UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

RAFAEL CIPRIANO DE SOUZA

ANÁLISE DA GESTÃO DO RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO: ASPECTOS GERENCIAIS E ESTRATÉGICOS LIGADOS A PROCESSOS, RECURSOS E CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS

RECIFE
2021

RAFAEL CIPRIANO DE SOUZA

ANÁLISE DA GESTÃO DO RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO: ASPECTOS GERENCIAIS E ESTRATÉGICOS LIGADOS A PROCESSOS, RECURSOS E CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Rezilda Rodrigues Oliveira.

RECIFE

2021

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S729a Souza, Rafael Cipriano de
Análise da gestão do restaurante universitário da Universidade Federal de Pernambuco: aspectos gerenciais e estratégicos ligados a processos, recursos e capacidades organizacionais / Rafael Cipriano de Souza. – 2021.
133 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.ª Dra. Rezilda Rodrigues Oliveira.
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2021.
Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Políticas públicas. 2. Assistência estudantil. 3. Restaurante universitário. I. Oliveira, Rezilda Rodrigues (Orientadora). II. Título.

351 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2021 – 051)

RAFAEL CIPRIANO DE SOUZA

ANÁLISE DA GESTÃO DO RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO: ASPECTOS GERENCIAIS E ESTRATÉGICOS LIGADOS A PROCESSOS, RECURSOS E CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Gestão Pública.

Aprovada em: 20/05/2021

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Dr.ª Rezilda Rodrigues Oliveira (Orientadora)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

_____

Prof.ª Dr.ª Emanuela Sousa Ribeiro (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

_____

Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre um momento muito especial, visto que demostra o espírito de gratidão pela superação de todas as lutas travadas e pela conquista da guerra enfrentada. Pois bem, comecemos então os agradecimentos.

Naturalmente, as primeiras palavras de gratidão devem ser dirigidas a Deus, sobretudo pelo magnífico dom da vida, sem o qual nada seria possível, nem mesmo a existência de tais agradecimentos. Portanto, obrigado Deus pela oportunidade de viver.

Vivendo, agradeço à Universidade Federal Rural de Pernambuco pelo espaço conferido aos técnicos administrativos, permitindo-os ingressar no curso de Mestrado, fato de grande relevância não apenas para a vida profissional, mas também para a vida pessoal. Em tempo, sou grato aos professores e técnicos administrativos do MGP, bem como aos colegas da chamada "Turma XVI".

Agradeço, de forma muito especial, à Profa. Rezilda Rodrigues, pelas contribuições na qualificação, por ter aceitado concluir a orientação e pelos ensinamentos ao longo do tempo em que estivemos juntos.

Aos servidores da PROAES, muito obrigado pela atenção e ajuda. As contribuições de vocês foram de grande relevância para o desenvolvimento da pesquisa.

Também agradeço às pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento e conclusão do presente trabalho, especialmente minha esposa, Rosana Santos, que sempre esteve ao meu lado, desde o processo seletivo. Grato por tudo.

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo analisar a gestão do Restaurante Universitário (RU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), *campus* Joaquim Amazonas, no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com auxílio da abordagem das capacidades dinâmicas, no período de 2014 a 2019, a partir de determinados aspectos gerenciais e estratégicos. O referencial teórico foi composto pelo foco na política de assistência estudantil brasileira e pela abordagem das capacidades dinâmicas, com fundamento nos principais conceitos, como subsídio à estruturação e análise do objeto de pesquisa. Foram utilizados como instrumentos de coleta de dados: a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas, as quais foram feitas com dois sujeitos vinculados à Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PROAES). Quanto aos documentos, foram objetos de análise: os relatórios de gestão da UFPE (exercícios 2014 - 2019); os contratos administrativos nº 032/2014 e nº 18/2019; o relatório de auditoria do órgão de controle interno da UFPE; o relatório de auditoria anual de contas da UFPE (exercício 2017); o projeto básico de adesão à ata de registro de preços nº 05/2018 e o edital de pregão eletrônico nº 22/2019. Os dados obtidos foram analisados a partir da adaptação e simplificação da metodologia de sistemas flexíveis (SSM), que propiciou ao pesquisador um olhar sistêmico do objeto de estudo e da conjuntura que o envolve. Considerou-se a descrição dos processos de gestão (planejamento da contratação, seleção da empresa responsável pela operacionalização do RU e gestão do contrato administrativo) e da caracterização dos recursos organizacionais do RU, tendo sido constatado que o contrato emergencial celebrado com a empresa contratada, em 2019, causou impactos negativos no RU. Identificou-se, também, no período estudado, que muitos recursos organizacionais à disposição dessa unidade de alimentação foram subutilizados pela gestão desse órgão. A pesquisa apontou as causas e os efeitos de tais problemas de gestão, ao mesmo tempo que levantou a modificação de processos e de mobilização de recursos e o desenvolvimento de capacidades dinâmicas. Embora tenham contribuído para melhorias pontuais no campo da gestão do RU, sobretudo no trecho final do período estudado, as medidas efetivadas sugerem a necessidade de avançar, inclusive com a adoção de ações complementares como, por exemplo: elaboração de relatórios de gestão, implementação de gestão de risco, desenvolvimento de arranjos institucionais e compreensão do RU como recurso estratégico para a instituição. O estudo, portanto, ao apresentar e analisar os aspectos gerenciais e estratégicos relacionados ao RU/UFPE, busca trazer contribuições à política pública de alimentação da UFPE, propiciando melhorias na sua implementação.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Assistência Estudantil. Restaurante Universitário. Capacidades Dinâmicas. Metodologia de Sistemas Flexíveis.

ABSTRACT

The research aimed to analyze the management of the University Restaurant (UR) of the Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Joaquim Amazonas campus, in the context of the National Student Assistance Program (PNAES), with the help of the dynamic capabilities approach, in the period of 2014 to 2019, based on certain managerial and strategic aspects. The theoretical framework was composed by the focus on the Brazilian student assistance policy and by the approach of dynamic capabilities, based on the main concepts, such as subsidy for the structuring and analysis of the research object. The following instruments were used to collect data: document analysis and semi-structured interviews, which were carried out with two subjects linked to the Dean of Students Affairs (PROAES). As for the documents, the following were analyzed: UFPE management reports (financial years 2014-2019); administrative contracts 032/2014 and 18/2019; the audit report of UFPE internal control body; UFPE annual accounts audit report (year 2017); the basic project for adherence to the price registration minutes nº 05/2018 and the electronic bid notice nº 22/2019. The data obtained were analyzed based on the adaptation and simplification of the flexible systems methodology (SSM), which provided the researcher with a systemic look at the object of study and the conjuncture that involves it. Considering the description of the management processes (hiring planning, selection of the company responsible for the operationalization of the UR and management of the administrative contract) and the characterization of the UR organizational resources, it was found that the emergency contract signed with the contracted company, in 2019, had a negative impact on the UR. It was also identified that, during the studied period, that many organizational resources at the disposal of the food unit were underused by management. The research pointed out the causes and effects of these management problems, at the same time that it raised the modification of processes and resource mobilization and the development of dynamic capacities. Although they have contributed to specific improvements in the field of UR management, especially in final stretch the period studied, such measures taken suggest the need to move forward, including the adoption of complementary actions, such as: preparation of management reports, implementation of risk management, development of institutional arrangements and understanding of the UR as a strategic resource for the institution. The study, therefore, by presenting and analyzing the managerial and strategic aspects related to the UR/UFPE, seeks to bring contributions to UFPE's public food policy, providing improvements in its implementation.

Keywords: Public policy. Student Assistance. University Restaurant. Dynamic Capabilities. Soft System Methodology.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-Trajetória da Assistência ao Estudante Universitário 25
Figura 2-Dotação orçamentária da ação 4002 entre 2000 e 2020 33
Figura 3 - Beneficiários do PNAES por ação e por região do país (2014) 37
Figura 4 -Análise Pathfinder dos autores principais da pesquisa de capacidades dinâmicas .. 49
Figura 5-Estrutura das capacidades organizacionais 52
Figura 6-Estrutura das capacidades dinâmicas 54
Figura 7-Modelo de sete estágios da SSM 79
Figura 8-Fases da SSM aplicadas na pesquisa 82
Figura 9-Refeições servidas no RU/UFRPE-Recife entre 2014 e 2018 90
Figura 10-Refeições servidas no RU/UFRPE-Recife em 2019 93
Figura 11-Figura rica dos processos de gestão do RU/UFPE 95
Figura 12-Estimativa total de refeições X total de refeições servidas (2014-2018) 98
Figura 13-Valores do PNAES destinados à UFPE (2014-2019) 102
Figura 14-Financiamento das despesas do RU (2014-2019) 103
Figura 15-Gestão do RU/UFPE no modelo SSM 108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Graduandos atendidos pelos programas de assistência estudantil – nacional (%) ... 35
Tabela 2-Alunos assistidos e recursos financeiros envolvidos (2015-2018) ... 73
Tabela 3-Preço unitários das refeições e preço global anual do contrato entre 2014 e 2019 ... 89
Tabela 4-Contrato nº 032/2014: comparação entre os valores pactuados e os valores pagos .. 98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-A terceirização no RU/UFPE- campus Joaquim Amazonas.....75

LISTA DE ABREVIATURAS/SIGLAS

AE	Assistência Estudantil
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AUDINT	Unidade de Auditoria Interna
BRA	Brasil
CAA	Centro Acadêmico do Agreste
CAV	Centro Acadêmico de Vitória
CDs	Capacidades Dinâmicas
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
DAE	Departamento de Assistência Estudantil
DLC	Diretoria de Licitações e Contratos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPCA	Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	*New Public Management*
NTI	Núcleo de Tecnologia da Informação
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAE	Política de Assistência Estudantil
PE	Pernambuco
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PROAES	Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis
PROCAD	Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos
PROGEST	Pró-Reitoria de Gestão Administrativa
PROMISAES	Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RBV	Visão Baseada em Recursos
RU	Restaurante Universitário
SESu	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIG@	Sistema de Informações e Gestão Acadêmica
SiSU	Sistema de Seleção Unificada
SINFRA	Superintendência de Infraestrutura
SM	Salário Mínimo
SSM	*Soft System Methodology*
TAs	Termos Aditivos
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
2 ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO 22
2.1 RESGATE HISTÓRICO 22
2.2 O PNAES E A ÁREA DE ALIMENTAÇÃO 32
3 ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DINÂMICAS 42
3.1 RELAÇÃO COM A GESTÃO ESTRATÉGICA 42
3.2 ESTRUTURA TEÓRICA-CONCEITUAL 48
3.3 APLICAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 57
3.3.1 A estratégia no setor público: limites e possibilidades 57
3.3.2 As capacidades dinâmicas nas universidades e nas políticas públicas 62
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 68
4.1 ABORDAGEM 68
4.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS 69
4.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA 71
4.4 UNIVERSO PESQUISADO E OBJETO DE PESQUISA 72
4.5 METODOLOGIA DE ANÁLISE 75
5 ANÁLISE DA GESTÃO DO RU/UFPE 85
5.1 PROCESSOS DE GESTÃO 85
5.2 GESTÃO DOS RECURSOS ORGANIZACIONAIS RELEVANTES 96
5.3 AS CAPACIDADES DINÂMICAS NA GESTÃO DO RU/UFPE 104
6 CONCLUSÃO 110
REFERÊNCIAS 115
ANEXO A 132
APÊNDICE A 133

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) passaram por grandes mudanças, especialmente no que diz respeito ao perfil do corpo discente, o qual se tornou mais heterogêneo. Essa transformação se deve, em grande medida, às políticas públicas implementadas pelo governo federal, cujos efeitos culminaram com a inserção nesses espaços de pessoas oriundas das classes menos favorecidas da sociedade, elevando a demanda por Assistência Estudantil (AE) (FONAPRACE, 2019).

A assistência ao estudante universitário insere-se no campo das políticas públicas (notadamente às de cunho social) e tem como finalidade precípua a garantia das condições de permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica na instituição de ensino superior.

No âmbito das IFES, a AE é viabilizada principalmente pelo PNAES, cujo marco normativo, o decreto nº 7.234/2010, estabelece que as instituições podem desenvolver as suas ações de assistência em dez áreas (moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação), garantindo-se dotação orçamentária específica para implementá-las, atribuindo-se às IFES a responsabilidade pela gestão das políticas (BRASIL, 2010).

No contexto nacional, entre as dez áreas de atuação do PNAES, a área de alimentação - executada através dos Restaurantes Universitários (RUs) e/ou por meio da concessão de auxílio financeiro, dependendo da política adotada pela instituição de ensino-, é a que apresenta a maior demanda (FONAPRACE, 2019).

A respeito dos RUs – cuja missão alcança o suprimento das condições fisiológicas, psíquicas e de sociabilidade dos estudantes -, a 5ª pesquisa do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) indica que, em 2018, cerca de 30,2% dos estudantes pesquisados realizavam suas refeições nos RUs e a maioria dos que faziam duas ou três refeições diárias ingressaram nas instituições de ensino pelo sistema de cotas (FONAPRACE, 2019).

Evidentemente, a demanda pelos serviços prestados pelos RUs e as especificidades deste tipo de unidade de alimentação - que apesar de fornecer alimentação coletiva, não se equipara aos restaurantes comerciais, inclusive os que operam no espaço das universidades-, tornam a gestão da ação governamental complexa e dinâmica, exigindo das IFES a adaptação

dos seus processos, a mobilização dos seus recursos e o desenvolvimento de capacidades organizacionais.

Na UFPE, a gestão da AE é feita pela Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PROAES), a quem cabe implementar os programas de moradia estudantil, bolsa de AE, alimentação, bolsa permanência (MEC), atenção à saúde, apoio pedagógico e o programa estudante convênio de graduação - Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (MEC); além das concessões dos auxílios creche e emergencial (UFPE, 2019c).

O programa de alimentação, gerenciado pela Diretoria de Alimentação e Nutrição, é efetivado por meio das unidades dos RUs do *campus* Joaquim Amazonas (Recife) e do Centro Acadêmico do Agreste (Caruaru), bem como através de auxílio financeiro, concedido aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica do Centro Acadêmico de Vitória (Vitória de Santo Antão).

O RU do *campus* Joaquim Amazonas, objeto de estudo desta pesquisa, foi reinaugurado em 2011, após 15 anos do encerramento das atividades da unidade de alimentação dessa natureza no referido *campus*.

Nesta unidade, em 2018, o volume de refeições servidas (942.000) cresceu cerca de 135,76%,[1] quando comparado ao total de refeições servidas em 2011 (399.563) (UFPE, 2020c). Esse aumento se deve, em grande medida, à inserção na UFPE de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, dada a implementação, ao longo dos anos 2000, de políticas de fomento à democratização do acesso ao ensino superior, tais como: incentivos de 10% no argumento final de classificação dos vestibulandos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas, em qualquer curso da instituição - a ação passou a ser executada a partir de 2007, funcionando até 2012 (UFPE, 2015; 2010) - e adoção das cotas de corte social e étnico-raciais (UFPE, 2015), estabelecidas pela lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012).

Quanto às cotas, ressalta-se que a lei nº 12.711/2012 foi responsável pela garantia da reserva de, no mínimo, 50% das vagas ofertadas nos processos seletivos das universidades federais para autodeclarados pretos, pardos e indígenas provenientes de escolas públicas, reservando-se 50% destas vagas para aqueles estudantes que são oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita (*BRASIL, 2012). Na UFPE, a implementação do sistema de cotas instaurado pela lei nº 12.711/2012 deu-se de forma gradual, sendo reservada 12,5% das vagas em 2013, 25% em 2014, 37,5% em 2015 e 50% em 2016, atendendo ao que determina a norma legal (UFPE, 2015).

[1] O percentual foi calculado da seguinte forma: 942.000 x 100% / 399.563=135,76%.

Diante da elevação do público atendido pelo RU do *campus* Joaquim Amazonas, um dos principais desafios enfrentados pela UFPE diz respeito às limitações da atual estrutura física da unidade de alimentação. Quando da sua reinauguração, em 2011, a unidade de alimentação do *campus* Joaquim Amazonas tinha capacidade física para servir cerca de 2.200 refeições por dia, sendo a área do refeitório planejada para comportar 70 mesas, o que representa um fluxo de 280 comensais a cada 30 minutos (UFPE, 2020b). Muito embora a quantidade de mesas tenha sido ampliada para 127, acomodando 500 pessoas por turno de 30 minutos, a estrutura física da unidade de alimentação mostra-se insuficiente e inadequada para atender ao fluxo crescente de estudantes que utilizam esse espaço para realizar suas refeições (UFPE, 2020b).

As limitações físicas do atual RU/UFPE do *campus* Joaquim Amazonas estão longe de ser o único aspecto a afetar o desempenho da política de alimentação da AE da UFPE, principalmente quando analisados os anos de 2014 a 2019, período marcado por problemas na gestão dessa unidade de alimentação, tais como: celebração de contrato emergencial e subutilização de recursos organizacionais, conforme se demonstra nesta dissertação.

Desde que foi reinaugurado, em 2011, as refeições (café da manhã, almoço e jantar) servidas no âmbito do RU do *campus* Joaquim Amazonas têm sido fornecidas por uma empresa terceirizada (contratada mediante licitação para esse fim), tendo em vista que a UFPE, assim como outras universidades federais, não possui as qualificações necessárias para atender diretamente a esse tipo de demanda.

Enquanto à empresa terceirizada compete à operacionalização do RU, que inclui, entre outras atividades, a aquisição e o armazenamento dos insumos e o preparo e a distribuição das refeições, à UFPE cabe a gestão gerencial e estratégica do restaurante (o cerne da presente pesquisa), que contempla: processos, recursos e capacidades organizacionais.

Os processos organizacionais tratam do planejamento da contratação da empresa terceirizada (que abrange o estabelecimento da estimativa da quantidade e os tipos das refeições), da seleção da empresa terceirizada (realizada através de licitação) e da gestão do contrato administrativo decorrente da licitação (envolve a gestão da execução *per se* e a fiscalização dos serviços contratados).

A gestão dos recursos organizacionais diz respeito ao gerenciamento das informações, das tecnologias, dos recursos físicos, humanos e financeiros que estão à disposição da unidade de alimentação.

Já as capacidades organizacionais envolvem a capacidade de modificação dos processos e de mobilização dos recursos para ajustar a política ao contexto ambiental, contribuindo para

a identificação e superação dos obstáculos e o reconhecimento e aproveitamento das oportunidades.

Entre março de 2014 e março de 2019, a produção e a distribuição das refeições no âmbito do RU ficou sob a responsabilidade da empresa Casa de Farinha Ltda. Já entre abril de 2019 e abril de 2020 essa função coube à empresa Verde Mar Alimentações Ltda, contratada de forma emergencial, tendo em vista atrasos no processo licitatório sob nº 22/2019 (responsável pela seleção da empresa que substituiria a Casa de Farinha) e a impossibilidade de prorrogação do contrato com a Casa de Farinha.

O contrato emergencial celebrado com a Verde Mar, embora não tenha apresentado vícios de legalidade, demostrou, ao longo da sua execução, ser problemático, causando, inclusive, prejuízos à imagem institucional da UFPE, na medida em que os usuários da unidade de alimentação ficaram insatisfeitos com a qualidade da comida servida.

No tocante aos recursos organizacionais - que no âmbito do RU diz respeito ao espaço físico do restaurante (objeto de cessão remunerada), às informações, às tecnologias e aos recursos humanos e financeiros-, constatou-se que, no período analisado, os mesmos estavam sendo subutilizados, caracterizando um problema de gestão.

Este contexto demostra que a implementação de uma política pública, em particular uma política voltada ao fornecimento de alimentação coletiva em uma universidade pública, está longe de ser um processo essencialmente "burocrático", rotineiro e estático. Goza, pois, de complexidades que a torna dinâmica, impondo aos gestores públicos não apenas a superação dos obstáculos que afetam a política, mas também a identificação e a exploração de oportunidades, a adoção de comportamentos adaptativos, estratégicos e inovadores e o desenvolvimento de capacidades organizacionais (VELARDE, 2007).

Pela abordagem das capacidades dinâmicas, corrente teórica do campo da gestão estratégica, as capacidades organizacionais tratam de como os recursos organizacionais são coordenados e gerenciados (TEECE, 2017). Tais capacidades podem ser agrupadas em dois níveis (ou duas categorias): as capacidades comuns e as capacidades dinâmicas (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014).

As capacidades comuns são compostas por funções de natureza administrativa, operacional e de governança. Tais capacidades cuidam das atividades rotineiras da empresa/organização, as quais proporcionam o atendimento dos seus objetivos atuais. Essas capacidades são orientadas para a eficiência (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE,

2018a; 2018b; 2017; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014).

Já as capacidades dinâmicas são formadas por capacidades de apoio ou microfundacionais ou de segunda ordem (aquelas que respondem pelo ajuste e recombinação das capacidades existentes, bem como pelo desenvolvimento de novas capacidades) e por capacidades de ordem superior (aquelas que se apoiam nos processos organizacionais para identificar e aproveitar as oportunidades, conduzindo a empresa para o futuro) (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014).

Na perspectiva de Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016; 2014a; 2012; 2007), a estrutura das capacidades dinâmicas pode ser desagregada em três grupos: detecção, apreensão e reconfiguração ou transformação.

A capacidade de detecção consiste em identificar e avaliar as oportunidades, bem como as ameaças do ambiente no qual a empresa/organização encontra-se inserida (TEECE, 2018b; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016, TEECE, 2007). Esse tipo de capacidade é sustentada tanto pelas habilidades cognitivas e criativas dos indivíduos que compõem a empresa/organização, como pelos processos organizacionais (TEECE, 2007).

Os processos organizacionais (ou rotinas) que dão sustentação à capacidade de detecção se referem à maneira como as atividades são realizadas pela empresa/organização. Pela ótica da abordagem das capacidades dinâmicas, três processos são considerados essenciais: coordenação e integração (rotinas que cuidam da combinação de recursos em âmbito interno e externo), aprendizagem (processo que permite a execução das atividades com eficácia, em função da repetição e da experiência acumulada, envolve, portanto, as habilidades individuais e organizacionais) e reconfiguração (processo de adequação às melhores práticas, em razão das mudanças ambientais) (SHUEN, FEILER, TEECE, 2014; TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

Identificadas as oportunidades, a organização deve ter a capacidade de mobilização dos seus recursos internos para aproveitá-las. Para tanto, sustentam essa capacidade, entre outros aspectos, os protocolos de tomada de decisão (FEILER, TEECE, 2014; TEECE, 2007).

A capacidade de reconfiguração refere-se à capacidade de reconfigurar os ativos e as estruturas organizacional e cultural, a fim de se adequarem às mudanças do ambiente (TEECE, 2007). Para tanto, alicerçam esta capacidade: a descentralização – Teece advoga que “a descentralização deve ser realizada à medida que as empresas se expandem, caso contrário, a flexibilidade e a capacidade de resposta diminuirão” (TEECE, 2007, p. 1336)-, a

coespecialização de ativos - que, segundo Teece (2007, p. 1337), trata-se de um ajuste estratégico que "[...]pode ser de um ativo para outro, ou da estratégia para estrutura ou da estratégia para o processo"- a gestão do conhecimento e os mecanismos de governança.

Apesar da sua especificidade e direcionamento para o ambiente de mercado ou quase-mercado, a abordagem das capacidades dinâmicas encontra aplicabilidade no campo da gestão pública, na medida em que fornece substratos para análise da maneira como a administração pública modifica os seus processos e mobiliza os seus recursos para se adaptar às mudanças do ambiente, buscar maior eficiência, eficácia e efetividade da gestão e dos serviços prestados, gerenciar os recursos disponíveis, implementar tecnologia da informação, sistematizar a tomada de decisão, coordenar atividades, comunicação e aprendizado.

Diante do exposto, questiona-se: como funciona a gestão do Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pernambuco, *campus* Joaquim Amazonas, no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil, a luz da abordagem das capacidades dinâmicas, no período de 2014 a 2019, a partir de determinados aspectos gerenciais e estratégicos?

Em relação ao presente estudo, os processos (ou rotinas) são compreendidos como sendo a maneira como a UFPE gerencia o RU (ou seja, envolvem o planejamento da contratação da empresa terceirizada, a seleção da empresa terceirizada e a gestão do contrato administrativo) e a concepção de recursos alcança os de natureza financeira, as habilidades individuais e organizacionais, a estrutura física do RU, as informações, as tecnologias utilizadas pela gestão da unidade de alimentação e os recursos humanos.

Embora as noções de rotinas e de recursos organizacionais não sejam equivalentes à definição de capacidades organizacionais (principalmente as capacidades dinâmicas), as capacidades de uma organização residem, em grande medida, nos seus recursos (especialmente os recursos humanos) e nas suas rotinas (TEECE, 2017; 2012).

Nessa esteira, a pesquisa tem como objetivo geral: analisar a gestão do Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pernambuco, *campus* Joaquim Amazonas, no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil, com auxílio da abordagem das capacidades dinâmicas, no período de 2014 a 2019, a partir de determinados aspectos gerenciais e estratégicos.

Como objetivos específicos do estudo, tem-se os seguintes:

1) Descrever os processos de gestão do RU/UFPE, no período de 2014 a 2019;
2) Apontar as causas e os efeitos dos problemas de gestão do RU/UFPE;
3) Caracterizar a gestão dos recursos organizacionais à disposição da gestão do RU/UFPE;
4) Identificar as capacidades dinâmicas desenvolvidas pela UFPE para gerenciar o RU.

A existência das políticas públicas perpassa por dois momentos distintos e complementares: um político e outro administrativo. De acordo com Chrispino (2016. p. 105), “o primeiro se movimenta no arenoso terreno da política, e o segundo se estabelece no espaço jurídico-administrativo”. É no espaço administrativo que a decisão política se transforma em ação, dando início à fase de implementação, a qual, quando analisada sob a ótica do processo de implementação *per se*, contempla os elementos relacionados à gestão da intervenção governamental (SECCHI, 2013).

No bojo da assistência estudantil, a pesquisa enfatiza a fase de implementação, de sorte que não faz parte do seu escopo confrontar os pressupostos da política, atentando, portanto, ao momento administrativo, à gestão.

Nesse sentido, o desenvolvimento de estudos que busquem compreender a dinâmica da implementação das políticas de AE contribui para a construção do conhecimento científico acerca da temática, principalmente quando analisada sob a ótica da abordagem das capacidades dinâmicas, perspectiva ainda pouco problematizada no âmbito da gestão pública.

Para além das contribuições no espaço acadêmico, a pesquisa presta-se a subsidiar o poder público, especialmente a instituição objeto do estudo, com informações relevantes a respeito de uma das ações da AE, contribuindo para melhorias na sua implementação. Na ótica de Flick (2013, p. 16), “cada vez mais a ciência e a pesquisa – suas abordagens e resultados – informam a vida pública. Elas ajudam a constituir a base para as tomadas de decisão política e prática”.

O tema e o objeto do estudo foram escolhidos pelo pesquisador (que é técnico administrativo de uma IFES do mesmo estado no qual se encontra a universidade em análise) em função da representatividade das políticas de AE nas universidades federais na contemporaneidade.

Muito embora não seja uma atividade-fim das universidades, a AE, enquanto política pública, tem a sua importância não só para o processo de democratização do ensino público superior, mas também para a maximização do desempenho das instituições de ensino, devendo ocupar um lugar estratégico (MOREIRA JUNIOR et al, 2015).

A dissertação encontra-se estruturada em seis (6) capítulos, sendo o primeiro constituído por esta introdução. A assistência ao estudante universitário - abrangendo o resgate histórico da AE e a estrutura do PNAES, com destaque para área de alimentação, especialmente os RUs – foi abordada no segundo capítulo, objetivando a contextualização, a sistematização e a compreensão do tema da pesquisa. Já o espaço do terceiro capítulo foi dedicado à abordagem das capacidades dinâmicas, destacando-se a sua relação com a gestão estratégica, a estrutura

teórica-conceitual e a aplicação da mesma no contexto da administração pública. No quarto capítulo da dissertação apresenta-se a estrutura metodológica e no quinto a análise e interpretação dos dados. Por fim, o espaço do último capítulo cuida das conclusões.

2 ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO

A AE desenvolvida no âmbito das IFES é uma política pública que busca atender às demandas dos estudantes universitários em situação de vulnerabilidade socioeconômica,[2] no intuito de contribuir com as condições necessárias para que os mesmos permaneçam na instituição até a conclusão do curso (BARBOSA, 2009; FONAPRACE, 1993).

Enquanto política do governo federal, a AE destinada aos estudantes universitários é relativamente recente, datando do ano de 2010, quando o PNAES foi regulamentado pelo decreto nº 7.234 (BRASIL, 2010). Contudo, os debates em torno da temática remetem à segunda metade dos anos de 1920 e envolvem diferentes agentes sociais. Assim, para compreender a AE faz-se necessário analisar o seu percurso histórico e a estrutura do PNAES.

2.1 RESGATE HISTÓRICO

No Brasil, o percurso histórico da assistência ao estudante universitário encontra-se vinculado ao contexto em torno do direito à educação superior e do acesso às instituições públicas responsáveis pelo desenvolvimento desse nível de ensino.

Durante quase todo o período colonial, a educação desenvolvida nas terras brasileiras esteve a cargo dos jesuítas, os quais tinham como principal papel catequizar os nativos e impor a cultura europeia, além de conferir legitimidade ao sistema exploratório da coroa portuguesa. Segundo Aranha (2012, p. 141), inicialmente a ação dos jesuítas consistia em

> tentar conquistar o chefe da tribo e a desmascarar o pajé. Logo perceberam que a ação é mais eficaz sobre os filhos dos indígenas, os *curumins* (também *columins* ou *culumins*), alunos prediletos, porque sobre eles ainda não se sentia de maneira arraigada a influência do pajé.

A autora relata ainda que, no princípio, o processo de letramento dos *curumins* dava-se no mesmo ambiente dos filhos dos colonos, prática que foi abolida com o surgimento dos choques culturais e a exigência, por parte dos colonos, de uma educação exclusiva para os seus filhos. Nascia, assim, o sistema dual de ensino, no qual enquanto aos índios se destinava uma educação voltada para sua cristianização e preparação para o trabalho, aos filhos dos colonos

[2] "A concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos" (CARMO, GUIZARDI, 2018, p. 2). Na compreensão de Cunico e Oka-Fiori (2014, p. 3), a vulnerabilidade socioeconômica compreende "[...]a situação de desproteção a que vastas camadas populacionais desfavorecidas financeiramente encontram-se submetidas, manifestando baixas garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania".

apresentava-se uma educação diferenciada, desenvolvida nos colégios reais ou em suas próprias casas (ARANHA, 2012).

Em vista disso, Aranha (2012, p. 143) esclarece que

> era tradição das famílias portuguesas orientar os filhos para diferentes carreiras. O primogênito herdava o patrimônio do pai e continuava seu trabalho no engenho; o segundo, destinado para as letras, frequentava o colégio, muitas vezes concluindo os estudos na Europa; o terceiro encaminhava-se para a vida religiosa.

Após concluir a etapa de letramento e seguindo a tradição portuguesa, os filhos da elite colonial poderiam seguir três cursos: humanidades, de grau médio e no qual aprendia-se latim e gramática; artes, de grau superior, que ensinava filosofia e ciência; teologia e ciências sagradas, de grau superior, em que o aluno se forma padre ou mestre. Os que seguiam o curso de artes, ao seu término, ainda tinham como opção: estudar teologia ou preparar-se para ingressar numa universidade, a fim de seguir carreiras como direito e medicina (ARANHA, 2012).

Já no século XVII, a continuidade desse sistema europeu de educação formal culminou com a ampliação de indivíduos à margem da sociedade, posto que não havia interesse na educação das mulheres nem dos negros. No século XVIII, após a expulsão dos jesuítas (em 1759), da proposta de reformulação da educação brasileira (reforma pombalina) e da expansão dos ideais iluministas, a educação brasileira permanecia atrelada aos moldes europeus (ARANHA, 2012).

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, cidades como o Rio de Janeiro, Salvador e Recife passaram por enormes transformações estruturais e culturais a fim de melhor acomodar a coroa portuguesa e todas as demais pessoas vindas de Portugal. Com isso, foram criadas as primeiras escolas de nível superior brasileira, que inicialmente estavam destinadas apenas à formação de profissionais que contribuíssem para proteção militar da colônia. Posteriormente, foram criados os cursos de Direito, Medicina e Engenharia (ARANHA, 2012).

Essa conjuntura da educação brasileira revela que, até o início do século XX, não havia universidades no Brasil, existiam apenas faculdades isoladas (ARANHA, 2012, OLIVEN, 2002). Inclusive, a criação da primeira universidade pública brasileira, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – instituída em 1920, pelo decreto nº 14.343, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro -, não rompeu com essa estrutura, visto que

> [...]reunia, administrativamente, Faculdades profissionais pré-existentes sem, contudo, oferecer uma alternativa diversa do sistema: ela era mais voltada ao ensino do que à pesquisa, elitista, conservando a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades (OLIVEN, 2002, p. 33).

De acordo com o decreto que a instituiu, a UFRJ foi formada a partir da união da Escola Politécnica e das Faculdades de Medicina e Direito (BRASIL, 1920).

Ao longo dos anos que se seguiram, outras universidades federais foram sendo criadas, em sua maioria a partir da unificação de faculdades, como pode ser verificado na linha do tempo que consta no Anexo A. Evidentemente que, mesmo frente à implantação das primeiras universidades brasileiras, os filhos dos detentores do capital político, econômico e cultural da época continuavam sendo enviados às universidades europeias.

É nessa conjuntura que se insere a assistência aos estudantes universitários, cuja trajetória pode ser dividida em três momentos, conforme ilustrado na Figura 1.

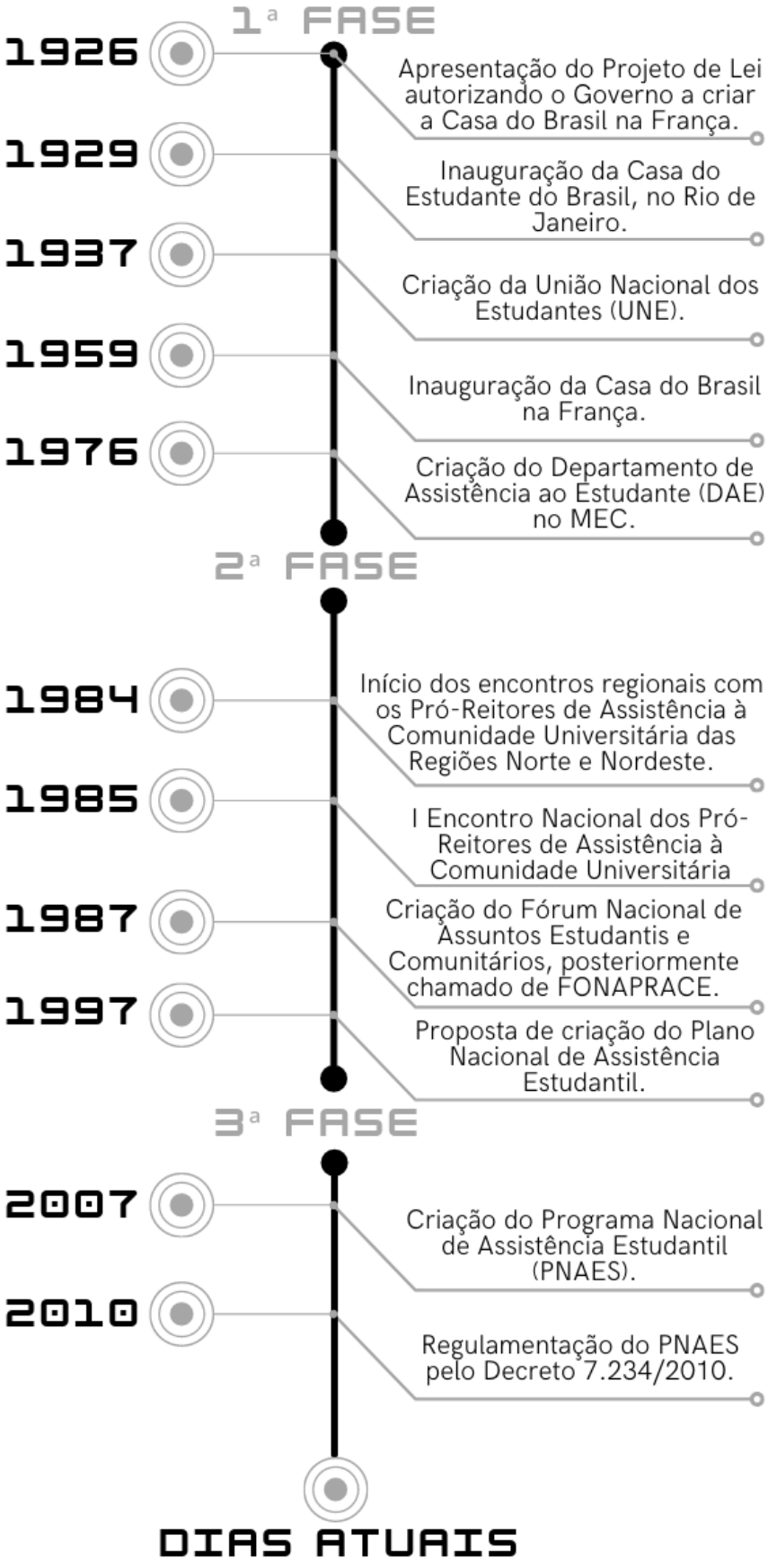


Figura 1-Trajetória da Assistência ao Estudante Universitário
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A primeira fase da AE tem início durante o governo do presidente Washington Luís (1926–1930), quando o deputado federal por Pernambuco Antônio Austregésilo Rodrigues Lima apresenta na Câmara dos Deputados um projeto de lei[3] autorizando o governo a criar a Casa do Estudante Brasileiro, na cidade universitária de Paris, França, a fim de atender às demandas dos brasileiros que estudavam na capital francesa (O IMPARCIAL, 1926; O PAIZ, 1926; JORNAL DE RECIFE, 1926).

A Casa do Brasil na França, como também era chamada a Casa do Estudante Brasileiro, tratava-se de um edifício construído no terreno concedido[4] pela municipalidade parisiense, cuja inauguração ocorreu no dia 24 de junho de 1959 (CORREIO DA MANHÃ, 1959; CORREIO PAULISTANO, 1959).

Nos termos do decreto nº 46.683, de 18 de agosto de 1959,[5] a Casa do Brasil na França encontra-se vinculada ao Ministério da Educação, recebendo recursos públicos para o seu funcionamento e conservação (BRASIL, 1959). A vista disso, Bernardes (1997), ao escrever sobre a referida Casa para o Jornal Folha de São Paulo, em 1997, esclarece que, "até o ano de [19]82, a subvenção anual do governo era da ordem de US$ 80 mil. A partir daí, e até [19]95, foi reduzida a US$ 17 mil".

Enquanto o projeto que autorizava a criação da Casa do Estudante Brasileiro estava sendo discutido no Congresso e mesmo após a sanção presidencial, questionava-se sobre as prioridades do governo, visto que esse tipo de política não existia nem para os universitários que estudavam no Brasil. Inclusive, o Jornal Diário da Noite, de 06 de julho de 1927, registra que os estudantes cariocas, ao tomarem conhecimento do projeto apresentado por Antônio Austregésilo, solicitaram ao deputado que substituísse o seu projeto por outro que viabilizasse a criação da Casa na capital do país, Rio de Janeiro (DIÁRIO DA NOITE, 1927). Em artigo publicado no Jornal A Província, em 09 de fevereiro de 1929, o pernambucano José Estelita afirma não ser contra a ideia da Casa do Estudante Brasileiro, contudo, lamenta o fato de serem ignoradas a necessidade de criação de uma universidade brasileira, bem como as demandas dos estudantes universitários do Rio de Janeiro (A PROVINCIA, 1929).

---

[3] O Projeto foi apreciado no âmbito da Câmara e do Senado entre 1927 e 1928, tendo o Presidente Washington Luís sancionado o decreto nº 5.612, em 26 de dezembro de 1928 (O IMPARCIAL, 1928; 1927).

[4] A assinatura da ata de aceitação do terreno doado para construção da Casa do Estudante Brasileiro aconteceu em 1954 (A NOITE, 1954).

[5] Em 1965, o presidente da república instituiu o decreto nº 56.728, que tratava da vinculação ao Ministério das Relações Exteriores dos estabelecimentos mantidos pelo governo em centros educacionais estrangeiros, tento parte dos seus dispositivos alterados em 2002, inclusive o art. 1º, cuja nova redação manteve a Casa do Brasil na França vinculada ao Ministério da Educação (BRASIL, 1965).

A Casa do Estudante do Brasil, situada no Rio de Janeiro, foi inaugurada no dia 13 de agosto de 1929 (POERNER, 2004; CORREIO DA MANHÃ, 1959). A Casa recebia estudantes das diferentes regiões do país que se dirigiam ao Rio de Janeiro para cursar os principais cursos da época (Direito, Engenharia e Medicina). Assim como a Casa do Brasil na França, a Casa do Estudante do Brasil também recebia recursos públicos. Segundo Poerner (2004, p. 133),

> A Casa do Estudante dispunha, igualmente, de uma subvenção anual de 25 contos, do Ministério da Educação, afora outros auxílios pleiteados ou espontaneamente recebidos, como o prédio da Rua Riachuelo, 327, doado pelo capitalista Gustavo Mutzenbeck e utilizado como residência estudantil.

Essas ações, apontadas como as primogênitas da área de AE, tratavam-se de intervenções pontuais e voltavam-se para um perfil de estudante bem diferente dos destinatários atuais, tendo em vista o ambiente econômico, político e social no qual essas práticas de assistência foram desenvolvidas (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017; KOWALSKI, 2012). Corrobora com esse entendimento, a reportagem do Jornal Correio da Manhã, de 13 de agosto de 1950, que, ao anunciar o aniversário de 21 anos de existência da Casa do Estudante do Brasil, registrou o perfil de dois estudantes que foram entrevistados. De um lado, Luiz Mesquita, estudante do curso de Direito que, ao sair do Pará (seu estado de origem) em direção ao Rio de Janeiro, levou consigo o seu piano. Do outro lado um estudante do curso de Engenharia (cujo nome não foi mencionado), pertencente a uma família tradicional do norte do país. Considerando o contexto da época, certamente nem todas as pessoas tinham acesso a um "piano" nem muito menos pertenciam a uma "família tradicional" (CORREIO DA MANHÃ, 1950).

Outro fato importante dessa primeira etapa da AE foi a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE), que se deu no âmbito da Casa do Estudante do Brasil, em 13 de agosto de 1937, tendo como objetivo unificar as pautas das diversas categorias de estudantes espalhadas pelo país (POERNER, 2004).

Com a UNE, as lutas em benefício da qualidade e democratização da educação superior ganham corpo e a AE, principalmente por meio das casas estudantis, passa a ser um dos pontos de pauta desse debate, o qual ganhou força ao longo dos anos que se seguiram (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017). Segundo Dutra e Souza Santos (2017, p. 151),

> A preocupação dos universitários com questões referentes à assistência ao estudante já pode ser vista em 1938, na convocação para o II Congresso Nacional dos Estudantes quando traz entre suas teses o tópico "Situação Econômica" do estudante, que incluía os seguintes pontos: problema das taxas e matrículas; subvenção do Estado; problemas de habitação – cidades universitárias; casas de estudantes e casas de internos; problemas de alimentação; birô de empregos; estágios remunerados; racionalização do trabalho intelectual; assistência médica, dentária e judiciária (POERNER, 2004). Durante esse evento foi aprovado o plano de reforma educacional

> que pretendia apresentar soluções para os problemas educacionais constatados na época, destacando entre outros pontos a necessidade de se auxiliar os estudantes com dificuldades econômicas, o que sinalizava o início de uma conscientização por parte dos estudantes da importância da [Assistência Estudantil] AE nas universidades brasileiras.

A atuação da UNE foi de suma importância para construção de uma agenda nacional em proveito da assistência ao estudante universitário, apesar das limitações ocasionadas pela repressão da ditadura militar.[6] Tal movimento teve início ainda na década de 1970, com a realização, em 1976, do 1º Encontro de Casas de Estudante e da criação, no âmbito do MEC, do Departamento de Assistência ao Estudante (DAE),[7] que "[...]tinha como objetivo manter uma política de assistência ao estudante universitário em nível nacional, enfatizando programas de alimentação, moradia, assistência médica e odontológica" (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017, p. 152). Tecendo maiores detalhes quanto às atividades desenvolvidas pelo DAE, Imperatori (2017, p. 287) esclarece que o referido Departamento

> [...]implantou programas de assistência aos estudantes, como Bolsas de Trabalho, através das quais eram proporcionadas oportunidades de exercício profissional em órgãos ou entidades públicas ou particulares; e Bolsas de Estudo, por meio das quais o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida.

O DAE foi extinto ainda na primeira metade dos anos 1980,[8] fragilizando a incipiente "política" de assistência ao estudante universitário, contribuindo para o isolamento e a mitigação das parcas ações até então desenvolvidas (DUTRA, SOUZA SANTOS, 2017; IMPERATORI, 2017; FONAPRACE, 1993; BRASIL, 1985).

O segundo período desse percurso da AE se inicia em 1984, quando começam os encontros regionais com os pró-reitores de Assistência à Comunidade Universitária das regiões Norte e Nordeste. Tais encontros ocorreram nas cidades de Maceió (Alagoas), São Luiz (Maranhão), João Pessoa (Paraíba) e Aracaju (Sergipe), entre 1984 e 1985, tendo como foco a

---

[6] De acordo com Dutra e Souza Santos (2017), com a ditadura militar um dos ataques feitos à UNE diz respeito a invasão e incêndio da sede da instituição, localizada na praia do Flamengo, no Rio de Janeiro. Os militares visavam a intimidar os estudantes, os quais lutavam pela redemocratização do país.

[7] Algumas referências, a exemplo do FONAPRACE (1993), chamam o DAE de Departamento de Assuntos Estudantis.

[8] Não foi possível identificar na literatura consultada a data exata em que o DAE foi extinto, contudo, é provável que esse fato tenha ocorrido entre 1980 e 1985, visto que em 1980 foram encontradas diversas reportagens de jornais que fazem menção ao Departamento como se estivesse em pleno funcionamento e em 1985 a Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior, ao apresentar o relatório final, já menciona a extinção do DAE (BRASIL, 1985).

promoção e o apoio ao estudante universitário (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012; FONAPRACE, 1993).

Ao término de cada encontro regional foi produzido um documento contendo sugestões para implementação de medidas concretas no campo da AE. Assim, no encontro realizado em Maceió (1984), apresentou-se uma proposta para promoção de apoio ao estudante universitário. No encontro de São Luiz, realizado em 1985, o documento propositivo tratou da participação e representação estudantil. Ainda em 1985, foram realizados dois encontros, um em João Pessoa – cuja proposta apresentada tratou de um projeto emergencial de manutenção dos RUs do Norte e Nordeste – e outro em Aracaju, no qual foram propostas diretrizes e estratégias para uma política de promoção e apoio ao estudante universitário (FONAPRACE, 1993). Segundo o FONAPRACE (1993, p. 15),

> Ao longo dos dois anos de realização dos referidos encontros no Norte e Nordeste, foram efetuados encaminhamentos ao Ministério da Educação, ao Conselho de Reitores (CRUB), ao poder legislativo e às demais instituições universitárias. Os dois últimos documentos relacionados foram elaborados a partir de solicitação do próprio Ministro da Educação, em audiência concedida aos Pró-Rei
> +tores da área.

As ações dos encontros regionais, especialmente a proposta do encontro de Aracaju, repercutiram no I Encontro Nacional dos Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária, realizado em 1985, na cidade de Florianópolis (Santa Catarina), cujo tema básico foi a análise da política de assistência e apoio ao estudante e aos servidores. Ao término do I Encontro Nacional concluiu-se pela necessidade de criação de um programa voltado para a assistência dos universitários, com dotação orçamentária adequada, a ser executado na Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) (FONAPRACE, 2019; FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012; FONAPRACE, 1993). Tal medida se caracterizava como urgente, tendo em vista os relatos da situação de precariedade na qual se encontravam os estudantes, principalmente após a extinção do DAE, conforme apontado pelo FONAPRACE (1993, p. 16):

> Nos debates efetuados tiveram claramente evidenciadas grandes diversidades na situação econômica da população discente, dantes sem as mínimas condições para frequentar com aproveitamento os cursos em que estão matriculados, apesar de toda sorte de isenção de taxas já oferecida. Caracteriza-se, portanto, uma grande necessidade de atividades de promoção e apoio, priorizando os estudantes economicamente desfavorecidos. A eliminação do Departamento de Assuntos Estudantis do MEC, com a consequência supressão de programas de bolsas e outras formas de apoio e promoção, agravou sensivelmente esta situação.

Essas reflexões em torno da AE tiveram continuidade no âmbito do II Encontro Nacional dos Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária, realizado em Belo

Horizonte, nos dias 26 e 27 de agosto de 1987, que teve como uma das deliberações a criação do Fórum Nacional de Assuntos Estudantis e Comunitários, posteriormente denominado de Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE,[9] sendo encarregado de representar"[...]oficialmente e de forma permanente os referidos Pró-Reitores", além de "[...]discutir, elaborar e propor ao MEC a política de Promoção de Apoio ao Estudante" (FONAPRACE, 1993, p. 29).

Com o FONAPRACE, os debates em torno da assistência ao estudante universitário ganharam novos contornos, especialmente no que tange à busca pelo reconhecimento da AE como direito do estudante e dever do Estado, a quem cabe estabelecer: uma política de apoio ao estudante que leve em consideração as singularidades e a autonomia das universidades e um orçamento suficiente para atender as demandas dos discentes (FONAPRACE, 1993). De acordo com o depoimento do Prof. Kleber Salgado Bandeira, participante dos Fóruns,

> [...]nos primeiros anos de existência do Fórum as reuniões eram lastimáveis e sem perspectiva para o futuro, onde a grande maioria das IFES não possuía nenhuma política ou programa de Assistência Estudantil, a não ser a existência de alguns Restaurantes e Residências Universitárias totalmente saqueadas, e Programas de Bolsas Estudantis ineficientes (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 18).

Nesse sentido, os primeiros passos da AE pós Constituição Federal de 1988 (CF/88) foram deprimentes. As ações desenvolvidas pelas IFES qualificavam-se mais como assistencialismo[10] do que como assistência, posto que eram compreendidas como um favor concedido pela instituição, de tal forma que se exigia do discente "beneficiário" certas contrapartidas. Na perspectiva de Dutra e Souza Santos (2017, p. 154), o processo de amadurecimento da AE, a partir da década de 1990 deu-se

> [...] em meio a disputas de interesses e entraves políticos, de modo que as discussões acerca da política de AE ocorriam de forma fragmentada e restrita a algumas IFES, em sua maior parte, motivada pelos movimentos estudantis. Os programas de apoio ao estudante se davam a partir do esforço isolado de determinadas Instituições, geralmente insuficientes, sujeito muitas vezes à sensibilidade dos gestores (FONAPRACE, 2012). Esse cenário de isolamento das iniciativas de AE nas IFES pode ser atribuído ao descrédito de suas ações, que eram entendidas como gastos adicionais ao orçamento já tão insuficientes ao qual estavam submetidas as Instituições.

[9] A mudança no nome ocorreu no III Encontro Nacional, realizado em Manaus (Amazonas), entre 21 e 23 de outubro de 1987 (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012; FONAPRACE, 1993).

[10] Segundo Fidelis (2005, p. 2) as ações assistencialistas são aquelas "[...] que não emancipam os usuários, pelo contrário, reforçam sua condição de subalternização perante os serviços prestados. Estas ações constituíam-se com base na troca de favores, principalmente no que se refere às políticas partidárias, em que parte da população torna-se receptora de "benefícios" não no sentido do patamar do direito e sim na perspectiva da troca votos e favores".

No intuito de ter subsídios para propor a formação e a implementação de uma política pública para AE, o FONAPRACE realizou, entre 1993 e 1996, levantamentos e pesquisas sobre a situação das ações de assistência existentes, a demanda potencial e o perfil socioeconômico dos discentes de graduação das IFES (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012).

Com fundamento no relatório da 1ª pesquisa do perfil socioeconômico, divulgado em 1997 - o qual apontou que cerca de 44,29% dos estudantes das IFES pesquisadas pertenciam às classes C, D e E -, o FONAPRACE solicitou a inclusão da AE no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e elaborou a proposta do PNAE, que "[...]estabeleceu diretrizes norteadoras para a definição de programas e projetos, e demonstrou aos órgãos governamentais a necessidade de destinação de recursos financeiros para a assistência estudantil" (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 25).

O Plano da Assistência Estudantil, em sua versão final, foi encaminhado à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES),[11] em 2001, tornando-se o principal documento orientador da área de assistência ao estudante universitário. Objetivando adequar o referido Plano Nacional às necessidades das IFES, o documento passou por atualizações em 2002 e em 2007 (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012).

Com o início do primeiro mandato do então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, a educação superior passou a ser compreendida como elemento estratégico no processo de desenvolvimento do país (FERREIRA, OLIVEIRA, 2016). Esse posicionamento se manteve presente ao longo do segundo mandato de Lula e dos mandados da então presidente da república Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

Neste contexto, o ensino superior público foi impactado pelas políticas públicas educacionais implementadas no âmbito do governo federal, as quais contribuíram para a interiorização e a estruturação das IFES – por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído em 2007, através do decreto nº 6.096 -, bem como para maior inserção nas IFES dos estudantes oriundos das escolas públicas e de famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, além dos autodeclarados pretos e pardos, dos indígenas e das pessoas com deficiência – mediante a adoção de cotas, garantidas pela lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012[12] (FONAPRACE, 2019).

[11] "A ANDIFES foi criada em 23 de maio de 1989, sendo a representante oficial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnicos-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral" (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 18).

[12] A lei 12.711/2012 dispõe, em seu art. 1º, que as universidades federais devem reservar, no mínimo, 50% das vagas dos cursos de graduação ofertadas em cada processo seletivo para estudantes que tenham cursado

A execução dessas políticas, alinhada à estruturação dos instrumentos de seleção dos estudantes aos cursos de graduação das IFES, por intermédio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Sistema de Seleção Unificada (SiSU)[13] – o qual oportunizou aos candidatos maior mobilidade pelo território nacional -, concorreu para tornar o perfil do corpo discente das universidades federais mais plural. Tais mudanças passaram a demandar do poder público ajustes na área de AE, no intuito de garantir aos estudantes, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, as condições necessárias de permanência na instituição de ensino e de conclusão do curso (FONAPRACE, 2019).

Frente a esse contexto, o terceiro momento da trajetória da AE começou em 2007, com a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio da portaria normativa nº 39 do MEC, de 12 de dezembro de 2007. Segundo o art. 6º da mencionada portaria, a implementação do PNAES ocorreria a partir de 2008 (BRASIL, 2007). O estabelecimento do PNAES "[...]foi um grande marco na história do FONAPRACE. Uma conquista para a Assistência Estudantil nas duas décadas de existência do Fórum" (FONAPRACE/ANDIFES, PROEX/UFU, 2012, p. 31). Em 19 de julho de 2010, o PNAES foi regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 7.234, o qual conferiu maior densidade às ações até então implementadas.

2.2 O PNAES E A ÁREA DE ALIMENTAÇÃO

Como visto na subseção anterior, o PNAES foi regulamentado, enquanto política do governo federal, em 2010, através do decreto nº 7.234. Sendo executado no âmbito do MEC, especialmente na SESu, o PNAES "[...]tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal" (BRASIL, 2010). De acordo com o art. 2º do decreto nº 7.234/2010, são objetivos do Programa:

> I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
> II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
> III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
> IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

integralmente o ensino médio em escolas públicas, sendo 50% destas vagas reservadas aos estudes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capta* (BRASIL, 2012). Ainda de acordo com o art. 3º do mencionado instrumento normativo, "Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela lei nº 13.409, de 2016)" (BRASIL, 2012).

[13] O SiSU trata-se de um sistema informatizado instituído em 2010, por meio da portaria normativa nº 2 do MEC e é gerenciado pela SESu/MEC. O sistema visa selecionar os "candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior" que aderem ao SiSU (MEC, 2010).

No intuito de que os objetivos e a finalidade da política sejam alcançados, o decreto nº 7.234/2010 estabelece no seu art. 3º, § 1º, que as IFES podem desenvolver ações de AE nas áreas de: moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Tais ações deverão ser implementadas em articulação com as atividades finalísticas das instituições de ensino superior, ou seja, ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2010).

Com o PNAES, a dotação orçamentária destinada ao financiamento da AE passou a ser específica, em obediência ao art. 5º da portaria normativa nº 39/2007 do MEC, bem como ao art. 8º do decreto nº 7.234/2010, o qual dispõe que "as despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior" (BRASIL, 2010, p. 2).

Antes do Programa, as ações desenvolvidas pelas IFES no campo da assistência ao estudante universitário eram pontuais (como explicitado anteriormente) e o volume de recursos destinados a essas ações era baixo, conforme demostra a Figura 2, que apresenta o histórico dos recursos (em termos de dotação orçamentária inicial e atualizada, considerando os dados disponíveis no Painel do Orçamento Federal) destinados ao financiamento da AE (ação orçamentária 4002), entre os anos de 2000 e 2020.

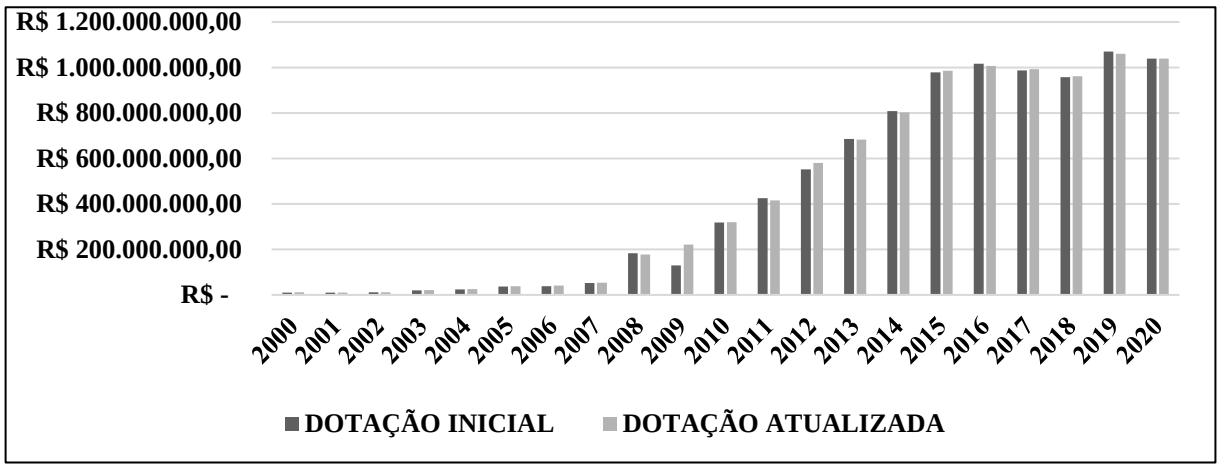


Figura 2-Dotação orçamentária da ação 4002 entre 2000 e 2020
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, em 28 de fevereiro de 2020.

Na Figura 2, o ano de 2008 é sintomático, visto ser o primeiro ano da série histórica da ação 4002 a ter uma dotação (atualizada) acima dos 178 milhões de reais. No contexto histórico da AE, o ano de 2008 marca o início da implementação do PNAES, portanto, este é o grande

divisor de águas da AE desenvolvida nas IFES, especialmente no tocante ao financiamento dessas ações.

Não obstante o crescimento significativo do orçamento da AE ao longo dos anos, é oportuno esclarecer que: (1) a maior parte dos recursos alocados na ação orçamentária 4002 financia as políticas viabilizadas pelo PNAES, não sendo, portanto, a totalidade do orçamento;[14] (2) a distribuição desses recursos não ocorre de forma igualitária entre as IFES, pois cada universidade recebe uma dotação orçamentária específica;[15] (3) o valor orçado (ainda que atualizado) não implica necessariamente disponibilidade financeira, no mesmo montante;[16] (4) as IFES têm autonomia para decidir como os recursos da AE devem ser alocados, desde que observadas as dez áreas de atuação da política, a articulação entre ensino, pesquisa e extensão e as necessidades apontadas pelo corpo discente objeto da política (BRASIL, 2010), de sorte que a suficiência ou a insuficiência do orçamento disponível também depende de como cada instituição tem gerenciado esse recurso.[17]

As ações financiadas com os recursos do PNAES se destinam a estudantes específicos, isto é, àqueles "[...]regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior" (BRASIL, 2010, p. 1), com prioridade para os "[...]estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior" (BRASIL, 2010, p. 2).

Segundo dados do relatório executivo da 5ª pesquisa nacional de perfil socioeconômico e cultural dos(as) graduandos(as) das IFES – 2018,[18] publicado em maio de 2019 pelo

[14] A dotação orçamentária consignada às IFES para AE (ação orçamentária 4002) destina-se ao financiamento das ações do PNAES (previstas no § 1º do art. 3º do decreto nº 7.234/2010), do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e do Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior (BRASIL, 2020; PALAVEZZINI, MORAES ALVES, 2019; MACHADO, 2017).

[15] No caso do PNAES, a partilha do orçamento segue os critérios estabelecidos na denominada "Matriz PNAES", a qual leva em consideração o indicador aluno equivalente da graduação – corresponde a 50% do orçamento - e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – compreende os demais 50% do orçamento (PALAVEZZINI, MORAES ALVES, 2019; MACHADO, 2017; SANT'ANA, 2015).

[16] Os anos de 2016 e 2019 tiveram a maior dotação orçamentária (atualizada) da série histórica, alcançando, respectivamente, R$ 1.006.674.625,00 (um bilhão, seis milhões, seiscentos e setenta e quatro mil e 625 reais) e R$ 1.060.913.499,00 (um bilhão, sessenta milhões, novecentos e treze mil e quatrocentos e noventa e nove reais), no entanto, apenas 80% da dotação do ano de 2016 foi paga e, em 2019, apenas 82%.

[17] De acordo com auditorias da Controladoria Geral da União (CGU), realizadas em 58 universidades federais, entre 2015 e 2016, 17,2% dessas instituições não estavam alocando os recursos da assistência estudantil de acordo com as diretrizes do PNAES (BRASIL, 2017a).

[18] No contexto da pesquisa do FONAPRACE, "A sigla IFES se refere ao conjunto das 63 universidades federais existentes até fevereiro de 2018 e aos Cefets MG e RJ" (FONAPRACE, 2019, p. 11).

FONAPRACE, entre 1996 e 2018 o número de estudantes das graduações presenciais das IFES com renda mensal familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio aumentou, em todo o Brasil, cerca de 58%. Em 2018, a quantidade de estudantes inseridos nessa faixa de renda alcançou 70,2% - em âmbito nacional -, 81,9% - na região Norte -, 78,3% - na região Nordeste -, 64,8% - na região Sudeste -, 63,7% - na região Centro-Oeste – e 60,9% - na região Sul. Ainda em harmonia com o relatório, em 2018, cerca de 64,1% dos estudantes pesquisados realizaram o ensino médio em escolas públicas (FONAPRACE, 2019).

No contexto nacional, entre as dez áreas de atuação do PNAES, a área de alimentação - implementada através dos RUs e/ou por meio da concessão de auxílio financeiro, dependendo da política adotada pela instituição de ensino - é a que apresenta a maior cobertura de abrangência (FONAPRACE, 2019), conforme demostra a Tabela 1, que apresenta o percentual de graduandos atendidos pelos programas de AE com representatividade nas pesquisas do FONAPRACE dos anos de 2010, 2014 e 2018.

ANO	**PROGRAMAS**		
	ALIMENTAÇÃO	**MORADIA**	**TRANSPORTE**
2010	15,03%	2,52%	10,11%
2014	44,22%	11,74%	18,39%
2018	17,30%	7,50%	8,20%

Tabela 1- Graduandos atendidos pelos programas de assistência estudantil – nacional (%)
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em FONAPRACE (2011, 2016, 2019)

Na Tabela 1, o ano de 2014 apresenta crescimentos significativos em relação à participação discente nos programas de AE registrada em 2010 (ano em que o PNAES foi regulamentado). Por outro lado, no ano de 2018 há uma queda na cobertura dos programas. Para o FONAPRACE (2019), esse fenômeno se deve à redução do orçamento da AE registrada entre os anos de 2017 e 2018, conforme pode ser verificada na Figura 2.

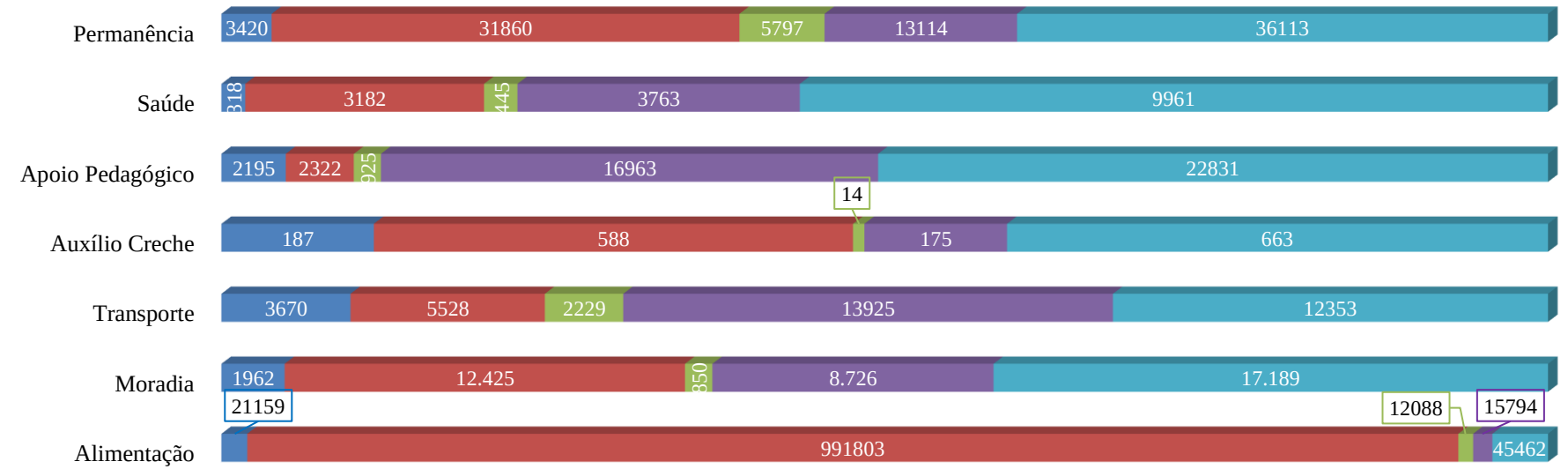
Apesar da expressiva posição de destaque que a área de alimentação ocupa no cenário nacional (considerando as pesquisas dos três anos apontados na Tabela 1), ressalta-se que a demanda pela área não é equânime entre as regiões do país. De acordo com o estudo analítico sobre o PNAES, realizado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), por solicitação da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, em 2014, o número de estudantes atendidos pela área de alimentação foi consideravelmente maior na região Nordeste (OEI, 2015).

Diversamente das pesquisas realizadas pelo FONAPRACE, o universo do estudo realizado pela OEI contou com as 63 universidades federais que receberam recursos do PNAES no ano analisado (2014) e os dados foram coletados via formulário, enviado por *e-mail* às instituições (OEI, 2015).

O estudo técnico almejou obter informações quanto ao número de atendimentos realizados pelas instituições nas áreas de permanência (contemplando os bolsistas beneficiados com recursos do PNAES, excluindo-se do cálculo os beneficiários das bolsas concedidas pelo Programa de Bolsa Permanência do MEC), saúde, apoio pedagógico, auxílio creche, transporte, moradia e alimentação (abrangendo o total de beneficiários do auxílio pecuniário e a quantidade média das refeições servidas no almoço/dia nos RUs). A OEI solicitou aos respondentes que "[...]as informações prestadas se referissem ao ano de 2014 como um todo, realizando agregações de dados semestrais quando necessário; e que os atendimentos informados se referissem somente aos realizados com o[s] recursos do PNAES" (OEI, 2015, p. 6).

Do universo pesquisado, 56 instituições responderam aos questionamentos da OEI, sendo: 7 da Região Norte, 16 da Região Nordeste, 19 da Região Sudeste, 4 da Região Centro-Oeste e 10 da Região Sul (OEI, 2015).

No Nordeste, o número de beneficiários da área de alimentação correspondeu a cerca de 94,66% da totalização dos atendimentos da AE realizados pelas instituições da região que responderam aos questionários (OEI, 2015). A Figura 3, extraída do relatório técnico apresentado à SESu, busca demostrar a relação do número de beneficiários das áreas analisadas de acordo com as regiões do Brasil.



	Alimentação	Moradia	Transporte	Auxílio Creche	Apoio Pedagógico	Saúde	Permanência
Norte	21159	1962	3670	187	2195	318	3420
Nordeste	991803	12.425	5528	588	2322	3182	31860
Centro-Oeste	12088	850	2229	14	925	445	5797
Sul	15794	8.726	13925	175	16963	3763	13114
Suldeste	45462	17.189	12353	663	22831	9961	36113

Figura 3 - Beneficiários do PNAES por ação e por região do país (2014)
Fonte*:* Extraído de OEI - projeto OEI/BRA/10/002 – edital n.º 152/2014/SESu-Termo de referência nº 025/2014-1, produto 4, p. 27 (adaptado).

Os dados do relatório da OEI apontam que no âmbito das 16 universidades federais da região Nordeste, objeto do estudo de 2014, seis apresentaram percentuais de beneficiários atendidos pelos programas de alimentação acima de 30% do total de atendimentos da AE: a Universidade Federal de Sergipe (com 99,76%), a Universidade Federal da Paraíba (com 55,08%), a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (com 47,52%), a Universidade Federal Rural de Pernambuco (com 39,10%), a UFPE (com 33,69%) e a Universidade Federal da Bahia (com 31,45%) (OEI, 2015).

Quanto à implementação das ações de AE no bojo da área de alimentação, o RU é o principal instrumento utilizado pelas IFES para atender a essa finalidade. Na concepção de Cardoso et al. (2018, p. 214), o RU "[...]tem como principal missão produzir e fornecer refeições de qualidade higiênico-sanitária e nutricional satisfatória a um custo reduzido e/ou sem custo para os estudantes com vulnerabilidade socioeconômica".

Para além do suprimento das condições fisiológicas, os RUs também cumprem a missão de oferecer aos estudantes: condições de sociabilidade (MOREIRA JUNIOR et al, 2015) e condições psíquicas (SANTOS, 2016). Outrossim, os RUs, apesar de não constituírem o rol das atividades finalísticas das universidades, contribuem para o desenvolvimento de tais atividades, na medida em que, enquanto política de permanência, tem como objetivo mitigar os efeitos da evasão e da retenção. Na compreensão de Moreira Junior et al. (2015, p. 85),

> Os RU's no contexto das Instituições Públicas de Ensino Superior representam não só a democratização do espaço universitário, mas uma necessidade para o melhor funcionamento dessas Instituições, sendo, inclusive, responsáveis diretos, em algumas delas, pela redução dos índices de evasão escolar.

No tocante ao perfil dos estudantes atendidos pelos RUs, a 5ª pesquisa do FONAPRACE estima que, em 2018, cerca de 30,2% dos estudantes pesquisados realizavam suas refeições nos RUs, sendo distribuídos em três grupos: os que fazem uma refeição diária (15,5%), os que fazem duas refeições diárias (12,5%) e aqueles que realizam três refeições diárias (2,2%) (FONAPRACE, 2019). Ainda segundo a pesquisa,

> [...]estudantes que fazem uma refeição diária (ou duas) pertencem a um estrato socioeconômico mais baixo, os dados sugerem que este último grupo depende sobremaneira da existência de restaurantes universitários disponíveis, que normalmente oferecem refeições a preços subsidiados. Dentre estudantes que fazem uma refeição diária nos restaurantes universitários, a maioria (52,9%) ingressou por ampla concorrência. Mas dentre os que fazem duas (53,6%) ou três refeições diárias (60,4%) nos restaurantes universitários, a maioria ingressou como cotista (FONAPRACE, 2019, p. 80-81).

Os dados apontam para essencialidade dos RUs, especialmente entre os estudantes que ingressaram nas IFES na qualidade de cotistas, os quais tendem a apresentar um quadro de vulnerabilidade socioeconômica maior que os demais estudantes (FONAPRACE, 2019).

As demandas em torno dos RUs também sinalizam os desafios a serem enfrentados pelas instituições de ensino para gerenciar uma política dessa magnitude. O fornecimento de refeições para o segmento de estudantes universitários em universidades públicas goza de peculiaridades que o distingue dos serviços prestados pelos restaurantes comerciais, inclusive os que operam no espaço das instituições de ensino. A implementação da política de alimentação no âmbito das IFES, por meio dos RUs, envolve a gestão operacional, gerencial e estratégica da política.

No que tange à gestão operacional, os RUs transitam entre três modelos: a autogestão (quando a própria instituição produz e distribui as refeições), a terceirização (quando as atividades relacionadas ao fornecimento das refeições são realizadas por uma empresa especializada, contratada pela instituição de ensino para esse fim) e o misto (autogestão e terceirização) (CARDOSO, 2016).

Na atualidade, a maioria das IFES adotam os modelos de gestão operacional terceirizada e mista, inclusive no Nordeste, cujo índice de terceirização dos RUs é de cerca de 57% (CARDOSO, 2016). Na perspectiva de Cardoso (2016, p. 13),

> [...]a terceirização está sendo uma alternativa para a solução de problemas organizacionais, que vão desde a falta de mão de obra pela extinção de cargos de carreira pública ao aumento da qualidade e produtividade, até a transferência de responsabilidade das manutenções estruturais/ equipamentos e inovação tecnológica.

Ainda que frente à adoção do modelo de execução terceirizada, os aspectos gerenciais e estratégicos relacionados à implementação da política de alimentação não se afastam da instituição de ensino, cabendo-lhe: planejar a contratação da empresa terceirizada, realizar a escolha da empresa, gerenciar o contrato e desenvolver capacidades organizacionais (BRASIL, 2017b; CARDOSO, 2016; SANTOS, 2016; BRASIL, 1993).

No campo da administração pública, a contratação de empresas para o fornecimento de bens e/ou serviços dar-se através de licitação, que, na compreensão de Di Pietro (2016, p. 411), refere-se ao

> [...]procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração de contrato.

A licitação - bem como o contrato administrativo dela decorrente, celebrado entre a administração pública e o licitante vencedor – encontra-se regulamentada, em termos de normas gerais, pela lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece, entre outras diretrizes: os regimes de execução da obra ou serviço (execução direta – quando realizada pela própria administração pública - e execução indireta – quando resulta da contratação de terceiros), as modalidades da licitação (concorrência, tomada de preço, leilão, convite e concurso), as fases da licitação (interna e externa) (BRASIL, 1993).

Complementam as normas gerais do campo da licitação, a lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, a ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns – "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (BRASIL, 2002) -; e a Instrução Normativa (IN) nº 5, de 26 de maio de 2017, que regulamenta o regime de execução indireta.

A respeito do regimento de execução indireta, a lei nº 8.666/93 prescreve no inciso VIII do art. 6º quatro modalidades:

> a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
> b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
> c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
> d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
> e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada (BRASIL, 1993)

Independente da modalidade a ser adotada, a administração pública federal deve obediência às diretrizes da Instrução Normativa nº 5/2017, a qual determina que as contratações dos serviços considerados comuns (do qual faz parte o serviço de fornecimento de alimentação coletiva prestado pelos RUs) devem seguir três fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (BRASIL, 2017b).

É no bojo do planejamento da contratação que a administração pública elabora o estudo preliminar (contemplando o contexto da contratação e a demanda a ser contratada), o gerenciamento de risco (identificação dos eventos e situações potenciais que podem influenciar o desempenho do objeto a ser contratado) e o termo de referência ou projeto básico (elaborado a partir do estudo preliminar, deve conter, entre outras informações: o modelo de gestão do

contrato, estimativa dos preços, adequação orçamentária e critério de pagamento) (BRASIL, 2017b).

Quanto aos RUs, cabe à fase de planejamento da contratação o estabelecimento, por exemplo: da estimativa da quantidade de refeições, do preço unitário das refeições, dos tipos de refeições e a composição nutricional, do perfil dos usuários, dos procedimentos a serem adotados na fiscalização da prestação do serviço (CARDOSO, 2016).

No que tange à fase de seleção do fornecedor, a IN nº 5/2017 dispõe que a mesma "inicia-se com o encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico ao setor de licitações e encerra-se com a publicação do resultado de julgamento após adjudicação e homologação" (BRASIL, 2017b). Ou seja, a fase de seleção do fornecedor contempla o procedimento licitatório propriamente dito e a assinatura do contrato administrativo.

A etapa de gestão do contrato abrange a gestão da execução *per se* dos serviços contratados, a fiscalização técnica (avaliação dos aspectos técnicos relacionados ao objeto do contrato), a fiscalização administrativa (acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas que cabem à contratada) e a fiscalização realizada pelo público usuário (pesquisas de satisfação realizada junto aos usuários do serviço) (BRASIL, 2017b).

A partir dessas diretrizes e do contexto dos RUs, observa-se que a implementação de uma política dessa natureza está longe de ser essencialmente "burocrática", rotineira e estática. Goza, pois, de complexidades que a torna dinâmica, impondo aos gestores públicos não apenas a superação dos obstáculos (gerais e específicos) que afetam o fornecimento das refeições, mas também a identificação e a exploração de oportunidades, a adoção de comportamentos adaptativos, estratégicos e inovadores e o desenvolvimento de capacidades organizacionais (VELARDE, 2007).

A manutenção, ampliação e inovação dos serviços prestados pelos RUs e a geração de valor público para os estudantes atendidos pela ação governamental, dependem, em certa medida, da capacidade dos gestores públicos em repensar rotinas, aproveitar oportunidades e mobilizar recursos (VELARDE, 2007).

3 ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DINÂMICAS

A abordagem das capacidades dinâmicas, corrente teórica oriunda da gestão estratégica, busca analisar como as empresas conseguem manter altos desempenhos mesmo em ambientes turbulentos. Apesar da sua especificidade e direcionamento, a abordagem encontra aplicabilidade no campo da gestão pública, na medida em que seus ensinamentos podem ser utilizados para compreender o desempenho organizacional e gerencial, sobretudo frente à complexidade da administração pública e a contextos de rápidas mudanças e de instabilidades política, econômica, orçamentária e administrativa que afetam, direta ou indiretamente, as organizações do setor público. Na perspectiva de Santos (2016, p. 39), "[...]as organizações públicas são como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados coerentemente, que envolvem informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias".

No intuito de compreender e aplicar os mandamentos dessa abordagem, apresenta-se nas subseções seguintes: o contexto histórico (a partir da relação com o campo de estudo da gestão estratégica); a estrutura teórica-conceitual, principalmente a luz dos ensinamentos de Teece (definição, hierarquia das capacidades organizacionais, categorias e elementos fundantes); e a aplicação da abordagem no contexto da administração pública, problematizando os limites e as possibilidades do pensamento estratégico nessa área e a adequação da abordagem no âmbito das universidades e das políticas públicas.

3.1 RELAÇÃO COM A GESTÃO ESTRATÉGICA

A trajetória do campo de estudo da gestão estratégica[19] perpassa por diferentes abordagens teóricas, as quais se desenvolveram com base nas múltiplas perspectivas a respeito dos aspectos internos e/ou externos que foram considerados como fontes para obtenção e manutenção da vantagem competitiva. Faz parte desse contexto: a economia de Organização Industrial (OI),[20] a economia organizacional, a *Resource Based View* (RBV) – Visão Baseada em Recursos - e a abordagem das capacidades dinâmicas. De acordo com Teece e Pisano (1994, p. 539), as "diferentes abordagens da estratégia veem as fontes de criação de riqueza e a essência

[19] No entendimento de Teece, Pisano e Shuen (1997, p. 528), "o campo da estratégia é tipicamente normativo. Ele procura guiar aqueles aspectos gerais do gerenciamento que tem implicações materiais na sobrevivência e sucesso das empresas".

[20] A economia de OI é um subcampo da economia que proporciona, a partir de análises estatísticas, generalizações a respeito do estudo de determinado fenômeno (HOSKISSON, 2014).

do problema estratégico enfrentado pelas empresas de maneira diferente [...]. Cada abordagem faz perguntas diferentes, geralmente complementares".

Na compreensão da OI, o desempenho da empresa está atrelado sobretudo à estrutura de mercado, ou seja, trata-se de uma análise dedutiva de fora para dentro (HOSKISSON, 2014). De acordo com Hoskisson (2014, p. 38), para a OI "[...]as barreiras à mobilidade ou posições de mercado são as fontes críticas de vantagens competitivas que levam a um desempenho superior". Decorre da OI o Modelo das Forças Competitivas proposto por Michael Porter, na década de 1980, cuja análise está centrada no setor (ou setores) no qual uma empresa se encontra inserido, bem como na posição competitiva por ela ocupada frente aos demais concorrentes (HOSKISSON, 2014). Contudo, esse tipo de análise desconsiderou, em grande medida, os atributos idiossincráticos das empresas, uma vez que o seu ponto de partida era o mercado, tendo os ambientes internos das empresas interpretados como homogêneos (BARNEY, 2014; HOSKISSON, 2014).

Pelo prisma da economia organizacional, o ponto de análise passa a ser a empresa, concentrando-se, no entanto, na sua estrutura e no seu funcionamento. Para Hoskisson (2014, p. 38), "A economia organizacional está mais preocupada em desenvolver mecanismos adequados de governança ou contratos para ajudar a reduzir os custos de transação ou de agência". Originam-se dessa perspectiva de gestão estratégica: a teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT) – segundo a qual, "[...]a unidade de análise é a transação binária no nível da empresa, em que o resultado eficiente é a minimização dos custos de transação" (HOSKISSON, 2014, p. 24) - e a teoria da agência – "[...]argumenta que, em função da 'separação entre propriedade e controle' em corporações modernas, há uma divergência de interesses entre acionistas (principais) e gestores (agentes)" (HOSKISSON, 2014, p. 26).

Diversamente das teorias fundadas na lógica da economia da OI e na economia organizacional, a RBV parte do pressuposto de que as empresas apresentam desempenhos diferentes por possuírem recursos distintos. Logo, a fonte de vantagem competitiva não está centrada na análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (conforme sugeriu Porter) nem na eficiência dos instrumentos de governança e contratos (como preconizado pela abordagem da economia organizacional), antes encontra respaldo nas características internas de cada empresa.

O desenvolvimento teórico da visão da empresa baseada em recursos contou com a contribuição de diferentes autores, especialmente: Edith Penrose, Birger Wernerfelt e Jay Barney. Nessa esteira, a concepção de recursos como elemento de distinção entre as empresas depende do ponto de vista de cada autor.

A colaboração de Penrose para RBV deu-se principalmente com a apresentação da percepção da empresa como "[...]um conjunto de recursos produtivos cuja disposição entre diversos usos e através do tempo é determinada por decisões administrativas" (PENROSE, 2006, p. 61). Para autora (PENROSE, 2006, p. 63), "os recursos constituem um conjunto de serviços potenciais", logo o que distingue uma empresa da outra não são propriamente os recursos que estão à disposição da empresa – os quais são classificados pela autora em materiais (objetos tangíveis como instalações, equipamentos, etc.) e humanos (que são os empregados da empresa) -, mas sim os serviços decorrentes do seu uso (PENROSE, 2006).

Com Wernerfelt, tem-se a proposta da "[...] analise econômica da empresa a partir da posição de seus recursos" (WERNERFELT, 2014, p. 55). Na compreensão do autor (WERNERFELT, 2014), os recursos são as forças ou as fraquezas de uma empresa e são divididos em bens tangíveis e intangíveis.

Já Barney, partindo do pressuposto de que os recursos à disposição das empresas são heterogêneos e estáveis, apresentou o modelo teórico que qualifica os recursos que geram vantagem competitiva sustentada,[21] a partir de quatro indicadores: valor, raridade, difícil imitação e possibilidade de substituição (BARNEY, 2014). No entendimento de Barney (2014, p. 72), recursos são

> [...]todos os ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da empresa, informações, conhecimento, etc., controlados por uma empresa, e que permitam que ela conceba e coloque em prática estratégias que melhorem sua eficiência e eficácia.

Na perspectiva de Barney, os recursos de uma empresa podem ser agrupados em três categorias: recursos de capital físico, recursos de capital humano e recursos de capital organizacional. Para o autor (BARNEY, 2014, p. 72),

> os recursos de capital físico incluem a tecnologia física utilizada pela empresa: fábrica e equipamentos, localização geográfica e acesso a matérias-primas. Os recursos de capital humano incluem o treinamento, a experiência, o juízo, a inteligência, relacionamentos e ideias de gestores e trabalhadores individuais da empresa. Os recursos de capital organizacional incluem a estrutura de relatório formal da empresa, o planejamento formal e informal, o controle e sistemas coordenados, assim como as relações informais entre grupos dentro da empresa e entre ela e outras pertencentes ao seu ambiente.

[21] Barney distingue vantagem competitiva sustentada de vantagem competitiva. Segundo o autor, "[...]uma empresa terá uma vantagem competitiva quando colocar em prática uma estratégia criadora de valor que não seja praticada ao mesmo tempo por nenhum concorrente atual ou potencial", por outro lado, "[...]uma empresa terá uma vantagem competitiva sustentada quando, além de colocar em prática uma estratégia criadora de valor que não seja praticada ao mesmo tempo por nenhum concorrente atual ou potencial, também estas outras empresas não conseguirem replicar os benefícios desta estratégia" (BARNEY, 2014, p. 73).

Pela lógica da RBV, nem todos os recursos que pertencem à empresa ou que estão sob o seu controle gozam de relevância estratégica a ponto de subsidiar a existência de melhores desempenhos em relação aos seus concorrentes. A noção de recursos estratégicos pode ser compreendida como sendo um conjunto de atributos que estão à disposição da organização, a partir dos quais, ao utilizá-los de forma singular, busca obter vantagem competitiva (CARVALHO, PRÉVOT, MACHADO, 2014; CRUBELLATE, PASCUCCI, GRAVE, 2008). Para Carvalho, Prévot e Machado (2014, p. 508),

> a condição estratégica é atingida quando os recursos, aparentemente comuns, são arranjados e organizados pelas competências e capacidades desenvolvidas pelos gestores da organização, transformando-os em ativos específicos.

De acordo com o modelo teórico proposto por Barney, para que um recurso seja estrategicamente relevante, a fim de proporcionar a obtenção e manutenção da vantagem competitiva (sustentada ou não), ele precisa ser: valioso (quando confere à empresa a possibilidade de aproveitar as oportunidades ou impedir as ameaças do seu ambiente), raro (recurso valioso que não está ao alcance dos concorrentes atuais ou potenciais), de difícil imitação (recurso valioso e raro que a empresa concorrente não consegue obtê-lo) e insubstituível (recurso estrategicamente valioso, raro e de difícil imitação que não possui substituto) (BARNEY, 2014).

Enquanto no modelo de estratégia de Porter os ativos indispensáveis à competição poderiam ser comprados no mercado, no modelo apresentado por Barney os recursos estratégicos são prerrogativas da empresa que os possuem, logo não podem ser comprados, o que significa que, "[...]pelo menos no curto prazo, as empresas estão presas aos recursos que elas possuem e têm que conviver com os que lhes faltam" (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 514).

Não obstante a sua relevância para o pensamento estratégico, a RBV desconsidera a instabilidade dos ambientes nos quais as empresas e organizações estão inseridas. Suas concepções justificam a vantagem competitiva de empresas em cenários estáveis. Na compreensão de Cardoso e Kato (2015, p. 205),

> a RBV explica os fenômenos em um campo estático, sendo insuficiente para explicar como as organizações conseguem reagir a um ambiente de rápida mudança, de competitividade, além de ser conceitualmente vaga e tautológica.

Na mesma direção, Maranzato e Salerno (2018, p. 465) afirmam que, "a RBV não explica como os recursos podem ser recriados ou reconfigurados, tampouco os motivos pelos quais certas empresas apresentam vantagem competitiva em situações de rápida mudança". Tais

limitações da RBV proporcionaram o surgimento de novas concepções teóricas no campo da gestão estratégica como, por exemplo, a abordagem das capacidades dinâmicas.

A abordagem das capacidades dinâmicas, portanto, emerge como uma alternativa ao preenchimento dos espaços deixados pela RBV, sem, no entanto, desconsiderar as suas contribuições para o pensamento estratégico. Para Teece, Pisano e Shuen (1997), a colaboração da visão da empresa baseada em recursos pode ser percebida a partir de duas perspectivas: de um lado, encontra-se a exploração dos recursos considerados estratégicos (foco da RBV) e, do outro, situam-se as estratégias gerenciais utilizadas para criação de novas capacidades organizacionais. É especialmente com a segunda dimensão que a abordagem das capacidades dinâmicas mantém relação.

Destarte, para abordagem das capacidades dinâmicas, os recursos organizacionais distinguem-se das capacidades organizacionais. Na perspectiva de Teece (2017), os recursos organizacionais são vistos como ativos tangíveis e intangíveis, contemplando as habilidades individuais dos funcionários, as habilidades coletivas da organização e os equipamentos. Tais ativos podem ser desenvolvidos e controlados pela empresa e "[...]geram fluxos de serviços que a empresa pode implantar" (TEECE, 2017, p. 7).

Essa concepção de recursos advogada por Teece dialoga com as definições da RBV, especialmente no tocante ao usufruto estratégico dos recursos como diferencial competitivo defendido por Penrose, de sorte que, para o autor, "A maneira pela qual os recursos de uma empresa são coordenados e gerenciados é pelo menos tão importante para o sucesso e a sobrevivência competitivos quanto a identidade dos próprios recursos" (TEECE, 2017, p. 7). A maneira de coordenar e gerenciar os recursos constituem as capacidades organizacionais, as quais "[...]surgem em parte do aprendizado, da combinação de recursos e da exploração de ativos complementares (TEECE, 2017, p. 7).

No mesmo sentido, Helfat e Petraf – para quem "Um recurso refere-se a um ativo ou insumo à produção (tangível ou intangível) que uma organização possui, controla ou tem acesso a uma base semi-permanente" (HELFAT, PETRAF, 2003, p. 999) – definem as capacidades organizacionais como a "[...]capacidade de uma organização de executar um conjunto coordenado de tarefas, utilizando recursos organizacionais, com o objetivo de alcançar um resultado final específico" (HELFAT, PETRAF, 2003, p. 999).

A abordagem parte da premissa de que as empresas e organizações, ao se depararem com ambientes de negócios voláteis, incertos, complexos e ambíguos, devem gerenciar as ameaças e identificar as oportunidades, aproveitando-as por meio de ajuntes nos seus processos (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019). Para Teece (2017, p. 8), a abordagem

> [...]procura explicar o crescimento a longo prazo e a sobrevivência (ou falha) da empresa, detalhando como as empresas podem criar, estender, integrar, modificar e implantar seus recursos, gerenciando simultaneamente ameaças competitivas e efetuando as transformações necessárias"

A competição entre as empresas, na perspectiva da abordagem das capacidades dinâmicas, é vista em termos schumpeteriano, ou seja, "[...]as empresas competem com base no design do produto, qualidade do produto, eficiência do processo e outros atributos" (TEECE, PISANO, 1994, p. 552). O ambiente em que essas empresas operam se encontra marcado pela atual revolução tecnológica, cuja característica

> [...]não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso (CASTELLS, 2019, p. 88).

Em meio a esse contexto, o princípio da acumulação de recursos (valiosos, raros, inimitáveis e insubstituíveis) preconizado pela RBV mostra-se insuficiente para explicar como as empresas mantêm e obtêm a vantagem competitiva.

De sorte que a missão inicial da abordagem das capacidades dinâmicas consiste em analisar "[...]as fontes e os métodos de criação e apropriação de riqueza pelas empresas privadas que operam em ambientes de rápida mudança tecnológica" (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 509). Apesar desse enfoque originário, a abordagem é abrangente e multidisciplinar, visto que vem sendo utilizada em outros contextos de transformação (TEECE, 2014). Em publicações mais recentes (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; TEECE, 2018b; TEECE, 2016), Teece tem apontado para diversidade de aplicações da estrutura das capacidades dinâmicas.

Ao discorrer sobre as capacidades dinâmicas e a gestão empreendedora em grandes organizações, Teece esclarece que a estrutura das capacidades dinâmicas "[...]enfatiza a flexibilidade e adaptabilidade das organizações e seus esforços para agir estrategicamente, abraçar novas oportunidades e até moldar o ambiente de negócios" (TEECE, 2016, p. 203).

Em outro texto, que trata da interdependência entre modelos de negócios, capacidades dinâmicas e estratégia, o autor advoga que as capacidades dinâmicas "[...]incluem a detecção, apreensão e transformação necessárias para projetar e implementar um modelo de negócios" (TEECE, 2018a, p. 43).

Escrevendo sobre a gestão das universidades (públicas e privadas), frente à crescente complexidade dessas organizações e do ambiente competitivo, tecnológico e operacional a que se sujeitam, Teece argumenta pela inadequação da manutenção do *status quo* na administração

de instituições dessa natureza, apresentado a estrutura das capacidades dinâmicas como alternativa, na medida em que a abordagem

> pode fornecer orientações para priorizar o fluxo interminável de demandas concorrentes e conflitantes. O objetivo não é a eficiência a curto prazo, como no gerenciamento clássico, mas a 'aptidão ecológica' a longo prazo, significando uma capacidade de responder e se adaptar rapidamente às ameaças e oportunidades à medida que surgem no ecossistema da universidade (TEECE, 2018b, p. 94).

Ainda no contexto da aplicação das capacidades dinâmicas no ambiente universitário (público e privado), Heaton, Lewin e Teece sustentam que a abordagem pode ser "[...]útil para ajudar a orientar o empreendedorismo no campus" (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019, p. 2). Para os autores, o empreendedorismo no *campus* "[...]visa a expandir os modelos de negócios do campus além do ensino e da pesquisa, para que uma universidade possa desempenhar melhor suas funções principais" (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019, p. 4).

3.2 ESTRUTURA TEÓRICA-CONCEITUAL

A abordagem das capacidades dinâmicas avançou significativamente a partir dos estudos desenvolvidos por Teece, Pisano e Shuen (1997) e Eisenhardt e Martin (2000).

Embora consonantes em alguns aspectos - notadamente no que tange à vinculação da abordagem à RBV (PETERAF, STEFANO, VENORA, 2013) - e complementares em outros, as concepções das capacidades dinâmicas apresentas por Eisenhardt e Martin e por Teece, Pisano e Shuen não são as mesmas, de tal modo que os estudos dos citados autores inauguram no âmbito da estrutura das capacidades dinâmicas duas correntes de pensamento diferentes. Quanto a isso, Peteraf, Stefano e Venora (2013, p. 1390) esclarecem que "As duas abordagens têm bases teóricas diferentes, fazem suposições diferentes sobre a natureza das capacidades dinâmicas, empregam tipos diferentes de raciocínio e chegam a conclusões diferentes".

As características distintivas entre as perspectivas de Teece, Pisano e Shuen (1997) e Eisenhardt e Martin (2000) retratam de um lado o abismo entre as duas linhas de pensamento e do outro as duas arenas de conhecimento em torno da abordagem, como pode ser verificado na Figura 4, que apresenta a estrutura de rede de conceituação dos principais autores do campo das capacidades dinâmicas.

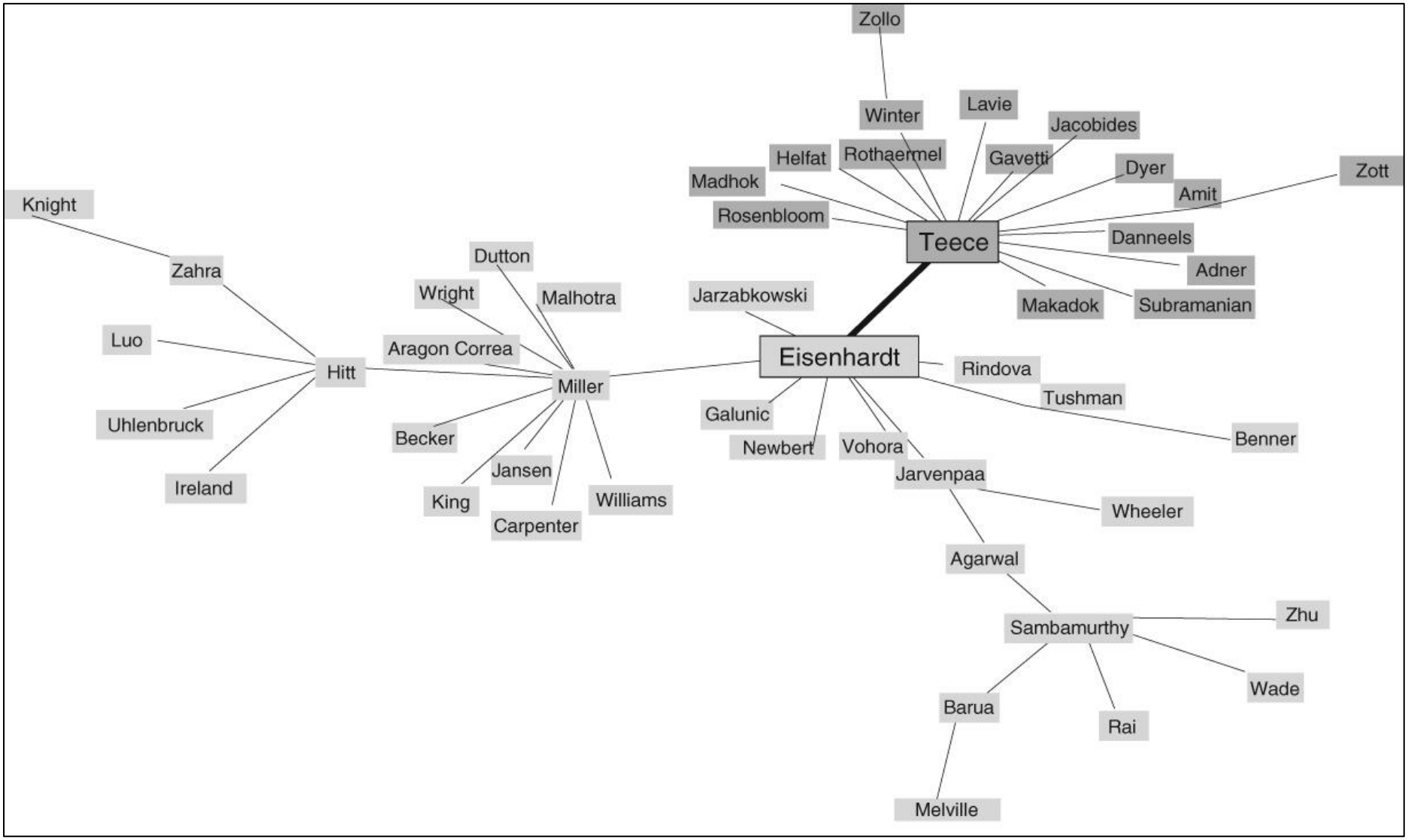


Figura 4 -Análise Pathfinder dos autores principais da pesquisa de capacidades dinâmicas
Fonte: Peteraf, Stefano e Venora (2013, p. 1399).

Na perspectiva de Teece, Pisano e Shuen (1997, p. 516), as capacidades dinâmicas referem-se à "[...]capacidade da empresa de integrar, criar e reconfigurar competências internas e externas para lidar com ambientes em rápida transformação". A abordagem das capacidades dinâmicas, na ótica dos citados autores, propõe que a vantagem competitiva decorre tanto da exploração das capacidades estratégicas que estão atualmente à disposição da empresa (interna e externamente) como daquelas que podem ser criadas. Para que uma capacidade seja qualificada como estratégica, ela deve ser de difícil imitação, ou seja, as capacidades dinâmicas, para que assim sejam consideradas, não podem ser replicadas rapidamente pelos concorrentes, por meio da aquisição em mercados (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997).

Para Teece, Pisano e Shuen (1997, p. 517),

> a replicação leva tempo e a replicação das melhores práticas pode ser ilusória. Na verdade, as capacidades da empresa precisam ser entendidas não em termos de itens no balanço patrimonial, mas principalmente em termos de estrutura organizacional e processos gerenciais que suportam as atividades produtivas.

Já para Eisenhardt e Martin (2000), as capacidades dinâmicas são concebidas como "[...]rotinas organizacionais e estratégicas pelas quais as empresas alcançam novas configurações de recursos à medida que os mercados emergem, colidem, dividem, evoluem e morrem" (2000, p. 1107). Na visão dos autores, apesar de necessárias, as capacidades dinâmicas por si sós não são suficientes para promover a vantagem competitiva sustentada, tendo em vista a fragilidade das condições de inimitabilidade e de imobilidade. Segundo Eisenhardt e Martin (2000, p. 1110), "isso sugere que as capacidades dinâmicas per se podem ser uma fonte de vantagem competitiva, mas não sustentável".

Ainda de acordo com Eisenhardt e Martin (2000), as capacidades dinâmicas, mesmo sendo específicas e idiossincráticas em seus detalhes, não são necessariamente inimitáveis, uma vez que os processos considerados eficazes (as melhores práticas) podem ter seus elementos replicados em outros processos da mesma empresa ou fora dela, de tal maneira que capacidades dinâmicas específicas podem ter características comuns. Por outro lado, os autores alertam que "a existência de características comuns entre as capacidades dinâmicas efetivas não implica, contudo, que qualquer capacidade dinâmica específica seja exatamente igual entre as empresas" (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1109).

Na concepção dos citados autores, as capacidades dinâmicas operam tanto em mercados moderadamente dinâmicos – "são aqueles em que as mudanças ocorrem com frequência, mas ao longo de caminhos lineares e previsíveis" (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1110) – como em mercados de alta velocidade – "são aqueles em que os limites do mercado são

embaçados, os modelos de negócios bem-sucedidos não são claros e os participantes do mercado (ou seja, compradores, fornecedores, concorrentes, complementadores) são ambíguos e mutáveis" (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1111). No entanto, conforme o dinamismo do mercado, as características das capacidades são diferentes, ou seja, em mercados moderadamente dinâmicos as capacidades dinâmicas estão pautadas "no conhecimento existente e na execução linear para produzir resultados previsíveis" (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1106); já nos mercados altamente dinâmicos, as capacidades dependem de "novos conhecimentos e execução interativa criados rapidamente para produzir resultados adaptativos, mas imprevisíveis" (EISENHARDT, MARTIN, 2000, p. 1106).

Zollo e Winter (2002) – os quais compreendem que "uma capacidade dinâmica é um padrão aprendido e estável de atividade coletiva, através do qual a organização sistematicamente gera e modifica suas rotinas operacionais em busca de maior eficácia" (ZOLLO, WINTER, 2002, p. 304) - sustentam que. em ambientes com níveis de mudança mais baixos, as empresas também integram, constroem e reconfiguram suas competências.

Outro elemento estruturante (que complementa a concepção de Teece, Pisano e Shuen) apresentado por Eisenhardt e Martin (2000) trata da identificação das capacidades dinâmicas. Segundo os autores, há capacidades que integram recursos (a exemplo das rotinas que culminam com o desenvolvimento de produtos e serviços que geram receitas para empresa e da tomada de decisão estratégica que levam a empresa a moldar suas estratégias), outras que reconstituem os recursos (como, por exemplo, as rotinas de alocação de recursos, as quais são utilizadas para distribuir recursos escassos) e há capacidades dinâmicas que estão relacionadas com a aquisição e a liberação de recursos (inclui as rotinas que propiciam a criação de novos conhecimentos e alianças externas).

Embora advogue que as capacidades dinâmicas não sejam tão somente conjunto de rotinas organizacionais, Teece (2017; 2012) reconhece que muitas capacidades dinâmicas são incorporadas às rotinas, que são compreendidas pelo autor como"[...]uma sequência de ações repetidas, que pode ter suas raízes em algoritmos e heurísticas sobre como a empresa deve fazer as coisas" (TEECE, 2012, p. 1396).

Pela abordagem das capacidades dinâmicas concebida por Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016), a empresa/organização é vista como um conjunto de capacidades organizacionais, as quais podem ser agrupadas em dois níveis (ou duas categorias): as capacidades comuns e as capacidades dinâmicas, conforme ilustra a Figura 5 (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016).

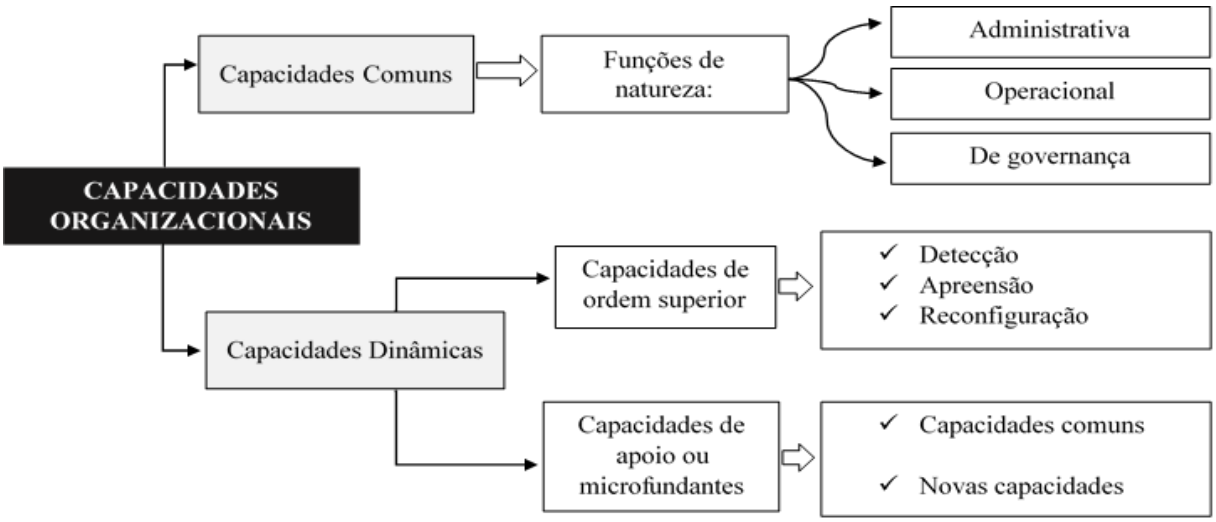


Figura 5-Estrutura das capacidades organizacionais
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Teece (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2016)

As capacidades comuns (ou de ordem inferior) são compostas por funções de natureza administrativa, operacional e de governança, cuidam das atividades rotineiras da empresa que proporcionam o atendimento dos seus objetivos atuais e são orientadas para a eficiência (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2017; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014). Na perspectiva de Teece (2016, p. 210),

> elas estão incorporadas em alguma combinação de (1) pessoal qualificado, incluindo, sob certas circunstâncias, contratados independentes; (2) instalações e equipamentos; (3) processos e rotinas, incluindo quaisquer manuais técnicos de suporte; e (4) a coordenação administrativa necessária para realizar o trabalho.

As capacidades comuns podem ser medidas (com base nos requisitos de cada tarefa), desenvolvidas internamente e adquiridas (seja por meio de consultorias especializadas, contratação de fornecedores ou investimentos em treinamentos) (TEECE, 2018b; 2017; 2016; SHUEN, FEILER, TEECE, 2014). De acordo com Shuen, Feiler e Teece (2014, p. 7), “quer sejam adquiridas ou desenvolvidas internamente, as melhores práticas operacionais são aquelas que aumentam a velocidade, a qualidade e a eficiência”.

Para Feiler e Teece (2014), as capacidades de ordem inferior, normalmente, não são geradoras de valor por si sós. No entanto, quando tais capacidades são tratadas de forma estratégica, combinando os ativos, elas podem contribuir para criação de valor. Os autores citam o exemplo do processo de recrutamento de pessoal, atividade corriqueira, mas que pode ser potencializada para ser um diferencial competitivo (acarretando na seleção dos melhores talentos) se alinhada à cultura organizacional, por exemplo.

As capacidades dinâmicas, por sua vez, são formadas por capacidades de apoio ou microfundacionais ou de segunda ordem (aquelas que respondem pelo ajuste e recombinação das capacidades existentes, bem como pelo desenvolvimento de novas capacidades) e por capacidades de ordem superior (as quais, apoiando-se nos processos organizacionais, identificam e aproveitam as oportunidades, conduzindo a empresa para o futuro) (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018a; 2018b; 2016; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016).

Não obstante a separação analítica das capacidades organizacionais em duas categorias, bem como as características que as distinguem, ambas estão interconectadas (TEECE, 2017). Para Helfat e Winter (2011, p. 1245), "as capacidades dinâmicas e operacionais diferem em seus propósitos e resultados pretendidos. Mas, [...] é impossível traçar uma linha clara entre esses dois tipos de capacidades".

No que tange à estrutura das capacidades dinâmicas *per se*, Teece, Pisano e Shuen (1997) identificaram três fatores principais, que moldam oportunidades e impõem restrições que impactam no desempenho organizacional: processos ou funções gerenciais, posições e caminhos/trajetória (TEECE, 2014; TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

Os processos (gerenciais e organizacionais) referem-se ao modo como as atividades são realizadas pela empresa/organização, ou seja, suas rotinas. No bojo das capacidades dinâmicas três processos são considerados essenciais: coordenação e integração – rotinas que cuidam da combinação de recursos em âmbito interno (ex.: coordenação das atividades entre os diferentes departamentos da empresa) e externo (ex.: integração da empresa com os seus fornecedores) -, aprendizagem – processo que permite a execução das atividades com eficácia, em função da repetição e da experiência acumulada, envolve, portanto, as habilidades individuais e organizacionais - e reconfiguração – processo de adequação às melhores práticas (ex.: *benchmarking*), em razão das mudanças ambientais (SHUEN, FEILER, TEECE, 2014; TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

As posições, que tratam da situação atual da empresa quanto a seus ativos específicos, compõem-se: das inovações tecnológicas (ativos tecnológicos), da estrutura formal e informal

da organização (ativos estruturais), do fluxo de caixa e do grau de alavancagem da empresa (ativo financeiros), da localização geográfica da empresa (ativos locais), dos sistemas regulatórios (ativos institucionais) e da estrutura de mercado no qual a empresa compete (ativos mercadológicos) (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

A trajetória trata dos caminhos futuros que uma empresa pode seguir e depende tanto das expertises acumuladas ao longo da sua história (repertório de rotinas) como das alternativas estratégicas que estão a sua disposição. Nesse sentido, os caminhos contemplam, de um lado, o repertório de rotinas da empresa e, do outro, a apropriação das oportunidades geradas por fatores internos - ex.: fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D) - ou externos – ex.: inovações tecnológicas (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997; TEECE, PISANO, 1994).

A partir desses elementos, Teece complementou e ampliou a estrutura das capacidades dinâmicas, desagregando-a em três grupos: detecção, apreensão e reconfiguração ou transformação (HEATON, LEWIN, TEECE, 2019; TEECE, 2018b; 2018a; 2017; 2016; 2014a; FEILER, TEECE, 2014; TEECE, 2012; 2007). Segundo Feiler e Teece (2014), os três grupos de capacidades ou atividades procedem de maneira sequencial e podem ser utilizados para organizar a supervisão estratégica. Cada um desses grupos é sustentado por microfundações, que envolvem habilidades, rotinas, sistemas e estruturas organizacionais e gerenciais (TEECE, 2007). A Figura 6 ilustra a estrutura dessas capacidades.

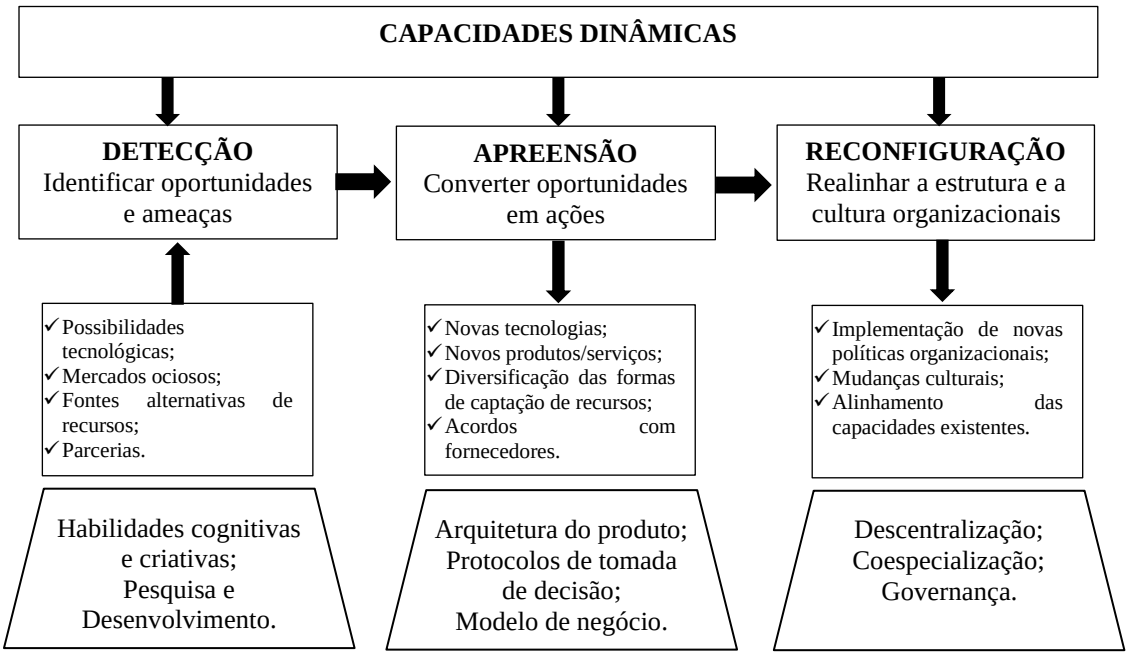


Figura 6-Estrutura das capacidades dinâmicas
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Teece (2007; 2018a; 2018b)

A capacidade de detecção consiste em identificar e avaliar as oportunidades e as ameaças do ambiente no qual a empresa/organização encontra-se inserida (TEECE, 2018b; LESSARD, TEECE, LEIH, 2016, TEECE, 2007). Nesse contexto, as oportunidades podem ser germinadas a partir do acesso a informações privilegiadas ou por meio de novas informações e novos conhecimentos, gerados interna ou externamente à empresa. Portanto, "detectar envolve adquirir conhecimento sobre o ambiente externo e interno e tomar decisões sobre a direção estratégica" (FEILER, TEECE, 2014, p. 15).

Esse tipo de capacidade é sustentado tanto pelas habilidades cognitivas e criativas dos indivíduos que compõem a empresa, como pelos processos organizacionais (TEECE, 2007). A esse respeito, Teece esclarece que "a capacidade de criar e/ou detectar oportunidades claramente não é distribuída uniformemente entre indivíduos ou empresas" (TEECE, 2007, p. 1323). Para o autor, o desenvolvimento da capacidade de detecção pelos indivíduos depende de um conjunto de variáveis tais como: acesso a informações, conhecimento para interpretar as informações disponíveis, capacidade para entender as decisões tomadas pelos usuários/clientes. Por outro lado, a capacidade de detecção de oportunidades por meio dos processos organizacionais, que podem ser materializados nas atividades de P&D, envolve aspectos estruturais, estratégicos e operacionais (TEECE, 2007).

Identificadas as oportunidades, a organização deve ter a capacidade de mobilização dos seus recursos internos para aproveitá-las, eliminando processos irrelevantes, desfazendo-se de ativos não estratégicos, criando novos produtos ou serviços, novos mercados e novas tecnologias. A especificação da arquitetura do produto ou serviço, os protocolos de tomada de decisão e o modelo de negócios – que inclui escolhas tecnológicas, segmentos de mercado, estratégias de vendas, projeção de receitas- sustentam a capacidade de apreensão (FEILER, TEECE, 2014; TEECE, 2007).

Ao identificar e implementar oportunidades, a empresa pode experimentar certo nível de crescimento e lucratividade, aumentando seus recursos e ativos. Contudo, para que esse crescimento seja sustentável ao longo do tempo e os riscos sejam mitigados, faz-se necessário ter a capacidade de reconfigurar os ativos e as estruturas organizacional e cultural, a fim de se adequarem ao novo estágio de sucesso da empresa e às mudanças do ambiente (TEECE, 2007). De acordo com Teece (2007, p. 1335), "à medida que a empresa cresce, ela tem mais ativos para gerenciar e proteger contra más práticas e má administração".

Para tanto, alicerçam a capacidade de reconfiguração: a descentralização – Teece advoga que "a descentralização deve ser realizada à medida que as empresas se expandem, caso contrário, a flexibilidade e a capacidade de resposta diminuirão" (TEECE, 2007, p. 1336), a

coespecialização de ativos- que, segundo Teece (2007, p. 1337), trata-se de um ajuste estratégico que "[...]pode ser de um ativo para outro, ou da estratégia para estrutura ou da estratégia para o processo"- a gestão do conhecimento e os mecanismos de governança.

Naturalmente que as capacidades de detecção, apreensão e reconfiguração apresentam níveis diferentes nas empresas e entre as empresas, visto que tais capacidades decorrem das características idiossincráticas de cada uma delas. Pela ótica de Teece (2018a, p. 43),

> as capacidades dinâmicas são multifacetadas e as empresas não serão necessariamente fortes em todos os tipos. Uma empresa pode se destacar ao detectar novas oportunidades, mas ser relativamente fraca na identificação de novos modelos de negócios para explorá-las. Ou uma empresa pode ser boa no desenvolvimento de novos modelos de negócios e ainda ser medíocre na implementação e refinamento deles.

Com base nessa compreensão, a abordagem das capacidades defende que "[...]a vantagem competitiva reside nos processos gerenciais e organizacionais da empresa, moldados pela posição dos seus ativos (específicos) e pelos caminhos e opções disponíveis para esses ativos" (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 518). Portanto, diversamente das demais correntes teóricas da gestão estratégica apontadas no presente trabalho, a abordagem das capacidades dinâmicas busca esclarecer o desempenho das empresas a partir da análise dos seus processos, posições e caminhos. Para os autores,

> a abordagem das capacidades coloca ênfase nos processos internos da empresa, assim como esses processos são desenvolvidos e como eles evoluem. A abordagem tem o benefício de indicar que a vantagem competitiva não é apenas uma função de como uma empresa joga o jogo do mercado, mas que é também uma função dos "ativos" que a empresa tem para usar no jogo mercadológico e como esses ativos podem ser utilizados e reutilizados em uma possível mudança de mercado (TEECE, PISANO, SHUEN, 1997, p. 529).

Isso posto, a estrutura das capacidades dinâmicas, especialmente em função dos ensinamentos de Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016; 2014a; 2012; 2007), não obstante as suas particularidades, encontra espaço também na administração pública, na medida em que o ambiente do setor público é tão turbulento quanto o ambiente do setor privado, de sorte que a abordagem pode fornecer orientações para que as organizações públicas lidem melhor não só com as mudanças provocadas pela atual revolução tecnológica, mas também as transformações que decorrem de fontes de outra natureza como, por exemplo: avanço das demandas sociais, instabilidades política e econômica, limitações legais e orçamentárias, novos requisitos de gestão e de governança, caso fortuito e força maior; bem como direcionamentos no tocante à alocação estratégica dos recursos disponíveis, tornando-os mais produtivos (PIENING, 2013).

3.3 APLICAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O desenvolvimento teórico e empírico da abordagem das capacidades dinâmicas deu-se sobretudo no contexto das empresas com fins lucrativos, sendo parcos os estudos que utilizaram os ensinamentos da abordagem no âmbito das organizações do setor público, especialmente em razão das significativas distinções que pairam sobre os ambientes privado e público. De tal maneira, antes de apresentar a aplicação da abordagem na administração pública, adaptando-a principalmente ao objeto de estudo, faz-se necessário apontar tanto as peculiaridades das organizações da esfera pública como as circunstâncias da gestão estratégica nesse ambiente.

3.3.1 A estratégia no setor público: limites e possibilidades

Historicamente, o conjunto teórico da gestão estratégica teve maior importância e aderência no ambiente corporativo, cujo contexto natural de competição entre as empresas requer o desenvolvimento de técnicas de gerenciamento estratégico que proporcionem melhor desempenho organizacional. Deste modo, a aplicação desses conhecimentos na gestão das organizações públicas é relativamente recente. Decorre, em certa medida, da implementação da *New Public Management*–NPM (Nova Gestão Pública-NGP) (HÖGLUND, 2018). Além de ser significativamente limitada. As diferenças de ordem ambiental e estrutural entre as organizações que atuam no setor público e as empresas do setor privado são substancialmente relevantes, tendo em vista que diminuem o controle dos gestores públicos no que diz respeito à formulação e à implementação das estratégias necessárias e disponíveis.

A NGP ou Administração Pública Gerencial, que pode ser compreendida como "[...]uma agenda geral de políticas públicas que tenta aumentar a eficiência e a relação custo/benefício no domínio público" (TAHAR, BOUTELLIER, 2013, p. 688), surgiu na década de 1970[22], no contexto do processo de reforma do Estado, apresentando-se como contrapartida à administração pública burocrática (O'FLYNN, 2007), a qual, na ótica de Bresser-Pereira (1998, p. 49), mostrou-se "[...] lenta, cara, autorreferida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos".

Enquanto conjunto de técnicas e práticas – cujos fundamentos teóricos encontram respaldo na "[...]nova economia institucional, com foco na escolha pública, na teoria dos custos de transação e na teoria dos principais agentes" (HYNDMAN, LAPSLEY, 2016, p. 388), a

[22] No Reino Unido, iniciativas de cunho gerencial marcaram o governo de Margaret Thatcher já em 1979, contudo, o termo *New Public Management* (NPM) foi cunhado por Christopher Hood apenas nos anos de 1990, no artigo intitulado: A public management for all seasons?, publicado em 1991 (FUNCK, KARLSSON, 2020; HYNDMAN, LAPSLEY, 2016).

NPM introduziu na administração pública alguns dos elementos de gerenciamento típicos do cotidiano das empresas privadas, tais como: eficiência, eficácia, qualidade dos produtos/serviços, efetividade, flexibilidade, foco no resultado e governança (FUNCK, KARLSSON, 2020; HYNDMAN, LAPSLEY, 2016; TAHAR, BOUTELLIER, 2013). Com a NPM, almeja-se promover melhorias no desempenho das atividades estatais, ainda que no setor público a noção de desempenho não apresente o mesmo sentido daquele presente no setor privado.

Nessa esteira, a adoção pelo setor público de teorias e ferramentas do campo da gestão estratégica mostra-se tão indispensável quanto a aplicação das mesmas pelo setor privado, não só em razão da nova gestão pública, mas também em função das demandas, turbulências, incertezas e complexidades do campo da administração pública. Na compreensão de Piening (2013, p. 210), as "organizações do setor público (PSOs) são confrontadas com demandas para se tornarem mais eficientes e eficazes, especialmente devido aos crescentes cortes financeiros, à crescente demanda por serviços e ao impulso em direção ao gerenciamento relacionado ao desempenho".

Mesmo frente às necessidades e às exigências da contemporaneidade, ressalta-se que há limites para implementação de estratégias nas organizações públicas, tendo em vista às significativas peculiaridades que permeiam a administração pública, tais como: o objeto das ações estatais, a vinculação ao princípio da legalidade, o nível de influência política, a finalidade e a natureza da competição, as limitações orçamentárias e a capacidade de autoadministração.

Enquanto no setor privado as ações desenvolvidas pelas empresas se voltam às demandas do mercado consumidor, no qual a obtenção e a maximização do lucro para os donos/acionistas das empresas são tidas como premissas; no setor público, o objeto central da atuação da administração pública consiste no atendimento das necessidades da coletividade, enquanto finalidade precípua do Estado (PIENING, 2013; PABLO et al, 2007). Logo, "[...]o objetivo do trabalho gerencial no setor público é criar valor público, assim como o objetivo do trabalho gerencial no setor privado é criar valor privado" (MOORE, 2002, p. 55).

O valor público - malgrado seja um conceito multifacetado, que pode ser compreendido como a entrega à população de políticas públicas efetivas (BRASIL, 2017c; MINTROM, LUETJENS, 2017), perpassa pela gestão estratégica dos recursos de que dispõe a administração pública. Para Mintrom e Luetjens (2017, p. 171), "as escolhas estratégicas que os gestores públicos fazem e as ações que eles perseguem influenciam materialmente os resultados das políticas".

Por outro lado, o agir da administração pública sujeita-se a um conjunto de princípios, dentre os quais figura o princípio da legalidade, segundo o qual "[...]a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite" (DI PIETRO, 2016, p. 96), contexto que se contrapõe ao das relações entre os particulares, que são regidas pelo princípio da autonomia da vontade, permitindo-lhes fazer tudo o que a lei não proíbe (DI PIETRO, 2016).

Para além dos aspectos legais, a administração pública, na qualidade de instrumento de execução das ações governamentais, é constantemente impactada pelas decisões do governo de ocasião, que nem sempre gozam de critérios técnicos. As empresas que integram o setor privado também estão sujeitas às diretrizes políticas do governo. Contudo, são fatores externos às empresas, os quais podem ser neutralizados com maior facilidade, uma vez que o governo figura no rol dos *stakeholderes* naturais do mercado empresarial.

Outro aspecto que distingue o setor público do privado diz respeito à competição. No ambiente empresarial, a competição é vista como um aspecto natural. Contudo, esse grau de normalidade não é uma dedução lógica quando se trata do setor público, mesmo frente às situações em que o Estado atua na condição de empresário, seja por meio de uma empresa pública ou através de uma sociedade de economia mista. De acordo com Carvalho Filho (2017, p. 328), o Estado-empresário busca "[...]aliar uma atividade econômica à prestação de um serviço de interesse coletivo", por consequência, as organizações públicas não compartilham do mesmo nível de competição enfrentado pelas empresas com fins lucrativos (PIENING, 2013).

Isso acontece em função das distinções entre a noção de propriedade nos setores público e privado. Enquanto no primeiro, o proprietário é a população, que financia o funcionamento da administração pública, principalmente por meio dos impostos. No segundo, os proprietários são os empresários e são os seus clientes e os investidores que custeiam a manutenção dos negócios (PIENING, 2013).

Nesse sentido, o nível e a natureza da competição entre as organizações públicas e nas organizações públicas não são os mesmos do setor privado, uma vez que não há disputas por clientes, lucratividade, etc., havendo, quando muito, lutas pela participação no orçamento público, já que ele é por natureza um espaço de disputa. Para Abrucio e Loureiro,

> o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele, os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política (ABRUCIO, LOUREIRO, 2004, p. 89).

Por serem limitados e finitos, os recursos públicos não conseguem financiar todas as demandas da sociedade, de modo que, no processo de alocação, busca-se atender as ações prioritárias definidas pelo governo. Ocorre que as forças de poder existentes no aparelho do Estado, especialmente na vigência de governos de inspiração neoliberal não são iguais para todos (ANDRADE, 2019), havendo disparidades na distribuição dos recursos. Logo, há de um lado políticas públicas que são preteridas, camadas sociais que são desassistidas de serviços públicos; e, do outro lado, há agentes públicos, órgãos públicos e instituições públicas providos de benesses. Na compreensão de Mendes,

> os recursos são escassos e as necessidades da sociedade são ilimitadas. Logo, são necessárias escolhas no momento da elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento e naturalmente alguns setores serão mais beneficiados, de acordo com as ideias dominantes dos governantes daquele momento (MENDES, 2015, p. 51).

Assim, a capacidade de autoadministração dos órgãos e entidades que compõem a estrutura da administração pública não é plena. Esbarra, pois, nas restrições do orçamento público, nas amarras legais, nas forças políticas, etc. Difere, portanto, da autonomia desfrutada pelas empresas privadas. Para Hansen e Ferlie (2016, p. 4), é a autonomia administrativa "[...]que define os limites da ação estratégica". Ainda segundo os autores,

> na literatura de gestão estratégica do setor privado, a autonomia não é vista como um grande problema - provavelmente porque se espera que as empresas tenham autonomia para agir. No entanto, as organizações públicas podem ser restringidas por seu mandato (BRYSON, 2004). Os políticos decidem o grau de autonomia da organização, tradicionalmente destacado como uma restrição à estratégia na gestão pública (HANSEN, FERLIE, 2016, p. 4).

Tais singularidades ambientais e estruturais, no entanto, não têm o condão de afastar o desenvolvimento teórico e empírico da gestão estratégica na administração pública, antes funcionam como um sistema de freios, na medida em que controlam os aspectos teóricos metodológicos das abordagens do pensamento estratégico, impondo limites e a necessidade de ajustes, ao mesmo tempo que fomentam oportunidades. Nessa perspectiva, Hansen e Ferlie (2016, p. 14) defendem que "[...]a aplicabilidade da gestão estratégica no setor público depende do tipo de organização e do tipo de teoria da gestão estratégica".

Como apresentado anteriormente, uma das correntes teóricas da gestão estratégica trata-se do modelo de posicionamento estratégico de Porter, cuja aplicabilidade no ambiente das organizações públicas vem sendo constatada em estudos empíricos. Hansen e Ferlie (2016, p. 9), por exemplo, citam a experiência das escolas públicas secundárias da Dinamarca, as quais competem entre si para ter acesso a um maior orçamento, uma vez que o vulto de recursos depende do número de alunos que passam no exame vestibular. Segundo os autores,

> embora as escolas secundárias ainda sejam de propriedade pública, financiadas e limitadas por seu mandato, um modelo de posicionamento estratégico pode ser aplicado, porque cada escola agora tem uma opção de como se posicionar na 'indústria' das escolas secundárias: por exemplo, eles podem se diferenciar oferecendo orientações específicas de estudo ou até se fundir com faculdades de negócios ou outras escolas secundárias. Além disso, eles competem com outras escolas secundárias, não para obter lucro apropriado, mas para o número de alunos que influencia seu orçamento. Portanto, embora as escolas não sejam voltadas para o lucro, elas se concentram na apropriação dos alunos (HANSEN, FERLIE, 2016, p. 9).

Os autores também apontaram para a aplicação da RBV nas organizações públicas, tomando como exemplo os Centros de Ciências da Saúde Acadêmicas (AHSCs) do Reino Unido. A política implementada objetivava "[...]acelerar a difusão dos resultados da pesquisa clínica básica nos serviços locais de saúde" (HANSEN, FERLIE, 2016, p. 10). Para tanto, foi necessário desenvolver uma nova estrutura organizacional, a fim gerenciar os dados obtidos, transformando-os em informações relevantes para a política de saúde inglesa. De acordo com Hansen e Ferlie (2016, p. 13-14),

> do ponto de vista da RBV, a competência coletiva dessas organizações na construção de uma base de pesquisa de destaque internacional em suas principais áreas de pesquisa e na mobilização efetiva para que ela se traduza rapidamente em uma prática clínica aprimorada será fundamental para o sucesso a longo prazo.

No que tange à aplicação da abordagem das capacidades dinâmicas no contexto da administração pública, Piening (2013) esclarece inicialmente que, a despeito das diferenças entre os setores público e privado, as organizações públicas, assim como as empresas com fins lucrativos, "[...]funcionam como uma coleção de recursos e rotinas organizacionais destinadas a cumprir iniciativas de políticas e fornecer serviços" (PIENING, 2013, p. 218). Logo, a utilização dos aspectos teóricos dessa abordagem também encontra espaço na administração pública.

Não se trata de uma aplicação irrestrita. A abordagem das capacidades dinâmicas foi desenhada para um ambiente de mercado, o qual está exposto à: competição, redução de custos, eficiência operacional, eficácia organizacional, inovação, vantagem competitiva, etc. Embora alguns desses elementos de mercado estejam sendo incorporados à administração pública, outros (como, por exemplo, a noção de vantagem competitiva) são afastados pelo objeto, a finalidade e a natureza das ações estatais, inviabilizando a aplicabilidade da abordagem em sua plenitude. Nessa esteira, Piening (2013, p. 218) esclarece "[...]que a abordagem das capacidades dinâmicas é, em princípio, aplicável à análise do comportamento organizacional no setor público".

Quanto a isso, são exemplos de pesquisas empíricas que utilizaram os ensinamentos teóricos da abordagem das capacidades dinâmicas no setor público os estudos de: Silva Santos (2018), Marchi et al (2018), Maranhão e Echevenguá (2015), Souza (2014) e Pablo et al. (2007).

Partindo da perspectiva das capacidades dinâmicas apresentada por Eisenhardt e Martin (2000), o estudo de Silva Santos (2018) tratou da análise de como as capacidades dinâmicas contribuem para a informação contábil-fiscal em duas prefeituras municipais do Paraná.

As pesquisas de Marchi et al. (2018) e Maranhão e Echevenguá (2015) trataram da identificação das capacidades dinâmicas desenvolvidas por uma instituição pública de ensino superior e por uma organização militar da Marinha do Brasil, respectivamente.

O trabalho de Souza (2014) debruçou-se sobre a atividade de controle de compras e licitação sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU) e buscou analisar o aprendizado vinculado a capacidades dinâmicas para a gestão de capacidades de auditoria e fiscalização desse órgão de controle.

O estudo de Pablo et al. (2007) concentrou-se em uma organização de saúde do setor público do Canadá que, apesar das limitações orçamentárias, deveria cumprir as metas de assistência médica estabelecidas pelo Governo. A pesquisa, portanto, buscou explicar como os gestores utilizaram as capacidades dinâmicas como abordagem estratégica para melhorar o desempenho da organização neste contexto de escassez de recursos.

Compreende-se, por conseguinte, que a abordagem das capacidades dinâmicas fornece substratos para a análise da maneira como a administração pública modifica as suas rotinas e mobiliza os seus recursos para: adaptar-se às mudanças do ambiente, buscar maior eficácia e efetividade da gestão e dos serviços prestados, gerenciar os recursos disponíveis, implementar tecnologia da informação, sistematizar a tomada de decisão, coordenar atividades, comunicação e aprendizado.

Embora aplicáveis ao ambiente público, as “capacidades dinâmicas são incorporadas em contextos e só podem ser estudadas como tal” (PIENING, 2013, p. 217). A esse respeito, ao utilizar as capacidades dinâmicas como lente teórica para analisar o objeto estudo de caso, é indispensável adequar os seus ensinamentos ao campo de estudo.

3.3.2 As capacidades dinâmicas nas universidades e nas políticas públicas

As universidades públicas, assim consideradas em função da relação de natureza jurídico-administrativa que mantêm com o Estado, não estão ilesas às diretrizes da nova gestão pública, às pressões governamentais e às limitações dos recursos públicos. De sorte que, na contemporaneidade, o ambiente no qual se insere essas instituições de ensino se encontra

marcado por maiores exigências nos campos da eficiência, da *accountability*, do desempenho, da diversificação das fontes de financiamento, do empreendedorismo, da inovação, da priorização das demandas concorrentes e conflitantes, da gestão estratégica dos recursos disponíveis, da criação de valor público (TEECE, 2018b; BRUNNER, 2014).

No Brasil, medidas como o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras (FUTURE-SE),[23] o novo modelo de distribuição de bolsas de estudos no âmbito da pós-graduação,[24] o contingenciamento de recursos públicos destinados às instituições de ensino e pesquisa[25] e às pressões dos governantes, da sociedade e do mercado produtivo refletem o contexto contemporâneo das universidades públicas brasileiras.

Tais fatos revelam a necessária problematização dos novos caminhos a serem trilhados pelas universidades públicas, principalmente no tocante à gestão dessas organizações, sendo premente não só o uso estratégico das capacidades organizacionais disponíveis, como também o desenvolvimento de novas capacidades, a fim de gerenciar as ameaças e as oportunidades, alocando estrategicamente os recursos, reconfigurando processos gerenciais e organizacionais e transformando estruturas e culturas organizacionais.

Ao discorrer sobre a aplicação das capacidades dinâmicas no contexto das universidades (públicas e privadas), Teece (2018b, p. 92) aponta que,

> as universidades, como as empresas privadas, operam em um ambiente sujeito a mudanças imprevisíveis. As universidades públicas, em particular, enfrentam uma profunda incerteza causada em parte por mudanças no orçamento do estado, novos requisitos de governança e, ocasionalmente, interferência política.

Naturalmente que as universidades, particularmente às públicas, apresentam certas características que as distinguem das empresas com fins lucrativos, de tal forma que a gestão

[23] O FUTURE-SE trata-se de uma proposta do MEC, na vigência do governo Bolsonaro, apresentada às IFES em julho de 2019, que tem entre outros objetivos: fomentar o financiamento privado e a cultura empreendedora no âmbito das IFES. Considerando que a adesão ao FUTURE-SE é facultativa, a maioria das IFES, após análise e debate junto à comunidade acadêmica, decidiram pela não adesão ao programa, em função, sobretudo da perda de autonomia universitária, administrativa e financeira, bem como em função da inconstitucionalidade de vários dispositivos da proposta. A proposta inicial do programa passou por diferentes versões (dadas às críticas apresentadas pelas IFES), sendo a última submetida à apreciação da Câmara dos Deputados em junho de 2020, por meio do projeto de lei nº 3076/2020. Desde dezembro de 2020, o projeto aguarda formação de comissão especial, de modo que até o encerramento desta pesquisa o FUTURE-SE se configura apenas como uma proposta, embora largamente criticada pela comunidade acadêmica (BRASIL, 2020; UFBA, 2019).

[24] O novo modelo de distribuição de bolsas de pós-graduação foi estabelecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - fundação pública vinculada ao MEC-, a partir de fevereiro de 2020, por meio das portarias nº 18-21, de 20 fevereiro de 2020, as quais foram alteradas pela portaria nº 34, de 9 de março do mesmo ano. Os fatores de ponderação a serem adotados pela CAPES para alocar as bolsas são: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e a média de discentes titulados.

[25] Especialmente a partir da vigência do novo regime fiscal, instituído pela emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

de uma instituição dessa natureza tende a ser mais complexa, o que não inviabiliza o desenvolvimento de práticas de gestão alinhadas ao pensamento estratégico. Para Teece (2018b, p. 92-93),

> as universidades são, de fato, grandes empresas. Mas, embora precisem ser gerenciadas de maneira mais comercial, elas não podem e não devem ser executadas exatamente da mesma maneira que um negócio. [...]. No entanto, isso não quer dizer que as universidades não se beneficiem das ferramentas e estruturas modernas de gerenciamento. Dada a complexidade e a escala de suas operações, essas ferramentas são essenciais para ajudar a orientar sua alocação de recursos e atenção.

Não obstante a missão inicialmente estabelecida para a estrutura das capacidades dinâmicas, qual seja, a análise do desempenho das empresas com fins lucrativos que operam em mercados extremamente competitivos e estão expostas a mudanças tecnológicas, o conjunto teórico da abordagem desenvolveu-se e encontrou espaço nas organizações do setor público e nas universidades. Quanto às universidades, Teece (2018b, p. 95) esclarece que,

> a estrutura de capacidades dinâmicas aplicada em um contexto universitário aconselha que os principais líderes devem verificar e interpretar seus ambientes externos e internos; desenvolver novas abordagens para aproveitar oportunidades e enfrentar desafios, como novos mandatos; e orientar a universidade através das transformações necessárias. A estrutura destaca a importância de uma perspectiva estratégica e prospectiva.

Nas universidades federais brasileiras, as complexidades e os desafios que atingem a gestão podem ter relação com múltiplos fatores, tais como: a dependência dos recursos do Governo Federal (os quais mostram-se insuficientes tanto para manutenção das atividades fins e meio, como para investimentos em infraestrutura), a diversidade de *stakeholders* (estudantes, professores, técnicos administrativos, governo, mercado de trabalho, empresas terceirizadas, fornecedores), os excessos da burocracia (a legislação que trata da contratação de compras e serviços, por exemplo, aplica-se à toda administração pública, de forma indistinta, o que inviabiliza a flexibilização para o contexto da gestão universitária) e a função social que cabe a essas instituições (tendo em vista os níveis de desigualdades social e econômica da população) (TEECE, 2018b).

Tais complexidades e desafios alcançam a gestão das políticas públicas implementadas no âmbito das universidades federais, especialmente no que tange às ações de AE, cuja demanda tem crescido ao longo dos anos, consoante descrito anteriormente.

As políticas públicas podem ser concebidas como decisões políticas que, ao serem executadas pelo poder público, buscam atender às demandas da sociedade, cooperando com a resolução de problemas compreendidos como sendo de interesse da coletividade (CHRISPINO, 2016; JANNUZZI, 2016; SECCHI, 2013).

Nesse quesito, a AE, ao se estruturar enquanto política, por meio do PNAES, busca assegurar aos universitários vulneráveis socioeconomicamente condições de permanência na instituição de ensino, minorando os problemas de evasão e retenção e contribuindo para o processo de democratização do ensino superior.

O processo formativo das políticas públicas - comumente apresentado como um ciclo, composto por etapas ou fases-, baseia-se, na perspectiva de Secchi (2013), em sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A gestão da política pública *per se* diz respeito à fase de implementação, que, de acordo com Secchi (2013, p. 55), "é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações".

A compreensão da fase ou etapa de implementação revela que a tomada de decisão é um dos seus elementos constitutivos, cabendo aos gestores e operacionadores da política desenvolver estratégias que visem a solução dos problemas públicas pautando-se na eficiência, na eficácia e na efetividade. É na implementação que as intenções políticas são convertidas em ações (SECCHI, 2013; SOUZA, 2018), que os burocratas[26] escolhem como as intervenções devem ser executadas (LOTTA, 2012; SECCHI, 2013), que os desafios dos implementadores são identificados (LIMA; DAVEL, 2018), que as lacunas das decisões governamentais - registradas nos atos instituidores das políticas - transformam-se em obstáculos.

Na compreensão de Costa e Bronzo (2012, p. 50-51), a implementação

> [...]envolve a mobilização de recursos de poder, de conhecimento (marco analítico), recursos organizacionais e institucionais (marco organizacional), além de estratégias para manter ou ampliar a legitimidade da intervenção. O papel da gestão- e portanto, da fase da implementação – é justamente combinar e mediar esses recursos, para converter as intenções em produtos, supondo-se que esses gerarão efeitos e impactos esperados.

Ainda segundo os autores, uma política pública compõe-se de quatro dimensões: o padrão normativo (instrumento legal que consubstancia a razão de existência da política), o marco analítico (estudo que identifica o problema pública e sua solução), o modelo de organização (trata da "[...]maneira como se distribuem responsabilidades, capacidades e mecanismos de decisão e de coordenação das ações, definição de processos de trabalho, estrutura organizacional" (2012, p. 52) e o modelo de gestão, que

> [...]tem a ver com a administração dos recursos, formação e gestão das equipes de trabalho, maior ou menor flexibilidade em relação às mudanças no contexto em que se opera, a maneira de se relacionar com o entorno, a maior ou menor disposição para

[26] Secchi esclarece que o termo "burocrata", na concepção das ciências políticas, diz respeito aos funcionários públicos (SECCHI, 2013).

> inovação, para experimentação e para a participação, entre outros fatores (COSTA, BRONZO, 2012, p. 52).

Frente ao exposto, a estrutura teórico-conceitual das capacidades dinâmicas torna-se relevante também para o campo da gestão das políticas das políticas, particularmente às políticas de AE.

Muito embora as capacidades dinâmicas, na perspectiva de Teece (2018b; 2018a; 2017; 2016; 2014a), tenham sido concebidas como competências de nível superior, a estrutura da abordagem contempla capacidades estruturantes. Nesse sentido, ao utilizar os ensinamentos da abordagem, parte-se do pressuposto de que as universidades devem adaptar os seus processos e mobilizar os seus recursos frente às mudanças do ambiente (interno e externo) com vistas à manutenção, ampliação e inovação dos serviços prestados.

A gestão das políticas de AE, portanto, demanda que as universidades desenvolvam capacidades comuns (conferindo eficiência à política) e capacidades dinâmicas (dotando a política de eficácia e efetividade).

Se, na visão de Teece (2018a; 2018b; 2017; 2016; 2014a), as capacidades inferiores tratam das funções de natureza administrativa, operacional e de governança, é claramente possível percebê-las no contexto da implementação de uma política pública, uma vez que essa fase pressupõe a existência de rotinas de aquisição e gestão de materiais, prestação de serviços e instrumentos que propiciem a avaliação, o monitoramento e o controle dos programas, ações, produtos e tarefas.

Por outro lado, se gerenciar as ameaças e as oportunidades, aproveitar as oportunidades e alinhar a estrutura e a cultura organizacional são compreendidas como capacidades de ordem superior, identificá-las no constructo da gestão das políticas públicas também é factível. No contexto das políticas de AE, verifica-se que a procura pelos serviços da área é crescente, embora os recursos de diferentes ordens sejam limitados, levando as universidades a escolherem entre grupos de demandantes e de despesas, conforme a prioridade. Em outro sentido, as próprias universidades possuem mecanismos que podem propiciar a existência de fontes alternativas de recursos, as quais podem ser aproveitadas para complementar os recursos destinados pelo governo federal. Além disso, as universidades possuem autonomia, ainda que limitada, para implementar políticas organizacionais que realinhem a estrutura e a cultura organizacional.[27]

[27] A autonomia universitária, assegurada pela Constituição Federal de 1988 (art. 207), bem como pela Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96, art. 53 – 54), abrange à de natureza "didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial" (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, há espaço para o emprego da estrutura teórico-conceitual da abordagem das capacidades dinâmicas no ambiente universitário, não só em relação a circunstâncias macro (a gestão da universidade em sua totalidade), mas também no tocante aos aspectos micro, ou seja, os subsistemas que compõem a estrutura das universidades, em particular a gestão das políticas públicas de AE.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O esclarecimento dos procedimentos metodológicos utilizados na elaboração da presente dissertação tem início com a delimitação da pesquisa. Nesse quesito, é importante registrar que o estudo teve como objetivo analisar a gestão do Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pernambuco, *campus* Joaquim Amazonas, no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil, com auxílio da abordagem das capacidades dinâmicas, no período de 2014 a 2019, a partir de determinados aspectos gerenciais e estratégicos.

Assim, à pesquisa não coube analisar os aspectos relacionados à produção e distribuição das refeições, tendo em vista que a execução de tais atividades é de responsabilidade da empresa terceirizada. Antes, buscou-se analisar a gestão do restaurante do *campus* Joaquim Amazonas que cabe à UFPE,[28] contemplando o planejamento da contratação da empresa terceirizada, a seleção do fornecedor das refeições, a gestão do contrato administrativo, a coordenação e o gerenciamento dos recursos tangíveis e intangíveis e as capacidades organizacionais.

O estudo limitou-se à gestão do restaurante entre 2014 e 2019, em função da disponibilidade de dados e informações sobre o objeto estudado, bem como em razão desse período ser marcado por mudanças e problemas significativos na gestão da unidade.

4.1 ABORDAGEM

No campo das ciências sociais, as pesquisas podem desenvolver-se seguindo uma abordagem predominantemente qualitativa – busca nos discursos dos sujeitos participantes do estudo informações que possam responder a questão de pesquisa, levando-se em consideração os aspectos subjetivos que circundam o indivíduo e o ambiente no qual está inserido. Para tanto, proporciona aos participantes um maior grau de abertura no desenvolvimento das suas respostas - ou quantitativa – fundamenta-se nos dados numéricos para encontrar respostas generalizáveis (estatisticamente) do fenômeno estudado, desconsiderando, portanto, os aspectos subjetivos da natureza humana, bem como as situações não padronizadas pelo pesquisador (FLICK, 2013).

Considerando tais distinções, bem como os objetivos propostos no presente trabalho, adotou-se a abordagem qualitativa como substrato para responder à questão de pesquisa, apoiando-se nos ensinamentos de Flick (2009). Na chamada pós-modernidade, as relações sociais estão alicerçadas em pluralizações, exigindo-se cada vez mais do campo social

[28] Desde que foi reinaugurado, em 2011, o RU foi gerenciado por profissionais da área de nutrição, tendo em vista que se trata de atividade privativa desse profissional, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 8.234, de 17 de setembro de 1991: "Art. 3º São atividades privativas dos nutricionistas: II - planejamento, organização, direção, supervisão e avaliação de serviços de alimentação e nutrição" (BRASIL, 1991).

pesquisas ancoradas em abordagens que levem em consideração tais contextos sociais (FLICK, 2009). Assim, fez-se necessário analisar a complexidade que envolve a gestão de um RU, para além dos aspectos numéricos e das casualidades que caracterizam a abordagem quantitativa, no intuito de fazer interpretações mais próximas da realidade observada.

Ressalta-se, no entanto, que a priorização dos aspectos qualitativos não implicou na dispensa das informações transmitidas pelos números, de sorte que os mesmos permearam o desenvolvimento da presente pesquisa, sendo analisados sob a perspectiva da abordagem qualitativa, ou seja, considerou-se o contexto das significações que os envolveram.

4.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Alinhando-se às características da abordagem qualitativa, empregou-se como procedimentos operacionais de coleta de dados a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas.

A análise documental, na perspectiva de Cellard (2008, p. 295),

> [...]trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida.

Entende-se por documento ou fonte tudo aquilo que se encontra registrado e testifica um fato, faz parte desse rol os textos escritos e os documentos iconográficos e cinematográficos (CELLARD, 2008). Para Flick (2009, p. 235), “nas instituições, os documentos são destinados ao registro das rotinas institucionais e, ao mesmo tempo, ao registro da informação necessária para a legitimação da maneira como as coisas são feitas nessas rotinas”.

No que se refere ao RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, os dados e as rotinas encontram-se registrados, de modo disperso, em um conjunto de documentos, não havendo no âmbito da gestão do restaurante relatórios gerenciais que cuidem da consolidação dessas informações, conforme levantamento realizado.

Nesse quesito, considerando o objeto e os objetivos da pesquisa, foram analisados previamente: os relatórios de gestão da UFPE (exercícios 2014 - 2019); os editais de pregão eletrônico nº 16/2014 e nº 22/2019, que tratam da seleção da empresa responsável pela prestação de serviços de produção e distribuição de refeições no RU; os contratos administrativos nº 032/2014 e nº 18/2019, que tratam da contratação de empresa para o fornecimento de refeições no âmbito do RU; o termo de referência do edital de pregão eletrônico nº 22/2019; o projeto básico de adesão à ata de registro de preços nº 05/2018, vinculada ao pregão eletrônico nº 06/2018 da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); o

relatório de auditoria da gestão do RU do ano de 2019, elaborado pela Unidade de Auditoria Interna (AUDINT) da UFPE; os relatórios de auditoria anual de contas da UFPE (exercícios 2015 – 2017), elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU) e os relatórios UFPE em números (anos 2016-2019); os Planos de Desenvolvimento Institucional – PDI (2009-2013; 2014-2018 e 2019-2023); os atos normativos da instituição (Estatuto e Regimento da UFPE, Resolução nº 15/2019 – que regulamenta a política de AE da UFPE – e a portaria nº 15/2019 – que altera a estrutura organizacional da Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis).

Após a pré-análise, constituiu o *corpus* de documentos que foram analisados na pesquisa, em função da pertinência das informações: os relatórios de gestão da UFPE (exercícios 2014 - 2019); os contratos administrativos nº 032/2014 e nº 18/2019; o relatório de auditoria da AUDINT; o relatório de auditoria anual de contas da UFPE (exercício 2017); o projeto básico de adesão à ata de registro de preços nº 05/2018 e o edital de pregão eletrônico nº 22/2019. Os demais documentos pré-analisados foram descartados, uma vez que não foram encontrados dados e/ou informações relevantes e confiáveis que tratassem da gestão do RU/UFPE.

Assim, considerando os ensinamentos de Cellard (2008) e Flick (2013), com base nas fontes selecionadas, buscou-se localizar e extrair dados e informações acerca da gestão do RU/UFPE que, ao serem examinados a luz da abordagem qualitativa, contribuíram para a compreensão do fenômeno estudado.

Já quanto às entrevistas semiestruturadas que, de acordo com Flick (2013, p. 114), basearam-se "[...]em um guia da entrevista com – algumas vezes – tipos diferentes de perguntas a serem respondidas de um modo em maior ou menor grau aberto e extensivo", objetivando coletar dados mais detalhados sobre a gestão do RU/UFPE, a fim de esclarecer informações constantes nos documentos apreciados, bem como preenchendo suas lacunas.

O *corpus* de entrevistados foi composto por dois gestores da PROAES, ambos escolhidos intencionalmente, em razão das atividades por eles desempenhadas junto à gestão do RU. Os entrevistados foram identificados pelas letras X e Y, no intuito de que suas verdadeiras identidades ficassem preservadas.

O sujeito X ingressou na UFPE há cerca de nove anos, na carreira de docente, possuindo graduação, mestrado e doutorado na área de nutrição. Na PROAES, o sujeito exerce função de gestão relacionada ao RU há seis meses[29] (considerando o período em que foi realizada a

[29] Embora estivesse à frente da gestão do RU há pouco tempo, X foi incluído no rol dos entrevistados pelo critério de acessibilidade, dado que não foi possível realizar entrevistas com servidores que ocuparam a função em momentos anteriores ao sujeito X, mesmo diante de diversas tentativas realizadas pelo pesquisador.

entrevista), mas já exerceu outras funções gerenciais em outras áreas da universidade. No que se refere ao RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, o entrevistado X atua no processo licitatório (responsável pela contratação da empresa terceirizada que fornece a alimentação), na gestão do contrato da empresa prestadora dos serviços de produção e distribuição de alimentos, além de responder pela direção das políticas e atividades direcionadas aos estudantes usuários do RU.

Já o entrevistado Y ingressou na UFPE há pouco mais de sete anos, no cargo de assistente em administração (carreira de técnico-administrativos em educação), sendo graduado em agronomia e especialista em gestão e liderança universitária. O sujeito Y também exerce função de gestão na PROAES (relacionada ao RU), há aproximadamente sete anos (considerando o período em que foi realizada a entrevista). Quanto às principais atividades que desempenha e que estão relacionadas ao RU, o entrevistado Y também atua no processo licitatório que leva à contratação da empresa responsável pelo fornecimento das refeições, além de realizar o acompanhamento e a execução financeira do contrato com a empresa terceirizada.

Em função da pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, fato que culminou com a suspensão das atividades presenciais da UFPE, as duas entrevistas semiestruturadas ocorreram por *e-mail*, seguindo o roteiro do Apêndice A.

Os sujeitos X e Y foram previamente contatados, via e-*mail*, no dia 06 de abril de 2020. As perguntas integrantes do Apêndice A foram enviadas aos endereços de *e-mail* dos entrevistados, no dia 13 de abril de 2020. A maior parte das perguntas foram respondidas pelos entrevistados, que as enviaram por *e-mail*, no dia 27 de abril de 2020. Algumas das respostas recebidas suscitaram o desenvolvimento de perguntas complementares (que não constam do apêndice A), as quais foram enviadas novamente por *e-mail* aos entrevistados.

4.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Considerando o tipo de questão de pesquisa proposto, assim como a contemporaneidade da temática analisada e a ausência de controle que o pesquisador tem sob os participantes, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso, o qual, no entendimento de Yin (2001, p. 32), consiste em “[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

4.4 UNIVERSO PESQUISADO E OBJETO DE PESQUISA

Originada da federalização da Universidade do Recife (como pode ser verificado no Anexo A), a qual foi criada em 1946 pelo decreto-lei nº 9.388, a UFPE constitui-se atualmente dos *campus*: Joaquim Amazonas e Centro (ambos localizados na cidade do Recife/PE), Vitória de Santo Antão (situado na cidade de Vitória de Santo Antão/PE) e Agreste (localizado no município de Caruaru/PE) (UFPE, 2018a).

De acordo com o Estatuto da UFPE, integram a Reitoria – "[...] órgão de administração geral" (UFPE, 2018a, p. 12) - as Pró-Reitorias, as quais atuam nas "[...] áreas específicas do ensino, da pesquisa, da extensão, do planejamento, do orçamento, das finanças, da gestão de pessoas, da gestão administrativa, dos assuntos estudantis e da comunicação e tecnologia da informação" (UFPE, 2018a, p. 14).

Nesse sentido, na UFPE, o órgão responsável pela gestão da AE é a PROAES, criada em 2011, em substituição à Diretoria de Assistência Estudantil (DAE)[30] da Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROCAD) (UFPE, 2019g; 2015; 2010). A PROAES

> [...]tem por missão promover e consolidar políticas de gestão da vida acadêmica em suas diversas dimensões; qualificadas em ações multidisciplinares nos eixos da assistência estudantil, da cultura, do lazer e das atividades esportivas, com o objetivo de prover a igualdade de oportunidades aos estudantes da UFPE (UFPE, 2019a, p. 5).

Através das suas ações,

> A PROAES busca ampliar as condições para permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimizando os efeitos das desigualdades sociais e regionais, com o objetivo de conclusão do curso superior, reduzindo as taxas de retenção e evasão escolar, contribuindo democraticamente para a promoção da inclusão social pela educação (UFPE, [2019]b, p. 68).

À PROAES cabe, portanto, a execução da Política de Assistência Estudantil (PAE) da UFPE, a qual foi regulamentada até 09 de outubro de 2019 pela resolução nº 01/2016 e, a partir de 10 de outubro pela resolução nº 15/2019,

> [...]tem por finalidade assegurar aos estudantes regularmente matriculados em curso de graduação, na modalidade presencial, e de comprovada vulnerabilidade socioeconômica, condições de permanência na educação superior" (UFPE, 2019c, p. 28).

No âmbito da PAE, a PROAES desenvolve os programas de moradia estudantil, bolsa de AE, alimentação, bolsa permanência (MEC), atenção à saúde, apoio pedagógico e o programa estudante convênio de graduação - Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino

[30] A DAE respondeu pela implementação de ações e programas de assistência estudantil na UFPE como, por exemplo: apoio financeiro à participação de alunos em eventos estudantis, moradia estudantil, bolsas de apoio estudantil destinadas aos alunos carentes e a poio à instrumentalização técnica dos estudantes do curso de odontologia (UFPE, 2010).

Superior (MEC); além das concessões dos auxílios creche e emergencial (UFPE, 2019c). A Tabela 2 apresenta o total de alunos assistidos e o volume de recursos financeiros envolvidos nas ações de AE da UFPE entre 2015 e 2018.

ANO	TOTAL DE ALUNOS ASSISTIDOS	TOTAL DE RECURSOS ENVOLVIDOS	
2015	8.488	R$	2.130.023,09
2016	8.305	R$	38.411.872,84
2017	8.010	R$	33.914.688,98
2018	8.011	R$	34.304.127,48

Tabela 2-Alunos assistidos e recursos financeiros envolvidos (2015-2018)
Fonte: Elaborado pelo autor (2021, com base em UFPE (2019i; 2018c; 2017; 2016b)

Para execução dos programas, serviços e auxílios que estão sob a sua responsabilidade, a PROAES conta com uma estrutura administrativa[31] formada pelo Gabinete (Secretaria, Coordenação Administrativa, Coordenação Financeira e de Compras e Coordenação de Infraestrutura), pela Diretoria de Assistência Estudantil (Secretaria, Coordenação do Núcleo de Atenção à Saúde do Estudante, Núcleo de Atenção à Saúde do Estudante –NASE-, Núcleo de Assistência ao Estudante-NAEST- e Casas dos Estudantes Universitários - CEU's), pela Diretoria de Alimentação e Nutrição (Setor Administrativo e Restaurantes Universitários) e Diretoria de Esportes, Lazer e Cultura (Secretaria, Núcleo de Apoio a Eventos e Espaço de Cultura e Convivência Estudantil - ECCE) (UFPE, 2019a).

É no âmbito da Diretoria de Alimentação e Nutrição que se desenvolve o Programa de Alimentação, o qual contempla os dois RUs da instituição existentes até a conclusão da pesquisa, o RU do *campus* Joaquim Amazonas (localizado em Recife/PE e objeto do estudo) e o RU do Centro Acadêmico do Agreste – CAA (sediado em Caruaru/PE).[32]

No *campus* Joaquim Amazonas, o RU atua tanto como instrumento de política de permanência estudantil como no campo da formação profissional, sobretudo no âmbito do curso de Nutrição da UFPE. Enquanto ação da AE, o RU tem como objetivo: "fornecer refeições que supram necessidades nutricionais básicas de uma coletividade sadia, atendendo aos princípios de uma alimentação saudável e com qualidade higiênico-sanitária" (UFPE, 2019h, p. 2).

[31] Até setembro de 2019 a estrutura da PROAES tinha a seguinte configuração: secretaria, coordenação administrativa, coordenação financeira e de compras, coordenação de infraestrutura, coordenação administrativa do Núcleo de Atenção à Saúde dos Estudantes (NASE), Diretoria de Esporte, Lazer e Cultura (DELC) e Diretoria do Restaurante Universitário (DRU). A estrutura da Pró-Reitoria foi alterada pela portaria normativa nº 15, de 13 de setembro de 2019.

[32] O RU do CAA foi inaugurado em março de 2017 (UFPE, [2019]f; 2018) e em razão disso e da sua localização não foi incluído no presente estudo.

A atual estrutura do RU/UFPE do *campus* Joaquim Amazonas, apesar de inaugurada apenas em 2011, não é o primeiro RU da instituição, posto que a concepção de um RU no *campus* remonta a década de 1950, ainda no contexto da Universidade do Recife.

De acordo com reportagem do jornal Diario de Pernambuco de 1952, a ideia de instalação de um RU na cidade universitária partiu do Diretório Central dos Estudantes e contou com o apoio do primeiro reitor da universidade, prof. Joaquim Amazonas, do governador Agamenon Magalhães e do ministro da educação Simões Filho (DIARIO DE PERNAMBUCO, 1952).

O processo de construção do RU teve início em 1959 e foi concluído em 1965 (DIARIO DE PERNAMBUCO, 1965; 1959). O prédio localizava-se na zona residencial da cidade universitária, a qual contemplava: "casa do Estudante, Restaurante Universitário, Casa da Universitária, os grandes edifícios de apartamentos para professores e residências dos funcionários" (DIARIO DE PERNAMBUCO, 1958, p. 22).

Ao longo dos anos que se seguiram, após o início do seu funcionamento, o primeiro RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, passou por diversos problemas. As precárias condições de higiene do estabelecimento, as longas filas, a qualidade e os preços das refeições eram as reclamações mais recorrentes dos estudantes (DIARIO DE PERNAMBUCO, 1983; 1980a; 1979). Soma-se a isso a insuficiência de recursos financeiros para manter o restaurante, tanto no que tange ao fornecimento das refeições, como no que se refere à estrutura física e operacional (DIARIO DE PERNAMBUCO, 1980b).

A falta de recursos contribuiu para o fechamento da unidade, provisoriamente em 1980 (DIARIO DE PERNAMBUCO, 1980b; 1980c) e definitivamente em 1995 (MACHADO, 2011). Entre 1995 e 2010 o *campus* Joaquim Amazonas esteve desprovido do restaurante universitário (MACHADO, 2011; UNIVERSIA, 2004). No antigo prédio do RU passou a funcionar a sede do Núcleo de Empreendedorismo em Ciência, Tecnologia e Artes (NECTAR) da UFPE (SIEBRA, 2008; UNIVERSIA, 2004).

A estruturação de um novo RU deu-se durante a gestão do reitor Amaro Henrique Pessoa Lins (2003-2011). Projetado pelo arquiteto Ênio Eskinazi (SIEBRA, 2008), o RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, foi construído com recursos liberados pelo MEC (UNIVERSIA, 2004) e no âmbito do projeto de implementação do REUNI na UFPE (UFPE, 2015), sendo inaugurado no dia 28 de fevereiro de 2011 (UFPE, 2020b; CARDOSO et al., 2018; SANTOS, 2016; CARDOSO, 2016; MACHADO, 2011).

Nos primeiros três anos de funcionamento, o novo restaurante atendeu à comunidade estudantil da UFPE apenas com dois tipos de refeições: almoço e jantar. O desjejum foi

incorporado ao rol das refeições apenas em 2014 e o lanche noturno em 2019, contudo, nem todos os usuários do restaurante tinham acesso a esses tipos de refeições.

Desde 2011, as atividades de produção e distribuição de refeições no âmbito do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, cabem a empresas terceirizadas, contratadas mediante licitação, na modalidade pregão eletrônico, conforme demostra o Quadro 1.

PERÍODO	PROCESSO ADMINISTRATIVO	PREGÃO ELETRÔNICO	CONTRATO	EMPRESA
2011-2013	23076.001872/2009-53	98/2010	25/2011	Du Chef
2014-2019	23076.029819/2012-12	16/2014	032/2014	Casa de Farinha
2019-2020	----------[33]	006/2018	18/2019	Verde Mar
2020-2023	23076.023335/2018-55	22/2019	09.445.502/0001-09	Soluções Serviços Terceirizados-EIREL

Quadro 1- A terceirização no RU/UFPE - *campus* Joaquim Amazonas
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em UFPE (2020b, 2019d, 2014b)

Consoante esclarecimentos tecidos no espaço dedicado ao desenvolvimento do tema da pesquisa, frente aos modelos de gestão operacional dos RUs, muitas instituições têm optado pela terceirização. A UFPE, assim como as demais IFES que adotam o modelo de gestão operacional terceirizada, não possui servidores efetivos para executar esse tipo de serviço (como, por exemplo: cozinheiro, auxiliar de cozinha, açougueiro, copeiro)[34] nem a administração pública e os instrumentos normativos que regem as suas atividades são flexíveis o suficiente para atender as necessidades demandadas pelo serviço de produção e distribuição de refeições (que inclui a aquisição de insumos e a manutenção de equipamentos), de modo que a terceirização das atividades finalísticas do RU mostra-se oportuna.

Não obstante a execução terceirizada das atividades fins do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, a UFPE conta com setores especializados que tratam de planejar a contratação da empresa terceirizada, realizar o processo licitatório para escolha da empresa, gerenciar o contrato administrativo e ajustar e desenvolver capacidades organizacionais, conforme exposto anteriormente.

4.5 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Os dados obtidos com os instrumentos de coleta utilizados na pesquisa foram tratados e analisados com fundamento na adaptação e simplificação da *Soft System Methodology* (SSM),

[33] Não há processo administrativo, tendo em vista que a contratação foi feita mediante adesão à ata de registro de preços de outra instituição, a ser esclarecido na seção 5.

[34] O RU/UFPE dispõe de nutricionistas, mas esse profissional responde pelo planejamento do cardápio, pela fiscalização das atividades executadas pela empresa responsável pelo fornecimento das refeições e pela gestão (alguns exercem função de coordenação e direção).

que, ancorando-se na visão sistêmica de análise dos fenômenos, permitiu a estruturação do objeto estudo de caso.

A SSM foi desenvolvida por Peter Checkland e por outros pesquisadores da Universidade de Lancaster (Inglaterra), na segunda metade do século XX. Com a aplicação da metodologia busca-se compreender as situações consideradas problemáticas que se apresentam de modo complexo, incerto e subjetivo, a partir das análises cultural e lógica, a fim de estruturar a situação problema, fomentando o desenvolvimento de mudanças e a aprendizagem organizacional (SILVA, 2013; CURO, BELDERRAIN, 2011; MORAES, FADEL, 2010; BELLINI, RECH, BORENSTEIN, 2004; COSTA, 2003).

O enfoque sistêmico, sob o qual a SSM se fundamenta, tem sua origem na teoria geral dos sistemas de Ludwig Von Bertalanffy, para quem a noção de sistema consiste no conjunto de partes em interação (BERTALANFFY, 1973). Embora a teoria de Bertalanffy tenha tido, inicialmente, uma maior aplicação no âmbito dos sistemas biológicos e físicos, o autor advoga que a aplicabilidade da teoria alcança todos os campos, inclusive o das ciências sociais. Em sua visão,

> a aplicação prática, na análise e engenharia de sistemas, da teoria dos sistemas, aos problemas que surgem nos negócios, governo, política internacional demostra que este enfoque "funciona", conduzindo ao mesmo tempo à compreensão e à predição. Mostra especialmente que o enfoque dos sistemas não se limita às entidades materiais em física, biologia e outras ciências naturais, mas é aplicável a entidades que são parcialmente imateriais e altamente heterogêneas. A análise dos sistemas por exemplo, de uma empresa industrial abrange homens, máquinas, edifícios, entrada de matérias-primas, saída de produtos, valores monetários, boa vontade e outros imponderáveis. Pode dar respostas definidas e indicações práticas (BERTALANFFY, 1973, p. 261).

A teoria dos sistemas carrega consigo dois conjuntos de metodologias: as metodologias *hard* e as metodologias *soft*. De acordo com Moraes e Fadel, enquanto as metodologias *hard* estão relacionadas ao "[...] paradigma dedutivo e em regras exatas de procedimentos e provas"; as metodologias *soft* "[...] consideram o sistema como uma parte percebida ou uma unidade que está apta a manter sua identidade, apesar das mudanças ocorridas" (MORAES, FADEL, 2010, p. 44-45).

Ainda no tocante às características distintivas das metodologias *hard* e *soft*, Silva esclarece que a primeira "[...] é por definição adequada para situações mais estruturadas, racionalmente previsíveis, com risco de fácil mensuração", já a segunda tem maior aderência nas situações problemas não estruturados, que envolvem vários *stakeholders*, com diferentes percepções (SILVA, 2013).

É no contexto das metodologias *soft* que se insere a SSM, apresentando-se como alternativa às metodologias *hard*, tendo como objetivo a estruturação de problemas, a partir de uma análise sistêmica das suas origens e causas (SILVA, 2013). De acordo com Costa (2003, p. 261),

> as Metodologias de sistemas rígidos (*hard*) não respondiam de maneira satisfatória à análise de problemas que, tipicamente, ocorrem em organizações dos mais variados tipos. Isto é: a idéia que permeou o desenvolvimento e aplicação da Metodologia [SSM] foi a de que os conhecimentos de áreas como a Engenharia de Sistemas não eram apropriados para o estudo de tais problemas.

Ao colocar-se como alternativa às metodologias *hard*, a SSM passou a ser aplicada em diferentes situações problemas, seja no âmbito do setor produtivo, dos órgãos e entidades públicas ou das organizações não governamentais (ONGs), não havendo um campo específico sob o qual a mesma deve atuar, o que não significa dizer que a metodologia presta-se para investigar qualquer tipo de problema. A esse respeito Costa (2003) esclarece que a SSM

> é apropriada para estudos em que o problema investigado pode ser definido e analisado como sistema. Mais que isso, é necessário que tal problema possa ser descrito como um tipo específico de sistema: um sistema de atividade humana, definido, de acordo com Checkland (1999) como um sistema **nocional**, no sentido em que não constitui a descrição de atividades reais, mas constructos intelectuais. Constitui, ainda um sistema **intencional** na medida em que expressa alguma atividade humana propositada, a qual pode ser, em princípio, encontrada no mundo real (COSTA, 2003, p. 263).

No Brasil, são exemplos de aplicação da metodologia os estudos de Bellini, Rech e Borenstein (2004): a) que tratou da aplicação da SSM na compreensão de aspectos gerenciais da entidade filantrópica porto-alegrense Pão dos Pobres de Santo Antônio, tendo em vista o contexto de crises econômicas, sem causa única, pelo qual passava essa ONG (FERREIRA et al., 2009); b) que versou sobre a aplicação da SSM em uma instituição pública de educação tecnológica, visando a analisar o processo avaliativo dos seus cursos superiores frente a subjetividade dos resultados baseados em conceitos (SILVA, 2013); c) que buscou o auxílio da SSM para estruturar o sistema de gestão da qualidade de uma empresa têxtil (SILVA, 2016); d) que aplicou a SSM para compreender a cadeia de distribuição dos medicamentos antirretrovirais do programa HIV/AIDS, contribuindo para avaliar a qualidade percebida do serviço logístico; e e) que tratou da estruturação de problemas de uma escola da rede pública de ensino em São Luís (Maranhão), com base na SSM (SOARES et al., 2018).

Não obstante a plasticidade da aplicação da SSM, ressalta-se que a citada metodologia não se propõe a solucionar os problemas, antes busca compreendê-los, oportunizando a análise das partes que os constituem e a propositura de mudanças (SILVA, 2013; MORAES, FADEL,

2010; BELLINI, RECH, BORENSTEIN, 2004; COSTA, 2003). Na compreensão de Costa (2003, p. 263),

> o desenvolvimento da SSM permitiu a criação de uma linguagem específica a dos sistemas de atividade humana. Por meio dessa linguagem determinados tipos de problemas, especialmente aqueles encontrados em organizações, são apropriadamente identificados, descritos e analisados, permitindo a proposição de mudanças que contribuirão para o melhoramento das situações consideradas problemáticas.

Com o propósito de viabilizar a execução das atividades que lhes são próprias (identificação, descrição e análise da situação problema), bem como o alcance dos objetivos resultantes da sua aplicação (aprendizagem e mudança organizacional), a metodologia SSM opera com base em dois momentos de análise: a cultural e a lógica.

A análise cultural corresponde ao estudo do mundo real, no qual a situação-problema se insere. Faz parte desse contexto as análises da intervenção (que trata da investigação dos papeis das pessoas envolvidas no problema), do sistema social (diz respeito às funções, normas e valores) e do sistema político (refere-se aos mecanismos de poder) (SILVA, 2013; CURO, BELDERRAIN, 2011; COSTA, 2003). Já a análise lógica representa o mundo sistêmico, no qual se delineiam os subsistemas (COSTA, 2003). A partir destes subsistemas são

> definidos modelos conceituais por meio dos quais as ações implícitas nos processos de transformação realizados por esses subsistemas estarão logicamente relacionadas, assim como seus mecanismos de controle. Posteriormente, por meio de comparações dos modelos definidos com a situação problema estruturada, é proposto um conjunto de mudanças possíveis e desejáveis que vão melhorar a situação objeto de análise (COSTA, 2003, p. 263).

Com fundamento nos ensinamentos de Peter Checkland (1981), esses dois momentos estão estruturados em um modelo de processo circular de sete fases: identificação da situação-problema (1ª); descrição da situação-problema (2ª); definição dos sistemas relevantes (3ª); elaboração dos modelos conceituais (4ª); comparação dos modelos conceituais – 4ª fase - com a situação-problema descrevendo a realidade – 2ª fase – (5ª); propositura de mudanças possíveis e desejáveis (6ª); e sugestão de ações para melhorar a situação-problema (7ª) (SILVA, 2013; MORAES, FADEL, 2010; BELLINI, RECH, BORENSTEIN, 2004; COSTA, 2003; CHECKLAND, 2000).

As sete fases da SSM foram ilustradas por Checkland (2000, p. 19) na forma de diagrama, conforme a Figura 7, a seguir, cujas "[..]setas que ligam os sete estágios simplesmente mostram a estrutura lógica do mosaico de ações que compõem o processo geral", não tendo o condão de limitar a aplicação da metodologia à execução sequencial das suas etapas, de sorte que informações de um estágio podem subsidiar o desenvolvimento de um outro que o antecede e vice-versa (CHECKLAND, 2000).

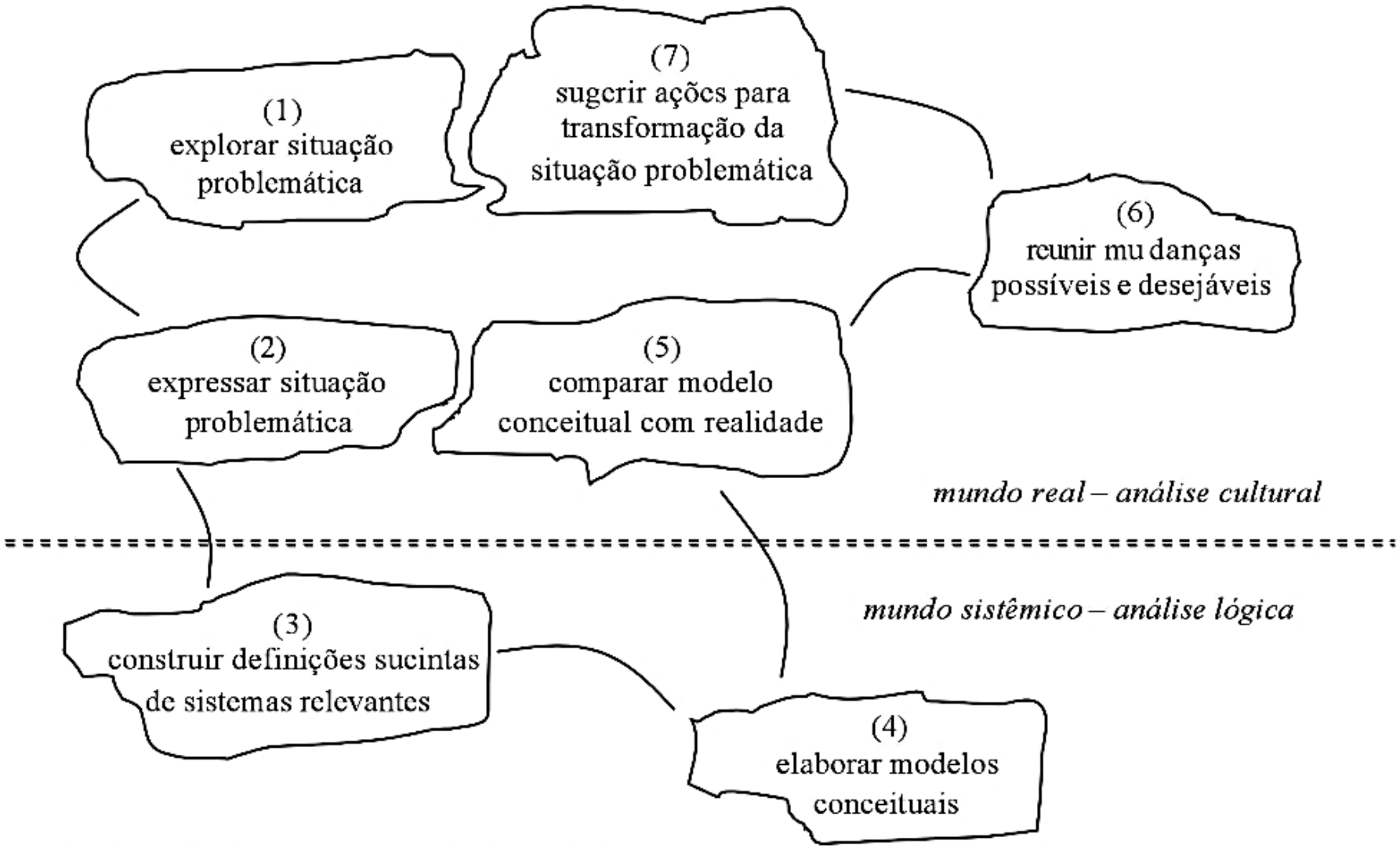


Figura 7-Modelo de sete estágios da SSM
Fonte: Checkland (1985 apud Bellini, Rech, Borenstein, 2004, p. 5).

Na primeira fase, busca-se observar a situação-problema – até então desestruturada - e compreender como ela se apresenta no mundo real, utilizando-se, para tanto, das técnicas de coleta de dados como, por exemplo, entrevistas e análise documental (SOARES, COSENZA, GOMES, 2001). Concluída essa etapa, parte-se para o detalhamento do problema observado (2ª fase).

É no âmbito do segundo estágio que são elaboradas as chamadas *rich pictures* (figuras ricas), termo cunhado por Checkland e que trata da técnica de representação gráfica das percepções individuais (do pesquisador e/ou dos sujeitos ligados diretamente ao contexto do problema) acerca da situação observada no mundo real (CURO, BELDERRAIN, 2011; MORAES, FADEL, 2010; BELLINI, RECH, BORENSTEIN, 2004). Para Checkland (2000, p. 22),

> fazer desenhos para indicar os muitos elementos em qualquer situação humana é algo que caracterizou a SSM desde o início. Sua justificativa reside no fato de que a complexidade dos assuntos humanos é sempre uma complexidade de múltiplos relacionamentos em interação; e as imagens são um meio melhor do que a prosa linear para expressar relacionamentos. As fotos podem ser tiradas como um todo e ajudam a incentivar o pensamento holístico, e não reducionista, sobre uma situação.

No entendimento de Soares, Cosenza e Gomes (2001), as *rich pictures* não podem ser substituídas por fotografias nem por filmagens, ainda que tais documentos contribuam para estruturação da situação problemática. Bellini, Rech, Borenstein (2004, p. 7) esclarecem que

> Os aspectos principais a serem considerados na construção dessas figuras [ricas] são (cf. Checkland, 1981):
> - a estrutura da situação: itens estáticos (como layout físico), hierarquias formais e informais e sistemas de comunicação;
> - processo da situação: entendimento de como as coisas funcionam e de quem faz o quê; e
> - a relação entre estrutura e processo (o "clima" da situação): cultura organizacional.

Ao término das duas primeiras fases – as quais fazem parte do mundo real -, inicia-se a primeira etapa do mundo sistêmico (terceira fase da aplicação da metodologia). Nesse estágio, "a preocupação está em definir as causas ou a raiz dos problemas, bem como a essência dos sistemas relevantes" (SOARES, COSENZA, GOMES, 2001, p. 106).

Os sistemas relevantes ou definições raízes (CURO, BELDERRAIN, 2011) originam-se das percepções dos envolvidos na pesquisa e servem para compreender os aspectos contextuais relacionados ao problema objeto de análise.

A quarta fase da aplicação da SSM consiste na elaboração dos modelos conceituais, conjunto de medidas desejáveis que visam a aproximar o sistema das definições sucintas. Esses modelos devem levar em consideração os processos de monitoramento e controle, a fim de

subsistirem às mudanças (CURO, BELDERRAIN, 2011; BELLINI, RECH, BORENSTEIN, 2004).

O estágio cinco corresponde à comparação entre os modelos conceituais (mundo sistêmico) e a situação problemática expressa (mundo real). Curo e Belderrain (2011, p. 34) esclarecem que

> Checkland (1981) sugere que esta comparação deve-se realizar junto com os *stakeholders* envolvidos na situação e interessados na sua melhoria, para gerar debates sobre as possíveis mudanças que se podem introduzir aliviando assim a situação problemática.

Os debates em torno das mudanças possíveis e desejáveis correspondem à sexta etapa da aplicação da SSM. As mudanças escolhidas transformam-se em sugestões de ações para melhorar a situação-problema (7ª fase). Segundo Curo, Belderrain (2011, p. 34)

> Nos dois últimos estágios, dentro do mundo real, os *stakeholders* envolvidos no debate, elaboram recomendações de mudanças através do conhecimento cultural do sistema, sugerindo-se a implementação daquelas sistematicamente convenientes e culturalmente factíveis.

No caso deste trabalho, foram utilizadas apenas quatro das sete fases da SSM, consoante ilustrado na Figura 8, que ilustra o mundo sistêmico e a análise lógica adotada.

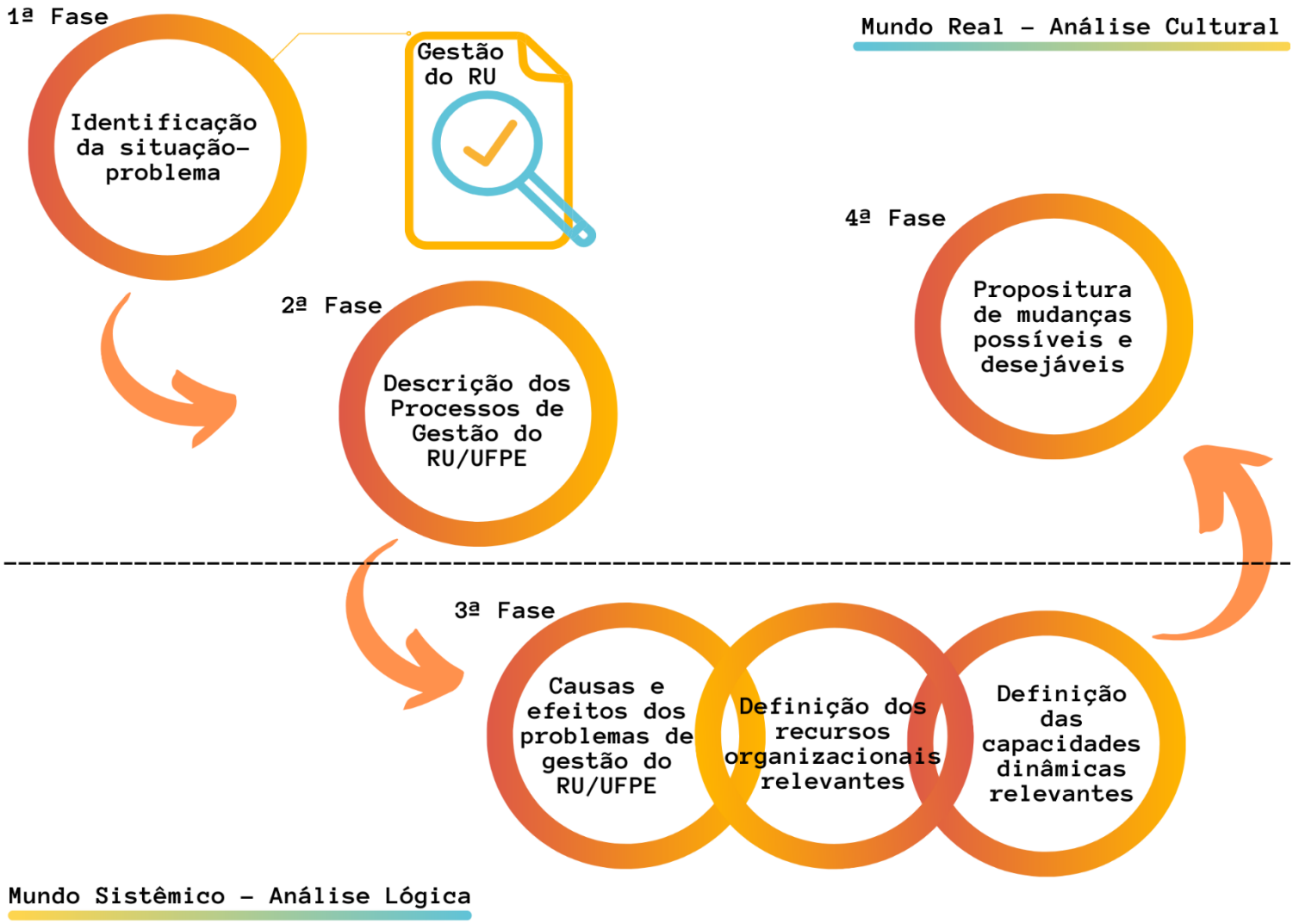


Figura 8: Fases da SSM aplicadas na pesquisa
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base em Checkland (1985 *apud* Bellini, Rech, Borenstein, 2004, p. 5).

No bojo desta pesquisa, a situação-problema diz respeito à gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, especialmente no que se refere aos processos de planejamento da contratação da empresa terceirizada, de seleção do fornecedor responsável pela produção e distribuição das refeições e de gestão do contrato administrativo.

Para a identificação da situação-problema, utilizou-se a análise dos relatórios de gestão da UFPE, os contratos nº 032/2014 e nº 18/2019, do relatório de auditoria a respeito da gestão do RU e das entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos sujeitos X e Y da PROAES.

A partir dos dados coletados, o pesquisador pôde compreender como funciona a gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, (considerando os aspectos objetos do estudo), possibilitando descrevê-la e representá-la por meio de figuras ricas (desenhos que ilustram o *modus operandi* da situação observada).

No que tange à etapa do mundo sistêmico utilizada na pesquisa, buscou-se apontar as causas e os efeitos dos problemas encontrados nos subsistemas que constituem a gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, bem como definir os recursos organizacionais relevantes e as capacidades dinâmicas.

As mudanças propostas, presentes no capítulo de conclusão do trabalho, tratam das considerações do pesquisador acerca dos pontos tidos como relevantes para melhoria da gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas.

As etapas correspondentes à elaboração dos modelos conceituais e à comparação dos modelos conceituais com a situação-problema descrita não foram executadas, tendo em vista a natureza exploratória da pesquisa. Ressalta-se que a mesma não faz parte do escopo da pesquisa, ou seja, a estruturação de um modelo de gestão apropriado, nem também a elaboração de um plano de ação, em função, sobretudo, das limitações impostas pelo acesso a informações indispensáveis para o atendimento dessas etapas (ou seja, diálogo com os *stakeholders*), bem como pelo tempo disponível para realização da pesquisa. No entanto, a ausência das citadas fases não comprometeu o resultado da pesquisa, posto que o desenvolvimento das etapas realizadas foi suficiente para responder à questão de pesquisa e atender aos objetivos estabelecidos.

A SSM, portanto, ao ser empregada como metodologia de análise, com as devidas adaptações, permitiu ao pesquisador: a) compreender como funcionam os processos de gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, proporcionando a identificação das rotinas organizacionais, os órgãos responsáveis pela execução e a relação entre os procedimentos; b) apontar as causas e os efeitos dos problemas relacionados à gestão do RU/UFPE; c) detectar os recursos organizacionais considerados relevantes para gestão do RU/UFPE, caracterizando-os

e explicitando como eles são utilizados e subutilizados pela instituição; e d) identificar as capacidades dinâmicas desenvolvidas pela UFPE para gerenciar o RU.

5 ANÁLISE DA GESTÃO DO RU/UFPE

Com vistas às estruturas teórica (abordagem das capacidades dinâmica) e metodológica (SSM), a análise e interpretação dos dados da pesquisa ocorreu com base em três categorias: os processos organizacionais realizados pela gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, a gestão dos recursos organizacionais à disposição da unidade de alimentação e a identificação das capacidades dinâmicas desenvolvidas pela UFPE para gerenciar o RU.

5.1 PROCESSOS DE GESTÃO

Na perspectiva da abordagem das capacidades dinâmicas, os processos ou rotinas organizacionais referem-se ao modo como as atividades são realizadas. Partindo desse pressuposto, a gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, contempla três conjuntos de processos que, apesar de distintos, são interdependentes: planejamento da contratação da empresa terceirizada, seleção do fornecedor responsável pela produção e distribuição das refeições e gestão do contrato administrativo.

Frente aos processos tidos por Teece, Pisano e Shuen (1997) como essenciais, identificou-se que no âmbito das rotinas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato - cujas diretrizes são estabelecidas, em grande medida, por instrumentos normativos externos à universidade, tais como: lei nº 8.666/1993 e IN nº 5/2017 - há a combinação de recursos organizacionais tangíveis (principalmente recursos humanos) e intangíveis (especialmente conhecimento) de alguns órgãos da UFPE, tais como: PROAES, Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST), Superintendência de Infraestrutura (SINFRA) e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI).

O planejamento visando a contratação da empresa terceirizada responsável pela atividade de produção e distribuição de refeições compreende: a) à formalização da demanda, mediante processo administrativo. Esta rotina é realizada pela Diretoria de Alimentação e Nutrição da PROAES; b) ao estudo preliminar acerca da viabilidade técnica da contratação, incluindo a estimativa da demanda a ser contrata. O estudo é realizado de forma coordenada entre a Diretoria de Planos e Projetos, da SINFRA, a Coordenação de Licitações, da PROGEST, a Diretoria de Gestão Ambiental-SINFRA, a Diretoria de Alimentação e Nutrição-PROAES, a Diretoria de Assistência Estudantil e a Diretoria de Alimentação e Nutrição e a Coordenação Financeira e de Compras, da PROAES, o Núcleo de Nutrição, da CAV e a Diretoria de Sistemas de Informação, do NTI; e c) o termo de referência ou o projeto básico, elaborado pela PROAES

com base no estudo preliminar, apresentando, entre outras informações, o perfil dos usuários, a descrição do objeto, do objetivo e da justificativa da contratação.

A seleção da empresa fornecedora das refeições é feita através de licitação, na modalidade pregão eletrônico, executada pela Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) da PROGEST, por meio do portal de compras do Governo Federal (Comprasnet). Também cabe à DLC a formalização do contrato com a empresa selecionada, seja decorrente do processo licitatório originado na UFPE ou não, visto que é possível a adesão à ata de registro de preços de outras instituições.

A gestão do contrato administrativo cabe à PROAES, envolvendo, principalmente, a Diretoria de Alimentação e Nutrição e a Coordenação Financeira e de Compras. Contudo, outros órgãos da UFPE são demandados como, por exemplo, a SINFRA (que atua na fiscalização e/ou execução das manutenções do espaço físico do RU) e o NTI (órgão suplementar da UFPE, responsável pela gestão de infraestrutura de *hardware* e *software*, especialmente, no caso do RU, o Sistema de Informações e Gestão Acadêmica-SIG@).

Entre março de 2014 e março de 2019, a empresa terceirizada responsável pela produção e distribuição das refeições no âmbito do RU foi a Casa de Farinha Ltda. De acordo com o 5º Termo Aditivo ao contrato 032/2014, em abril de 2018 a empresa passou a ser denominada de Casa de Farinha S/A (UFPE, 2014a). Já entre abril de 2019 e abril de 2020 essa função coube à empresa Verde Mar Alimentações Ltda.

Apesar de contratada apenas em 2014, pelo processo licitatório responsável pela escolha da Casa de Farinha como operadora do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, sua atuação teve início em 2012, com a formalização do planejamento da contratação, através do processo administrativo nº 23076.029819/2012-12, fase interna da licitação, sob responsabilidade da então Diretoria do Restaurante Universitário da PROAES.

A fase externa, conduzida DLC, deu-se no portal de compras do Governo Federal (Comprasnet), tendo início no dia 17 de janeiro de 2014, com a publicação do aviso do edital de pregão eletrônico nº 16/2014 (UFPE, 2014b).

Nos termos do contrato administrativo nº 032/2014, celebrado em março de 2014 entre a UFPE (contratante/cedente) e a Casa de Farinha (contratada/cessionária), com vigência inicial de 12 meses, as refeições contratadas envolviam o desjejum–"[...] destinado apenas a estudantes residentes nas Casas de Estudantes Universitários" (UFPE, [2019]b, p. 69)-, o almoço e o jantar.

A execução dos serviços de produção e distribuição das refeições sujeitou-se ao regime de empreitada por preço unitário, ou seja, a cessionária prestou o serviço por preço certo das

refeições, sendo o valor do desjejum, do almoço e do jantar, respectivamente: R$ 4,06, R$ 8,40 e R$ 5,85 (UFPE, 2014a).

Os serviços de produção e distribuição das refeições contemplavam as atividades de:

> aquisição, recebimento e armazenamento de matérias-primas e insumos; pré-preparo; preparo e distribuição de refeições; higienização de ambiente, dos equipamentos e dos utensílios; manejo dos resíduos; segurança patrimonial e contratação e administração de pessoal (UFPE, 2014a, p. 2).

Quanto às atividades de preparo e distribuição de refeições, o contrato estabeleceu que a contratada serviria diariamente (nos dias úteis, de segunda à sexta, exceto durante o recesso escolar) até 5.000 refeições, sendo até 500 desjejuns (servidos das 7h às 8h e subsidiados integralmente pela UFPE), 3.000 almoços (servidos das 10h30 às 14h30, cabendo à contratante subsidiar integralmente até 1.500 e parcialmente até 1.500) e 1.500 jantares (servidos das 17h às 19h, sendo 750 subsidiados integralmente e 750 subsidiados parcialmente pela UFPE) (UFPE, 2014a). Ainda de acordo com o documento,

> o quantitativo de refeições diárias poderá ser ampliado, assim como admitida a inclusão de novos usuários, pertencentes a outros segmentos da Comunidade Universitária, tais como estudantes, servidores[35] e visitantes, com refeições subsidiadas ou não, mantido o preço da refeição ajustado no Contrato, mediante prévia e expressa autorização da **CONTRATANTE/CEDENTE**, formalizada por apostila ou aditivo ao Contrato (este quando importar aumento da despesa da **CONTRATANTE/CEDENTE**) (UFPE, 2014a, p. 3).

No bojo do contrato com a Casa de Farinha, desfrutavam do subsídio integral: os residentes das casas estudantis da instituição (quanto ao desjejum) e os estudantes identificados como em situação de vulnerabilidade socioeconômica, nos termos da PAE da instituição (no que se refere ao almoço e ao jantar); por outro lado, eram contemplados com o subsídio parcial, no almoço e no jantar, os demais estudantes regularmente matriculados na UFPE (UFPE, [2019]b; 2019e).

Os estudantes contemplados com o subsídio parcial pagavam diretamente à empresa terceirizada o valor de R$ 3,00 por cada refeição (UFPE, [2019]b; 2019e; 2014a), de sorte que a UFPE custeava o restante do valor, isto é, R$ 5,40 (almoço) e R$ 2,85 (jantar), de acordo com o preço unitário das refeições em vigor em 2014.

[35] Embora o contrato nº 032/2014 tenha admitido a possibilidade de utilização do RU pelos servidores, dando a entender, inclusive, que as refeições poderiam ser subsidiadas pela UFPE, tal prática, ainda que não haja indícios de que tenha acontecido, foi considerada ilegal pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ao realizar auditoria na Universidade Federal de Sergipe (UFS), a corte de contas identificou que servidores e empregados terceirizados estavam usufruindo de refeições subsidiadas no RU da UFS, prática considerada ilegal, já que os mesmos recebem auxílio/vale alimentação. A determinação de proibição legal da prática de subsídio de refeições aos servidores e terceirizados, ao ser explicitada no acórdão nº 1464/2019 do TCU, teve repercussão geral, alcançando todas as instituições (TCU, 2019).

Para ter acesso ao subsídio (integral ou parcial), os estudantes eram cadastrados pela PROAES no SIG@ da UFPE e o controle de acesso ao RU para a utilização das refeições subsidiadas era feito por catracas instaladas na unidade pela empresa contratada, sendo liberadas mediante identificação biométrica (UFPE, 2014a). Segundo o contrato nº 032/2014, "O cadastro biométrico dos alunos é de responsabilidade da CONTRATADA/CESSIONÁRIA, incluindo a captura das impressões digitais e associação das mesmas exclusivamente dos usuários cadastrados anteriormente pelo sistema SIG@ da UFPE" (UFPE, 2014a, p. 3).

Os serviços prestados pela cessionária eram objetos de avaliação e fiscalização, seja pela UFPE - por meio do gestor e dos fiscais do contrato -, ou pelos usuários, através das pesquisas de opinião, cujos resultados subsidiaram, em parte, a realização de ajustes na gestão e operacionalização do restaurante (UFPE, 2014a; 2019e).

Quanto aos equipamentos e utensílios (que integram o patrimônio do RU e que foram cedidos à empresa terceirizada) e à estrutura física do restaurante (cujo usufruto por parte da contratada deu-se mediante cessão onerosa), o contrato com a Casa de Farinha estabeleceu que cabe à cessionária

> providenciar a manutenção técnica, preventiva e reparadora, dos bens cedidos, assim como a substituição de equipamentos ou utensílios, por outro com as mesmas características, mediante aprovação da Diretoria do Restaurante Universitário" (UFPE, 2014a, p. 7).

O contrato nº 032/2014 foi prorrogado pelo mesmo período inicialmente estabelecido (12 meses) nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, através de Termos Aditivos ao contrato. Em função das prorrogações, os preços unitários das refeições foram reajustados, "[...]de acordo com a variação anual do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA da Fundação Getúlio Vargas" (UFPE, 2014a, p. 10), mantendo-se o valor de R$ 3,00 por refeição pago pelos estudantes contemplados com o subsídio parcial (UFPE, 2014a).

A Tabela 3 apresenta o preço unitário das refeições, de acordo com o tipo de subsídio (no caso do subsídio parcial deduziu-se os R$ 3,00, tendo em vista que esse valor era entregue diretamente à cessionária, não fazendo parte do valor do contrato) e a estimativa do preço global anual do contrato, cujo cálculo leva em consideração o preço total diário (preço unitário das refeições multiplicado pela quantidade máxima de cada tipo de refeição) e o preço mensal total das refeições (preço total diário multiplicado por 22 dias úteis) multiplicado por 11 meses (UFPE, 2014a).

VIGÊNCIA DO CONTRATO	PREÇO UNITÁRIO DAS REFEIÇÕES						PREÇO GLOBAL ANUAL DO CONTRATO
	DESJEJUM		ALMOÇO		JANTAR		
	SUBSÍDIO INTEGRAL	SUBSÍDIO PARCIAL	SUBSÍDIO INTEGRAL	SUBSÍDIO PARCIAL	SUBSÍDIO INTEGRAL	SUBSÍDIO PARCIAL	
18/03/2014 – 18/03/2015	R$ 4,06	------	R$ 8,40	R$ 5,40	R$ 5,85	R$ 2,85	R$ 7.079.710,00
17/03/2015 - 17/03/2016	R$ 4,35	------	R$ 9,00	R$ 6,00	R$ 6,27	R$ 3,27	R$ 7.701.641,50
17/03/2016 - 17/03/2017	R$ 4,82	------	R$ 9,96	R$ 6,96	R$ 6,94	R$ 3,94	R$ 8.699.900,00
17/032017 - 17/03/2018	R$ 5,08	------	R$ 10,49	R$ 7,49	R$ 7,31	R$ 4,31	R$ 9.250.450,00
17/03/2018 - 17/03/2019	R$ 5,23	------	R$ 10,79	R$ 7,79	R$ 7,52	R$ 4,52	R$ 9.561.044,90
MÉDIA	**R$ 4,71**	**------**	**R$ 9,73**	**R$ 6,73**	**R$ 6,78**	**R$ 3,78**	**R$ 8.458.549,28**

Tabela 3-Preço unitários das refeições e preço global anual do contrato entre 2014 e 2019
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados do contrato nº 032/2014 e dos seus termos aditivos.

O preço global anual do contrato, embora seja estimado tendo como referência o preço unitário das refeições e a estimativa do volume máximo anual de refeições, destina-se a custear todo o objeto do contrato, ou seja, as atividades relacionadas aos serviços de produção e distribuição de refeições no RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, consoante descrito anteriormente.

Os pagamentos das refeições subsidiadas feitos à cessionária eram mensais – por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), considerando o volume de refeições efetivamente fornecidas, com base no relatório de utilização emitido pelo SIG@ e no relatório de controle, nota fiscal ou fatura (devidamente atestada pela então Diretoria do Restaurante Universitário) apresentados pela empresa contratada (UFPE, 2014a).

A Figura 9 ilustra o volume de refeições servidas no RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, entre os anos de 2014 e 2018, no curso do contrato nº 032/2014, considerando o tipo de subsídio. Observa-se que a quantidade total de refeições (desjejum, almoço e jantar) é majoritariamente crescente ao longo dos anos, além de haver um certo equilíbrio entre as refeições subsidiadas integral e parcialmente.

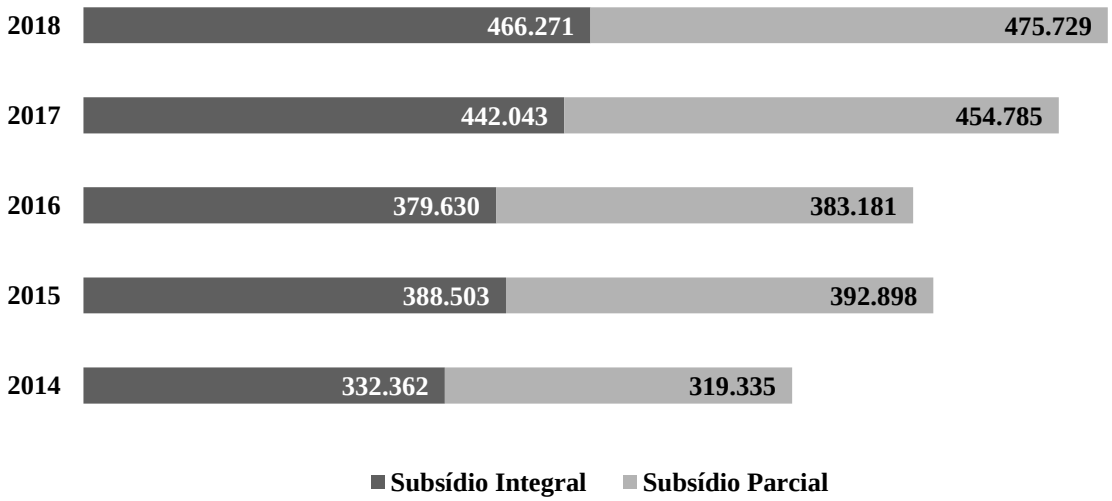


Figura 9: Refeições servidas no RU/UFRPE-Recife entre 2014 e 2018
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados da PROAES (UFPE, 2020c).

No dia 17 de março de 2019, como já registrado, o contrato nº 032/2014 chegou ao seu término, não podendo mais ser prorrogado[36], levando em conta o fato de a empresa Casa de Farinha ter iniciado o processo de recuperação judicial (UFPE, 2019e), cabendo à UFPE adotar medidas emergenciais, a fim de evitar a descontinuidade do serviço de fornecimento de refeições, posto que o processo de licitação registrado sob o nº 22/2019, responsável por viabilizar a escolha e contratação da nova empresa, não seria concluído a tempo, muito embora a fase interna da licitação tenha iniciado em 2018, por meio do processo administrativo nº 23076.023335/2018-55 (UFPE, 2020a; 2019h).

Segundo a documentação analisada, especialmente o relatório de gestão parcial da UFPE do exercício de 2019 e o relatório de auditoria da AUDINT da UFPE (órgão de controle interno da instituição), são causas do atraso da licitação nº 22/2019: a) a impugnação do edital do pregão eletrônico (UFPE, [2020]a); b) a "[...]mudança no Termo de Referência para ajustes nos quantitativos de refeições, decorrentes do contingenciamento de verba para as Universidades" e c) a "[...]ausência no processo, do registro da dotação orçamentário, devido ao aguardo da liberação da LOA, o que só ocorreu a partir da segunda quinzena de janeiro [de 2019]" (UFPE, 2019e, p. 23).

[36] O contrato nº 032/2014, nos termos da cláusula 16, atingiu o seu prazo máximo 60 meses (considerando o prazo regular de 12 meses e 48 meses de prorrogação). Embora este prazo máximo esteja de acordo com a lei nº 8.666/93, o referido instrumento legal permite que excepcionalmente mais 12 meses sejam acrescidos à prorrogação, uma vez que se trata de um serviço executado de forma contínua.

Nesse sentido, paralelamente ao pregão eletrônico nº 22/2019, a UFPE decidiu contratar uma nova empresa para prestação de serviços de fornecimento de refeições no RU, em caráter emergencial, através da adesão à ata de registro de preços nº 05/2018 (vinculada ao pregão eletrônico nº 006/2018) da UFPB (UFPE, 2019e; 2019h).

Além do caráter emergencial da situação, a contratação da mesma cessionária da UFPB para atuar no RU da UFPE deu-se em razão da vigência da ata de registro de preços da UFPB - que apresentava "[...]características semelhantes às descritas na Licitação PE [Pregão Eletrônico] nº 22/2019 quanto às modalidades e quantitativos de refeições, assim como da regionalidade dos alimentos para a composição dos cardápios" (UFPE, 2019e, p. 23) - e da empresa vencedora da licitação já ter experiência com o fornecimento de refeições para o segmento de estudantes universitários (UFPE, 2019e).

Em função da instalação da nova cessionária e da realização de reparos na estrutura física do RU, o restaurante não começou a operar imediatamente após a assinatura do contrato com a nova empresa, ficando fechado entre 18 de março e 19 de abril de 2019, gerando insatisfação e protestos por parte dos usuários, repercutindo, inclusive, na imprensa local (UFPE, 2019e).

Segundo informações da gestão do RU que constam no relatório da AUDINT, o fechamento do restaurante para serviços de reparos decorreu, em grande medida, das péssimas condições do telhado da unidade, ressaltando "[...]que o trabalho de recuperação do telhado foi iniciado ainda no período do recesso escolar, na área de produção de refeições, com interrupções para atender a discentes de Encontro Anual de Residências Estudantis, assim como [em] decorrência de fortes chuvas ainda no mês de fevereiro" (UFPE, 2019e, p. 23-24).

Malgrado as justificativas da gestão do RU, depreende-se que tanto a realização do contrato emergencial como a suspensão das atividades do restaurante podem ter relação com: a) possíveis falhas na gestão do contrato com a empresa Casa de Farinha, uma vez que por força das cláusulas contratuais cabe à empresa contratada à realização de manutenções na unidade de alimentação; e b) a ausência de gerenciamento de risco, posto que, se houvesse uma gestão efetiva dos fenômenos (internos e externos ao RU) medidas mais adequadas poderiam ter sido tomadas, evitando ou minorando imprevistos.

Nessa esteira, entre abril de 2019 e abril de 2020, o fornecimento de refeições no âmbito do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, coube à empresa Verde Mar Alimentações Ltda,

nos termos do contrato administrativo registrado sob o nº 18/2019,[37] o qual prevê que o objeto da contratação envolve:

> [...]o fornecimento de gêneros alimentícios, preparações e materiais de consumo em geral (descartáveis, de higiene e de limpeza), higienização das dependências, higienização dos utensílios e equipamentos utilizados, manutenção preditiva, preventiva e corretiva dos equipamentos, recursos humanos (pessoal técnico, operacional e administrativo nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do edital Nº 006/2018 da UFPB-UASG 153066/Projeto Básico da Adesão (UFPE, 2019d, p. 2).

Diferentemente do contrato anterior, o contrato com a Verde Mar contemplou o fornecimento de quatro tipos de refeições: desjejum (limite de 300 refeições por dia), almoço (máximo de 2.200 por dia), jantar (limitado a 1.200 unidades por dia) e lanche noturno (até 300 unidades por dia) (UFPE, 2019d). Entretanto, considerando os dados obtidos junto à PROAES, bem como as informações que constam no contrato nº 18/2019 e no relatório de gestão do exercício de 2018, apenas os estudantes com direito ao subsídio integral da universidade poderiam ter acesso às refeições (UFPE, 2019b; 2019d).

Ressalta-se que o lanche noturno passou a figurar como uma das opções de refeições servidas no RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, em razão da vinculação ao edital do pregão eletrônico nº 006/2018 da UFPB. Tratou-se, portanto, da implementação de uma nova política imposta por um instrumento legal, em função de um contexto excepcional. Corrobora com esse entendimento o fato de o pregão eletrônico nº 22/2019 não prever esse tipo de refeição para ser servida a partir de 2020.

No intuito de minimizar os efeitos negativos da medida que restringiu os usuários do RU, o número de estudantes contemplados com o subsídio integral foi ampliado, a universidade passou a recadastrar estudantes até então assistidos com o subsídio parcial. Segundo o relatório parcial de 2019, que registra os dados da gestão da UFPE até setembro, cerca de 5.040 estudantes haviam sido beneficiados com o subsídio integral (UFPE, 2020a). A Figura 10 demonstra o volume de refeições servidas durante o ano de 2019.

[37] Considerando que o contrato foi firmado nos termos do edital do pregão eletrônico nº 006/2018 da UFPB, a cessão do espaço do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, deu-se de forma não onerosa.

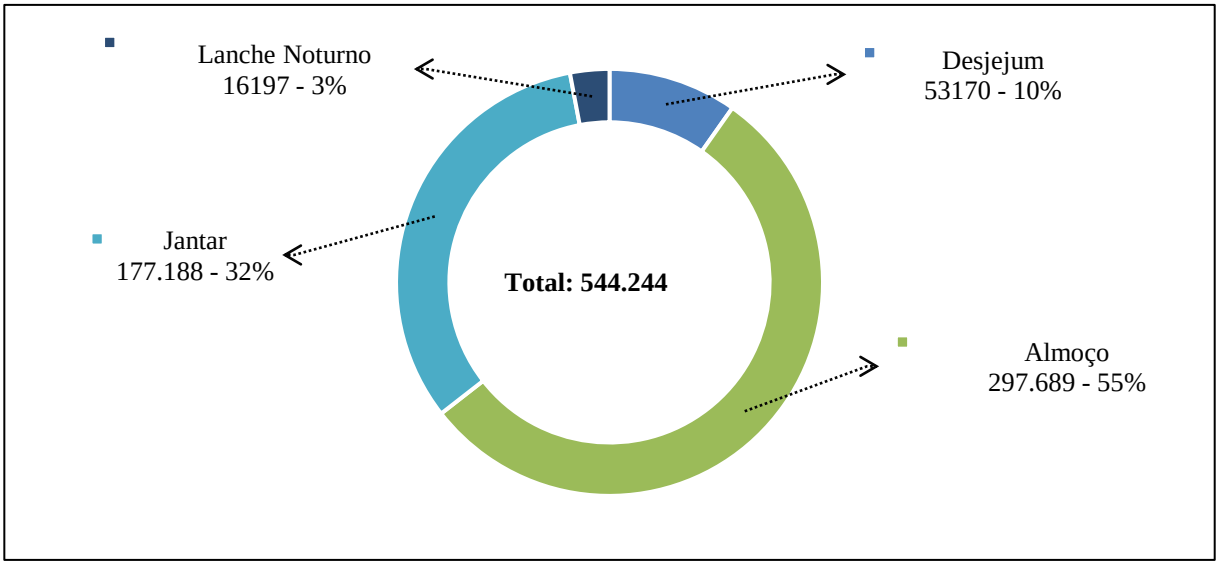


Figura 10: Refeições servidas no RU/UFRPE - Recife em 2019
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados da PROAES (UFPE, 2020c).

Em comparação com os anos anteriores, sobretudo de 2014 a 2018, o ano de 2019 registra o menor volume de refeições servidas (mesmo considerando o lanche noturno, refeição não contemplada no contrato nº 032/2014), situação que pode ser justificada pelo contexto já exposto: descontinuidade na prestação do serviço de produção e distribuição das refeições entre março e abril de 2019 e contrato emergencial celebrado com a empresa Verde Mar Alimentação, o qual limitou o acesso às refeições aos estudantes contemplados com o subsídio integral, inclusive, das 544.244 refeições servidas, 94% destinaram-se a esses estudantes.[38]

De acordo com o contrato, a execução dos serviços prestados pela Verde Mar também se sujeitou ao regime de empreitada por preço unitário, de modo que o valor do desjejum, do almoço, do jantar e do lanche noturno foi, respectivamente: R$ 4,66, R$ 6,42, R$ 3,27 e R$ 3,18 (UFPE, 2019d).

No bojo do contrato nº 18/2019, os preços unitários das refeições foram bem abaixo dos preços praticados no contrato anterior, afetando a qualidade das refeições. O preço do café da manhã, por exemplo, foi menor que o preço dos últimos três anos de vigência do contrato com a Casa de Farinha; já os preços do almoço e do jantar são menores que os valores cobrados ao longo da vigência de todos os anos do contrato nº 032/2014.

O valor total anual do contrato com a Verde Mar foi estimado em R$ 4.080.000,00, considerando o preço unitário das refeições e a quantidade máxima de refeições servidas ao

[38] Não foi possível ter acesso aos dados desagregados por mês, de tal maneira que é provável que os 6% restantes, correspondentes ao subsídio parcial, estejam registrados ainda na vigência do contrato com a Casa de Farinha.

longo dos 200 dias letivos (60 mil desjejuns, 440 mil almoços, 240 mil jantares e 60 mil lanches). Assim como no contrato anterior, o valor global do contrato com a Verde Mar destina-se ao custeio de todas as despesas decorrentes das atividades relacionadas ao objeto do contrato, que inclui a manutenção das instalações prediais do restaurante e dos equipamentos, mobiliários e utensílios, embora na prática a execução de tais rotinas tenha se mostrado deficitária, sobretudo em razão da baixa capacidade de investimento da empresa terceirizada (UFPE, 2019d; 2019e).

Nos termos do projeto básico da adesão à ata de registros de preços da UFPB (anexo III do contrato nº 18/2019), o cadastro dos usuários do RU manteve-se sob a responsabilidade da UFPE e o controle de acesso continuou a cargo da empresa contratada. Para a avaliação e fiscalização dos serviços prestados foram utilizados os relatórios dos fiscais do contrato e a pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do restaurante (UFPE, 2019d; 2019h).

Não obstante as similaridades com o contrato anterior (inclusive no que tange a alguns problemas), observa-se que o contrato com a Verde Mar apresentou mudanças significativas quando comparado ao contrato com a Casa de Farinha, tais como: inclusão do lanche noturno no rol das refeições, fornecimento e distribuição das refeições apenas aos estudantes beneficiados com o subsídio integral, redução no preço das refeições (consequentemente, redução no valor total do contrato).

Em que pese o aspecto positivo da oferta do lanche noturno, as demais mudanças promovidas pelo contrato de execução excepcional causaram um conjunto de problemas aos serviços prestados pelo RU, expondo as lacunas dos processos de gestão, a imagem da universidade (já que a qualidade dos serviços prestados pela empresa Verde Mar ensejou reclamações por parte dos usuários) e a prioridade (ou a falta dela) que a UFPE confere à unidade de alimentação.

A partir da descrição dos elementos substanciais relacionados à gestão do RU e considerando o modelo metodológico adotado nesta pesquisa (ilustrado na Figura 8), foi elaborada a *rich picture,* Figura 11, que busca representar a estrutura dos processos de gestão do RU/UFPE.

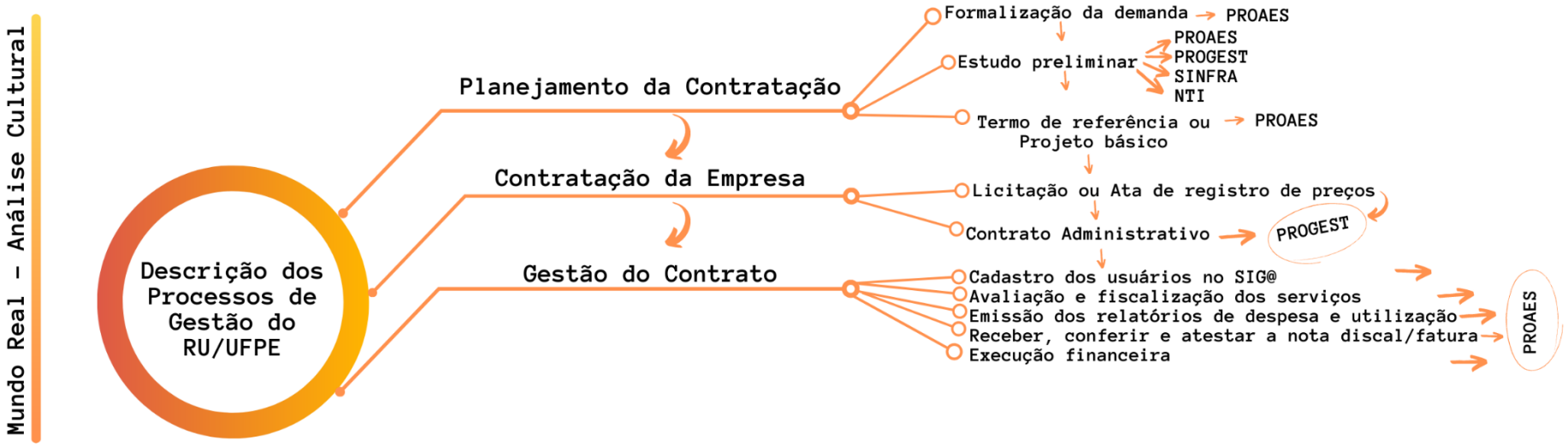


Figura 11: Figura rica dos processos de gestão do RU/UFPE
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Na Figura 11, observa-se que os processos de gestão representam a relação de uns com os outros, de modo sequencial e cíclico, de tal maneira que, antes do término do contrato administrativo com a empresa terceirizada responsável pela gestão operacional do RU, iniciou-se a etapa de planejamento da próxima contratação, com a formalização da demanda pela PROAES. A Figura 11 também apresenta a estrutura de comunicação e cooperação entre os diferentes setores da UFPE que contribuem para gestão da unidade de alimentação, demostrando a capacidade de mobilização de recursos da instituição.

5.2 GESTÃO DOS RECURSOS ORGANIZACIONAIS RELEVANTES

Seguindo a compreensão de recursos advogada no âmbito deste estudo, identificou-se que a gestão do RU dispõe de um conjunto de recursos organizacionais, tais como: área física do restaurante, equipamentos e utensílios, informações (histórico do consumo de refeições, avaliações e fiscalizações do gestor e fiscais do contrato e pesquisas de satisfação realizadas junto aos usuários), SIG@ e recursos financeiros. A posse desses recursos, no entanto, não tem o condão de conferir eficiência e eficácia à gestão do RU, visto que tais aspectos, na ótica da teoria das capacidades dinâmicas, são alcançados e mantidos pelas capacidades organizacionais, que ao combinarem com os recursos disponíveis permitem a concepção e a execução de práticas estratégicas.

A área física do RU, medindo 1.259,29 m^2, compreende dois ambientes: a cozinha e o refeitório (UFPE, 2020b). A prestação de serviços de produção e distribuição de refeições no RU ocorre com a cessão remunerada de uso da área física. O que significa que a UFPE concede o uso da área física do RU à empresa terceirizada para que a mesma explore o espaço com a prestação do serviço de alimentação. Em contrapartida, cabe à empresa remunerar a UFPE.

No âmbito do contrato com a Casa de Farinha, o valor mensal da cessão remunerada de uso da área física do RU foi acordado em cerca de R$ 22.085,07 (CGU, 2018; UFPE, 2014a). De acordo com o relatório de auditoria anual de contas realizada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2018), o valor estimado no contrato nº 032/2014 corresponde, respectivamente, à cessão da área do restaurante (R$ 9.003,65) e à cessão dos equipamentos e materiais permanentes de propriedade da universidade (R$ 13.081,42).

Ainda segundo o órgão de controle, a estipulação do valor de referência que consta no contrato com a Casa de Farinha não se encontra respaldada em pesquisa de mercado, mas tão somente nas “questões relacionadas à depreciação do imóvel e dos equipamentos colocados à disposição do prestador do serviço” (CGU, 2018, p. 93).

A constatação da CGU revela que, a despeito da relevância da cessão remunerada da área do RU, a UFPE, no bojo do contrato nº 032/2014, não adotou medidas adequadas para gerenciar o recurso, subutilizando-o (CGU, 2018).

No que se refere à série histórica do consumo de refeições, observa-se que no planejamento do contrato nº 032/2014, cujo processo administrativo com a demanda da contratação data do ano de 2012, as informações a respeito do consumo de refeições no RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, não foram utilizadas para estimar a quantidade de refeições objeto do contrato, tendo em vista a insuficiência e a qualidade dos dados disponíveis.

Em relação a isso, ressalta-se que, à época do início do planejamento da contratação (2012) o funcionamento da unidade de alimentação era recente (2011), não havendo dados substanciais para estimar a demanda de refeições. Além disso, as refeições servidas entre 2011 e março de 2014 limitavam-se ao almoço e ao jantar.

Outro aspecto relevante trata da implementação pela UFPE de um conjunto de políticas governamentais que afetaram gradualmente o perfil do corpo discente da instituição, tais como: incentivos de 10% no argumento final de classificação dos vestibulandos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas, em qualquer curso da instituição - a ação passa a ser executada a partir de 2007, funcionando até 2012 (UFPE, 2015; 2010) - e a adoção das cotas de corte social e étnico-raciais, estabelecidas pela lei nº 12.711/2012 (UFPE, 2015).

Embora a conjuntura descrita seja relevante para compreensão do aspecto analisado, o acesso a informações e ao conhecimento individual e organizacional para interpretá-las são elementos estruturantes da abordagem das capacidades dinâmicas, tanto para a identificação e a gestão das ameaças e oportunidades como também para o desenvolvimento das funções de natureza administrativa, de modo que a ausência dessas premissas contribui, no caso em particular, para ineficácia e ineficiência da ação governamental.

Nesse quesito, constatou-se, com base na análise dos dados, que a falta de informações apropriadas no âmbito do planejamento da contratação que originou o contrato nº 032/2014 culminou com a realização de projeções fora da realidade demandada. A Figura 12 ilustra a disparidade entre a estimativa total anual de refeições e o volume de refeições efetivamente servidas.

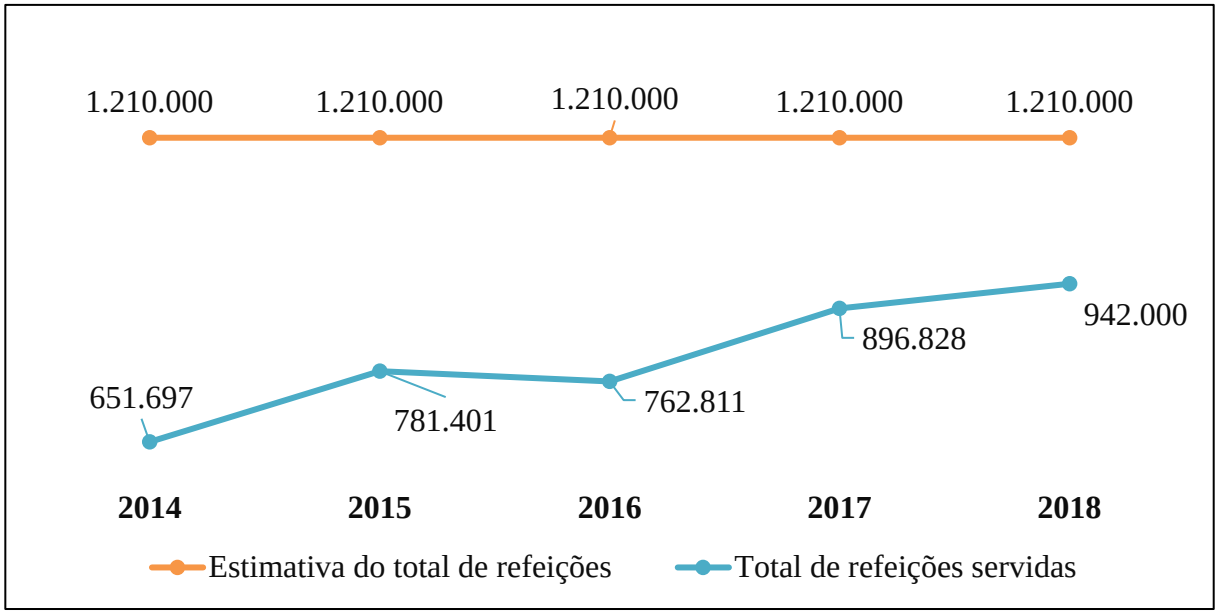


Figura 12-Estimativa total de refeições *X* total de refeições servidas (2014-2018)
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados da PROAES (UFPE, 2020c) e do contrato nº 032/2014 (UFPE, 2014a).

Em nenhum dos anos analisados, o volume de refeições servidas aproximou-se, de forma significativa, da quantidade total de refeições projetadas no contrato nº 032/2014. Além disso, a estimativa do total de refeições impactou na projeção do preço global do contrato, visto que essa variável foi calculada com base naquela (UFPE, 2019e).

Conforme descrito, a empresa Casa de Farinha foi contratada para prestar o serviço de fornecimento de refeições pelo regime de execução por preço unitário, considerando um limite máximo de refeições, estabelecido por estimativas, com base no qual o valor do contrato foi fixado. Contudo, de acordo com os dados que constam no relatório de auditoria da AUDINT (UFPE, 2019e), nenhum dos valores pagos pela universidade alcançou o montante previsto, existindo uma superestimação dos valores pactuados no contrato, consoante demostra a Tabela 4.

CONTRATO	VALOR PACTUADO	VALOR PAGO	DIFERENÇA	VALORAÇÃO DO CONTRATO
Inicial	R$ 7.079.710,00	R$ 4.090.452,99	R$ 2.989.257,01	73%
1º TA	R$ 7.701.641,50	R$ 4.911.655,32	R$ 2.789.986,18	57%
2º TA	R$ 8.699.900,00	R$ 5.927.765,73	R$ 2.772.134,27	47%
3º TA	R$ 9.250.450,00	R$ 6.661.650,31	R$ 2.588.799,69	39%
4º TA	R$ 9.561.044,90	R$ 6.886.152,75	R$ 2.674.892,15	39%
MÉDIA	**R$ 8.458.549,28**	**R$ 5.695.535,42**	**R$ 2.763.013,86**	**51%**

Tabela 4-Contrato nº 032/2014: comparação entre os valores pactuados e os valores pagos
Fonte: UFPE (2019e, p. 37), com adaptações.

Os dados da Tabela 4 informam que entre março de 2014 e março de 2019, a média do valor estimado do contrato celebrado entre a UFPE e a empresa Casa de Farinha foi de R$

8.458.549,28, entretanto, na média dos anos analisados, o valor efetivamente pago foi de R$ 5.695.535,42, uma diferença média de R$ 2.763.013,86. Quando analisada a diferença entre o valor pactuado e o valor pago, em comparação com o valor pago, verifica-se uma superestimação do valor pactuado da ordem de 51% (considerando a média) (UFPE, 2019e).

A superestimação do valor do contrato não significa que os recursos financeiros foram alocados de forma inadequada, visto que o pagamento à cessionária dependia da quantidade de refeições efetivamente servidas. Em resposta à AUDINT, a Diretoria responsável pela gestão do RU esclareceu que

> os quantitativos de refeições e respectivos valores constantes em contrato são estimativos, posto que o pagamento mensal é realizado mediante quantitativo de refeições efetivamente servida no período. A estimativa se deve ao fato de que mesmo considerado o perfil específico de usuário e seu prévio cadastramento, o fornecimento das refeições ocorre por livre demanda, com variações imprevisíveis. Somado a isso, o cadastramento de novos estudantes acontece no decorrer de todo o semestre. Por tais razões, como garantia de previsão orçamentária, os quantitativos de refeições e respectivos valores são estimados em função dos potencias usuários cadastrados (UFPE, 2019e, p. 38).

As considerações da gestão do RU, apesar de pertinentes, não justificam o nível de superestimação dos valores pactuados, já que os instrumentos legais que tratam da contratação de empresas para prestação de serviços conferem à administração públicas prerrogativas que permitem ajustes no objeto do contrato, adequando-o às demandas (UFPE, 2019e; BRASIL, 2017; 1993).

Quanto às avaliações e fiscalizações do gestor e fiscais do contrato, depreende-se que tais rotinas, além de constituírem obrigações legais da unidade gestora, são oportunas para identificação de fragilidades e oportunidades no campo da gestão (operacional, gerencial e estratégica) do RU, possibilitando a realização de ajustes internos, tanto no que diz respeito ao contrato em curso, como no que se refere às futuras contratações.

Cada contrato de prestação de serviços de fornecimento de alimentação possui um gestor e dois fiscais técnicos, que "[...]são nutricionistas habilitados para a gestão e fiscalização deste tipo de contrato" (UFPE, 2019e, p. 10). Segundo o entrevistado Y, "Os gestores e fiscais do contrato acompanham e interagem com os envolvidos avaliando a satisfação da comunidade e o cumprimento das regras do contrato". De acordo com o entrevistado X, as avaliações e as fiscalizações acontecem diariamente e um dos instrumentos utilizados para esse fim é o *checklist*, elaborado pela PROAES.

Observa-se, contudo, que as ações de avaliação e fiscalização desenvolvidas pela UFPE limitam-se à análise do cumprimento (ou não) dos aspetos técnicos relacionados à operacionalização dos serviços do RU (como, por exemplo, qualidade dos alimentos servidos),

embora haja potencial para que essas atividades contribuam com informações tempestivas para os demais aspectos da gestão da política. Ademais, salienta-se que, mesmo se restringindo às questões operacionais, os mecanismos de monitoramento e avaliação utilizados pela universidade são frágeis, dados os problemas registrados na subseção anterior.

Assim como as informações produzidas pelos processos de monitoramento e avaliação, as pesquisas de satisfação realizadas junto aos usuários do RU são recursos valiosíssimos para maximização do desempenho da ação governamental e para criação de valor público, isto é, a entrega de uma política pública efetiva à comunidade universitária atendida pelos serviços prestados pelo restaurante. Todavia, as pesquisas executadas pela UFPE apresentam problemas concernentes à padronização do conteúdo, da frequência e dos resultados, limitando o valor gerencial e estratégico do recurso (UFPE, 2019e).

Considerando o período e os documentos analisados, há registro de informações que versam sobre quatro pesquisas de satisfação: 2014, 2015, 2017 e 2018. Os resultados das pesquisas atribuídas aos anos 2014 e 2015 são os mesmos, apontam que as principais queixas dos usuários são a fila e o tempo para atendimento. O levantamento contribuiu para o desenvolvimento de estudos a respeito do modelo de atendimento do restaurante, culminando com a implementação de um novo *layout*, contemplando, inclusive, a duplicação do número de balcões. Segundo o relatório de gestão da UFPE do exercício de 2015,

> a pesquisa foi dividida em duas partes. A primeira consistiu em desenvolver um modelo de simulação que representasse a realidade do RU. O objetivo era entender como é que se dava todo o processo de atendimento do RU. A segunda parte da pesquisa consistiu na coleta de dados, para a qual foi necessária a colaboração dos estudantes (UFPE, 2016a, p. 138).

Segundo informações que constam no relatório de gestão da UFPE do exercício de 2017, a pesquisa de satisfação realizada naquele ano junto aos usuários do RU aconteceu de forma *online*, entre os dias 20 de setembro e 11 de outubro de 2017, além de ter contado com a participação de 1.922 usuários (UFPE, 2018b). Afora isso, também apontou que o somatório dos percentuais de avaliação excelente, bom e regular foi inferior ao somatório dos percentuais de ruim e péssimo, 46,6% frente a 53,1%, respectivamente, o documento apresenta um extrato do perfil dos usuários do RU, revelando que

> dos participantes da pesquisa, 50,8% eram do gênero masculino e 49,2% do gênero feminino, com média de idade de 22 anos. Quase que a totalidade dos usuários (94,5%) é de estudantes de graduação, sendo que a maior parte dos usuários pertence ao Centro de Ciências da Saúde (CCS), Centro de Artes e Comunicação (CAC) e Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) (UFPE, 2018b, p.227).

Assim como registrado nas pesquisas dos anos de 2014 e 2015, o principal ponto negativo informado pelos usuários do RU na pesquisa de satisfação do ano de 2017 trata da espera na fila de acesso ao restaurante. De acordo com a pesquisa, "a maioria dos comensais informou esperar até uma hora no almoço e até 30 minutos no jantar" (UFPE, 2018b, p. 228). Para os estudantes que participaram da pesquisa, um ponto positivo do restaurante é o valor unitário das refeições.

A pesquisa de 2018 contou com a participação de 462 respondentes, dos quais "[...] 42,21% avaliaram como Excelente/Bom, 28,13% como Regular e 29,66% como Ruim/Péssimo" (UFPE, [2019]b, p.30). Comparando com a pesquisa do ano anterior, o somatório do percentual de avaliação excelente/bom e regular foi maior que o percentual registrado para avaliação ruim/péssimo, 70,34% e 29,66%, respectivamente.

Apesar do potencial das pesquisas de satisfação para gestão do RU, o recurso não tem sido usufruído em sua plenitude, tendo em vista que tais pesquisas não possuem uma padronização, inviabilizando a formulação de indicadores, a realização de comparações e a elaboração de relatórios gerenciais circunstanciados (UFPE, 2019e). A esse respeito, a AUDINT alerta que

> [...]é importante que a gestão tenha um padrão de pesquisas de forma que ela tenha maior qualidade dessas informações extraídas do público usuário do RU, assim será possível a conversão desses dados em melhores indicadores sobre os quais se possam avaliar realmente as reais necessidades de alocação de recursos nessas melhorias das estruturas das unidades do RU na UFPE (UFPE, 2019e, p. 40).

Em resposta à AUDINT, o órgão responsável pela gestão do restaurante universitário esclareceu que,

> [...]no decorrer de 2016 a 2018 os modelos de pesquisa de opinião utilizados sofreram interferências circunstanciais na tentativa de melhor interpretar e atender a realidade. A partir das dificuldades até então detectadas, no 1º semestre de 2019, com a finalidade de um modelo padrão foi elaborado e está [sendo] testado um questionário de pesquisa de opinião e avaliação do serviço[...] (UFPE, 2019e, p. 41).

Com base nessas informações, verifica-se que a gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, tem buscado gerir melhor o recurso das pesquisas de satisfação, a fim de utilizá-las como recurso gerencial e estratégico.

No que tange ao SIG@ - sistema de informação e gestão acadêmica desenvolvido pelo NTI da UFPE, que contempla vários módulos, tais como ensino de graduação e ensino de pós-graduação, sendo responsável pela gestão das informações dos alunos, da matrícula à titulação (UFPE, 2010; 2015; 2016a; 2017) -, a gestão do RU tem utilizado para gerenciar os usuários que o utilizam, desde o cadastro, conforme o perfil do usuário (subsídio integral ou parcial), até a emissão de relatórios gerenciais contendo os registros de utilização. Dessa feita, o SIG@

constitui o principal recurso tecnológico de gestão a disposição do RU, sendo possível acompanhar o fluxo de utilização de refeições de acordo com: as medidas de tempo (ano, mês, hora e data), o tipo de refeição e de subsídio e os dados pessoais dos usuários (CPF e nome). Na compreensão dos entrevistados, o SIG@ é visto como um fator positivo que contribui com a gestão do RU, uma vez que permite "[...] consultas a históricos de consumo, projeções e bons relatórios de controle".

Os recursos financeiros que custeiam as despesas decorrentes do funcionamento do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, originam-se do orçamento do PNAES (ação orçamentária 4002) e do orçamento da universidade (principalmente da ação orçamentária 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior). A Figura 13 apresenta o volume de recursos do PNAES destinados à UFPE, tanto no que diz respeito à dotação orçamentária atualizada da ação 4002 como no que tange ao valor efetivamente pago.

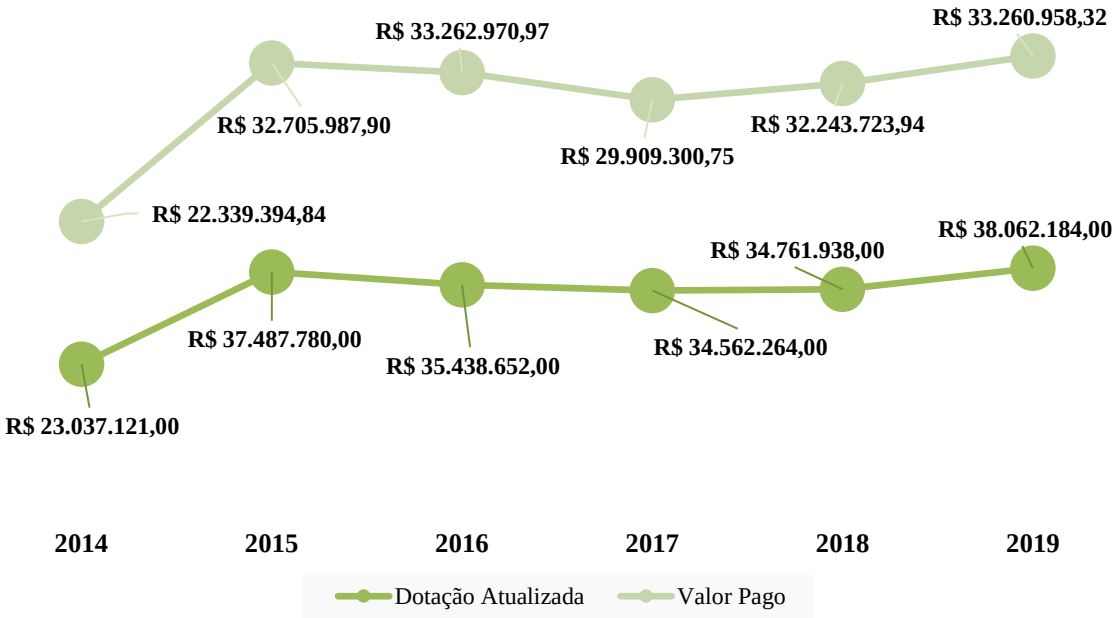


Figura 13 - Valores do PNAES destinados à UFPE (2014-2019)
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados da PROAES (UFPE, 2020d).

Em conformidade com o contexto nacional, observa-se que a partir do ano da implementação do PNAES, enquanto política do governo federal, o orçamento responsável pelo custeio das ações de AE da UFPE é crescente, mesmo considerando os valores realmente pagos no período analisado.

A despeito do PNAES ser a principal fonte de financiamento da AE, a UFPE custeia parte das ações com recursos do seu orçamento, dado que, na concepção do entrevistado Y, "[...]o recurso PNAES é insuficiente para atender a todos os programas assistenciais da Pró-

reitoria". No caso do RU, a participação dos recursos do orçamento da UFPE no custeio das suas despesas é significativa, como pode ser verificado na Figura 14.

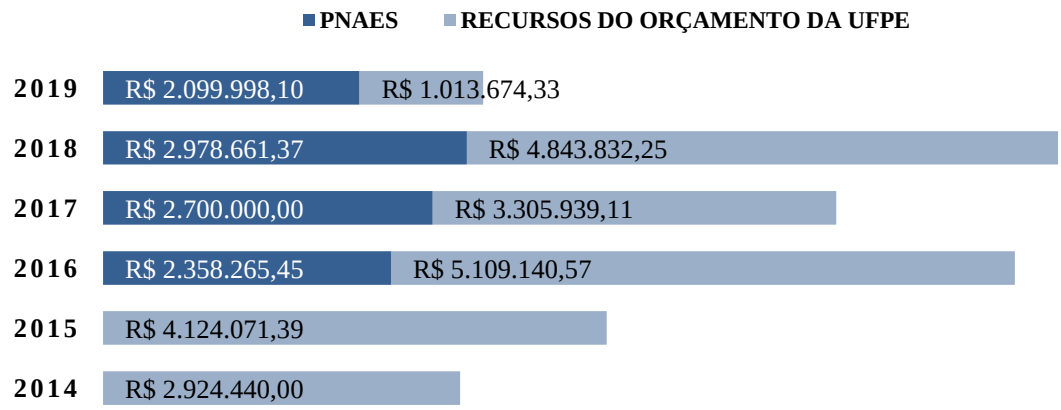


Figura 14 - Financiamento das despesas do RU (2014-2019)
Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com base nos dados da PROAES (UFPE, 2020e).

Considerando os dados disponibilizados pela PROAES, entre 2014 e 2019, a maioria dos recursos responsáveis pelo financiamento das atividades do RU decorreram do orçamento da UFPE, destacando-se os anos de 2014 e 2015, nos quais 100% dos valores foram da própria universidade.

Ao examinar com mais detalhes o ano de 2018, a título de exemplo da situação descrita pelos entrevistados a respeito da insuficiência dos recursos da ação 4002, observa-se que o montante de recursos do PNAES destinados à UFPE totalizou R$ 32.243.723,94 (valor efetivamente pago), dos quais R$ 2.978.661,37 foram alocados no RU. Naquele ano, o contrato de produção e fornecimento das refeições atingiu o valor de R$ 6.661.650,31 (custeio de todas as refeições subsidiadas). Comparando o valor do contrato com o recurso originado do PNAES destinado ao RU, verifica-se que esse recurso é exíguo, sendo complementado com recursos do orçamento da universidade, no valor de R$ 4.843.832,25. Mesmo considerando apenas o valor do contrato com as refeições integralmente subsidiadas (R$ 4.206,001,78), os recursos do PNAES designados ao RU para custeio das refeições são insatisfatórios.

Na UFPE, o montante de recursos financeiros a serem destinados ao RU é definido anualmente, juntamente com as demais áreas da universidade. O processo de planejamento e alocação dos recursos leva em conta as necessidades demandadas por cada órgão, envolvendo, no caso do RU, o custeio do contrato de fornecimento das refeições (que responde pela maior parte do valor orçado da unidade), a aquisição de equipamentos e a manutenção da estrutura física do restaurante.

Dado que sobram poucos recursos para investimento nas áreas-meio do restaurante, a execução dos mesmos depende da prioridade das ações. Tais recursos, segundo o sujeito X, "[...] são planejados pela PROAES (Pró-reitor e Diretoria de Alimentação e Nutrição) e Gestão Central". Ainda segundo os respondentes, a manutenção da estrutura do restaurante envolve investimentos e ações de vários órgãos da UFPE, tais como: PROAES, SINFRA, PROGEST e NTI.

No que se refere ao controle e medidas de eficiência e otimização dos gastos dos recursos financeiros do RU, o entrevistado Y esclareceu que essas ações são realizadas "[...]a partir do monitoramento da execução do contrato, conforme o relatório de utilização das refeições servidas e projeções de consumo ao logo do ano, por meio de análise de comportamento de consumo e consulta à base histórica".

Apoiando-se nas informações obtidas, pode-se inferir que a gestão dos recursos financeiros alocados no RU tem sido satisfatória. No entanto, a insuficiência dos recursos do PNAES para custeio e investimento das necessidades demandas pelo restaurante sugere que fontes alternativas de recursos devem ser alcançadas, para além do orçamento da universidade.

5.3 AS CAPACIDADES DINÂMICAS NA GESTÃO DO RU/UFPE

A descrição dos processos de gestão e a caracterização da gestão dos recursos organizacionais revelaram mudanças, complexidades e problemas em torno da gestão do RU ao longo do período estudado, sendo indispensável analisar quais processos foram modificados, quais recursos foram mobilizados e quais capacidades dinâmicas foram desenvolvidas para gerenciar a unidade de alimentação nesse ambiente.

Quanto à mudança mais significativa ocorrida no espaço da gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, o contrato emergencial ocupa lugar de destaque. Conforme explicitado anteriormente, o contrato celebrado entre a UFPE e a empresa Verde Mar limitou-se a atender apenas aos estudantes isentos integralmente do pagamento das refeições. O preço unitário das refeições contratadas estava abaixo do preço das contratações anteriores, impactando na qualidade das refeições.

De acordo com os sujeitos entrevistados, os problemas em torno do contrato nº 018/2019 - os quais foram identificados por meio dos relatórios de fiscalização do gestor e dos fiscais do contrato, da pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do RU e das reclamações que chegam à gestão - podem ser vistos como uma oportunidade (as falhas serviram para melhorar aspectos do processo de licitação nº 22/2019) e como uma ameaça (uma vez que a situação impactou negativamente na imagem da universidade. Como visto, esses problemas

repercutiram nos principais jornais da capital pernambucana -, além de ter contribuído para o aumento da insatisfação dos usuários do RU).

Pela estrutura das capacidades dinâmicas, a identificação de oportunidades e ameaças constitui a capacidade de detecção, a qual é desenvolvida a partir do acesso a informações, sendo sustentada por processos e recursos organizacionais. Nesse sentido, nota-se que, frente aos transtornos causados pelo contrato emergencial, a gestão do RU mobilizou os recursos que lhes são próprios para detectar ameaças e oportunidades.

O conjunto de informações coletadas a partir das falhas e dos problemas identificados no contrato com a Verde Mar, bem como das demandas e necessidades dos usuários do restaurante subsidiaram a estruturação de um novo modelo de contratação para o RU, demostrando a capacidade de apreensão da gestão.

O processo de planejamento da contratação da empresa terceirizada que originou o pregão eletrônico nº 22/2019, diversamente das rotinas anteriores (da mesma natureza), contou com a colaboração de uma equipe de servidores de vários órgãos da UFPE (Diretoria de Planos e Projetos e Diretoria de Gestão Ambiental, da SINFRA, Coordenação de Licitações, da PROGEST, Diretoria de Alimentação e Nutrição e Diretoria de Assistência Estudantil, da PROAES, Núcleo de Nutrição, da CAV e Diretoria de Sistemas de Informação, do NTI), cujos membros foram designados por meio das portarias nº 25/2018-DLC/PROGEST, de 29 de junho de 2018 e nº 37/2018-DLC/PROGEST, de 08 de outubro de 2018. A medida representa mais uma ação do campo da capacidade de apreensão desenvolvida pela universidade, a partir da mobilização de recursos humanos e da modificação da rotina de planejamento da contratação.

Na elaboração do planejamento da contratação, a equipe de servidores citada acima realizou estudos sobre modelos e experiências de outros RUs do Brasil, que proporcionassem maior eficácia, eficiência, sustentabilidade e economicidade. Segundo o entrevistado X, foram analisados os editais de licitação e os termos de referência, disponíveis no Comprasnet, de instituições cujo objeto de contrato tinha semelhança com o da UFPE, ou seja,

> [...]contratação de empresa especializada na prestação de serviços para a produção e distribuição de refeições para coletividade sadia no Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pernambuco, campus Joaquim Amazonas, Recife, PE, incluindo fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos, mobiliários, utensílios e de sistemas como câmaras frigoríficas, refrigeração, exaustão, gás, água, esgoto, energia, telefone e sistema de acesso com controle de catraca biométrica, via internet, segurança patrimonial, incluindo vídeo monitoramento, e contratação e administração de pessoal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos (UFPE, 2020b).

A busca das melhores práticas (*benchmarking*), a partir da análise de modelos e experiências de contratação de outras instituições, a fim de subsidiar a gestão do RU (no que

tange à rotina de planejamento), corresponde ao processo de reconfiguração identificado por Teece, Pisano e Shuen (1997) e revela o esforço da universidade para superar os problemas e adequar-se a modelos de contratação que atendam às necessidades demandadas pela instituição.

Ainda no âmbito do processo de planejamento, um dos recursos mal gerenciados pela UFPE refere-se ao histórico de refeições servidas para subsidiar a estimativa da demanda, principalmente no que tange ao contrato nº 032/2014, cujos valores foram superestimados. Entretanto, quando considerado o planejamento da contratação vinculada ao pregão nº 22/2019, observa-se que o processo foi modificado, dado que o cálculo da estimativa das quantidades de refeições a serem contratadas se fundamentou no modelo de séries históricas, valendo-se do fluxo de refeições providas pela unidade de alimentação (UFPE, 2020b).

De acordo com o termo de referência da contratação em questão (que assim como o contrato nº 18/2019 destina-se apenas aos estudantes contemplados com o subsídio integral), para estimar a quantidade de refeições considerou-se o consumo entre 2011 e setembro de 2019 e os períodos de sazonalidades, de sorte que o cálculo da quantidade de refeições anuais a ser contratada contemplou "[...]os 8 (oito) meses de maior demanda + 1/3 do quantitativo mensal nos 3 (três) meses de menor demanda, períodos de fim de semestre e parte dos recessos, e foram desconsiderados 30 dias, anuais, de interrupção da produção e distribuição das refeições" (UFPE, 2020b, p. 101).

Outra mudança que afetou o desempenho do RU/UFPE no decorrer dos anos analisados diz respeito à demanda crescente de usuários, que expôs a insuficiência e a inadequação de sua estrutura física atual. Segundo estudo preliminar da equipe de planejamento da contratação que originou o pregão eletrônico nº 22/2019, "[...] o RU supriu no primeiro semestre de 2018, a média de 3.648 refeições/dia, representando um crescimento de 82% desde a data inaugural, chegando a extrapolar 5.000 refeições/dia em 2018" (UFPE, 2020b, p. 91). Embora a quantidade de refeições servidas no ano de 2019 tenha decrescido, em função das medidas emergenciais adotadas pela UFPE, a série histórica do volume de refeições servidas e as reclamações dos usuários em razão das longas filas que se formam para que os mesmos sejam atendidos demonstram a incapacidade da unidade de alimentação em resolver esta demanda.

Frente ao exposto, é indispensável que uma nova unidade do RU seja criada no *campus* Joaquim Amazonas, realocando parte dos atuais usuários e possibilitando a expansão da política no âmbito da instituição. A necessidade já foi devidamente reconhecida pela UFPE e o segundo RU no *campus* está em fase de implementação no antigo prédio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), localizado próximo à reitoria da universidade, na cidade universitária (Recife) (UFPE, 2020b; [2019]c).

O edifício que abrigou a SUDENE foi incorporado ao patrimônio da UFPE em dezembro de 2017 e desde então passa por reformas (recuperação de pavimentos, substituição dos sistemas de instalação elétrica, hidráulica, esgoto e prevenção e combate a incêndio) para abrigar o gabinete da reitoria, pró-reitorias e um novo RU (UFPE, [2019]c).

Pelo planejamento da UFPE, ao término das intervenções, buscar-se-á transferir temporariamente os serviços prestados pelo RU/UFPE para o novo RU do *campus* Joaquim Amazonas, viabilizando a reforma da unidade de alimentação, sem que haja interrupção no preparo e fornecimento das refeições (UFPE, [2019]f). Concluídos os reparos, os estudantes do *campus* contarão com dois RUs, os quais funcionarão de forma diversa. Em entrevista concedida ao Jornal do Comércio, no dia 05 de abril de 2019, a gestora em exercício da PROAES afirmou que "Quando os dois restaurantes estiverem abertos o que existe no câmpus passará a ser restrito aos alunos que não pagam pelas refeições. Já o da Sudene poderá ser usado por qualquer estudante, funcionário, professor ou visitante" (AGUILERA, 2019).

As ações em torno da implementação da segunda unidade de alimentação no *campus* Joaquim Amazonas indicam que a UFPE vem ajustando as suas capacidades de detecção e apreensão, na medida em que, ao identificar os problemas do atual RU (necessidade de reparos na estrutura física e espaço limitado para atender as demandas dos usuários), propõe-se a aproveitar a estrutura de um ativo recém incorporado ao seu patrimônio para criar um novo restaurante; bem como desenvolvendo a capacidade de reconfiguração, visto que, a existência da unidade de alimentação a ser instalada no antigo edifício da SUDENE implicará na descentralização dos serviços de alimentação, inaugurando novas políticas e culturas, proporcionando maior flexibilidade e capacidade de resposta às necessidades dos estudantes e da gestão.

Frente ao exposto, a Figura 15 busca retomar o modelo da metodologia SSM aplicado no estudo, no intuito de ilustrar a relação entre a metodologia de análise e os resultados encontrados na pesquisa.

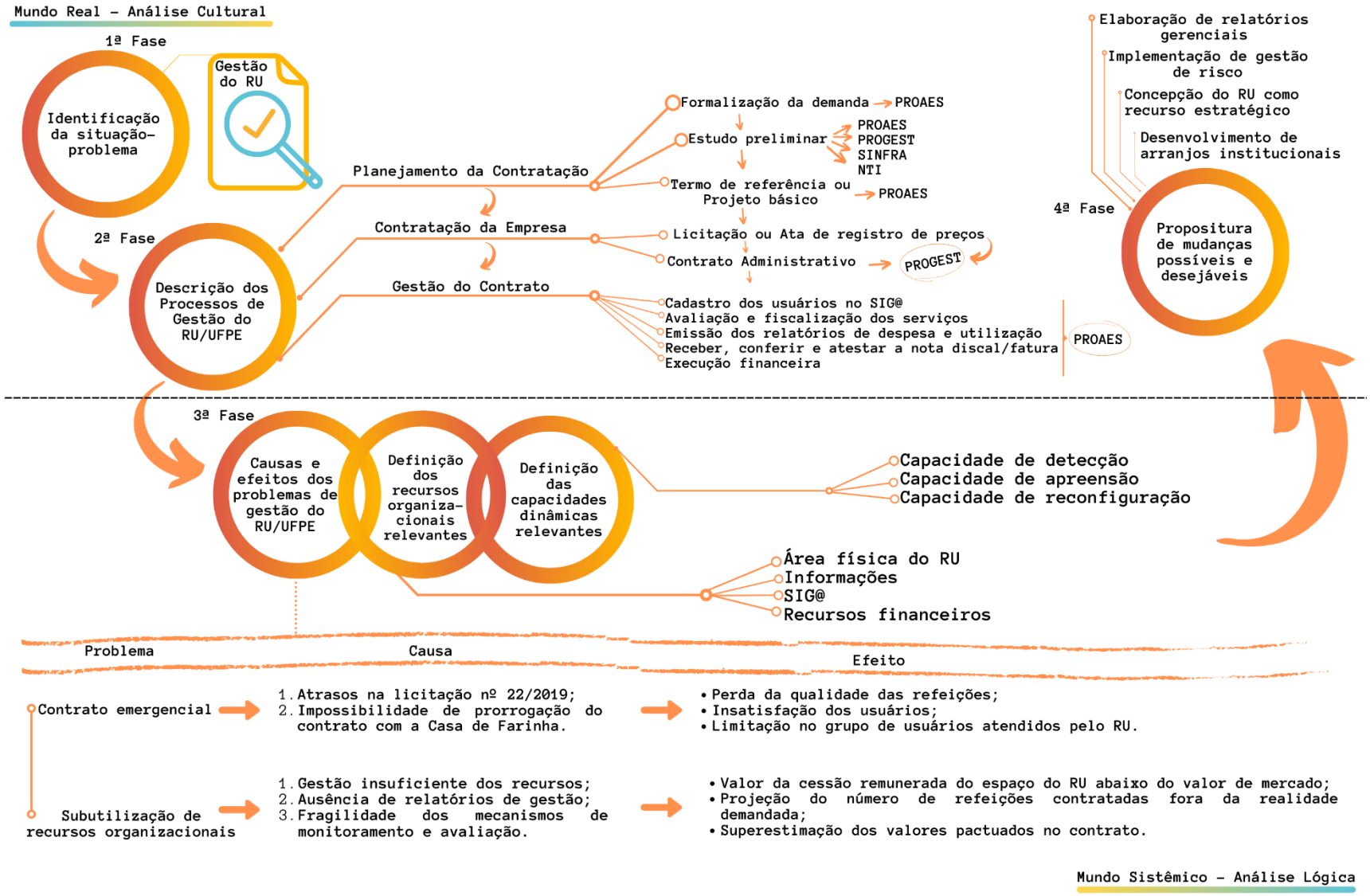


Figura 15 - Gestão do RU/UFPE no modelo SSM
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A Figura 15 apresenta, para além da estruturação das fases do modelo SSM adotado na pesquisa: a) a relação de interdependência entre os processos de gestão (planejamento da contratação, seleção da empresa terceirizada e gestão do contrato administrativo), bem como a conexão entre as várias atividades e os diferentes órgãos da UFPE que contribuem com a gestão do RU; b) a vinculação dos problemas de gestão às suas causas e efeitos; c) a lista dos recursos organizacionais e das capacidades dinâmicas compreendidos como relevantes para gestão da unidade de alimentação; e d) as propostas de mudanças possíveis e desejáveis para ajustes, bem como as melhorias na gestão do restaurante como, por exemplo, elaboração de relatórios gerenciais.

6 CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste estudo teve como objetivo geral analisar a gestão do Restaurante Universitário da Universidade Federal de Pernambuco, *campus* Joaquim Amazonas, no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil, com auxílio da abordagem das capacidades dinâmicas, no período de 2014 a 2019, a partir de determinados aspectos gerenciais e estratégicos.

Para tanto, visando a atender ao primeiro objetivo específico da pesquisa, ou seja, descrever os processos de gestão do RU que estão sob a responsabilidade da UFPE, foi dada atenção ao planejamento da contratação, à contratação da empresa terceirizada responsável pela operacionalização do RU e à gestão do contrato administrativo decorrente dessa contratação.

A descrição dos processos organizacionais contribuiu para o fortalecimento do núcleo metodológico do estudo, que tornou possível compreender como funcionou a gestão do RU no período analisado. Segundo a análise, ao longo da execução desses processos, a gestão do RU contou com a colaboração e a integração de recursos organizacionais da UFPE, na medida em que conhecimentos e recursos humanos e materiais da PROAES, PROGEST, SINFRA e NTI foram utilizados para viabilizar a gestão e a operação da unidade de alimentação.

Da mesma forma, a descrição dos processos gerenciais também evidenciou alguns problemas na gestão do RU, tais como: celebração de contrato emergencial e subutilização dos recursos organizacionais.

A percepção acerca das causas e efeitos desses problemas constituiu o segundo objetivo específico da pesquisa. O estudo revela que a celebração do contrato emergencial com a empresa Verde Mar, contratualmente responsável pelo preparo e distribuição da alimentação no RU entre abril de 2019 e abril de 2020, teve como causas o atraso na finalização da licitação nº 22/2019 e a impossibilidade de prorrogação do contrato firmado com a Casa de Farinha.

O contrato emergencial, embora tenha incorporado o lanche noturno no rol das refeições a serem servidas aos estudantes, teve como efeito: a) a redução da qualidade das refeições, uma vez que o valor unitário das refeições e o valor global do contrato foram mais baixos que os valores celebrados com a Casa de Farinha; e b) a limitação do grupo de usuários atendidos pela unidade de alimentação. Tais fatos contribuíram para a insatisfação dos usuários do restaurante, os quais promoveram diversas manifestações, afetando a imagem institucional da própria universidade.

No que tange aos recursos organizacionais, cuja caracterização abrange o terceiro objetivo específico, observou-se que o RU dispõe de área física, equipamentos e utensílios,

informações, SIG@ e recursos financeiros. Não obstante a indispensabilidade de tais recursos, constatou-se que muitos não estavam sendo utilizados adequadamente, mitigando o valor estratégico que eles têm para a boa consecução da política de assistência estudantil, em relação à eficácia dos recursos destinados à alimentação.

Nesse sentido, a subutilização dos recursos organizacionais, compreendida como um problema de gestão, tem como causas: a) a gestão insuficiente dos recursos do RU; b) a ausência de relatórios de gestão; e c) a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação. Com efeito, houve a cessão remunerada do espaço do RU em valor abaixo do mercado, a projeção de refeições fora da realidade da demanda e a superestimação dos valores pactuados no contrato.

Os parcos dados e informações a respeito do RU/UFPE estão dispersos nos relatórios de gestão da universidade e nos relatórios de auditoria dos órgãos de controle interno (principalmente a AUDINT e a CGU), não havendo na Diretoria de Alimentação e Nutrição nem na PROAES quaisquer relatórios gerenciais que cuidem da apresentação do desempenho da unidade de alimentação, dos mecanismos de monitoramento e avaliação, dos indicadores gerenciais e de informações circunstanciadas que subsidiem a tomada de decisão estratégica.

A inexistência de relatórios gerenciais fragiliza a identificação e a mitigação de riscos, fomentando a adoção de medidas urgentes, as quais tendem a causar prejuízos aos cofres públicos e aos serviços prestados, como aconteceu em 2019, com o contrato emergencial. No contexto da abordagem das capacidades dinâmicas, o desenvolvimento de capacidades voltadas à identificação de riscos e às ações necessárias para contê-los dependem significativamente do acesso a informações relevantes e da habilidade dos gestores para interpretar tais informações.

Naturalmente, no campo da administração pública, a resolução de problemas e a resposta às rápidas mudanças esbarram na autonomia limitada, nas restrições de recursos (tangíveis e intangíveis), nas imposições legais e nos excessos da burocracia, de modo que tornam, muitas vezes, as habilidades individuais e organizacionais lentas e pouco efetivas. Contudo, tais barreiras não são instransponíveis. Há mecanismos que podem ser utilizados pelos gestores públicos, a começar pela consolidação das informações de cunho gerencial, permitindo a adoção de práticas estratégicas.

Nessa esteira, para a gestão pública, as informações e o conhecimento acumulado sobre as atividades desenvolvidas são recursos valiosos (na medida em que confere ao órgão público a possibilidade de impedir/reduzir os riscos/ameaças e aproveitar as oportunidades), raros (visto que são recursos intrínsecos à organização, não sendo possível comprá-los), de difícil imitação (uma vez que os demais órgãos e entidades da administração pública não tem acesso a certas

informações estratégicas, embora possam se apropriar das boas práticas que delas decorrem) e insubstituível (por mais que outros recursos sejam de grande relevância para condução das atividades, informações e conhecimento são recursos cuja importância não encontra equivalência em outros).

Informações valiosas, raras, de difícil imitação e insubstituíveis permeiam as políticas públicas desde o seu nascimento, sendo indispensáveis para resolução ou mitigação dos problemas públicas que as ações governamentais buscam enfrentar.

A simples posse de informações e conhecimento (e de outros recursos) não outorga à administração pública a maximização do desempenho das suas atividades, posto que esse aspecto se vincula à capacidade da organização de utilizar os seus recursos de forma estratégica, fato que, em parte, verificou-se comprometido no tocante à gestão do RU/UFPE, já que muitos recursos foram subutilizados.

Quanto à identificação das capacidades dinâmicas, quarto objetivo específico do trabalho, constatou-se que a gestão do RU desenvolveu as capacidades de: a) detecção, na medida em que os problemas causados pelo contrato emergencial oportunizaram a implementação de melhorias para as contratações futuras, especialmente a licitação nº 22/2019; b) apreensão, uma vez que, com a detenção das informações consolidadas buscou-se implementar um novo modelo de contratação. Neste, destaca-se a mobilização de recursos humanos e da modificação de rotinas organizacionais, principalmente àquelas contidas no processo de planejamento; e c) reconfiguração, visto que houve a adoção de novas práticas de gestão, apoiando-se no *benchmarking* e na série histórica das refeições servidas.

Além disso, o processo de implementação do segundo RU no *campus* Joaquim Amazonas, ação de relevância significativa para resolução dos problemas em torno das limitações físicas nele observadas, demostra as capacidades de detecção, apreensão e reconfiguração da UFPE, no cumprimento de sua missão ligada à política de assistência aos estudantes. Quando em funcionamento, o novo RU proporcionará a mitigação do principal aspecto negativo que pode comprometer a imagem da universidade, tal como apontado pelos usuários nas pesquisas de satisfação, ou seja, as longas filas de acesso ao restaurante.

Neste sentido, entende-se que o objetivo geral do trabalho foi atingido e a questão de pesquisa respondida, posto que foram apresentados e examinados processos, recursos e capacidades necessários para compreensão do funcionamento da gestão do RU/UFPE, *campus* Joaquim Amazonas, no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil, a partir de determinados aspectos gerenciais e estratégicos, no período de 2014 a 2019, tendo como auxílio a abordagem das capacidades dinâmicas.

As respostas encontradas com a presente pesquisa não a tornam conclusiva, de maneira que outras investigações podem ser desenvolvidas, sabendo-se da existência de lacunas por explorar e o ensejo de aprofundar o debate acerca do tema. Entretanto, a título de mudanças possíveis e desejáveis, conclui-se que cabe à gestão do RU a elaboração de relatórios gerenciais, a implementação de gestão de risco, a concepção do RU como recurso estratégico e o desenvolvimento de arranjos institucionais que incorporem inovações e correções dos desvios de rota.

No campo da administração pública, os relatórios de gestão podem ser compreendidos como sendo documentos oficiais que consolidam informações, as quais comunicam as ações desenvolvidas pelos órgãos, as rotinas, as dificuldades, as deficiências e as práticas exitosas. Para a gestão de uma política pública relativa ao PNAES, tais informações são de grande relevância, uma vez que elas fornecem *feedback* e subsídios à tomada de decisões governamentais consistentes com as melhorias desejadas por aqueles a quem se destinam. Nessa esteira, considerando a política estudada e o contexto no qual a mesma se encontra, a existência dos relatórios de gestão ganha importância ainda maior.

Só com a sistematização das informações a respeito do desempenho dessa política é possível gerenciar os riscos da sua implementação e obter os resultados estabelecidos desde sua concepção. A gestão de risco em questão trata da capacidade de consideração dos riscos reais e potenciais que podem afetar o desempenho da ação governamental. Com a gestão de riscos, pode-se buscar e evitar a adoção de medidas emergenciais, zelando pela continuidade dos serviços prestados e pela imagem institucional.

Também é esperado que contribua para a potencialização da gestão do RU/UFPE, dando real valor à gestão da política de alimentação para os estudantes como recurso estratégico da instituição. O desenvolvimento da gestão eficiente, eficaz e efetiva do RU, de forma salutar, envolve a coordenação e gerenciamento dos recursos disponíveis e a constante atualização dos processos que possibilitarão à UFPE avançar tanto na democratização do acesso e da permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como no desenvolvimento das suas atividades finalísticas (ensino, pesquisa e extensão).

A gestão do RU/UFPE deve preocupar-se, ainda, com o desenvolvimento de arranjos institucionais mais alinhados com as mudanças que se fazem necessárias, investindo na cooperação com outras instituições que adotam o RU como política de AE, a fim de aumentar a capacidade de absorção das melhores práticas, proporcionando ajustes nos seus processos, compartilhamento de tecnologias, produtos e serviços.

Segundo essas considerações, pode-se compreender que o RU é um modelo gerencial de sistema aberto, no qual os agentes públicos responsáveis pela sua gestão devem fazer uso de capacidades dinâmicas que venham a facilitar a adaptação e a mudança, sendo recomendado estarem sempre atentos ao ambiente em transformação para identificar ameaças e oportunidades. Além disso, é relevante que os gestores tenham astúcia política, capacidade de persuasão e influência dentro da UFPE, buscando conferir ao restaurante a importância que lhe é devida.

Na contemporaneidade, a política pública de assistência estudantil implementada no âmbito das IFES reveste-se de significância para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, na medida em que é por meio dela que as condições de permanência na instituição de ensino se mostram garantidas e o direito ao ensino superior torna-se efetivo.

Assim, espera-se que a gestão do RU/UFPE possa considerar os aspectos apresentados, utilize os recursos organizacionais disponíveis com fins gerenciais e estratégicos assim como procure fortalecer e ampliar as capacidades organizacionais até então desenvolvidas, de modo que promova o reconhecimento do valor público referente à política implementada.

REFERÊNCIAS

A NOITE. **“Casa do Brasil” na França**. Rio de Janeiro, 11 jun. 1954, p. 5. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_05&PagFis=24783&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22. Acesso em: 22 fev. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. *In*: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

AGUILERA, Julia. UFPE terá novo Restaurante Universitário no segundo semestre de 2019. **Jornal do Comércio**, Recife, 05 abr. 2019. Disponível em: https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2019/04/05/ufpe-tera-novo-restaurante-universitario-no-segundo-semestre-de-2019-375547.php. Acesso em: 21 abr. 2021.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos Estud. CEBRAP,** v. 38, n. 1, jan-apr, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?lang=pt. Acesso em: 10 jun 2021.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da pedagogia** [livro eletrônico]: geral e Brasil. São Paulo: Editora Moderna, 2012. Disponível em: https://fbnovas.edu.br/site/wp-content/uploads/2019/02/Acervo%20em%20PDF/Hist%C3%B3ria%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20da%20Pedagogia.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

BARBOSA, Roseane de Almeida. **A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB**. 133 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

BARNEY, Jay. Recursos da empresa e vantagem competitiva sustentada. *In*: LACERDA, Daniel Pacheco et al. (org.). **Estratégia baseada em recursos:** 15 artigos clássicos para sustentar vantagens competitivas (livro digital). Porto Alegre: Bookman, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259591418_Estrategia_baseada_em_recursos_15_artigos_classicos_para_sustentar_vantagens_competitivas. Acesso em: 21 abr. 2021.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do *corpus* de pesquisa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: Um manual Prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2008.

BELLINI, Carlo Gabriel Porto; Rech, Ionara; Borenstein, Denis. Soft Systems Methodology: uma aplicação no "pão dos pobres" de Porto Alegre. **RAE - electronica,** v. 3, n. 1, p. 1-22, jun 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482004000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BERNARDES, Betina. **Sem subvenção, Casa do Brasil pode ser fechada**. Folha de São Paulo**,** São Paulo, 02 mar. 1997. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs020316.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 1973. 351 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3076/2020:** Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores- Future-se. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01xsxee0y4ixl110khxht6xctsi7727233.node0?codteor=1900012&filename=PL+3076/2020. Acesso em: 26 mai. 2021.

_____. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. **Resposta:** recurso primeira instância, protocolo nº 23480005250202038. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. 2017a. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** 2017b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República**. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** 2017c. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010**. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. Disponível em: http://ces.ufpel.edu.br/vestibular/download/2009i/portaria_sisu_diario.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 39,** de 12 de dezembro de 2007.Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAES. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021

_____. Ministério da Educação. **Linha do tempo das Universidades Federais**. [2006]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.5020, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.234, de 17 de setembro de 1991**. Regulamenta a profissão de Nutricionista e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8234.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002096.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. Presidência da República**. Decreto nº 56.728, de 16 de agosto de 1965**. Dispõe sôbre a vinculação ao Ministério das Relações Exteriores de estabelecimentos mantidos pelo Govêrno Brasileiro em Centros educacionais estrangeiros e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56728.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 46.683, de 18 de agosto de 1959.** Dispõe sobre a "Casa do Brasil", na cidade Universitária de Paris. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1959. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-46683-18-agosto-1959-385721-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920.** Institue a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1920. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRUNNER, José Joaquín. A ideia da universidade pública: narrações contrastantes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educaçã**o, v. 22, n. 82, p. 11-30, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000100002. Acesso em: 21 abr. 2021.

CARDOSO, André Luís Janzkpvski; KATO, Heitor Takashi. Análise das publicações sobre capacidades dinâmicas entre 1992 e 2012: discussões sobre a evolução conceitual e as contribuições dos autores de maior notoriedade na área. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, v. 16, n. 3, p. 201-237, maio/jun. 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n3p201-237. Acesso em: 21 abr. 2021.

CARDOSO, Carla Ionara Xavier da Silveira. **A prática reflexiva como recurso na gestão dos restaurantes universitários terceirizados**. 128 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

CARDOSO, Carla Ionara Xavier da Silva et al. Restaurante universitário da UFPE: uma abordagem sistêmica. **Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL),** v. 11, n. 3, p. 211-234, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2018v11n3p211. Acesso em: 21 abr. 2021.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública,** v. 34, n. 3, p. 1-14, 2018. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csp/2018.v34n3/e00101417/pt. Acesso em: 21 abr. 2021.

CARVALHO, Daniela Moreira de; PRÉVOT, Frédéric; MACHADO, João Armando Dessiomon. O uso da teoria da visão baseada em recursos em propriedades rurais uma revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração**, v. 49, n. 3, p. 506-518, 2014. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072014000300006&lang=pt. Acesso em: 21 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008.

CGU. **Relatório de auditoria anual de contas da Universidade Federal de Pernambuco**: exercício 2017. Recife, 2018. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/12245.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

CHECKLAND, Peter. Soft Systems Methodology: A Thirty Year Retrospective. **Systems Research and Behavioral Science**, n. 17, p. 11–58. 2000. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/1099-1743(200011)17:1+<::AID-SRES374>3.0.CO;2-O. Acesso em: 28 ago. 2020.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas:** uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CORREIO DA MANHÃ. **Casa do Brasil na França**. Rio de Janeiro, 21 jun. 1959, p. 12. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_06&PagFis=107293&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Completa hoje a Casa do Estudante do Brasil a sua maioridade**. Rio de Janeiro, 13 ago. 1950, p.3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=107293&url=http://memoria.bn.br/docreader#. Acesso em: 22 fev. 2020.

CORREIO PAULISTANO**. Inaugurada a casa do Brasil na França**. São Paulo, 25 jun. 1959, p. 5. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=090972_10&PagFis=49115&Pesq=%22Casa%20do%20Brasil%20na%20Fran%c3%a7a%22. Acesso em: 22 fev. 2020.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

COSTA, Sely Maria de Souza. Metodologia de Sistemas Flexíveis aplicada a estudos em Ciência da Informação: uma experiência pedagógica. **Transinformação**, v.15, n. 2, p. 259-271, ago 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/tinf/v15n2/13.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

CUNICO, Camila; OKA-FIORI, Chisato. O estado de normalidade e o estado de exceção diante da importância das categorias de "vulnerabilidade", "risco" e "resiliência". **Caminhos de Geografia,** v. 15, n. 52, p. 01–20, dez/2014. Disponível em: www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/24840/15956. Acesso em: 21 abr. 2021.

CURO, Rocio Soledad Gutierrez; BELDERRAIN, Mischel Carmen Neyra. A evolução dos estágios do processo sistêmico em Soft Systems Methodology. In: 7º Congresso Brasileiro de Sistemas. Uni-FACEF Centro Universitário de Franca. Franca-SP, 2011. **Anais** [...]. Disponível em: http://eventos.unifacef.com.br/cbs/2011/artigos/A_02_Curo_Belderrain.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

CRUBELLATE, João Marcelo; PASCUCCI, Lucilaine; GRAVE, Paulo Sérgio. Contribuições para uma visão baseada em recursos legítimos. **Revista de administração de empresas.** v. 48 n. 4, p. 8-19, out./dez. 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902008000400002. Acesso em: 21 abr. 2021.

DIÁRIO DA NOITE. **A instituição da "casa do estudante brasileiro", no Rio de Janeiro**. São Paulo, 6 jul. 1927, p.2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=093351&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192. Acesso em: 22 fev. 2020.

DIARIO DE PERNAMBUCO. **Feijão podre servido no restaurante da Federal**. Recife, 13 dez. 1983, p.10. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_16/69774. Acesso em 31 ago. 2020.

_____. **Novo preço da "bóia" desagrada universitários**. Recife, 27 fev. 1980a, p.24. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_16/3132. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Universidade Federal de Pernambuco ameaçada de colapso financeiro.** Recife, 27 jul. 1980b, p.18. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/029033_16/11806. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **UFPE deixa estudantes sem alimentação**. Recife, 19 jul. 1980c, p.15. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/029033_16/11386. Acesso em 31 ago. 2020.

_____. **Diretório reclama de comida podre**. Recife, 03 jun. 1979, p. 26. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_15/138146. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **DCE critica restaurante**. Recife, 15 set. 1976, p.5. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_15/89742. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Empréstimo alemão possibilitará término da cidade universitária**. Recife, 15 abr. 1965, p.8. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_14/35480. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Universidade do Recife**. Recife, 20 fev. 1959, p.2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_13/54692. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. ***Campus* universitário**. Recife, 8 jun. 1958, p.22. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_13/48663. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. **Universidade do Recife**. Recife, 23 mai. 1958, p.3. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=029033_13&pagfis=48308. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Será instalado, no Recife, um restaurante universitário**. Recife, 15 fev. 1952, p.3. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/029033_13/9754. Acesso em: 31 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SOUZA SANTOS, Maria de Fátima de. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, n. 94, p. 148-181, mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v25n94/1809-4465-ensaio-25-94-0148.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

EISENHARDT, Kathleen M; MARTIN, Jeffrey A. Dynamic capabilities: what are they? **Strategic Management Journal**, v. 21, p. 1105-1121, 2000. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E. Acesso em: 28 ago. 2020.

FEILER, Paul; TEECE, David. 2014. Case study, dynamic capabilities and upstream strategy: Supermajor EXP. **Energy Strategy Reviews,** v. 3, p. 14-20, 2014. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1016/j.esr.2014.05.003. Acesso em: 06 abr. 2020.

FERREIRA, Denize Demarche Minatti et al. Soft Systems Methodology (SSM) no contexto da educação tecnológica: contribuições aos processos de gestão do conhecimento (GC). **Revista Gestão Industrial**, v. 05, Edição Especial – gestão do conhecimento, p. 142-157, 2009. Disponível em: D.O.I.: 10.3895/S1808 044820090003000008S1. Acesso em: 28 ago. 2020.

FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão, interiorização e alterações nas universidades federais no contexto do desenvolvimento. In: FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). **Universidades públicas**: mudanças, tensões e perspectivas. Campinas, Mercado das Letras, 2016.

FIDELIS, Solange Silva dos Santos. Conceito de Assistência e Assistencialismo. In: 2º Seminário Nacional**:** Estado e políticas sociais no Brasil, Cascavel, PR: Edunioeste, 2005. [...]. Posters. **Anais.** [...]. Disponível em: http://cac- http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/poster/servico_social/pss13.pdf. Acesso em: 28 de ago. 2020.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa:** um guia para iniciantes. Tradução: Magada Lopes. Porto Alegre: Penso, 2013.

_____. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa, Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU. **Revista Comemorativa 25 Anos**: histórias, memórias e múltiplos olhares. 2012. 212p.

FONAPRACE. **III Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Brasileiras**. Brasília: FONAPRACE, 2011. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **IV Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras.** Uberlândia: FONAPRACE, 2016. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduanso-das-IFES_2014.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Relatório Executivo da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018.** Uberlândia: FONAPRACE, 2019. Disponível em: http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2019/06/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecono%CC%82mico-dos-Estudantes-de-Graduac%CC%A7a%CC%83o-das-U.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Dez encontros**. Goiânia, 1993.

FUNCK, Elin K.; KARLSSON, Tom S. Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. **Financial Accountability & Management**, p. 1–27, 2020. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/faam.12214. Acesso em: 31 ago. 2020.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, Martin. W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: Um manual Prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIACOMONI, James. Orçamento público.17. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2017.

HANSEN, Jesper Rosenberg; FERLIE, Ewan. Applying strategic management theories in public sector organizations: developing a typology. **Public Management Review**, v. 18, n. 1, p. 1–19, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719037.2014.957339. Acesso em: 27 mar. 2020.

HEATON, Sovi; LEWIN, David; TEECE, David J. Managing campus entrepreneurship: Dynamic capabilities and university leadership. **Managerial and decision economics**. 2019. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/mde.3015. Acesso em: 31 ago. 2020.

HELFAT, Constance E; WINTER, Sidney G. Untangling Dynamic and Operational Capabilities: Strategy for the (N)ever-Changing World. **Strategic Management Journal**, v. 32, p. 1243-1250, 2011. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.955. Acesso em: 31 ago. 2020.

HELFAT, Constance E; PETERAF, Margaret A. The dynamic resource-based view: capability lifecycles. **Strategic Management Journal**, v. 24, p. 997–1010, 2003. Disponível em: https://doi org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.332. Acesso em: 31 ago. 2020.

HÖGLUND, Linda et al. Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making. **International Public Management Journal**, v. 21, n. 5, p. 822-849, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1427161. Acesso em: 31 ago. 2020.

HOSKISSON, Robert E. et al. Teoria e pesquisa de gestão estratégica: oscilação de um pêndulo. *In*: LACERDA, Daniel Pacheco et al. (org.). **Estratégia baseada em recursos:** 15 artigos clássicos para sustentar vantagens competitivas (livro digital). Porto Alegre: Bookman, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259591418_Estrategia_baseada_em_recursos_15_artigos_classicos_para_sustentar_vantagens_competitivas. Acesso em: 31 ago. 2020.

HYNDMAN, Noel; LAPSLEY, Irvine. New Public Management: The Story Continues. **Financial Accountability & Management,** v. 32, p. 385-408, 2016. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/faam.12100. Acesso em: 31 ago. 2020.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, n. 129, p. 285-303, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n129/0101-6628-sssoc-129-0285.pdf. Acesso em: 17 mar. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JORNAL DE RECIFE. **Um projeto**. Recife, 13 jul. 1926, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=705110&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192. Acesso em: 22 fev. 2020.

KATKALO, Valery S; PITELIS, Christos N; TEECE, David J. Introduction: On the nature and scope of dynamic capabilities. **Industrial and Corporate Change**, v. 19, n. 4, p. 1175–1186, 2010. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1093/icc/dtq026. Acesso em: 31 jul. 2020.

KOWALSKI, Aline Viero. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 180 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LESSARD, Donald; TEECE, David J; LEIH, Sohvi. The dynamic capabilities of metamultinationals. **Global Strategy Journal**, v. 6, p. 211–224, 2016. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/gsj.1126. Acesso em: 31 ago. 2020.

LIMA, Wandilson Alisson Silva; DAVEL, Eduardo. Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil: estratégias organizacionais na perspectiva da efetividade. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 27, p. 53-91, 2018. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/47897/implementacao-de-politicas-publicas-de-assistencia-estudantil--estrategias-organizacionais-na-perspectiva-da-efetividade-. Acesso em: 03 jan. 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MACHADO, Otávio Luiz. A importância de um restaurante universitário na UFPE. **Blog movimentos juvenis brasileiros**. 23 fev. 2011. Disponível em: http://movimentosjuvenisbrasileirosparte7.blogspot.com/2011/02/texto-importancia-de-um-restaurante.html. Acesso em: 31 ago. 2020.

MACHADO, Fernanda Meneghini. Financiamento da assistência estudantil nas universidades federais. **Temporalis**, v. 17, n. 33, p. 231-253, jan./jun. 2017. Disponível em: http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/15560. Acesso em: 17 mar. 2020.

MARANZATO, Felipe Plana; SALERNO, Mário Sergio. Integração entre pesquisa e desenvolvimento uma perspectiva de capacidades dinâmicas. **Revista de administração de empresas**, v. 58, n. 5, p. 460-474, set–out 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/s0034-759020180503. Acesso em: 28 ago. 2020.

MARANHÃO, Romero Albuquerque; ECHEVENGUÁ, Claudia Teixeira. Capacidades dinâmicas e sistema de gestão ambiental em organização militar da Marinha do Brasil. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 14, n. 2, p. 121-136, 2015. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/3312/331241515010.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

MARCHI, Adriela de. et al. O processo de mudança em uma instituição pública sobre a ótica das capacidades dinâmicas. **Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL)**, v.

11, n. 2, p. 175-197, maio 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2018v11n2p175. Acesso em: 15 out. 2020.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5 ed. rev. Atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: Método, 2015.

MINTROM, Michael; LUETJENS, Joannah. Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. **Policy Studies Journal (PSJ)**, v. 45, n. 1, p. 16-18, 2017. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/psj.12116. Acesso em: 31 ago. 2020.

MORAES, Cássia Regina Bassan de; FADEL, Bárbara. Gestão do conhecimento nas organizações: perspectivas de uso da metodologia sistêmica SOFT (Soft Systems Methodology). *In:* VALENTIM, Marta Lígia Pomim. (Org.). **Gestão, mediação e uso da informação**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica. 2010. 390p.

MOREIRA JUNIOR, Fernando de Jesus. et al. Satisfação dos usuários do restaurante universitário da Universidade Federal de Santa Maria: uma análise descritiva**. Sociais e Humanas**, v. 28, n. 02, p. 83–108, mai/ago 2015. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/14891/pdf. Acesso em 28 ago. 2020.

MOORE, Mark H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

NELSON, Richard R; WINTER, Sidney G. **An evolutionary theory of economic change**, Cambridge, Harvard University Press, 1982. 452p.

A PROVINCIA. **O Brasil também quer construir casas**. Pernambuco, 9 fev. 1929, p. 1. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=128066_02&PagFis=22752&Pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22. Acesso em: 22 fev. 2020.

O IMPARCIAL. **Liberalismo à custa dos estudantes**. Rio de Janeiro, 06 dez. 1928, p. 4. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=107670_02&Pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pagfis=37923. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Na Camara**. Rio de Janeiro, 28 de mai. 1927, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=107670_02&PagFis=27559&Pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **A casa dos estudantes brasileiros em Paris**: um projeto apresentado á camara. Rio de Janeiro, 18 de jul. 1926, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=107670_02&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192. Acesso em: 22 fev. 2020.

O PAIZ. **Fala o Sr. Austregesilo**. Rio de Janeiro, 28 ago. 1926, p.4. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=178691_05&pesq=%22Casa%20do%20estudante%20brasileiro%22&pasta=ano%20192. Acesso em: 22 fev. 2020.

OLIVEN, Arabela Campos. História da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (coord.). **Educação Superior no Brasil.** Brasília, DF: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), 2002. 304p.

O'FLYNN, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. **The Australian Journal of Public Administration,** v. 66, n. 3, p. 353–366, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x. Acesso em: 22 mar. 2020.

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). **Estudo analítico sobre o PNAES:** Produto 4 - Documento técnico contendo análise dos principais desafios encontrados na execução do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 que regulamenta o PNAES, bem como propostas de resolução e melhoria deste. Brasília, 2015.

PABLO, Amy L. *et al*. Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector. **Journal of Management Studies**, v. 44, n. 5, p. 687-708, July 2007. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/j.1467-6486.2006.00675.x. Acesso em: 27 mar. 2020.

PALAVEZZINI, Juliana; MORAES ALVES, Jolinda de. Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante? In: III congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos. IV seminário nacional de território e gestão de politicas sociais. III congresso de direito à cidade e justiça ambiental. **Anais.** [...]. 2019. Disponível em: https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019/assets/4604-231334-35803-2019-04-04.pdf. Acesso em: 18 mar. 2020.

PENROSE, Edith. **A teoria do crescimento da firma**. Tradução: Tamás Szmrecsány. Campinas, Editora Unicamp, 2006.

PEREIRA, Maise Soares; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Visão baseada em recursos nas instituições de ensino superior de Fortaleza uma análise ex-ante e ex-post à LDB 96. **RAC**, v. 12, n. 1, p. 107-129, jan./mar. 2008. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552008000100006&lang=pt. Acesso em: 28 ago. 2020.

PETERAF, Margaret; STEFANO, Giada Di; VENORA, Gianmario. The elephant in the room of dynamic capabilities: Bringing two diverging conversations together. **Strategic Management Journal**, v. 34, p. 1389-1410, 2013. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.2078. Acesso em: 31 ago. 2020.

PIENING, Erk P. Dynamic capabilities in public organizations: a literature review and research agenda. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 209–245, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358. Acesso em: 27 mar. 2020.

POERNER, Arthur José. **O poder jovem:** história da participação política dos estudantes brasileiros. Rio de Janeiro, Booklink, 2004.

RUBIN, Paul H. The Expansion of Firms. **Journal of Political Economy**, v. 81, n. 4, p. 936-949, 1973. Disponível em: https://doi.org/10.1086/260089. Acesso em: 28 jan. 2020.

SANT'ANA, Tomás Dias. Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC. *In:* ANDIFES. In: Seminário Andifes sobre Gestão Orçamentária e Financeira das Universidades Federais. **Anais.** [...]. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm_Apresentacao_SeminarioANDIFES__Brasilia_09-07-2015.pdf. Acesso em: 17 mar. 2020.

SANTOS, Vanessa Marinho. **Qualidade percebida e satisfação do consumidor quanto à prestação de serviços do restaurante universitário da UFPE**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016, 143 f.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo, Cengage Learnig, 2013.

SHUEN, Amy; FEILER, Paul F; TEECE, David J. Dynamic capabilities in the upstream oil and gas sector: Managing next generation competition. **Energy Strategy Reviews**, v. 3, p. 5-13, 2014. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1016/j.esr.2014.05.002. Acesso em: 31 ago. 2020.

SIEBRA, Bárbara. Arquitetura para fortalecer identidades. **Descampado**. Recife, 2008. Disponível em: https://descampado.wordpress.com/torre-de-pizza/arquitetura-para-fortalecer-identidades/. Acesso em: 31 ago. 2020.

SILVA, Milton José da. **Estruturação do sistema de gestão da qualidade em uma empresa têxtil**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. 90f.

SILVA, José Orlando Sousa da. **Qualidade em Serviços Logísticos:** aplicação da Soft Systems Methodology (SSM) na avaliação da qualidade percebida quanto à distribuição dos medicamentos antirretrovirais do programa HIV/AIDS. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. 135f.

SILVA SANTOS, Filipe da. **Informação contábil-fiscal em governos locais sob a perspectiva das capacidades dinâmicas.** Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. 144f.

SOARES, Virginia Maria Salerno; COSENZA, Orlando Nunes; GOMES, Carlos Francisco Simões. Técnicas qualitativas e soft systems methodology aliadas ao enfoque sistêmico. **Revista de Administração**, v. 36, n. 3, p. 100-107, julho/setembro 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265411977_Tecnicas_qualitativas_e_soft_systems_methodology_aliadas_ao_enfoque_sistemico. Acesso em: 28 ago. 2020.

SOARES, Jaquerlane de Jesus *et al*. Estruturação de problemas em uma escola pública com a aplicação da Soft Systems Methodology (SSM). **Desafio Online**, v. 6, n. 2, p. 239-254, mai./ago. 2018. Disponível em: http://seer.ufms.br/index.php/deson/article/view/3363/4649. Acesso em: 28 ago. 2020.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Cristiano Coimbra de Souza. **Capacidades dinâmicas na Controladoria-Geral da União:** estudo de caso nas capacidades operacionais de auditoria e fiscalização em compras e licitações. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. 189f.

TAHAR, Sadri; BOUTELLIER, Roman. Resource allocation in higher education in the context of new public management. **Public Management Review**, v. 15, n. 5, p. 687-711, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707680. Acesso em: 19 mar. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1464/2019-Plenário**. 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1464%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=5680d850-9f52-11e9-b91a-57e8d05eaa64. Acesso em: 02 set. 2020.

TEECE, David; PISANO, Gary. The Dynamic Capabilities of Firms: an Introduction. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, p. 537–556, 1994. Disponível em: https://doi.org/10.1093/icc/3.3.537-a. Acesso em: 31 ago. 2020.

TEECE, David J.; PISANO, Gary; SHUEN, Amy. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509–533, 1997. Disponível em: https://onlinelibrary-wiley.ez19.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1002/%28SICI%291097-0266%28199708%2918%3A7%3C509%3A%3AAID-SMJ882%3E3.0.CO%3B2-Z. Acesso em: 31 ago. 2020.

TEECE, David J. Business models and dynamic capabilities. **Long Range Planning,** v. 51, p. 40-49. 2018a. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.lrp.2017.06.007. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. Managing the university: Why “organized anarchy” is unacceptable in the age of massive open online courses. **Strategic Organization**, v. 16, n. 1, p. 92–102, 2018b. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1177%2F1476127017732760. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. A capability theory of the firm: an economics and (Strategic) management perspective. **New Zealand Economic Papers**, v. 53, n. 1, p. 1-43, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1080/00779954.2017.1371208. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. Dynamic capabilities and entrepreneurial management in large organizations: toward a theory of the (entrepreneurial) firm. **European Economic Review**, v. 86, p. 202-216, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.11.006. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. A dynamic capabilities-based entrepreneurial theory of the multinational enterprise. **Journal of International Business Studies**, v. 45, p. 8–37, 2014. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1057/jibs.2013.54. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. Dynamic capabilities: routines versus entrepreneurial action. **Journal of Management Studies**, v. 45, n. 8, p. 1395-1401, 2012. Disponível em:

https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/j.1467-6486.2012.01080.x. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic Management Journal**, v. 28, p. 1319–1350, 2007. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1002/smj.640. Acesso em: 31 ago. 2020.

UFBA. **Dossiê sobre o programa FUTURE-SE do governo/MEC e as implicações para a universidade e a sociedade**. Out. 2019. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/121dz3Z7UqRaEy3dFIGSwUsBQ42BmDIkw/view. Acesso em: 26 mai. 2021.

UFPE. **Relatório de gestão parcial do exercício de 2019**. [2020]a. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/0/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Parcial+2019+Reduzida.pdf/d0728f29-77c7-4619-8e69-addc3b23185e. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Diretoria de Alimentação e Nutrição. **Termo de referência do edital de pregão eletrônico nº 22/2019**. Recife, 2020b. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38958/0/REABERTURA_Edital+Preg%C3%A3o+Eletr%C3%B4nico+UFPE+22.2019_SO.zip/efdc1e63-0c0d-459e-b206-aebc37b2b320. Acesso em: 27 mai. 2020.

_____. Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis. **Refeições servidas no RU/UFPE, campus Joaquim Amazonas, entre 2011 e 2019**. 2020c.

_____. Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis. **Recursos do PNAES destinados à UFPE entre 2011 e 2019**. 2020d.

_____. Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis. **Recursos financeiros alocados no RU/UFPE, campus Joaquim Amazonas, entre 2012 e 2019**. 2020e.

_____. Pró-Reitoria de Gestão Administrativa. **Documento de Formalização de Demanda – DFD.** Disponível em: https://www.ufpe.br/progest/orientacoes. Acesso em: 27 mai. 2020.

_____. Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis. **RU - Restaurante Universitário.** 2020. Disponível em: https://www.ufpe.br/restaurante. Acesso em: 09 abr. 2020.

_____. Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis. **Sobre a PROAES.** Disponível em: https://www.ufpe.br/proaes/sobre-a-proaes. Acesso em: 16 jul. 2019.

_____. **Portaria normativa nº 15/2019**. Altera a estrutura organizacional da Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PROAES) e dá outras providências. Boletim Oficial, UFPE, Recife, V. 54, Nº 092 - Especial, 2019a. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38966/2507283/Portaria+altera+a+estrutura+organizacional+da+proaes+Bo92.pdf/b57539b3-a993-4c7f-8792-67313c16b9a8. Acesso em: 17 de fev. 2020.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2018**. [2019]b. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/2272453/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+2018.pdf/40917c5c-5214-45c4-b47e-41e44844ffad. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. **Resolução nº 15/2019**. Regulamenta a Política de Assistência Estudantil da Universidade Federal de Pernambuco. Boletim Oficial, UFPE, Recife, v. 54, nº 105 – Especial, 2019c. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38966/2507283/res._PROAES+politica+de+assistencia+estudantil.pdf/4d397f5d-3e84-4797-a83f-cb797b121168. Acesso em: 17 fev. 2020.

_____. Pró-Reitoria de Gestão Administrativa. Diretoria de Licitações e Contratos**. Termo de contrato de prestação de serviços nº 18/2019, que fazem entre si a Universidade Federal de Pernambuco e a empresa Verde Mar Alimentação Ltda**. Recife, 2019d. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38958/1890881/Contrato+n%C2%BA+018+2019.rar/233447e9-fcc5-47ff-a00d-f30d98bf458c. Acesso em: 11 mai. 2020.

_____. Unidade de Auditoria Interna. **Relatório de auditoria:** gestão do restaurante universitário – RU. Recife, 2019e. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/1150016/2283260/Relat%C3%B3rio+de+Auditoria+de+Gest%C3%A3o+do+Restaurante+Universit%C3%A1rio+-+RU+da+UFPE/2c42958a-f937-4197-b230-093e4cbee123. Acesso em: 11 mai. 2020.

_____. **Relatório de Gestão 2016-2019**. [2019]f. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/2271933/Relat%C3%B3rio+de+gest%C3%A3o+-+WEB+enviado+pela+PROCIT+em+16_09_2019.pdf/425a02c7-899a-4ff9-bf1b-5dab61d6a5e5. Acesso em: 09 abr. 2020.

_____. Pró-Reitoria de Gestão Administrativa. Diretoria de Licitações e Contratos**. Projeto Básico de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2018, vinculada ao Pregão Eletrônico nº 06/2018 da UFPB – UASG 153066.** 2019h. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38958/1890881/Contrato+n%C2%BA+018+2019.rar/233447e9-fcc5-47ff-a00d-f30d98bf458c. Acesso em: 11 mai. 2020.

_____. **UFPE em números 2019: base 2018**. 2019i. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/2042754/UFPE+EM+NUMEROS+2019_base+2018-corrigido+19_11_19.pdf/9c69b4c8-8d13-44fd-8bdd-e940276ca80c. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPE-PDI 2019-2023**. 2019g. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/1956380/Plano+de+Desenvolvimento+Institucional+UFPE+2019_2023+atualizado+em+10_10_19.pdf/37357c88-c4df-4b34-84e7-f52eb6808ad9. Acesso em: 07 abr. 2020.

_____. **Estatuto e Regimento Geral da Universidade Federal de Pernambuco**. Boletim Oficial, UFPE, Recife, V. 53, Nº 092, 2018a. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/bo92.pdf/1eadb52f-744b-4ab1-91f1-45998908a491. Acesso em: 17 de fev. 2020.

_____. **UFPE em números 2018: base 2017**. 2018c. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/2042754/UFPE+EM+NUMEROS+2018_base+2017-corrigido+19_11_19.pdf/58b04267-0853-4d36-ac6d-a9e09646c378. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **UFPE em números 2017: base 2016**. 2017. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/2042754/UFPE+Em+N%C3%BAmeros+2017_Base+2016+corrigido+14_10_19.pdf/7b419b23-ac38-40d3-b614-16c509e9e09c. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Recife, 2016a. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/737220/relatorio+de+gestao_e_contas_22_07_16.pdf/689cce2e-d223-45bc-b965-ea5bda25a690. Acesso em: 21 mai. 2020.

_____. **UFPE em números 2016: base 2015**. 2016b. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/2042754/UFPE+Em+N%C3%BAmeros+2016+-+Base+2015+-+Corrigido+14_10_2019.pdf/925c3485-9128-4943-b298-556c67be7798. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPE-PDI 2014-2018.** 2015. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/713399/pdi_14_18_of.pdf/28b6c0d5-ed53-4484-9936-1b8a9236e9ec. Acesso em: 07 abr. 2020.

_____. Pró-Reitoria de Gestão Administrativa. Diretoria de Licitações e Contratos. **Contrato nº 032/2014, celebrado entre a Universidade Federal de Pernambuco e a empresa Casa de Farinha Ltda**. Recife, 2014a. Disponível em: https://www.ufpe.br/progest/contratos/todos-os-contratos/-/asset_publisher/rBdOmrDA4nw5/document/id/1828428?inheritRedirect=false. Acesso em: 11 mai. 2020.

_____. Pró-Reitoria de Gestão Administrativa. Diretoria de Licitações e Contratos. **Edital de pregão eletrônico nº 16/2014**. Recife, 2014b. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38958/347440/Preg%C3%A3o+n%C2%BA+016+2014.pdf. Acesso em: 11 mai. 2020.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2009-2013.** 16 dez. 2010. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/713399/PDI++UFPE+2009-2013.pdf/add2c984-6d9d-410a-8bb2-daa03cb6219c. Acesso em: 02 mai. 2020.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/1226579/RG_2016.pdf/3fc0767a-483e-4da7-b8d3-d7112ba26a5a. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. **Restaurante Universitário do Centro acadêmico do Agreste (RU/CAA)**. Disponível em: https://www.ufpe.br/rucaa. Acesso em: 16 jul. 2019.

UNIVERSIA. **MEC libera 1 milhão para construção de restaurante da UFPE.** 11 nov. 2004. Disponível em: https://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/11/11/495340/mec-libera-r-1-milho-construo-restaurante-da-ufpe.html. Acesso em: 02 mai. 2020.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar. Una Mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *In*: VELARDE, Juan Carlos Cortázar (Ed.). **Entre el diseño y la**

evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

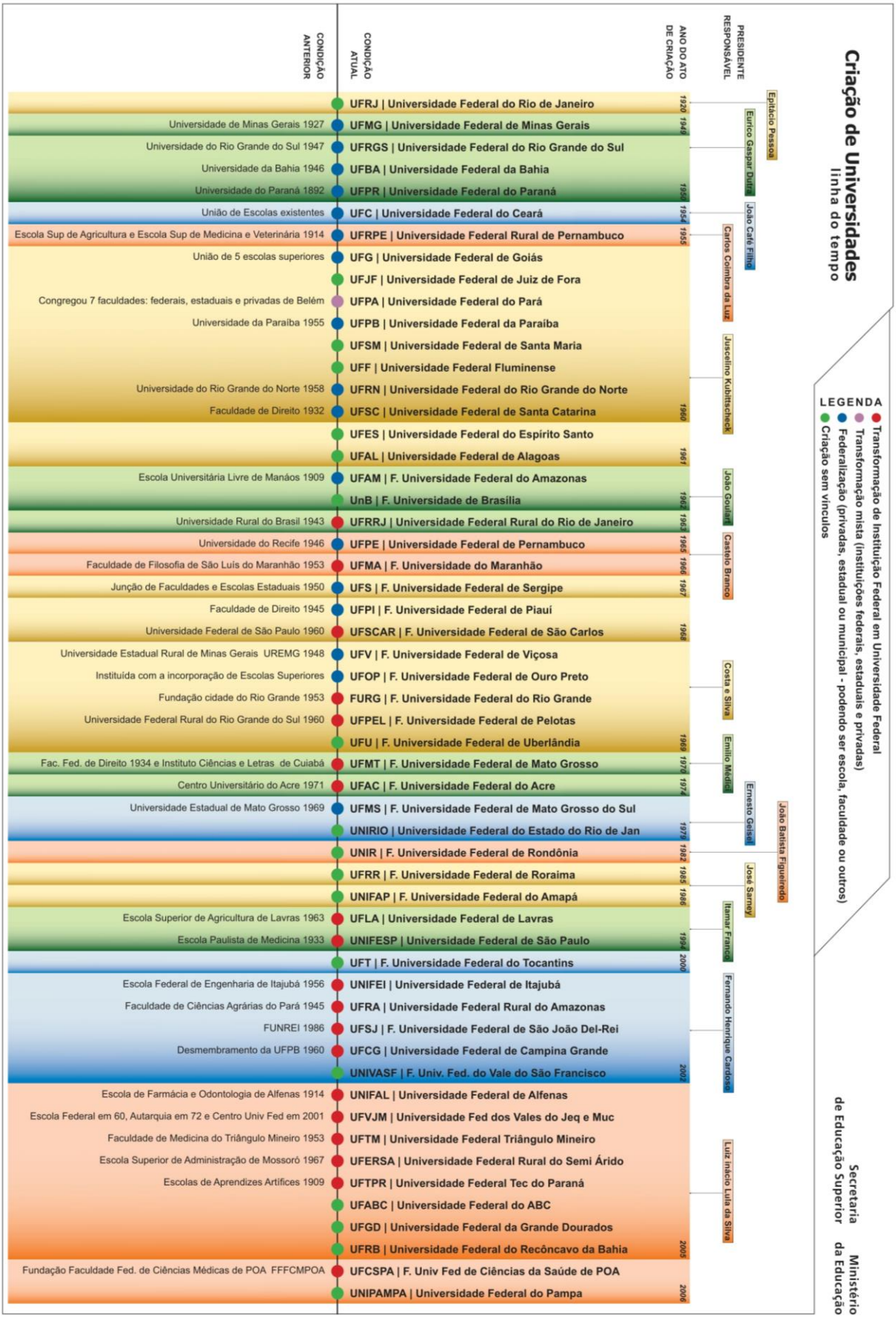
WANG, Catherine L.; AHMED, Pervaiz K. Dynamic capabilities: A review and research agenda. **International Journal of Management Reviews**, v. 9, p. 31-51, 2007. Disponível em: https://doi.org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1111/j.1468-2370.2007.00201.x. Acesso em: 21 mar. 2020.

WERNERFELT, Birger. A visão baseada em recursos da empresa. *In*: LACERDA, Daniel Pacheco *et al* (org.). **Estratégia baseada em recursos:** 15 artigos clássicos para sustentar vantagens competitivas (livro digital). Porto Alegre: Bookman, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259591418_Estrategia_baseada_em_recursos_15_artigos_classicos_para_sustentar_vantagens_competitivas. Acesso em: 21 abr. 2021.

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

ZOLLO, Maurizio; WINTER, Sidney G. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. **Organization Science**, v. 13, n. 3, p. 339-351, 2002. Disponível em: https://doi-org.ez19.periodicos.capes.gov.br/10.1287/orsc.13.3.339.2780. Acesso em: 31 ago. 2020.

ANEXO A – Linha do tempo das Universidades Federais



Fonte: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf

Tabela 2**-Alunos assistidos e recursos financeiros envolvidos (2015-2018)Fonte:**

APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista

PERFIL DO RESPONDENTE

Data de ingresso na instituição: _____/_____/_____

Cargo/Função que ocupa atualmente:

Tempo no cargo:

Outros cargos já ocupados:

Formação acadêmica:

Graduação:

Especialização:

Mestrado:

Doutorado:

1) Descreva as principais atividades que desempenha na PROAES relacionadas ao RU.

2) Na sua opinião**,** quais as principais mudanças (externas à UFPE) afetaram/afetam a gestão do RU?

3) Na sua opinião, quais das mudanças mencionadas na **pergunta nº 2** afetaram/afetam os serviços prestados pelo RU aos estudantes? Por que?

4) Como a gestão do RU identificou as mudanças destacadas na **pergunta nº 3**?

5) As mudanças citadas na **pergunta nº 3** foram vistas como oportunidades ou ameaças? Por que?

6) Quais medidas foram/são adotadas para responder às mudanças mencionadas na **pergunta nº 3**?

7) Quais recursos, conhecimentos e competência foram/são considerados importantes para responder às mudanças citadas na **pergunta nº 3**?

8) Na sua opinião, como a gestão do RU desenvolve as habilidades de:

8.1) Resolução de problemas;

8.2) Resposta às rápidas mudanças dos problemas;
8.3) Mudança na forma como os servidores e funcionários resolvem os problemas.

9) Como é feito o planejamento da execução dos recursos destinados ao RU?

10) Como ocorre a implementação das práticas de gestão em torno dos recursos do RU?

11) Como são os controles e as medidas de eficiência e otimização dos gastos dos recursos do RU?

12) No que diz respeito às capacidades das universidades para manter os serviços prestados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica em meio a restrições orçamentárias, como a UFPE mantem os serviços do RU?

13) Descreva os critérios que são utilizados para alocação interna dos recursos destinados ao RU.

14) A PROAES utiliza algum sistema informatizado para gerir os recursos financeiros do RU?

15) Na sua concepção, quais são os fatores que ajudam ou dificultam a execução do orçamento destinado ao RU?

16) Espaço reservado a sugestões e outros esclarecimentos não abordados nas questões