesso no curso	Brasil (2020a); Kaplan e Norton (2001); Cardozo (2018).
Processos Internos	Processos críticos para entregar valor aos estudantes e à sociedade. Podem ser finalísticos, de governança e gestão. Para as UFMS, além de contemplar os processos de ensino, pesquisa e extensão, deve se considerar processos de empreendedorismo, inovação e sustentabilidade.	Brasil (2020a); Cardozo (2018).
Aprendizado e Crescimento	Capital humano e organizacional, infraestrutura física e tecnológica.	Brasil (2020a)
Orçamento	Receitas (diversificar a fonte de receitas) e despesas (destinar recursos para os processos críticos da estratégia e melhorar a eficiência dos gastos). Sustentabilidade Financeira.	Brasil (2020a); UFMS (2022a)

Fonte: elaborado pela autora (2023).

As quatro perspectivas devem ser organizadas de modo que uma contribua com a outra para o alcance da missão da UFMS, em uma relação de causalidade. Assim, se propõe que a perspectiva Orçamento se posicione na base do mapa estratégico, logo acima a perspectiva Aprendizado e Crescimento, seguida de Processos Internos e, no topo, Sociedade e Estudantes.

A perspectiva Orçamento se posiciona na base (MENDES, 2019), pois o orçamento é fundamental para o desenvolvimento das demais atividades (TEIXEIRA,

2017). A perspectiva Aprendizado e Crescimento deve pensar em como aprender e melhorar a gestão de pessoas e infraestrutura, tanto tecnológica como física, para desenvolver processos mais inovadores e atender a visão. A perspectiva Processos Internos, relaciona-se a melhorar processos críticos para atender melhor a comunidade universitária e a sociedade. Já a perspectiva Sociedade e Estudantes, envolve objetivos estratégicos para o cumprimento da missão e busca excelência acadêmica.

A relação de causa e efeito entre as perspectivas devem ficar bastante evidente no Mapa Estratégico, portanto o uso de setas é uma maneira de evidenciá-la. Considerando que o Mapa Estratégico deve ser um recurso que permite que todos os servidores compreendam a estratégia institucional, torna-se pertinente utilizar perguntas-chave que indiquem as áreas que os objetivos estratégicos vão atender em cada perspectiva e que facilite o entendimento da relação de causalidade. Este é um recurso apresentado por Kaplan e Norton (2004), no mapa da Crown Castle (Figura 6) e também utilizado pela UFPR.

Diante disso, a organização das perspectivas em um mapa estratégico pode se configurar como mostra a Figura 17:

Figura 17 - Proposta de Organização das Perspectivas



Fonte: elaborado pela autora (2023).

A realização do *benchmarking* permitiu visualizar as práticas de UFs, que já possuem um certo nível de maturidade na gestão, e aprender com a comparação dos mapas estratégicos, bem como permitiu identificar lacunas no enquadramento à metodologia do BSC que podem ser fechadas pelas próprias UFs, como pela universidade alvo desta proposta.

## **5.2 Vinculação das Perspectivas do BSC com os Preceitos Legais que Regem as UFs**

Nesta etapa da pesquisa foi feita a vinculação dos preceitos legais que regem a gestão das UFs com as perspectivas do BSC criadas anteriormente, a saber: Sociedade e Estudantes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento. Foi feito, ainda, a vinculação dos preceitos legais com os atuais indicadores da UFMS. O resultado obtido nesta etapa possibilita o fechamento de uma lacuna identificada em pesquisa feita Colombo (2022, p. 87), sobre *accountability* na UFMS, na qual se constatou que um dos pontos fracos da UFMS é a “ausência de vinculação dos objetivos estratégicos com planos nacionais e setoriais do governo”.

A vinculação feita nesta etapa se refere apenas às práticas em comum das UFs, e os gestores não podem desconsiderar que cada universidade também pode elaborar objetivos estratégicos que atendam ao contexto no qual cada universidade está inserida.

Ressalta-se que a vinculação dos preceitos legais foi feita a partir de uma análise semântica e a vinculação de uma regra legal com uma determinada perspectiva não exclui esta mesma regra de se relacionar com outra perspectiva, mesmo que indiretamente. Inclusive, o BSC funciona desta forma, em que um objetivo estratégico de uma perspectiva se desencadeia em um objetivo estratégico de outra perspectiva. Neste mesmo sentido, como exemplificado por Cardozo (2018), quando os objetivos estratégicos relacionados à perspectiva Processos Internos são executados com excelência, a sociedade e os estudantes também se beneficiam deste sucesso. O mesmo autor ainda explica que o desenvolvimento de servidores e a melhoria nos serviços de tecnologia da informação (perspectiva Aprendizado e Crescimento) possibilitam a excelência nos processos internos. Soma-se a essa dinâmica, o fato de que para a gestão eficiente do orçamento é essencial ter melhor

infraestrutura tecnológica e contribuir para a qualificação dos servidores (GUILARDUCCI, 2018).

A vinculação das perspectivas do BSC e dos indicadores da UFMS com o Decreto nº 9.739/2019, consta no Quadro 14:

Quadro 15 - Vinculação do Decreto nº 9.739/2019 com as perspectivas do BSC

<b>Conteúdo do Decreto</b>	<b>Indicador da UFMS</b>	<b>Perspectiva do BSC</b>
<b>Diretrizes para o fortalecimento da capacidade institucional</b>		
Art. 2º, § 1º, I - organização da ação governamental por programas.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, II - eliminação de superposições e fragmentações de ações.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, III - aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto público e da ação administrativa.	Execução orçamentária de custeio e capital	Orçamento e Processos Internos
Art. 2º, § 1º, IV - orientação para resultados.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Sociedade e Estudantes
Art. 2º, § 1º, V - racionalização de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 1º, VI - orientação para o planejamento estratégico institucional do órgão ou entidade, alinhado às prioridades governamentais.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, VII - alinhamento das medidas propostas com as competências da organização e os resultados pretendidos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, VIII - compartilhamento, simplificação e digitalização de serviços e de processos e adesão a serviços e sistemas de informação disponibilizados pelos órgãos centrais dos sistemas estruturadores.	Melhoria em Tecnologia da Informação e serviços digitais	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 1º, IX - desenvolvimento e implantação de soluções de inovação.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos e Aprendizado e Crescimento
<b>Meios para alcançar o fortalecimento institucional</b>		
Art. 2º, § 2º, I - criação e da transformação de cargos e funções ou de sua extinção, quando vagos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, II - criação, reorganização e extinção de órgãos e entidades.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, III - realização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, IV - aprovação e revisão de estruturas regimentais e de estatutos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 2º, V - remanejamento ou redistribuição de cargos e funções públicas.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, VI - autorização para contratação de pessoal com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745/1993.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, VII - criação ou reestruturação de cargos efetivos, com ou sem alteração de sua estrutura remuneratória.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento

Fonte: elaborado pela autora (2023).

O Decreto nº 9.739/2019 traz um conjunto de diretrizes (art. 2º, § 1º) e meios (art. 2º, § 2º) para alcançar o fortalecimento institucional, regras destinadas a todos os órgãos do SIORG. O fortalecimento institucional se correlaciona, preponderantemente, com as perspectivas Processos Internos e Aprendizado e

Crescimento, uma vez que trata das condições de funcionamento do órgão. O fortalecimento institucional, como um todo, também exerce impacto na perspectiva Sociedade e Estudantes, já que, conforme explica o art. 2º, *caput*, do Decreto, é uma forma de melhorar o desempenho da competência institucional, sendo que o Guia Técnico de Gestão Estratégica/ME, explica que a perspectiva Resultados para a Sociedade está relacionada com as competências legais. Em relação aos indicadores da UFMS, o Decreto nº 9.739/2019 se vincula, preponderantemente, com o indicador “5.5. Índice de Gestão e Governança institucional”.

O desenvolvimento da instituição cria uma vinculação com a perspectiva Processos Internos, naquilo que se refere à avaliação institucional, à atualização de instrumentos normativos e regulatórios, ao fortalecimento da imagem institucional e ao planejamento estratégico (TEIXEIRA, 2017). Por esta razão o Decreto nº 9.739/2019 possui uma presença considerável da perspectiva Processos Internos.

A vinculação das perspectivas do BSC e dos indicadores da UFMS com a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, consta no Quadro 15:

Quadro 16 - Vinculação da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020 com as Perspectivas do BSC

Conteúdo da Instrução Normativa	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
Normatiza a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Considerando que a Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020 dispõe sobre o planejamento estratégico institucional, prevendo uma série de elementos para constar no plano estratégico institucional e o fortalecimento da governança, identificou-se uma relação com a perspectiva de Processos Internos, pois, como explicado pelo Guia Técnico de Gestão Estratégica/ME, esta perspectiva identifica processos críticos que podem ser finalísticos, gestão e governança. Além disso, considerando que o planejamento estratégico almeja um resultado institucional, há uma relação de causalidade com a perspectiva Sociedade e Estudantes, e considerando que a elaboração de um planejamento estratégico exige conhecimento especializado, também se tem uma relação de causa e efeito com a perspectiva Aprendizado e Crescimento. O indicador da UFMS que guarda uma relação maior com a Instrução Normativa é o “5.5. Índice de Gestão e Governança institucional”

A vinculação das perspectivas do BSC e dos indicadores da UFMS com o Plano Plurianual 2020-2023, consta no Quadro 16:

Quadro 17 - Vinculação do PPA 2020-2023 com as Perspectivas do BSC

PPA 2020-2023				
Programa	Objetivo	Meta	Indicador da UFMS	Perspectivas do BSC
5013 Educação Superior Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	1237 - Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado.	052E - Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 7 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação	Sucesso da graduação  Preenchimento de vagas na graduação	Sociedade e Estudantes
5014 Estatísticas e Avaliações Educacionais	1240 - Realizar estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, buscando o aprimoramento contínuo e a adequação às demandas, à complexidade da oferta educacional e à diversidade e amplitude do território nacional, de forma a oferecer evidências abrangentes e fidedignas sobre a educação brasileira que contribuam para a indução da melhoria do ensino ofertado.	052J - Realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, conforme planejamento anual.	Índice de Gestão e Governança institucional.	Processos Internos

Fonte: elaborado pela autora (2023).

O PPA 2020-2023 possui dois objetivos que mais se relacionam com as UFs, os de número 1237 e 1240. O texto do objetivo 1237 se conecta mais fortemente com a perspectiva Sociedade e Estudantes, pois, conforme Moreno, Costa e Tessarini Junior (2019), promover a inovação e o desenvolvimento econômico regional são temas relacionados à perspectiva Resultados Institucionais e, em relação aos indicadores da UFMS, a vinculação ocorre com os indicadores “1.1. Sucesso da graduação” e “1.2. Preenchimento de vagas na graduação”. O objetivo 1240, versa sobre realizar estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, as quais são ações relacionadas a processos. Para as UFs esses processos são críticos por estarem relacionados ao PPA, logo, o objetivo 1240 está alinhado diretamente às características da perspectiva Processos Internos e, na UFMS, há relação com o indicador “5.5 Índice de Gestão e Governança institucional”.

A vinculação das perspectivas do BSC com o Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário, consta no Quadro 17:

Quadro 18 - Vinculação dos Indicadores Propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário com as Perspectivas do BSC

Relação do Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário com as perspectivas do BSC			
Previsão legal	Indicador proposto pelo TCU	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
Princípio da Eficiência (art. 37 CF/1988); estratégia 12.3 do PNE (elevação da taxa média de conclusão do curso para 90%)	Índice (taxa) de Sucesso da Graduação, por curso, no período	Sucesso da graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, estratégia 12.5 (ampliar taxa de permanência) e 12.17 (estímulo ao controle de vagas ociosas) do PNE	Índice (taxa) de retenção média, por curso, no período	Qualidade dos cursos de graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, estratégia 12.5 (ampliar taxa de permanência) e 12.17 (estímulo ao controle de vagas ociosas) do PNE	Índice (taxa) de evasão por curso, no período	Qualidade dos cursos de graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, Estratégia 12.3 do PNE (elevação da relação estudante/professor)	Relação aluno por professor (graduação)	Qualidade dos cursos de graduação	Aprendizado e Crescimento
Meta 12, Estratégia 12.3 do PNE (oferta de um terço das vagas em cursos noturnos)	Porcentagem de vagas noturnas, porcentagem de matrículas noturnas; total de matrículas noturnas em relação ao total de vagas noturnas	Preenchimento de vagas na graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, Estratégia 12.17 do PNE (Estímulo à ocupação de vagas ociosas)	Ocupação de vagas ociosas nos cursos de graduação	Preenchimento de vagas na graduação	Processos Internos
Princípio da Eficiência (art. 37 CF/1988) Art. 205 CF/1988 (educação visando à qualificação para o trabalho) Art. 43, inciso II, da Lei 9.394/1996 (formação para inserção profissional)	Empregabilidade de egressos	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
Meta 12, estratégia 12.4 do PNE/2014; Art. 43, inciso VIII, da Lei 9.394/1996	Total de cursos de licenciatura	Não possui indicador relacionado	Processos Internos
Art. 2º, inciso IV, e art. 5º, §único, inciso II, Decreto 7.234/2010	Índice (taxa) de estudantes beneficiados com ações de assistência estudantil em relação ao número total de estudantes elegíveis (renda per capita)	Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes
Art. 8º, Decreto 7.234/2010	Percentual coberto pela ação orçamentária Pnaes em relação ao total despendido com Assistência Estudantil	Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Orçamento
Decreto 7.234/2010, art. 2º, Lei 12.711, estratégia 12.5 PNE, art. 37 CF	Índice (taxa) de sucesso da Graduação, por curso, no período dos beneficiados com Assistência Estudantil e Políticas Afirmativas	Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes

Art. 2º, inciso III, do Decreto 7.234/2010	Índice (taxa) de evasão por curso dos estudantes beneficiados com ações de Assistência Estudantil e políticas afirmativas	Sucesso acadêmico dos beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes
Art. 8º, da Resolução CNE/CES 7/2018	Quantidade anual de atividades de extensão, por modalidade	Programas e projetos de extensão, pesquisa, empreendedorismo, ensino, inovação, sustentabilidade e desenvolvimento institucional vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS	Processos Internos
Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018	Público (diretamente) beneficiado por atividades de extensão, por modalidade, desenvolvidas no ano pela Ifes	Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte	Sociedade e Estudantes
Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018	Número de Professores da Rede Pública atendidos por Programas e Projetos de Formação Continuada	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
Art. 15 e art. 16 da Resolução CNE/CES 7/2018	Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão no ano em relação ao total de matrículas de graduação da Ifes	Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte	Sociedade e Estudantes
Art. 4º e art. 12, da Resolução CNE/CES 7/2018	Número (percentual) de estudantes envolvidos em atividades de extensão	Estudantes da graduação que participam de programas e projetos de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação e desenvolvimento institucional	Sociedade e Estudantes
Art. 12, inciso III, e art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018	Percentual (taxa) de docentes envolvidos em atividades extensão	Não possui indicador relacionado	Aprendizado e Crescimento
Art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018	Total de técnicos envolvidos em atividades de extensão	Não possui indicador relacionado	Aprendizado e Crescimento
Art. 13, inciso VI, da Resolução CNE/CES 7/2018; Art. 207 da CF/1988 (autonomia de gestão financeira das Ifes).	Percentual de recursos do orçamento anual destinado às atividades de extensão	Não possui indicador relacionado	Orçamento
Meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores)	Taxa de estudantes de pós-graduação, em relação ao total de estudantes	Sucesso da pós-graduação stricto sensu  Preenchimento de vagas na pós-graduação stricto sensu	Sociedade e Estudantes
Meta 14 (Estratégias 14.3, 14.4 e 14.12) e Meta 16 (aumentar quantitativo e Incremento de pós-graduação para professores da educação básica)	Taxa de conclusão na pós-graduação (taxa sucesso na PG (stricto sensu))	Sucesso da pós-graduação stricto sensu	Sociedade e Estudantes

Meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores).	Indicador de expansão de matrículas (série histórica)	Preenchimento de vagas na pós-graduação stricto sensu	Sociedade e Estudantes
Art. 2º, incisos II, III e IV, do Decreto 7.642/2011.	Número de Projetos de Cooperação Internacional Aprovados	Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação em âmbito nacional e internacional	Processos Internos
Art. 1º, caput, e art. 2º, incisos I, II, III e IV, do Decreto 7.642/2011.	Número de pesquisadores (estudantes/docentes) enviados e recebidos em cooperação internacional, no exercício financeiro	Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação em âmbito nacional e internacional	Sociedade e Estudantes e Aprendizado e Crescimento
Art. 6º, Lei 10.973/2004	Contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria	Empreendimentos tecnológicos e sociais incubados	Processos Internos
Art. 37 da CF/1988 (princípio da eficiência); Art. 50, §3º, da LC 101/2000 (LRF) Acórdão 1043/2006, item 9.1.2.1.	Custo corrente/número de alunos equivalentes	Execução orçamentária de custeio e capital	Orçamento

Fonte: elabora pela autora (2023).

O Quadro 17 correlaciona os indicadores propostos pelo TCU em 2022 com as perspectivas do BSC. Importante ressaltar que este rol de indicadores ainda não está vigente, mas é a proposta mais recente do TCU para atualização dos famigerados “indicadores do TCU” para as UFs. Assim, optou-se por utilizar o Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário, uma vez que já se sabe que os indicadores vigentes não consideram as leis promulgadas nos últimos anos, ou seja, estão desatualizados, sendo que os indicadores apresentados no Quadro 17, consideram as seguinte normas: CF, Lei nº 9.394/1996 (LDB), Portaria normativa MEC 39/2007 (instituiu o Pnaes), Decreto 7.234/2010 (dispõe sobre o Pnaes), Decreto 7.642/2011 (institui o Programa Ciência sem Fronteiras), Lei 11.711/2012 (Lei de cotas), Lei nº 13.005/2014 (PNE) e Resolução CES/CNE 7/2018 (diretrizes de extensão para a educação superior).

O TCU vinculou o princípio constitucional da eficiência da administração pública, mais especificamente das universidades públicas, com o indicador empregabilidade dos egressos e sucesso na graduação. Assim, este indicador estabelece relação com a perspectiva Sociedade e Estudantes, pois, conforme Gouveia (2019), as universidades públicas devem entregar profissionais qualificados à sociedade.

Os indicadores que tratam sobre a evasão de alunos, sobre alunos que recebem assistência estudantil, sobre alunos envolvidos em atividades de extensão e os indicadores que envolvem o número de alunos no curso foram inseridos na perspectiva Sociedade e Estudantes, de modo semelhante como fez Menezes (2017), que incluiu esses assuntos na perspectiva Clientes, a qual neste trabalho se equivale à perspectiva Sociedade e Estudantes.

O indicador “Número de Projetos de Cooperação Internacional Aprovados” foi vinculado à perspectiva Processos Internos, conforme fez o IFTM com seu objetivo estratégico “promover as relações interinstitucional em nível internacional” (TEIXEIRA, 2017).

Destaca-se no Quadro 17 que a UFMS possui uma lacuna em indicadores relacionados a mensurar o envolvimento da comunidade acadêmica com extensão universitária na sociedade. Assim, os seguintes indicadores propostos pelo TCU que não são possíveis de mensuração pela estratégia atual da UFMS são: Percentual (taxa) de docentes envolvidos em atividades extensão; Total de técnicos envolvidos em atividades de extensão; e Percentual de recursos do orçamento anual destinado às atividades de extensão. Entretanto, ressalta-se que, mesmo diante desta fragilidade, a UFMS possui dois indicadores que se relacionam com a extensão (4.1 e 4.6).

Outra ausência de indicadores da UFMS, são aqueles que poderiam se vincular aos seguintes indicadores propostos pelo TCU: Empregabilidade de egressos; Total de cursos de licenciatura; e Número de Professores da Rede Pública atendidos por Programas e Projetos de Formação Continuada. Estes três indicadores propostos pelo TCU influenciam na função social das UFs, ou seja, sua não mensuração implica em não monitorar o impacto de parte dos resultados institucionais esperados pela sociedade.

Às UFs ainda é importante se atentar aos 58 indicadores contidos no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância, os quais são avaliados para o reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, que podem se dividir em perspectivas do BSC conforme o Quadro 18:

Quadro 19 - Vinculação dos Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância com as Perspectivas do BSC

Indicadores	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
<b>DIMENSÃO 1 – Organização Didático-Pedagógica</b>		
1.1 Políticas institucionais no âmbito do curso; 1.2 Objetivos do curso; 1.3 Perfil profissional do egresso; 1.4 Estrutura curricular; 1.5 Conteúdos curriculares; 1.6 Metodologia; 1.6 Metodologia; 1.7 Estágio curricular supervisionado; 1.10 Atividades complementares; 1.11 Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC); 1.13 Gestão do curso e os processos de avaliação interna e externa; 1.14 Atividades de tutoria; 1.18 Material didático; 1.19 Procedimentos de acompanhamento e de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem; e	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
1.8 Estágio curricular supervisionado – relação com a rede de escolas da educação básica; 1.9 Estágio curricular supervisionado – relação teoria e prática; 1.23 Atividades práticas de ensino para áreas da saúde; e 1.24 Atividades práticas de ensino para licenciaturas.	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
1.12 Apoio ao discente.	Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte  Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes
1.15 Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria; Indicador.	Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal	Aprendizado e Crescimento
1.16 Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo ensino-aprendizagem; Indicador 1.17 Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA); Indicador	Melhoria em Tecnologia da Informação e serviços digitais	Aprendizado e Crescimento
3.18 Ambientes profissionais vinculados ao curso.	Índice de Gestão e Governança institucional	Aprendizado e Crescimento
1.21 Integração com as redes públicas de ensino; e 1.22 Integração do curso com o sistema local e regional de saúde (SUS).	Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia  Inovação em âmbito nacional e internacional	Sociedade e Estudantes
<b>DIMENSÃO 2 – Corpo Docente e Tutorial</b>		
2.1 Núcleo Docente Estruturante – NDE; 2.2 Equipe multidisciplinar; 2.3 Atuação do coordenador; 2.4 Regime de trabalho do coordenador de curso; 2.6 Regime de trabalho do corpo docente do curso; 2.15 Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância; e	Índice de Gestão e Governança institucional	Aprendizado e Crescimento
2.5 Corpo docente: titulação; 2.7 Experiência profissional do docente; 2.8 Experiência no exercício da docência na educação básica; 2.9 Experiência no exercício da docência superior; 2.10 Experiência no exercício da docência na educação a distância; 2.11 Experiência no exercício da tutoria na educação a distância; 2.13 Titulação e formação do corpo de tutores do curso; 2.14 Experiência do corpo de tutores em educação a distância;	Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal	Aprendizado e Crescimento
2.16 Produção científica, cultural, artística ou tecnológica.	Impacto da produção científica e tecnológica	Aprendizado e Crescimento
2.12 Atuação do colegiado de curso ou equivalente	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
<b>DIMENSÃO 3 – Infraestrutura</b>		
3.1 Espaço de trabalho para docentes em tempo integral; 3.2 Espaço de trabalho para o coordenador; Sala coletiva de professores; 3.4 Salas de aula; 3.5 Acesso dos alunos a equipamentos de informática; 3.6 Bibliografia básica por Unidade	Melhoria de infraestrutura física	Aprendizado e Crescimento

Curricular (UC); 3.7 Bibliografia complementar por Unidade Curricular (UC); 3.8 Laboratórios didáticos de formação básica; 3.9 Laboratórios didáticos de formação específica; 3.10 Laboratórios de ensino para a área de saúde; 3.11 Laboratórios de habilidades; 3.12 Unidades hospitalares e complexo assistencial conveniados; 3.13 Biotérios; 3.14 Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística); 3.15 Núcleo de práticas jurídicas: atividades básicas e arbitragem, negociação; 3.16 Comitê de Ética em Pesquisa (CEP); 3.17 Comitê de Ética na Utilização de Animais (CEUA); e 3.18 Ambientes profissionais vinculados ao curso.	Edificações adaptadas à acessibilidade.	
---	---	--

Fonte: elaborado pela autora (2023).

No Quadro 18, os indicadores estão divididos nas três dimensões do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância. A dimensão 1, que trata sobre a organização didático-pedagógica, tem indicadores que podem ser vinculados às perspectivas Processos Internos; Sociedade e Estudantes; e Aprendizado e Crescimento. Ressalta-se que o Indicador “1.20 Número de Vagas” foi inserido na perspectiva Aprendizado e Crescimento porque o Instrumento de Avaliação avalia a infraestrutura física, tecnológica e o quadro de corpo docente e tutorial na fundamentação da quantidade de vagas, não obstante também ser um indicador relacionado à perspectiva Processos Internos.

Na dimensão 2, que versa sobre o corpo docente e tutorial, por atuar no campo de gestão de pessoas, os indicadores foram vinculados, quase que na totalidade, à perspectiva Aprendizado e Crescimento. O indicador 2.12 (atuação do colegiado de curso ou equivalente) foi vinculado à perspectiva Processos Internos, assim como fez Guillarducci (2018) em relação a maneira como ocorre o colegiado de um curso analisado pela autora. Já a dimensão 3 prevê indicadores de infraestrutura e, portanto, se enquadram na perspectiva Aprendizado e Crescimento.

Houve indicadores do INEP/MEC que não se relacionaram com indicadores da UFMS, relacionados, principalmente com a não mensuração, pela Universidade, de diálogos com a sociedade.

Outro instrumento importante de avaliação externa é o Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância, que prevê 50 indicadores que serão avaliados para o recredenciamento das UFs, os quais podem se dividir nas perspectivas do BSC como demonstra o Quadro 19:

Quadro 20 - Vinculação dos Indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância com as Perspectivas do BSC

Indicadores	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
<b>EIXO 1 – Planejamento e Avaliação Institucional</b>		
1.1 Evolução institucional a partir dos processos de Planejamento e Avaliação Institucional; 1.2 Processo de autoavaliação institucional; 1.3 Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica; 1.4 Autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados; e 1.5 Relatórios de autoavaliação.	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
<b>EIXO 2 – Desenvolvimento Institucional</b>		
2.1 Missão, objetivos, metas e valores institucionais; 2.2 PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação; 2.3 PDI, política e práticas de pesquisa ou iniciação científica, de inovação tecnológica e de desenvolvimento artístico e cultural; 2.4 PDI, políticas institucionais voltadas à valorização da diversidade, do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural, e ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e da igualdade étnico-racial; 2.5 PDI e políticas institucionais voltadas ao desenvolvimento econômico e à responsabilidade social; 2.6 PDI e política institucional para a modalidade EaD; e 2.7 Estudo para implantação de polos EaD.	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
<b>EIXO 3 – Políticas Acadêmicas</b>		
3.1 Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação; 3.11 Política de atendimento aos discentes; e	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
3.2 Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação lato sensu;	Índice de Gestão e Governança institucional Matriculados na pós-graduação lato sensu Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal	Processos Internos
3.3 Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação stricto sensu;	Índice de Gestão e Governança institucional Qualidade dos programas de pós-graduação stricto sensu	Processos Internos
3.4 Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, a inovação tecnológica e o desenvolvimento artístico e cultural	Índice de Gestão e Governança institucional Publicações da Editora UFMS Empreendimentos tecnológicos e sociais incubados Impacto da produção científica e tecnológica	Processos Internos
3.5 Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a extensão;	Índice de Gestão e Governança institucional Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte Estudantes da graduação que participam de programas e projetos	Processos Internos

	de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação e desenvolvimento institucional	
3.6 Políticas institucionais e ações de estímulo e difusão para a produção acadêmica docente; 3.12 Políticas institucionais e ações de estímulo à produção discente e à participação em eventos (graduação e pós-graduação)	Índice de Gestão e Governança institucional  Publicações da Editora UFMS	Sociedade e Estudantes
3.7 Política institucional de acompanhamento dos egressos	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
3.8 Política institucional para internacionalização	Índice de Gestão e Governança institucional  Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação em âmbito nacional e internacional	Processos Internos
3.9 Comunicação da IES com a comunidade externa; 3.10 Comunicação da IES com a comunidade interna	Índice de Gestão e Governança institucional  Interação nas mídias sociais	Sociedade e Estudantes
<b>EIXO 4 – Políticas de Gestão</b>		
4.1 Titulação do corpo docente; 4.2 Política de capacitação docente e formação continuada; 4.3 Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo; 4.4 Política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância; e Indicador	Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal	Aprendizado e Crescimento
4.6 Sistema de controle de produção e distribuição de material didático	Índice de Gestão e Governança institucional	Aprendizado e Crescimento
4.5 Processos de gestão institucional	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
4.7 Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional; 4.8 Sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna.	Execução orçamentária de custeio e capital	Orçamento
<b>EIXO 5 – Infraestrutura</b>		
5.1 Instalações administrativas; 5.2 Salas de aula; 5.3 Auditório(s); 5.4 Sala de professores; 5.5 Espaços para atendimento aos discentes; 5.6 Espaços de convivência e de alimentação; 5.7 Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física; 5.8 Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA; 5.9 Bibliotecas: infraestrutura; 5.10 Bibliotecas: plano de atualização do acervo; 5.11 Salas de apoio de informática ou estrutura equivalente; 5.12 Instalações sanitárias; 5.13 Estrutura dos polos EAD; 5.14 Infraestrutura tecnológica; 5.15 Infraestrutura de execução e suporte; 5.16 Plano de expansão e atualização de equipamentos; 5.17 Recursos de tecnologias de informação e comunicação; e 5.18 Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA.	Melhoria de infraestrutura física  Edificações adaptadas à acessibilidade  Edificações adaptadas à acessibilidade	Aprendizado e Crescimento

Fonte: elaborado pela autora (2023).

No Quadro 19, se observa que os indicadores também são divididos em categorias, as quais o Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância as denominam de Eixos. Os indicadores do Eixo 1 - Planejamento e Avaliação Institucional e Eixo 2 - Desenvolvimento Institucional versam diretamente com a perspectiva de Processos Internos. Os indicadores do Eixo 3 - Políticas Acadêmicas se relacionam com as perspectivas Processos Internos e Sociedade e

Estudantes. No Eixo 4 – Políticas de Gestão, identificou-se indicadores que possuem relação mais forte com a perspectiva Aprendizado e Crescimento, por se tratar de gestão de pessoas e de infraestrutura tecnológica (indicador 4.6), indicador da perspectiva Processos Internos (indicador 4.5), bem como indicadores que se enquadram na perspectiva Orçamento, os quais tratam sobre a sustentabilidade financeira. Já os indicadores do Eixo 5 – Infraestrutura insere-se na perspectiva Aprendizado e Crescimento.

Assim como Teixeira (2017) apresentou no BSC do IFTM, o planejamento; a avaliação institucional; o desenvolvimento institucional; e os instrumentos normativos de ensino (políticas acadêmicas) se inserem na perspectiva Processos Internos, ou seja, os Eixos 1, 2 e fazem parte desta perspectiva. Alguns indicadores do Eixo 3, apesar de também se relacionarem com Processos Internos, também impactam na perspectiva Sociedade e Estudantes, tais como os indicadores 3.6, 3.12, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10.

No Eixo 4, os indicadores 4.1 (titulação do corpo docente); 4.2 (política de capacitação docente e formação continuada); 4.3 (política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo); e 4.4 (política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância) foram vinculados à perspectiva Aprendizado e Crescimento assim como fez Dias (2017) em relação à qualificação acadêmica dos colaboradores da Faculdade Municipal da Palhoça.

Os indicadores 3.9 (comunicação da IES com a comunidade externa) e 3.10 (comunicação da IES com a comunidade interna) foram incluídos na perspectiva Sociedade e Estudantes pois, como explicado por Coelho *et al.* (2017), a melhoria no acesso à informação atende os interesses de clientes externos (sociedade) e clientes internos (estudantes). No entanto, não se deve desconsiderar que são indicadores que dependem de ações da perspectiva Aprendizado e Crescimento, no que diz respeito a infraestrutura de tecnologia e informação.

Dentre os 26 indicadores que a UFMS possui, três não se vincularam aos preceitos legais, a saber: 4.3. Pedidos de proteção intelectual depositados; 5.6. Atendimento ao Plano de Logística Sustentável; e 6.2. Servidores beneficiados com ações de saúde e qualidade de vida. Trata-se de uma constatação positiva, pois demonstra que a UFMS planeja uma estratégia para além de indicadores definidos

pelos órgãos de controle, ou seja, a Universidade considera os preceitos legais e também estratégias que relacionadas ao seu perfil institucional.

Os resultados obtidos nesta seção da pesquisa mostraram que as quatro perspectivas propostas são capazes de atender aos preceitos legais apresentados nesta pesquisa. Observou-se que duas ou mais normas infraconstitucionais podem ditar regras semelhantes para a gestão das UFs, ou seja, um elemento absorve o outro. Logo, na prática, um objetivo estratégico poderá estar vinculado a mais de uma norma.

## 6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa verificou a viabilidade de adoção do BSC por uma Universidade Federal, a partir de uma análise normativa e comparativa, demonstrando que há UFs que já utilizam esta ferramenta. Os resultados estão relacionados a dois objetivos específicos. O primeiro objetivo específico foi identificar as perspectivas do BSC que atendam às Universidades Federais. O segundo objetivo específico foi vincular os preceitos legais que orientam as UFs às perspectivas do BSC.

Foi feito um *benchmarking* de mapas estratégicos construídos com a metodologia do BSC, de UFs, e uma análise de preceitos legais, para conceber perspectivas básicas do BSC para a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Por se tratar de uma proposta, colocar os resultados desta pesquisa em prática demandará de uma análise do contexto em que a UFMS se encontrará no futuro.

O primeiro resultado foi obtido com o uso do *benchmarking*. Observou-se que as UFs não organizam as perspectivas do BSC de forma idêntica, mesmo possuindo as mesmas funções. Isso é fruto da estratégia adotada por cada UF, que deve acompanhar suas necessidades particulares. Ao identificar uma gama de possibilidades para a criação de perspectivas, optou-se por adaptar o resultado dos nomes mais utilizados para cada uma das quatro perspectivas básica do BSC (Sociedade; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento) às orientações contidas no Guia Técnico de Gestão Estratégica, do Ministério da Economia, no qual se separa em duas perspectivas os resultados para a sociedade, dos resultados direcionados aos clientes, usuários e beneficiários do serviço de uma UF. Logo, as perspectivas propostas foram: Sociedade e Estudantes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento.

As lacunas identificadas nos mapas estratégicos de outras UFs, devem ser tratadas como forma de aprendizado para a UFMS, assim como a identificação de lacunas dentro da própria instituição pode ser suprimida ao observar o mapa estratégico de UFs que já adotaram o BSC no planejamento estratégico.

O *benchmarking* possibilitou, ainda, observar elementos nos mapas estratégicos que, apesar de não terem sido observados de forma generalizada, se mostraram aprimoramentos que podem ser adotados pela UFMS, como: códigos para os objetivos estratégicos; códigos dos indicadores para cada objeto estratégico;

divisão dos objetivos estratégicos, dentro da perspectiva, em grupos; e criar perguntas-chave para as perspectivas, de forma que facilite a compreensão da relação de causalidade e o entendimento das áreas contempladas por cada perspectiva.

O segundo resultado desta pesquisa, que trata sobre a vinculação de preceitos legais às perspectivas do BSC, poderá vir a fechar uma lacuna na gestão da UFMS, que é a não vinculação dos objetivos estratégicos aos planos de governo. Mais do que vincular as perspectivas do BSC aos planos de governo, também foi feita a vinculação com outras normas que, apesar de não serem planos, são regras que ditam as práticas das UFs. Aqui é importante frisar que a vinculação foi feita com normas vigentes e algumas delas passarão por atualizações em curto e médio prazo.

Um dos documentos normativos utilizado foi o Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário que, até o momento, apresenta uma proposta de indicadores, mas no futuro os chamados “indicadores do TCU” serão consolidados em outros, que irão divergir dos atuais indicadores e poderão sofrer adaptações da proposta apresentada no referido Acórdão. Além disso, o atual PPA, que abrange os anos de 2020 a 2023, já não estará vigente a curto prazo, demandando atenção caso esta proposta seja aplicada.

Importante se atentar também às outras normas que passarão por atualizações, como o Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG). Atualmente o PNE vigente se refere ao período de 2014 a 2024, ou seja, em 2025 estará vigente outro PNE, com outras estratégias e metas, que merecerão atenção ao se elaborar um BSC. Situação semelhante ocorrerá com o atual PNPG, que foi elaborado para o período de 2011 a 2020, e o próximo, que está em processo de elaboração, contemplará o período de 2021 a 2030. Vale destacar que o PNE abrange o conteúdo do PNPG (ME, 2022).

A médio prazo, mais especificamente a partir de 2025, a UFMS estará utilizando outro PDI, mesmo ano em que se iniciará o ciclo de um novo PNE. Isso poderá implicar na necessidade de realizar um realinhamento do PDI da UFMS para vincular seus objetivos estratégicos às novas estratégias e metas do governo. A necessidade de realinhamento de um plano é algo intrínseco de qualquer planejamento estratégico que, conforme art. 4º, parágrafo único, da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020, os órgãos do SIORG “[...] promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas

ao fortalecimento da governança pública” (BRASIL, 2020b). Logo, já se presume que as UFs devem realizar o realinhamento contínuo de seus planos estratégicos, PDI.

As futuras mudanças que acontecerão a curto e médio prazo nos planos de governo que impactam nas estratégias das UFs, não exercerão impacto nas perspectivas propostas para o BSC (Sociedade e Estudantes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Orçamento), contudo a vinculação feita por esta pesquisa entre as perspectivas e os preceitos legais carecerão de atualização sempre que uma norma legal for publicada.

Assim, em síntese, caso esta pesquisa seja aplicada no próximo ciclo de PDI da UFMS, a vinculação das perspectivas do BSC com os preceitos legais deverá se atentar à atualização dos seguintes normativos:

Quadro 21 - Atualizações Previstas de Normas Infraconstitucionais

Norma infraconstitucional	Início de vigência da nova norma
Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário	Indeterminado
Plano Plurianual	2024
Plano Nacional de Educação	2025
Plano Nacional de Pós-Graduação	Indeterminado (a primeira proposta do PNPG deverá ser apresentada apenas em julho de 2023)

Fonte: elaborado pela autora (2023).

O início de vigência dos novos indicadores propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário é indeterminado porque não foi definida uma data exata para começar a aplicar os novos indicadores e, inclusive, é incerto se a proposta dos indicadores será mantida ou alterada. Já o PNPG, apesar de o anterior ter uma vigência inicial até o ano de 2020, ainda não foi publicado o novo PNPG 2021-2030.

Na elaboração do mapa estratégico do BSC, será preciso se atentar, não apenas em evidenciar as relações de causa e efeitos entre as perspectivas e objetivos estratégicos, mas também na sua representação visual como um todo. O mapa estratégico deve possibilitar que todos os servidores da UF entendam a estratégia institucional apenas ao observá-lo. Bahia (2021) explica que quando uma instituição se depara com um desafio de visualização, há três situações que precisam ser identificadas: o público; o que o público precisa saber; e como apresentar o que se deseja. O mesmo autor ainda chama a atenção para evitar a saturação de elementos visuais, ou seja, não se deve utilizar elementos que ocupem espaço e não contribuem

com o entendimento do que está sendo observado, pois quanto mais complicada a visualização, mais se corre o risco de o público pensar que o entendimento vai ser difícil e desistir de entender o que está sendo visto, fazendo com que a instituição perca o seu poder de comunicação com o público-alvo. A simplificação do visual de mapa estratégico deve sempre ser considerada.

A partir dos resultados obtidos com esta pesquisa, espera-se que seja possível realizar o aprimoramento do planejamento estratégico da UFMS e do mapa estratégico institucional, com o uso do BSC. Como apresentado, o BSC não é apenas uma junção de indicadores financeiros e não-financeiros, mas sim uma ferramenta que traduz a estratégia e mostra como alcançá-la, sendo direcionada a todos os colaboradores.

Considerando que o planejamento estratégico é um processo contínuo, os resultados desta pesquisa não devem ser encarados como acabados e de duração ilimitada. Esta pesquisa foi realizada em um contexto específico, com base nas leis vigentes e no aprendizado obtido com o *benchmarking* de mapas estratégicos vigentes e, assim como a UFMS poderá aprimorar seu mapa estratégico, outras UFs também poderão aperfeiçoar seus mapas, fato que alteraria os resultados do *benchmarking*.

Em médio prazo, a UFMS estará iniciando um novo ciclo do PDI, oportunizando aos gestores a apropriação de novas metodologias para o planejamento estratégico e a superação de lacunas identificadas no ciclo atual. Assim, o atual momento é propício para uma análise crítica do que a UFMS tem feito, identificando práticas de sucesso e práticas que podem ser reformuladas, bem como aprender com práticas de outras instituições, à medida que se avança na maturidade da gestão.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, R. W. *et al.* Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015.

ALBERTIN, M. R; KOHL, H; ELIAS, S. J. B. **Manual do benchmarking**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/19482>. Acesso em 7 mar. 2023.

ARAÚJO, R. H. M. de. **A adoção do BSC para a mensuração do desempenho estratégico governamental : o caso do governo de Pernambuco**. 2017. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2017.

BAHIA, O. L. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. 2021. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BANDEIRA, H. T; AMORIM, T. N. G. F. Percepção dos servidores públicos sobre planejamento estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do balanced scorecard. **REUNIR**, v. 10, n. 2, 2020.

BANDEIRA, H. T; AMORIM, T. N. G. F. The balanced scorecard of the public prosecution service of the union: peculiarities and interrelations of strategic maps. **Sistemas & Gestão**, v. 13, n. 3, 2018.

BARCELLOS, M de. M; JÚNIOR CASSANEGO, P. V. Planejamento estratégico em instituições de ensino superior: correntes teóricas e evidências empíricas. **GeCont**. Floriano, v. 5, n. 2, jul/dez, p.132-146, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/6683>. Acesso em 30 jun. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2007.

BERGENTHAL, V. G. **Balanced scorecard no instituto nacional do seguro social: uma análise segundo a percepção dos servidores da linha de frente**. 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

BLONSKI, F. *et al.* Managerial Control Under The Perspective Of New Public Management: The Adoption Of The Balanced Scorecard By The Federal Revenue Service Of Brazil (Rfb). **Administração pública e gestão social**, v. 9, n. 1, p. 15-30, 2017.

BLONSKI, F. *et al.* Managerial Control Under The Perspective Of New Public Management: The Adoption Of The Balanced Scorecard By The Federal Revenue Service Of Brazil (Rfb). **Administração pública e gestão social**, v. 9, n. 1, p. 15-30, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm). Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm). Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília: Congresso Nacional, 2004a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm). Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2004**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Brasília: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 3 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia técnico de Gestão Estratégica**. Brasília: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guia-tecnico-de-gestao-estrategica/view>. Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa SED/ME nº 24, de 18 de março de 2020**. Brasília: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>. Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. **Portaria MEC nº 2.051/2004**. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA\\_2051.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf). Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.043/2006**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2006a. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A1043%2520ANOACORDAO%253A2006%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=22f70ab0-d33e-11ea-8f5b-7d0876e6c039](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1043%2520ANOACORDAO%253A2006%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=22f70ab0-d33e-11ea-8f5b-7d0876e6c039). Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.167/2006**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2006b. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2167%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2167%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 461/2022**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A461%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A461%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão 408/2002**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/408%252F2002-TCU-Plen%25C3%25A1rio/NUMACORDAO%253A408%2520ANOACORDAO%253A2002/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CANUTO, F. E. S. **Gestão estratégica à luz das perspectivas do Balanced Scorecard: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

CARDOZO, F. de O. **O planejamento do Instituto Federal Sul-rio-grandense: uma análise sob a ótica do Balanced Scorecard**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

CARVALHO FILHO, M. de. **Desempenho no setor público : o balanced scorecard e o modelo de gestão adotados pelo Ministério Público de**

**Pernambuco no período 2013-2016.** 2018. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018.

CAVALCANTE, G. G; ARAÚJO, M. A. V; MORAES, W. F. A de. Uma análise crítica da proposta das estratégias emergentes de Henry Mintzberg. *In: XII Simpósio de Engenharia de Produção*, 2005, Bauru. **Anais [...]**, Bauru: XII SIMPEP, 2005.

COELHO, G. N. *et al.* Construção de um painel estratégico baseado nas perspectivas do balanced scorecard para o departamento de finanças da UFSC. **Revista de Administração de Roraima**, v. 7 n. 2, 2017.

COLOMBO, P. K. **Accountability: uma análise sobre as práticas de governança em uma universidade federal brasileira.** 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2022.

CUNHA, M. R; KRATZ, L. Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do balanced scorecard: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior. **Revista de Ciências da Administração**, v. 18, n. 46, 2016.

DAMASCENO, K. S. **Aplicações dos princípios da gestão estratégica no sistema de bibliotecas da Universidade Federal do Ceará.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, A. B. S. M. S. **Balanced scorecard como sistema de avaliação de desempenho de uma instituição de ensino superior pública municipal.** 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FARIAS, L. N. D. *et al.* The Balanced Scorecard Applied to the Public Sector: The Case of Justice Courts of the States of Brazil and the Federal District. **Revista ciências administrativas**, v. 27, n. 1, 2021.

FRITSCHÉ, T. R. L. **Planejamento estratégico no IFTM Paracatu com apoio de ferramentas gerenciais.** 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2017.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 28, n. 74, out/dez/1997. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003>. Acesso em 29 jun. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.  
GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOUVEIA, M. N. **Melhoria na prestação de serviço na secretaria da PROPLAN da UNIPAMPA/RS com a utilização da SERVPERF e do BALANCED SCORECARD**. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) - Centro de Ciências Humanas e Sociais, Santa Maria, 2019.

GUILARDUCCI, C. A. **Planejamento estratégico e o Balanced Scorecard como instrumentos de gestão na universidade pública: uma proposta para o programa de pós-graduação em administração da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

HENDERSON-SMART, C; WINNING, T; GERZINA, T; KING, S; HYDE, S. Benchmarking learning and teaching: developing a method. **Quality Assurance in Education**, v. 14, n. 2, p. 143-155, 2006. Disponível em: [https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09684880610662024/full/html?casa\\_token=msykmr7uZ2IAAAAA:UqATdBylnH9ljHEe-7\\_U6SKklaOCWGB5ZNBHuA7hTijSkQtrX7zxxzHC69JXqHGLjH569iaTiZhPB-SILyxqWF11ajqPQiHNx\\_Y8EBtJpPPU-Thlc2atj4A](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09684880610662024/full/html?casa_token=msykmr7uZ2IAAAAA:UqATdBylnH9ljHEe-7_U6SKklaOCWGB5ZNBHuA7hTijSkQtrX7zxxzHC69JXqHGLjH569iaTiZhPB-SILyxqWF11ajqPQiHNx_Y8EBtJpPPU-Thlc2atj4A). Acesso em: 9 mar. 2023.

IFSUL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense. **Planejamento Estratégico do IFSul**. UFSUL, 2021. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2021/08/Carta-de-Servicos-ao-Usuario-UFMS.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância**. INEP 2017a. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/instrumentos/2017/IES\\_recredenciamento.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_recredenciamento.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância**. INEP 2017b. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_cursos\\_graduacao/instrumentos/2017/curso\\_reconhecimento.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 23. ed. Rio de Janeiro: Elsevir, 1997.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevir, 2004.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócio**. 14. ed. Rio de Janeiro: Elsevir, 2000.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. 14 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance. **Harvard Business Review**. [s/l] jan./feb. p. 71-79, 1992.

KNOLL, A. C. **Gestão estratégica de tecnologia da informação com uso de BSC: uma pesquisa-ação em uma instituição pública federal brasileira**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, Pelotas, 2018.

LANDIM, E. L. A. S; GUIMARÃES, M. do C. L; WILL, R. M. M. M. O planejamento e a gestão estratégica na saúde: a experiência do laboratório central de saúde pública do estado da Bahia. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v.39, Suppl.1, p.41-59, jul./set. 2015.

MACHADO, S. B. **Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU**. 2004. Monografia (Especialista em Controle Externo, Área Auditoria Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

MAFRA, M da. S; ALBERTON, L; PETRI, S. M. Uma proposta de desdobramento do balanced scorecard do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ciclo 2008-2011. **Revista da UNIFEBE**, Brusque, v. 1, n. 19, set/dez. 2016.

MANHÃES, A. C. P. M; MARIANO, T. B; NETO, R e. S. Análise Estratégica do Setor de Licitações de uma Instituição Pública de Educação Profissional e Tecnológica. **Revista Valore**, Volta Redonda, 6 (edição especial): 20-40, 2021.

MARTINS, M. V. **Um Estudo das Condições de Implantação do Balanced Scorecard (BSC) na Coordenação de Extensão Universitária da UNIFEI, Campus Itabira – MG**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Florestal, 2016.

MARTINS, V. A. Proposta de um mapa estratégico para uma universidade pública. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 3, n. 2, 2015.

ME. Ministério da Economia. **Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG 2011-2020**. ME, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg-2011-2020>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MENDES, O. V. **O balanced scorecard como ferramenta de gestão no Instituto Federal de Santa Catarina**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MENEZES, C. L. de. **Proposta de intervenção utilização do balanced scorecard como ferramenta de planejamento estratégico: uma proposta de implantação no Instituto Federal de Educação da Paraíba**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

MERCER, A. C.; WILDAUER, E. W. 29 Fatores Críticos de Sucesso na Implementação do Balanced Scorecard em Organizações. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, [S. I.], v. 15, n. 28, p. 41–64, 2016. Disponível em:

<https://saber.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/15309>. Acesso em: 14 set. 2022.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B. LAMPEL, J. Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORENO, M. G. M; COSTA, C. H. G; TESSARINI JUNIOR, G. Balanced Scorecard como apoio à gestão estratégica de uma unidade de Instituto Federal de Educação Tecnológica. **ForScience**, v. 7, n. 2, 2019.

MPF. Ministério Público Federal. **Glossário de termos jurídicos**. MPF, [s.d]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/glossario-de-termos-juridicos#!>. Acesso em: 03 jan. 2023.

NASCIMENTO JÚNIOR, O. R. do; SILVA, A. P DA; MOTA, K. J. A O uso do BSC como ferramenta gerencial no Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Paraná, v. 3, n. 1, 2015.

NEIS, A. M. **Aplicação do Balanced Scorecard no campus Venâncio Aires do Instituto Federal Sul-riograndense**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Profissionais Especializados em Educação) - Instituto Politécnico do Porto, Porto, 2017.

NIVEN, P. R. **Balanced Scorecard: Step by Step for Government and Non Profit Agencies**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008.

OLIVEIRA, D de. P. R de. **Planejamento estratégico**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, M. J de; IZELLI, R. C. Indicadores de desempenho baseados no Balanced Scorecard: um modelo adaptado à Administração Pública. **Revista Fatec Zona Sul**, v. 4, n. 2, 2018.

PETRI *et al.* Gestão pública através de mapas estratégicos do balanced scorecard: um estudo de caso do Festival Floripa Teatro Isnard Azevedo. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 13, n. 40, p.67-79, set./dez., 2014.

RODRIGUES, C. A. **Governança para resultados: estudo de caso em uma empresa pública de tecnologia da informação**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

ROSA, M, M da *et al.* Alinhamento das estratégias de uma entidade pública: um estudo de caso. **GeCont**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 78-92, 2014.

SANT'ANA, T. D. *et al.* **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino**. 2017. Alfenas: FORPDI, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/plataformafor/documentos/livroforpdi>. Acesso em 23 mai. 2022.

SANTOS, A da. S; THOBIAS, T. **Balanced scorecard como ferramenta de integração entre o controle interno e o planejamento orçamentário da secretaria de educação do município de Mogi das Cruzes**. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

SAUBERLICH, R. **Proposta de uma metodologia de monitoramento, controle e transparência com o uso de indicadores**. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa, 2021.

SILVA, C. A de. *et al.* Balanced Scorecard no setor público: Um estudo de caso na Prefeitura de Osasco. **Augusto Guzzo Revista Acadêmica**, v. 1, n. 18, 2016.

SILVA, F de. A e; GONÇALVES C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da UFSM**. Santa Maria, v 4, n. 3, set./dez, p. 458-476, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2734/273421614010.pdf>. Acesso em 30 jun. 2022.

SILVA, F de. A. **Adoção do planejamento estratégico pelos tribunais de contas brasileiros**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Controladoria) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SILVA, M. V. S da; RODRIGUES, M. V; ALMEIDA, A. J. B de. Perspectiva histórica de gestão nas ies: balanced scorecard (bsc) no cenário atual das universidades públicas. *In: XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, 2017, Mar del Plata. **Anais eletrônicos [...]**. Mar del Plata: UFSC, 2017.

SIMMER, P. P. G. **Planejamento estratégico: uma proposta para o caso da Secretaria de Engenharia, Gestão Predial e Manutenção de Equipamentos do poder judiciário capixaba**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

SPENDOLINI, M. J. **The Benchmarking Book**. New York: Amacon, 1992.

TEIXEIRA, A. C. **Os processos de planejamento estratégico e controle orçamentário de uma Instituição de Educação Superior, Básica e Profissional: o caso IFTM**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

UFAC. Universidade Federal do Acre. **Mapa Estratégico da Ufac 2014-2023**. Ufac, [s.d]. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1m4eKS-MPyxGPUUq6hp2DMOzsU3LwIVq5/view>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFAM. Universidade Federal do Amazonas. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. UFAM, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1SuZmReuT13dHsUo-lseLJI7Y1c2bnzUQ/view>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFC. Universidade Federal do Ceará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2023-2027**. UFC, 2022. Disponível em: <https://pdi.ufc.br/wp-content/uploads/2023/04/pdi-completo-timbrado-2023-04-11.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFCA. Universidade Federal do Cariri. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2025**. UFCA, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/11Tgdp0BIDWhpBPuO7C8ZC5p9DzuhJLZg/view>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFERSA. Universidade Federal Rural do Semi-Árido. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2025**. UFERSA, 2021. Disponível em: [https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2022/01/PDI-UFERSA-21-25-FINAL-20\\_01\\_2022\\_COM-ANEXOS.pdf](https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2022/01/PDI-UFERSA-21-25-FINAL-20_01_2022_COM-ANEXOS.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFG. Universidade Federal de Goiás. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2023-2027**. UFG, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1HaJIGWoQOSPIbe0q3g4060LnjHwRB4xd/view>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFGD. Universidade Federal da Grande Dourados. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2022-2026**. UFGD, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1V58S7EIq73FI0rMvqXrSdX29KzE4n3E/view>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFLA. Universidade Federal de Lavras. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2025**. UFLA, 2022. Disponível em: [https://ufla.br/images/arquivos/institucional/PDI\\_UFLA\\_2021-2025\\_v.1.3.pdf](https://ufla.br/images/arquivos/institucional/PDI_UFLA_2021-2025_v.1.3.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFMA. Universidade Federal do Maranhão. **Mapa Estratégico**. UFMA, [s.d]. Disponível em: <http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/8357413jYuuxpnK.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. **Plano Estratégico Institucional**. UFMG, [s.d]. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proplan/wp-content/uploads/Plano-Estrat%C3%A9gico-Institucional-UFMG.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Cadeia de Valor UFMS**. UFMS, 2022b. Disponível em: <https://proplan.ufms.br/diretorias/planejamento-institucional/planejamento-institucional/cadeia-de-valor/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Carta de Serviços ao Usuário**. UFMS, 2021e. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2021/08/Carta-de-Servicos-ao-Usuario-UFMS.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Conselho Diretor. **Resolução nº 122-CD/UFMS, de 25 de fevereiro de 2021**. Plano de Governança Institucional

da UFMS. Conselho Diretor: 2021d. Disponível em:  
<https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=421505>. Acesso em: 14 set. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Conselho Universitário. **Resolução nº 93 - COUN/UFMS, de 28 de maio de 2021**. Estatuto da UFMS. Conselho Universitário: 2021a. Disponível em:  
<https://www.ufpe.br/documents/40070/1837975/ABNT+NBR+6023+2018+%281%29.pdf/3021f721-5be8-4e6d-951b-fa354dc490ed>. Acesso em: 23 mai. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Conselho Universitário. **Resolução nº 137-COUN/UFMS, de 29 de outubro de 2021**. Regimento Geral da UFMS. Conselho Universitário: 2021b. Disponível em: <https://www.ufms.br/wp-content/uploads/2021/12/RESOLUCAO-COUN-n-137-de-29-10-2021..pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Conselho Universitário. **Resolução nº 86-COUN/UFMS, de 9 de abril de 2021**. Estabelece as diretrizes para o Planejamento Estratégico Institucional. Conselho Universitário: 2021c. Disponível em: <https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=421505>. Acesso em: 14 set. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **PDU 2020-2024**. UFMS, 2023. Disponível em: <https://pdi-ppi.ufms.br/pdu-2020-2024/>. Acesso em 12 jul. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Planejamento Estratégico Institucional da UFMS**. UFMS, [2022?]. Disponível em:  
<https://proplan.ufms.br/planejamento-estrategico-institucional/>. Acesso em 23 mai. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2010/2014**. UFMS, 2010a. Disponível em:  
[https://proplan.ufms.br/files/2015/08/pdi\\_2010\\_2014.pdf](https://proplan.ufms.br/files/2015/08/pdi_2010_2014.pdf). Acesso em 23 mai. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2005/2009**. UFMS, 2005.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015/2019**. UFMS, 2017. Disponível em:  
<https://pdi.ufms.br/planos-publicados/pdi-anterior/pdi-2015-2019-realinhado-pela-resolucao-coun-no-71-2017/>. Acesso em: 14 set. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2020/2024 realinhado**. UFMS, 2022a. Disponível em:  
<https://pdi.ufms.br/files/2022/05/pdi-2020-2024-realinhado-2022-raw.pdf>. Acesso em 23 mai. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Polos de Apoio Presencial UAB/UFMS. UFMS, [2022?]. Disponível em: <https://agead.ufms.br/polos-ead-ufms/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Avaliação do PDI 2015-2019**. UFMS, 2020. Disponível em: <https://pdi.ufms.br/files/2020/05/relatorio-de-avaliacao-do-pdi-ano-base-2019.pdf>. Acesso em 23 mai. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Gestão 2009**. UFMS, 2010b. Disponível em: [http://www-new.ufms.br/wp-content/uploads/2015/12/relatorio\\_de\\_gestao\\_2009.pdf](http://www-new.ufms.br/wp-content/uploads/2015/12/relatorio_de_gestao_2009.pdf). Acesso em 23 mai. 2022.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Relatório de Gestão 2014**. UFMS, 2015. Disponível em: [http://www-new.ufms.br/wp-content/uploads/2015/12/relatorio\\_gestao\\_2014\\_ufms.pdf](http://www-new.ufms.br/wp-content/uploads/2015/12/relatorio_gestao_2014_ufms.pdf). Acesso em 23 mai. 2022.

UFOB. Universidade Federal do Oeste da Bahia. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2019-2023**. UFOB, 2019. Disponível em: [https://ufob.edu.br/a-ufob/planos-e-projetos/plano\\_de\\_desenvolvimento\\_institucional\\_ufob.pdf](https://ufob.edu.br/a-ufob/planos-e-projetos/plano_de_desenvolvimento_institucional_ufob.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFOPA. Universidade Federal do Oeste do Pará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. UFOPA, 2019. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2020/766ea1d5a36f6bde3acdc4b46199218e.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFPA. Universidade Federal do Pará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. UFPA, [s.d]. Disponível em: <https://proplan.ufpa.br/index.php/pdi-da-ufpa>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. UFPB, [s.d]. Disponível em: [http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi-old/pdi\\_2019-2023\\_posconsuni-1.pdf](http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi-old/pdi_2019-2023_posconsuni-1.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFPE. Universidade Federal de Pernambuco. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. UFPE, 2020. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/1696523/0/Plano+de+Desenvolvimento+Institucional+PDI+%28Atualizado%29/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFPI. Universidade Federal do Piauí. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024**. UFPI, 2020. Disponível em: [https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDI\\_2020\\_2024\\_UFPI\\_vf3.pdf](https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDI_2020_2024_UFPI_vf3.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFRJ. Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024**. UFRJ, 2021. Disponível em: [https://pdi.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/08/PDI\\_v4rev.pdf](https://pdi.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/08/PDI_v4rev.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFRN. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Planejamento Institucional**. UFRN, [s.d]. Disponível em: [https://proplan.ufrn.br/pagina.php?alias=a\\_conc\\_bas\\_plan](https://proplan.ufrn.br/pagina.php?alias=a_conc_bas_plan). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFPR. Universidade Federal do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2022-2026**. UFPR, 2022. Disponível em: [http://www.proplan.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2022/11/Plano\\_de\\_Desenvolvimento\\_Institucional\\_UFPR\\_2022-2026.pdf](http://www.proplan.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2022/11/Plano_de_Desenvolvimento_Institucional_UFPR_2022-2026.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFRPE. Universidade Federal Rural de Pernambuco. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2030**. UFRPE, 2021. Disponível em: <http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/PDI-UFRPE-2021-2030.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFS. Universidade Federal de Sergipe. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2025**. UFS, 2021. Disponível em: [https://pdi.ufs.br/uploads/page\\_attach/path/16993/PDI\\_2021-2025\\_-\\_2a\\_Edi\\_o-2022\\_\\_para\\_site\\_.pdf](https://pdi.ufs.br/uploads/page_attach/path/16993/PDI_2021-2025_-_2a_Edi_o-2022__para_site_.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UFSB. Universidade Federal do Sul da Bahia. **Mapa Estratégico**. UFSB, 2022. Disponível em: <https://ufsb.edu.br/proplan/pdu/mapa-estrategico>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026**. UFSM, 2016. Disponível em: [https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/500/2021/04/VFinal-DocumentoPDI-TextoBaseCONSU\\_TextoComPlanoDeMetas2022.pdf](https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/500/2021/04/VFinal-DocumentoPDI-TextoBaseCONSU_TextoComPlanoDeMetas2022.pdf). Acesso em: 30 jan. 2023.

UFTM. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024**. UFTM, 2020. Disponível em: <https://sistemas.uftm.edu.br/integrado/?to=RTZjcGZxTGFsSkFOOXRhSkpVdm5ELzBmWjZPUjNwZVNDdzA3NzFoRzcxeFREdkl2ZlIMa25YaklsN0IFMEJ3MHVWQ2ZDVjFiTIFCRXRiUy9jR1k4dDRSU3JtSlk0WUUhCUXhXdl4VlpXbFJhNitTN1ZSbm9yQVZyZWJidWE2QmhDOHh3RmFPVVE4dEpuVTZrbEtVY1BvbmF5VmVQVHMxUmc4N25ZOENPbVRHUIRxBHBXdhJUUKk3a2dGVINMMjRD&secret=uftm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UNB. Universidade de Brasília, **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. UNB, 2017. Disponível em: <http://www.dex.unb.br/pdi-unb-2>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UNIFAP. Universidade Federal do Amapá. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2026**. UNIFAP, 2019. Disponível em: <https://www2.unifap.br/deplan/files/2022/03/PDI-2020-2026-1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

UNIFESSPA. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024**. UNIFESSPA, 2020. Disponível em: [https://seplan.unifesspa.edu.br/images/DIPLAN/22-12\\_-\\_21\\_-\\_PDI\\_UNIFESSPA\\_2020-2024\\_-\\_impresso\\_-\\_atualizado\\_em\\_21\\_dez\\_2021-compactado.pdf](https://seplan.unifesspa.edu.br/images/DIPLAN/22-12_-_21_-_PDI_UNIFESSPA_2020-2024_-_impresso_-_atualizado_em_21_dez_2021-compactado.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

UNIRIO. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2022-2026**. UNIRIO, 2021. Disponível em:

<http://www.unirio.br/copladi/pasta-pdi-2022-2026/PDI20222026TextofinalaprovadopelosConselhosCOMAPNDICES.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

VIEIRA, R de. P. P. T. **Gerenciamento Estratégico baseado no Balanced Scorecard aplicado à Organização Esportiva de uma Instituição Pública de Ensino Superior: Um Estudo na Universidade Federal de Itajubá**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2017.

WOHRNATH, E. P. **A utilização do Balanced Scorecard no controle dos indicadores de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Financeiras) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

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

## APÊNDICE A – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

# PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD* PARA UMA UNIVERSIDADE FEDERAL SOBRE A ÓPTICA NORMATIVA E COMPARATIVA

Autora: Gabriela Lima Hinoue  
Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Costa da Silva

Campo Grande – MS  
Julho de 2023



## SUMÁRIO

- 02 Introdução
- 02 *Balanced Scorecard (BSC)*
- 05 Mapa Estratégico
- 06 Por que o BSC para UFs?
- 07 Proposta para a UFMS
- 15 Conclusão
- 16 Referências

# INTRODUÇÃO

Este é um Produto Técnico Tecnológico (PTT), resultado de uma pesquisa realizada no curso de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), cujo **objetivo geral foi verificar a viabilidade de adoção do *Balanced Scorecard* (BSC) por uma Universidade Federal, a partir de uma análise normativa e comparativa.** Teve como objetivos específicos: **identificar as perspectivas do BSC que atendam às Universidades Federais e criar o enquadramento legal das áreas de atuação prioritárias das Universidades Federais nas perspectivas do BSC.**

Por que  
este tema?

- Críticas à administração pública por não focar nos resultados;
- Direcionamento para o modelo gerencial; e
- Obrigatoriedade de adotar um planejamento estratégico.

## BALANCED SCORECARD (BSC)

O BSC é uma metodologia criada por Kaplan e Norton (1997) para traduzir a estratégia organizacional em ativos tangíveis e medir o seu desempenho. A mensuração é feita tanto na área financeira como nas áreas não-financeiras.

A partir da **missão**, **visão** e **valores** da instituição, os gestores devem criar **perspectivas**, as quais possuem **objetivos estratégicos**, estes possuem **indicadores**, os quais possuem **metas** e estas possuem **iniciativas**.

A missão, visão, valores, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas são elementos particulares das organizações, que cabem aos gestores defini-los. Por outro lado, os criadores do BSC entendem que há 4 perspectivas que são suficientes para mensurar a estratégia de qualquer empresa: **Financeira**; **Clientes**; **Processos Internos**; e **Aprendizado e Crescimento**. Vale ressaltar que o BSC é uma metodologia flexível e deve ser adaptada para atender às necessidades da estratégia.

O BSC foi criado, inicialmente, para o setor privado, mas pode ser utilizado pelo setor público também (NIVEN, 2008), sendo que, neste caso, as finalidades de cada perspectivas podem ser alteradas, conforme apresenta o comparativo abaixo:

## COMPARAÇÃO DE PERSPECTIVAS

	Setor Privado	Setor Público
FINANCEIRA	Aumentar as receitas e diminuir os gastos.	Executar do orçamento conforme necessidade dos <i>stakeholders</i> .
CLIENTES	Conquistar mais clientes e mantê-los.	Satisfazer a sociedade e o bem comum. Todos os cidadãos são clientes (diretos ou indiretos).
PROCESSOS INTERNOS	Obter excelência em processos críticos que vão atender às necessidades dos acionistas e dos clientes.	Obter excelência em processos críticos que vão atender às demandas da sociedade e dos órgãos de controle.
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Melhorar a capacidade dos colaboradores e de inovação, a infraestrutura física e tecnológica.	Melhorar a capacidade dos colaboradores e de inovação, a infraestrutura física e tecnológica.

Atualmente, dentre as 69 Universidades Federais (UFs) existentes, 28<sup>1</sup> já utilizam o BSC. Todas elas fizeram adaptações nos nomes das perspectivas e 14 alteraram a quantidade de perspectivas, variando entre 3 a 5 perspectivas. As nomenclaturas mais utilizadas foram: **Orçamento**; **Sociedade**; **Processos Internos**; e **Aprendizado/Aprendizagem e Crescimento**, conforme as nuvens de palavras abaixo:

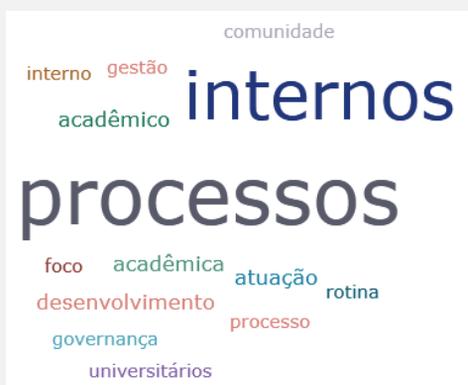
### Perspectiva Financeira



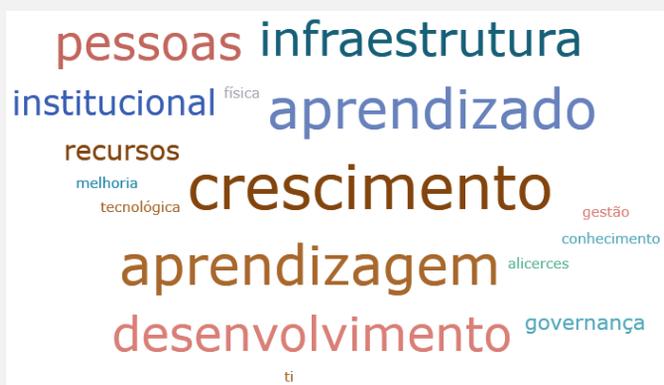
### Perspectiva Clientes



### Perspectiva Processos Internos



### Perspectiva Aprendizado e Crescimento



<sup>1</sup> Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), Universidade Federal do Acre (UFAC) e Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

# MAPA ESTRATÉGICO

O Mapa Estratégico é parte importante do BSC. Trata-se de **um recurso visual, disposto em um único plano, no qual deve constar a missão, visão e valores organizacionais, as perspectivas e os objetivos estratégicos**. A partir da visualização desses Mapas, os gestores e demais servidores devem ser capazes de compreender a estratégia institucional.

Uma das características que diferencia o BSC de outras metodologias de mensuração de desempenho é criar **relações de causa e efeito** entre as perspectivas e entre os objetivos estratégicos. É a partir da relação de causalidade demonstrada no Mapa Estratégico que se explicita como ativos intangíveis e tangíveis podem criar valor para a instituição.



Ao analisar o Mapa Estratégico das 28 UFs que adotam o BSC, a principal lacuna encontrada foi a ausência de relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos. Apenas 2 UFs apresentaram a relação de causalidade em seus Mapas, utilizando-se de setas.



No Mapa Estratégico, as perspectivas devem ser organizadas verticalmente por uma ordem prioridade da estratégia. Enquanto no setor privado a perspectiva financeira costuma aparecer no topo da hierarquia e, portanto, no topo do Mapa, no setor público é a perspectiva dos clientes que ocupa a posição no topo.

# POR QUE O BSC PARA UNIVESIDADES FEDERAIS?

As Universidades Federais fazem parte do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), que, por força da **Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020**, devem elaborar um planejamento estratégico, o qual tem como o produto o plano estratégico. A referida Instrução Normativa (IN) estabelece que o Mapa Estratégico é um dos elementos obrigatórios que compõe o plano estratégico.



A IN ainda orienta que os órgãos do SIORG utilizem o **Guia Técnico de Gestão Estratégica**, do Ministério da Economia, para elaboração do planejamento estratégico. Este Guia, sugere a utilização o BSC na construção do mapa estratégico.

Desde a vigência da **Lei nº 10.861/2004**, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), as UFs já possuem o dever que elaborar um plano estratégico, denominado de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).



Para a elaboração do PDI, as UFs ainda contam com um documento de apoio, o **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino**, o qual também sugere a adoção do BSC pelas UFs.

# PROPOSTA PARA A UFMS

## Objetivo específico: identificar as perspectivas do BSC que atendem às Universidades Federais

As perspectivas propostas são:



Estas perspectivas foram escolhidas, inicialmente, pelo resultado da comparação dos Mapas Estratégicos das UFs, em que se constatou que as nomenclaturas mais utilizadas foram: sociedade; processos internos; aprendizado e crescimento; e orçamento.

Posteriormente, considerando que o Guia Técnico de Gestão Estratégica faz uma divisão entre aqueles cidadãos que utilizam diretamente de um serviço público, daqueles que se beneficiam indiretamente de um serviço público, buscou-se trazer esta diferenciação para o BSC aqui proposto. O Guia sugere criar a perspectiva “Resultados para a Sociedade” e “Resultados para clientes, usuários, beneficiários e partes interessadas”. Como os principais clientes das UFs são os estudantes, criou-se uma perspectiva para abranger esse dois tipos de *stakeholders* “Sociedade e Estudantes”, inclusive como forma de evidenciar a importância que os resultados dos estudantes exercem no alcance da estratégia das UFs e nas avaliações externas e interna.

A relação de causa e efeito entre as perspectivas devem ficar bastante evidente no Mapa Estratégico, portanto o uso de setas é uma maneira de evidenciá-la.

Considerando que o Mapa Estratégico deve ser um recurso que permite que todos os servidores compreendam a estratégia institucional, torna-se pertinente utilizar perguntas-chave que indiquem as áreas que os objetivos estratégicos vão atender em cada perspectiva e que facilite o entendimento da relação de causalidade. Este é um recurso apresentado por Kaplan e Norton (2004, p. 226) e também utilizado pela UFPR.

# PROPOSTA PARA A UFMS

## **Objetivo específico: vincular os preceitos legais às perspectivas do BSC**

Em pesquisa realizada por Colombo (2022, p. 87), sobre *accountability* na UFMS, foi constatado que um dos pontos fracos na UFMS é a “ausência de vinculação dos objetivos estratégicos com planos nacionais e setoriais do governo”. Diante disso, os resultados deste objetivo específico poderá vir a suprir esta lacuna na gestão da UFMS, caso esta pesquisa seja aplicada, uma vez que aqui se apresenta o resultado da vinculação das normas infraconstitucionais e constitucional com as perspectivas do BSC e com os indicadores da UFMS.

### **O arcabouço legal para vinculação das perspectivas do BSC compreendeu:**

- Decreto nº 9.739/2019;
- Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020;
- Plano Plurianual 2020-2023;
- Indicadores propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário;
- Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância; e
- Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância

Ressalta-se que os indicadores propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário, contempla as seguintes normas:

- Constituição Federal;
- Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação);
- Portaria normativa MEC 39/2007 (instituiu o Plano Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes);
- Decreto 7.234/2010 (dispõe sobre o Pnas);
- Decreto 7.642/2011 (institui o Programa Ciência sem Fronteiras);
- Lei 11.711/2012 (Lei de cotas);
- Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação); e
- Resolução CES/CNE 7/2018 (diretrizes de extensão para a educação superior)

# PROPOSTA PARA A UFMS

## Vinculação do Decreto nº 9.739/2019 com as perspectivas do BSC

Conteúdo do Decreto	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
<b>Diretrizes para o fortalecimento da capacidade institucional</b>		
Art. 2º, § 1º, I - organização da ação governamental por programas.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, II - eliminação de superposições e fragmentações de ações.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, III - aumento da eficiência, eficácia e efetividade do gasto público e da ação administrativa.	Execução orçamentária de custeio e capital	Orçamento e Processos Internos
Art. 2º, § 1º, IV - orientação para resultados.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Sociedade e Estudantes
Art. 2º, § 1º, V - racionalização de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 1º, VI - orientação para o planejamento estratégico institucional do órgão ou entidade, alinhado às prioridades governamentais.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, VII - alinhamento das medidas propostas com as competências da organização e os resultados pretendidos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 1º, VIII - compartilhamento, simplificação e digitalização de serviços e de processos e adesão a serviços e sistemas de informação disponibilizados pelos órgãos centrais dos sistemas estruturadores.	Melhoria em Tecnologia da Informação e serviços digitais	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 1º, IX - desenvolvimento e implantação de soluções de inovação.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos e Aprendizado e Crescimento
<b>Meios para alcançar o fortalecimento institucional</b>	<b>Indicador da UFMS</b>	<b>Perspectiva do BSC</b>
Art. 2º, § 2º, I - criação e da transformação de cargos e funções ou de sua extinção, quando vagos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, II - criação, reorganização e extinção de órgãos e entidades.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, III - realização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, IV - aprovação e revisão de estruturas regimentais e de estatutos.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos
Art. 2º, § 2º, V - remanejamento ou redistribuição de cargos e funções públicas.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, VI - autorização para contratação de pessoal com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745/1993.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento
Art. 2º, § 2º, VII - criação ou reestruturação de cargos efetivos, com ou sem alteração de sua estrutura remuneratória.	Índice de Gestão e Governança Institucional	Aprendizado e Crescimento

Fonte: elaborado pela autora (2023).

# PROPOSTA PARA A UFMS

## Vinculação da Instrução Normativa SED/ME nº 24/2020 com as Perspectivas do BS

Conteúdo da Instrução Normativa	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
Normatiza a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional	Índice de Gestão e Governança Institucional	Processos Internos

Fonte: elaborado pela autora (2023).

## Vinculação do PPA 2020-2023 com as Perspectivas do BSC

PPA 2020-2023				
Programa	Objetivo	Meta	Indicador da UFMS	Perspectivas do BSC
5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	1237 - Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado.	052E - Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 7 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação	Sucesso da graduação  Preenchimento de vagas na graduação	Sociedade e Estudantes
5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais	1240 - Realizar estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, buscando o aprimoramento contínuo e a adequação às demandas, à complexidade da oferta educacional e à diversidade e amplitude do território nacional, de forma a oferecer evidências abrangentes e fidedignas sobre a educação brasileira que contribuam para a indução da melhoria do ensino ofertado.	052J - Realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, conforme planejamento anual.	Índice de Gestão e Governança institucional.	Processos Internos

Fonte: elaborado pela autora (2023).

# PROPOSTA PARA A UFMS

## Vinculação dos Indicadores Propostos pelo Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário com as Perspectivas do BSC

Relação do Acórdão nº 461/2022-TCU-Plenário com as perspectivas do BSC			
Previsão legal	Indicador proposto pelo TCU	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
Princípio da Eficiência (art. 37 CF/1988); estratégia 12.3 do PNE (elevação da taxa média de conclusão do curso para 90%)	Índice (taxa) de Sucesso da Graduação, por curso, no período	Sucesso da graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, estratégia 12.5 (ampliar taxa de permanência) e 12.17 (estímulo ao controle de vagas ociosas) do PNE	Índice (taxa) de retenção média, por curso, no período	Qualidade dos cursos de graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, estratégia 12.5 (ampliar taxa de permanência) e 12.17 (estímulo ao controle de vagas ociosas) do PNE	Índice (taxa) de evasão por curso, no período	Qualidade dos cursos de graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, Estratégia 12.3 do PNE (elevação da relação estudante/professor)	Relação aluno por professor (graduação)	Qualidade dos cursos de graduação	Aprendizado e Crescimento
Meta 12, Estratégia 12.3 do PNE (oferta de um terço das vagas em cursos noturnos)	Porcentagem de vagas noturnas, porcentagem de matrículas noturnas; total de matrículas noturnas em relação ao total de vagas noturnas	Preenchimento de vagas na graduação	Sociedade e Estudantes
Meta 12, Estratégia 12.17 do PNE (Estímulo à ocupação de vagas ociosas)	Ocupação de vagas ociosas nos cursos de graduação	Preenchimento de vagas na graduação	Processos Internos
Princípio da Eficiência (art. 37 CF/1988) Art. 205 CF/1988 (educação visando à qualificação para o trabalho) Art. 43, inciso II, da Lei 9.394/1996 (formação para inserção profissional)	Empregabilidade de egressos	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
Meta 12, estratégia 12.4 do PNE/2014; Art. 43, inciso VIII, da Lei 9.394/1996	Total de cursos de licenciatura	Não possui indicador relacionado	Processos Internos
Art. 2º, inciso IV, e art. 5º, §único, inciso II, Decreto 7.234/2010	Índice (taxa) de estudantes beneficiados com ações de assistência estudantil em relação ao número total de estudantes elegíveis (renda per capita)	Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes
Art. 8º, Decreto 7.234/2010	Percentual coberto pela ação orçamentária Pnaes em relação ao total despendido com Assistência Estudantil	Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Orçamento
Decreto 7.234/2010, art. 2º, Lei 12.711, estratégia 12.5 PNE, art. 37 CF	Índice (taxa) de sucesso da Graduação, por curso, no período dos beneficiados com Assistência Estudantil e Políticas Afirmativas	Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes

Fonte: elaborado pela autora (2023).

# PROPOSTA PARA A UFMS

Art. 2º, inciso III, do Decreto 7.234/2010	Índice (taxa) de evasão por curso dos estudantes beneficiados com ações de Assistência Estudantil e políticas afirmativas	Sucesso acadêmico dos beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes
Art. 8º, da Resolução CNE/CES 7/2018	Quantidade anual de atividades de extensão, por modalidade	Programas e projetos de extensão, pesquisa, empreendedorismo, ensino, inovação, sustentabilidade e desenvolvimento institucional vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS	Processos Internos
Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018	Público (diretamente) beneficiado por atividades de extensão, por modalidade, desenvolvidas no ano pela Ifes	Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte	Sociedade e Estudantes
Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018	Número de Professores da Rede Pública atendidos por Programas e Projetos de Formação Continuada	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
Art. 15 e art. 16 da Resolução CNE/CES 7/2018	Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão no ano em relação ao total de matrículas de graduação da Ifes	Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte	Sociedade e Estudantes
Art. 4º e art. 12, da Resolução CNE/CES 7/2018	Número (percentual) de estudantes envolvidos em atividades de extensão	Estudantes da graduação que participam de programas e projetos de ensino, pesquisa, extensão, empreendedorismo, inovação e desenvolvimento institucional	Sociedade e Estudantes
Art. 12, inciso III, e art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018	Percentual (taxa) de docentes envolvidos em atividades extensão	Não possui indicador relacionado	Aprendizado e Crescimento
Art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018	Total de técnicos envolvidos em atividades de extensão	Não possui indicador relacionado	Aprendizado e Crescimento
Art. 13, inciso VI, da Resolução CNE/CES 7/2018; Art. 207 da CF/1988 (autonomia de gestão financeira das Ifes).	Percentual de recursos do orçamento anual destinado às atividades de extensão	Não possui indicador relacionado	Orçamento
Meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores)	Taxa de estudantes de pós-graduação, em relação ao total de estudantes	Sucesso da pós-graduação stricto sensu  Preenchimento de vagas na pós-graduação stricto sensu	Sociedade e Estudantes

# PROPOSTA PARA A UFMS

Meta 14 (Estratégias 14.3, 14.4 e 14.12) e Meta 16 (aumentar quantitativo e Incremento de pós-graduação para professores da educação básica)	Taxa de conclusão na pós-graduação (taxa sucesso na PG (strictu sensu)	Sucesso da pós-graduação stricto sensu	Sociedade e Estudantes
Meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores).	Indicador de expansão de matrículas (série histórica)	Preenchimento de vagas na pós-graduação stricto sensu	Sociedade e Estudantes
Art. 2º, incisos II, III e IV, do Decreto 7.642/2011.	Número de Projetos de Cooperação Internacional Aprovados	Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação em âmbito nacional e internacional	Processos Internos
Art. 1º, caput, e art. 2º, incisos I, II, III e IV, do Decreto 7.642/2011.	Número de pesquisadores (estudantes/docentes) enviados e recebidos em cooperação internacional, no exercício financeiro	Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação em âmbito nacional e internacional	Sociedade e Estudantes e Aprendizado e Crescimento
Art. 6º, Lei 10.973/2004	Contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria	Empreendimentos tecnológicos e sociais incubados	Processos Internos
Art. 37 da CF/1988 (princípio da eficiência); Art. 50, §3º, da LC 101/2000 (LRF) Acórdão 1043/2006, item 9.1.2.1.	Custo corrente/número de alunos equivalentes	Execução orçamentária de custeio e capital	Orçamento

Fonte: elaborado pela autora (2023).

# PROPOSTA PARA A UFMS

## Vinculação dos Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância com as Perspectivas do BSC

Indicadores	Indicador da UFMS	Perspectiva do BSC
<b>DIMENSÃO 1 – Organização Didático-Pedagógica</b>		
1.1 Políticas institucionais no âmbito do curso; 1.2 Objetivos do curso; 1.3 Perfil profissional do egresso; 1.4 Estrutura curricular; 1.5 Conteúdos curriculares; 1.6 Metodologia; 1.6 Metodologia; 1.7 Estágio curricular supervisionado; 1.10 Atividades complementares; 1.11 Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC); 1.13 Gestão do curso e os processos de avaliação interna e externa; 1.14 Atividades de tutoria; 1.18 Material didático; 1.19 Procedimentos de acompanhamento e de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem; e	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
1.8 Estágio curricular supervisionado – relação com a rede de escolas da educação básica; 1.9 Estágio curricular supervisionado – relação teoria e prática; 1.23 Atividades práticas de ensino para áreas da saúde; e 1.24 Atividades práticas de ensino para licenciaturas.	Não possui indicador relacionado	Sociedade e Estudantes
1.12 Apoio ao discente.	Atendimentos na extensão, na cultura e no esporte  Estudantes em vulnerabilidade socioeconômica beneficiários da assistência estudantil	Sociedade e Estudantes
1.15 Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria; Indicador.	Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal	Aprendizado e Crescimento
1.16 Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo ensino-aprendizagem; Indicador 1.17 Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA); Indicador	Melhoria em Tecnologia da Informação e serviços digitais	Aprendizado e Crescimento
3.18 Ambientes profissionais vinculados ao curso.	Índice de Gestão e Governança institucional	Aprendizado e Crescimento
1.21 Integração com as redes públicas de ensino; e 1.22 Integração do curso com o sistema local e regional de saúde (SUS).	Acordos e parcerias para Ciência, Tecnologia  Inovação em âmbito nacional e internacional	Sociedade e Estudantes

# PROPOSTA PARA A UFMS

## Vinculação dos Indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância com as Perspectivas do BSC

DIMENSÃO 2 – Corpo Docente e Tutorial		
2.1 Núcleo Docente Estruturante – NDE; 2.2 Equipe multidisciplinar; 2.3 Atuação do coordenador; 2.4 Regime de trabalho do coordenador de curso; 2.6 Regime de trabalho do corpo docente do curso; 2.15 Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância; e	Índice de Gestão e Governança institucional	Aprendizado e Crescimento
2.5 Corpo docente: titulação; 2.7 Experiência profissional do docente; 2.8 Experiência no exercício da docência na educação básica; 2.9 Experiência no exercício da docência superior; 2.10 Experiência no exercício da docência na educação a distância; 2.11 Experiência no exercício da tutoria na educação a distância; 2.13 Titulação e formação do corpo de tutores do curso; 2.14 Experiência do corpo de tutores em educação a distância;	Servidores beneficiados com ações de desenvolvimento pessoal	Aprendizado e Crescimento
2.16 Produção científica, cultural, artística ou tecnológica.	Impacto da produção científica e tecnológica	Aprendizado e Crescimento
2.12 Atuação do colegiado de curso ou equivalente	Índice de Gestão e Governança institucional	Processos Internos
DIMENSÃO 3 – Infraestrutura		
3.1 Espaço de trabalho para docentes em tempo integral; 3.2 Espaço de trabalho para o coordenador; Sala coletiva de professores; 3.4 Salas de aula; 3.5 Acesso dos alunos a equipamentos de informática; 3.6 Bibliografia básica por Unidade Curricular (UC); 3.7 Bibliografia complementar por Unidade Curricular (UC); 3.8 Laboratórios didáticos de formação básica; 3.9 Laboratórios didáticos de formação específica; 3.10 Laboratórios de ensino para a área de saúde; 3.11 Laboratórios de habilidades; 3.12 Unidades hospitalares e complexo assistencial conveniados; 3.13 Biotérios; 3.14 Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística); 3.15 Núcleo de práticas jurídicas: atividades básicas e arbitragem, negociação; 3.16 Comitê de Ética em Pesquisa (CEP); 3.17 Comitê de Ética na Utilização de Animais (CEUA); e 3.18 Ambientes profissionais vinculados ao curso.	Melhoria de infraestrutura física  Edificações adaptadas à acessibilidade.	Aprendizado e Crescimento

Fonte: elaborado pela autora (2023).

## CONCLUSÃO

A partir dos resultados obtidos com esta pesquisa, espera-se que seja possível realizar o aprimoramento do planejamento estratégico da UFMS e do mapa estratégico institucional, com o uso do BSC. Como apresentado, o BSC não é apenas uma junção de indicadores financeiros e não-financeiros, mas sim uma ferramenta que traduz a estratégia e mostra como alcançá-la, devendo ser compreendida por todas os servidores. Vale destacar que como explicado por Oliveira e Izelli (2018, p. 40), o BSC “não deve ser usado como um sistema de controle, e sim como um sistema de informação, comunicação e aprendizado”, tendo em vista que é uma ferramenta de gestão e não de controle (GOUVEIA, 2019).

Considerando que o planejamento estratégico é um processo contínuo, os resultados desta pesquisa não devem ser encarados como acabados e de duração ilimitada. Esta pesquisa foi realizada em um contexto específico, com base nas leis vigentes e no aprendizado obtido com o *benchmarking* de mapas estratégicos vigentes e, assim como as UFMS poderá aprimorar seu mapa estratégico, outras UFs também poderão aperfeiçoar seus mapas, fato que alteraria os resultados do *benchmarking*.

Em médio prazo, a UFMS estará iniciando um novo ciclo do PDI, oportunizando aos gestores a apropriação de novas metodologias para o planejamento estratégico e a superação de lacunas identificadas no ciclo atual. Assim, o atual momento é propício para uma análise crítica do que a UFMS tem feito, identificando práticas de sucesso e práticas que podem ser reformuladas, bem como aprender com práticas de outras instituições, à medida que se avança na maturidade da gestão.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.** Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm). Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2004.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Brasília: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia técnico de Gestão Estratégica.** Brasília: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guia-tecnico-de-gestao-estrategica/view>. Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa SED/ME nº 24, de 18 de março de 2020.** Brasília: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>. Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 461/2022.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A461%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A461%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 30 abr. 2023.

COLOMBO, P. K. **Accountability: uma análise sobre as práticas de governança em uma universidade federal brasileira.** 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2022.

GOUVEIA, M. N. **Melhoria na prestação de serviço na secretaria da PROPLAN da UNIPAMPA/RS com a utilização da SERVPERF e do BALANCED SCORECARD.** 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) - Centro de Ciências Humanas e Sociais, Santa Maria, 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância.** INEP 2017a. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/instrumentos/2017/IES\\_recredenciamento.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_recredenciamento.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância.** INEP 2017b. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_cursos\\_graduacao/instrumentos/2017/curso\\_reconhecimento.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf). Acesso em: 30 abr. 2023.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard.** 23. ed. Rio de Janeiro: Elsevir, 1997.

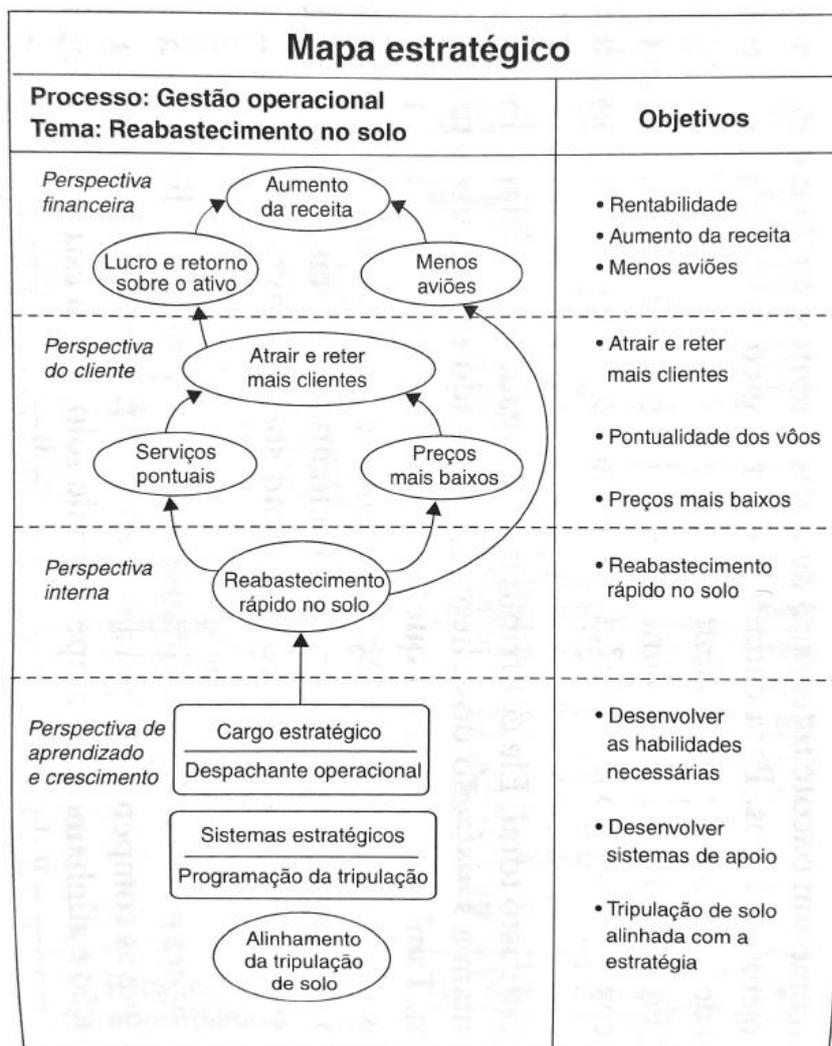
KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.** 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevir, 2004.

KAPLAN, R. S; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios.** 14 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

OLIVEIRA, M. J de; IZELLI, R. C. Indicadores de desempenho baseados no Balanced Scorecard: um modelo adaptado à Administração Pública. **Revista Fatec Zona Sul**, v. 4, n. 2, 2018.

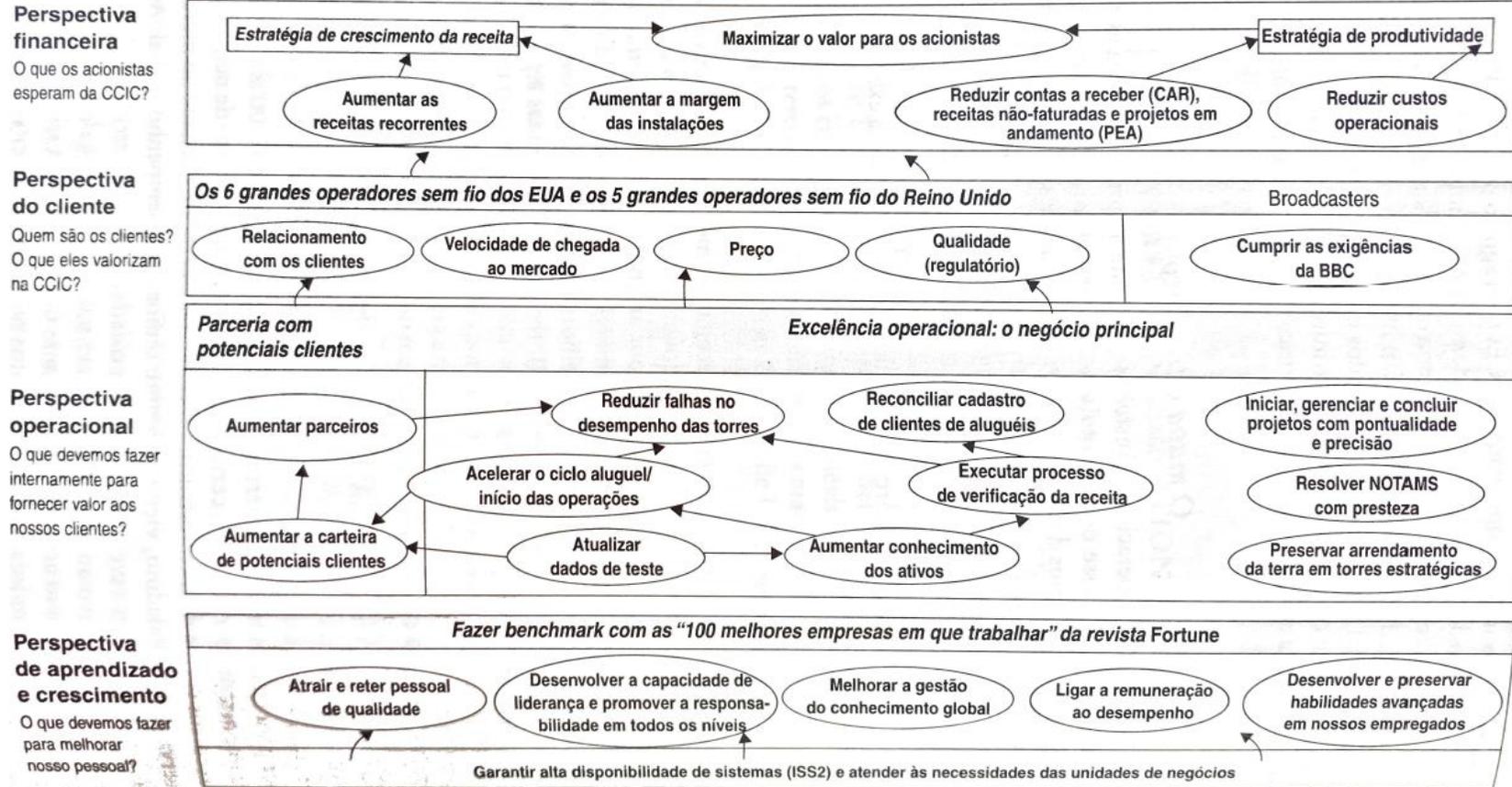
SANT'ANA, T. D. *et al.* **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: um guia de conhecimentos para as Instituições Federais de Ensino.** 2017. Alfenas: FORPDI, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/plataformafor/documentos/livroforpdi>. Acesso em 23 mai. 2022.

## ANEXO A - MAPA ESTRATÉGICO DE UMA EMPRESA DE AVIAÇÃO DE BAIXO CUSTO



Fonte: Kaplan e Norton (2004, p. 56).

## ANEXO B - MAPA ESTRATÉGICO DA CROWN CASTLE



Fonte: Kaplan e Norton (2004, p. 56).