

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

**ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS DE FINAL DE ANO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOSÉ PAULO FAGUNDES

**Santa Maria, RS, Brasil
2021**

**ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS DE FINAL DE ANO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

por

José Paulo Fagundes

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações públicas**

Orientadora: Prof Dr. José Alexandre Magrini Pigatto

Santa Maria, RS, Brasil

2021

FAGUNDES, JOSÉ PAULO

ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS DE FINAL DE ANO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA / JOSÉ PAULO FAGUNDES.-
2021.

90 p.; 30 cm

Orientador: JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2021

1. Acumulação de gastos 2. Instituições Orçamentárias 3.
Disfuncionalidade I. PIGATTO, JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI II.
Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

© 2021

Todos os direitos autorais reservados a José Paulo Fagundes. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

Endereço: Rua sete de setembro, n. 67, Bairro N.S. Perpétuo Socorro, Santa Maria, RS. CEP: 97045-450

Fone (055) 99972-0950; E-mail: josepaulo@unipampa.edu.br

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS DE FINAL DE ANO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

elaborada por
José Paulo Fagundes

como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Gestão de Organizações Públicas

COMISSÃO EXAMINADORA:

José Alexandre Magrini Pigatto , Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Luiz Carlos Zucatto, Dr. (UFSM)

Claudia Ferreira da Cruz, Dra. (UFRJ)

Santa Maria, 31 de agosto de 2021.

DEDICATÓRIA

A minha esposa Lisandra, meus filhos Felipe e Gabriel e a minha filha Ayme. Dedico lhes para que entendam os dias de ausência e as noites mal dormidas. Que entendam que a luta e a perseverança são um bom caminho.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho ocorreu, principalmente, pelo auxílio, compreensão e dedicação de várias pessoas. Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste estudo e, de uma maneira especial, agradeço:

- o meu orientador José Alexandre Magrini Pigatto pela oportunidade concedida à área de Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública no Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, pela confiança em mim depositada, e pela pessoa humana, incentivadora e dedicada, grato pela orientação;

- a minha esposa Lisandra Zorzella Fagundes, pelo amor incondicional, a dedicação, o carinho, a paciência, a compreensão e pela força diária que necessitei em todos os momentos nessa caminhada, foi por ela que eu não desisti.

- aos meus amigos, que souberam entender minha ausência e que sempre me deram incentivo, em especial ao colega de Unipampa Luis Hamilton Tarrago Perreira Junior que sempre me apoiou nesta caminhada;

- à Universidade pública, gratuita e de qualidade, pela oportunidade de desenvolver e concretizar este estudo;

- aos professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas por contribuírem de uma forma ou de outra pela conquista desse título;

Enfim a todos àqueles que fazem parte da minha vida e que são essenciais para eu ser, a cada dia nessa longa jornada, um ser humano melhor.

EPÍGRAFE

Hoje, quando no Brasil se pensa em reforma administrativa, quando se busca tornar o aparelho de Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos de baixo custo e boa qualidade, pensa-se em reforma gerencial ou de gestão pública.

(Luis Carlos Bresser-Pereira)

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Curso de Pós-Graduação Gestão de Organizações Públicas

Universidade Federal de Santa Maria
**ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS DE FINAL DE ANO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

AUTOR: JOSÉ PAULO FAGUNDES
ORIENTADOR: JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO
Data e local da defesa: Santa Maria/RS, 2021

Esta dissertação tem como objetivo descrever o fenômeno da acumulação e do diferimento de gastos com o orçamento de outros custeios e capital (OCC) de final de ano na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) paralelamente à descrição das características decisórias orçamentárias internas no período entre 2010 a 2019. A acumulação e o diferimento de gastos foram descritos por categorias econômicas e período, por meio de dois indicadores relativos múltiplos da média anual de valores liquidados. Gastos com passagens, locomoção, materiais de consumo e diárias tiveram mais de 38% de sua liquidação no quarto trimestre de modo recorrente. Gastos de capital apresentaram elevado volume de gastos apressados e diferidos de maneira errática. Paralelamente, uma análise de conteúdos sobre decisões e deliberações orçamentárias resultou em variáveis que se agruparam em um constructo teórico inicial de cinco fatores. Por meio da análise fatorial o constructo reduziu-se a três fatores predominantes. Desse modo, o processo decisório de gastos com OCC na UNIPAMPA caracterizou-se por ser mais político do que de participação social, e esse modelo se coaduna primeiro: com a existência de gastos apressados na execução orçamentária verificados no período entre 2010 a 2019, e, depois, com a execução da maior parte dos gastos discricionários fisicamente fora da anualidade.

Palavras-chaves: Acumulação de gastos. Instituições Orçamentárias. Governança.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Curso de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas

Universidade Federal de Santa Maria
**ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS DE FINAL DE ANO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**
(YEAR END EXPENDITURES ACCUMULATION AT THE FEDERAL
UNIVERSITY OF PAMPA)

AUTOR: JOSÉ PAULO FAGUNDES
ADVISOR: JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO
Data e local da defesa: Santa Maria/RS, 2021

This dissertation addresses the hurry-up spending and deferral of expenses by means of end-of-year flexibility on discretionary current and capital primary expenditure at the Federal University of Pampa, in parallel with the description of the internal budgetary decision-making characteristics for the period between 2010 and 2019. The hurry-up expenditure and the year-end flexibility were described by period and line-item categories using two multiples of the annual average of budgetary expenditures with counter-physically benefits received into the financial year. Expenses on transportation, supplies and per-diem respond for more than 38% of its annual average as hurry-up expenditure on a recurring basis. Capital expenditures had responded for most of the hurried and erratically deferred expenditures. In parallel, a content analysis on documents on budgetary decisions and deliberations resulted in variables that were grouped into an initial theoretical construct of five factors. Through factor analysis, the construct was reduced to three predominant factors. Thus, the decision-making process of the discretionary primary current and capital spending at UNIPAMPA was characterized by being more political than of social participation, and this model fits first, with the existence of rushed spending in budget execution verified in the period between 2010 and 2019 and , then, with an execution of most of the discretionary expenditures physically out of the financial year.

Keywords: Hurry-up expenditure. Budgetary Institutions. Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelos organizacionais.....	18
Figura 2 – Processos e atividades conforme a taxonomia de Hofstede.....	19
Figura 3 - Liquidação de gastos correntes e pagamento de restos a pagar não processados entre 2010 e 2019 (em R\$ mil).....	38
Figura 4 - Distribuição de frequência do indicador de acumulação de gastos no quarto trimestre.....	34
Figura 5 – Acumulação de gastos correntes por natureza liquidados no quarto trimestre.....	46
Figura 6 – Acumulação de gastos de capital por natureza liquidados no 4T.....	47
Figura 7 – Proporção de liquidação de gastos diferidos.....	48
Figura 8 – Série temporal de RPNP pagos de gastos correntes superiores a R\$ 1 milhão entre 2010 e 2019.....	49
Figura 9 – Série temporal de RPNP pagos de gastos correntes inferiores a R\$ 1 milhão entre 2010 e 2019.....	49
Figura 10 – Série temporal de RPNP pagos de gastos de capital entre 2010 e 2019.....	50
Figura 11 – Desenho da <i>Survey</i>	56
Figura 12– Constructo inicial versus constructo final.....	60
Figura 13 – Dispersão de variáveis da fatoração pelo eixo principal.....	63
Figura 14 – Dispersão de variáveis e agrupamento em fatores pós-rotacionamento.....	64
Figura 15 – Estatísticas descritivas do Fator (1) “Socialização”.....	65
Figura 16 – Estatísticas descritivas do Fator (2) “Equidade”.....	67
Figura 17 – Estatísticas descritivas do Fator (3) “Rotina”.....	68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de frequência do indicador de acumulação de gastos no quarto trimestre.....	34
Gráfico 2 – Acumulação de gastos correntes por natureza liquidados no quarto trimestre.....	46
Gráfico 3 – Acumulação de gastos de capital por natureza liquidados no 4T.....	47
Gráfico 4 - – Proporção de liquidação de gastos diferidos.....	48
Gráfico 5 – Série temporal de RPNP pagos de gastos correntes superiores a R\$ 1 milhão entre 2010 e 2019.....	49
Gráfico 6 – Série temporal de RPNP pagos de gastos correntes inferiores a R\$ 1 milhão entre 2010 e 2019.....	49
Gráfico 7 – Série temporal de RPNP pagos de gastos de capital entre 2010 e 2019.....	50
Gráfico 8 – Dispersão de variáveis da fatoraçoão pelo eixo principal.....	63
Gráfico 9 – Dispersão de variáveis e agrupamento em fatores pós-rotacionamento.....	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fases da análise de conteúdo.....	30
Quadro 2 – Grupos e descrição das variáveis quantitativas.....	32
Quadro 3 – Variáveis que compõem a questão inicial “B”.....	53
Quadro 4 – Variáveis que compõem a questão inicial “C”.....	53
Quadro 5 – Variáveis que compõem a questão inicial “D”.....	54
Quadro 6 – Variáveis que compõem a questão inicial “E”.....	55
Quadro 7 – Variáveis que compõem a questão inicial “F”.....	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dotações por grupo de despesa para os orçamentos de 2018 a 2020 da UNIPAMPA.....	12
Tabela 2 - Gestores com função remunerada.....	36
Tabela 3 – Índices de acumulação T4 de liquidação de gastos correntes entre 2010 e 2019	45
Tabela 4 – Parâmetros estatísticos dos indicadores de acumulação dos gastos correntes liquidados.....	46
Tabela 5 – Distribuição da frequência por cargo.....	51
Tabela 6 – Distribuição da frequência por tempo em cargo de gestão.....	51
Tabela 7 – Distribuição da frequência por gênero.....	51
Tabela 8 – Distribuição da frequência por faixa etária.....	52
Tabela 9 – Distribuição da frequência por lotação.....	52
Tabela 10 – Incremento no coeficiente α pela retirada de variáveis da questão “B”.....	57
Tabela 11 – Incremento no coeficiente α pela retirada de variáveis da questão “C”.....	58
Tabela 12 – Incremento no coeficiente α pela retirada de variáveis da questão “D”.....	59
Tabela 13– Adequação de cada fator teórico considerado isoladamente.....	59
Tabela 14 – Proporção de variabilidade de cada variável explicada pelos fatores.....	61
Tabela 15 – Extração de fatores pelo eixo principal em matriz não rotacionada.....	62
Tabela 16 – Extração de fatores pelo eixo principal em matriz rotacionada Varimax.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
OCC	Outras Despesas Correntes e de Capital
RG	Relatório de Gestão
RPNP	Restos a pagar não processados
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UNB	Fundação Universidade de Brasília
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1	INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	14
2.1.1	Processo orçamentário	15
2.2	CONTROLE GERENCIAL.....	16
2.3	O PROBLEMA DA AGÊNCIA.....	22
2.4	DISFUNCIONALIDADES NOS ARRANJOS ORÇAMENTÁRIOS.....	24
2.4.1	Desacoplamento do plano físico e financeiro	24
2.4.2	Mecanismos de transporte orçamentário	25
2.4.3	Fixação exógena de gastos	25
2.4.4	Falta de transparência	26
3	MÉTODO DA PESQUISA	28
3.1	CARACTERIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	28
3.1.1	Caracterização da pesquisa	28
3.1.1.1	<i>Análise documental</i>	29
3.1.1.2	<i>Estudo de caso</i>	29
3.1.1.3	<i>Pesquisa amostral ou Survey</i>	29
3.2	AVALIAÇÃO DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS.....	30
3.2.1	Coleta de dados	30
3.2.2	A amostra	31
3.2.3	Variáveis	32
3.2.4	Técnica de análise dos resultados de disfuncionalidades	33
3.2.4.1	<i>Geração de índices de disfuncionalidades</i>	33
3.3	ANÁLISE FATORIAL.....	35
3.3.1	Coleta de dados	35
3.3.2	A amostra	35
3.3.3	O projeto do questionário	36
3.3.3.1	<i>Os objetivos de cada questão</i>	37
3.3.3.2	<i>O posicionamento do questionário frente à acumulação de gastos</i>	38
3.3.3.3	<i>A taxa de resposta</i>	38
3.3.4	Confiabilidade da escala	39
3.3.5	Análise fatorial	39
3.3.5.1	<i>Pré-condições de análise</i>	40
3.3.5.2	<i>Extração de fatores</i>	40
3.3.5.3	<i>Comunalidade</i>	41
3.3.5.4	<i>Número de fatores extraídos</i>	42
3.3.5.5	<i>Método de rotação</i>	43
3.3.5.6	<i>Significância das cargas fatoriais</i>	43
3.4	ASPECTOS ÉTICOS.....	44
3.4.1	Riscos e Benefícios	44
4	RESULTADOS	45
4.1	ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO E DIFERIMENTO DE GASTOS.....	45
4.2	ANÁLISE DE FATORES.....	50
4.2.1	Estatística descritiva	50
4.2.2	Estrutura das questões	52
4.2.3	Confiabilidade das respostas	57
4.2.4	Teste de multicolinearidade	59

4.2.5	Análise fatorial.....	60
5	CONCLUSÕES.....	69
	APÊNDICE A- GASTOS CORRENTES LIQUIDADOS DENTRO DO ANO DE AUTORIZAÇÃO E ACUMULADOS MENSALMENTE ENTRE 2010 E 2019.	75
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	76
	APÊNDICE C – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	78
	APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO.....	79
	ANEXO A.....	87

1 INTRODUÇÃO

Em 30 de abril de 2019, o então Ministro da Educação anunciou a redução de verbas de três universidades (Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal da Bahia e Universidade de Brasília), justificando tal medida pelo baixo desempenho e pela balbúrdia. Como desempenho, o ministro citou as publicações científicas, as avaliações em dia e o posicionamento em *rankings*. No dia seguinte a esse anúncio, estendeu o corte a todas as universidades federais, o qual corresponderia a 30% das despesas discricionárias que respondiam a 14% dos orçamentos dessas organizações.

O fato é que o bloqueio de R\$ 1,7 bilhões é pequeno diante do universo do orçamento da União. No entanto, o seu efeito não pode ser considerado insignificante, uma vez que grande parte das atividades, cuja prevalência de capital intelectual é notória, não se sustenta sem insumos que são categorizados como discricionários. Desse modo, o corte afetaria diretamente o desempenho, qualquer que seja a sua definição.

Vejamos: a lei orçamentária de 2019 alcançou um total de R\$ 3,26 trilhões (Anexo A). Ao se excluir desse valor as dotações dos poderes Legislativo e Judiciário, dos encargos financeiros da União, bem como, da reserva de contingência e do orçamento impositivo, restou, ao Executivo, aproximadamente, R\$ 1,18 trilhões para executar suas políticas. Nesse ano, o Ministério da Educação (MEC) contou com uma autorização de gasto de R\$ 122 bilhões, ou seja, 10,42% dos recursos do Executivo, ficando atrás apenas do Ministério do Desenvolvimento Social (43,08%) e do Ministério da Saúde (11,26%). Já o ensino superior absorveu 28% das dotações do MEC em 2019 (R\$ 35 bilhões), sendo que à UNIPAMPA concedeu-se 0,759% da alocação nessa sub função orçamentária.

Além disso, nessa lei de 2019, o Governo Federal alocou R\$ 319.506.102,00 em cinco programas da UNIPAMPA: 1) inativos e pensionistas, 2) gestão e manutenção do Poder Executivo, 3) cumprimento de sentenças judiciais, 4) gestão da participação em organismos e entidades internacionais, e 5) educação superior. No que diz respeito à natureza da despesa, R\$ 249.344.157,00 foram destinados a pessoal e encargos sociais (86%), R\$ 61.424.413,00 (12,7%) a outras despesas correntes, e R\$ 8.737.532,00 (1,3%) a investimentos.

O orçamento de 2020 retirou poder discricionário das universidades, e o impacto disso pode ser visto na Tabela 1. Os gastos obrigatórios com pessoal aumentaram 4,3% enquanto que os discricionários sofreram cortes de aproximadamente 40%. Isso significa que o poder orçamentário interno, na UNIPAMPA, reduziu-se e, onde regras de repartição não estavam claras, a disputa provavelmente aumentou.

Tabela 1 – Dotações por grupo de despesa para os orçamentos de 2018 a 2020 da UNIPAMPA

Grupo de despesa	Ano					
	2018		2019		2020	
Pessoal	230.695.107	78,4%	249.344.157	78,0%	260.092.091	86,0%
Outras despesas correntes	59.314.992	20,2%	61.424.413	19,2%	37.107.893	12,3%
Investimentos	<u>4.167.220</u>	<u>1,4%</u>	<u>8.737.532</u>	<u>2,7%</u>	<u>5.224.996</u>	<u>1,7%</u>
	294.177.319	100,0%	319.506.102	100,0%	302.424.980	100,0%

Fonte: LOA (2018; 2019; 2020).

O montante relativo do corte parece insignificante, mas a redução do poder dos gastos discricionários para a manutenção das atividades universitárias merece uma investigação mais aprofundada. Não resta dúvida que esses gastos representam uma capacidade da ação atrelada aos gastos obrigatórios. Portanto, diante de tal poder, restam as indagações: como é distribuído o poder decisório sobre os gastos discricionários das universidades e quais são as estratégias dos tomadores de decisão?

Pouco se sabe sobre os aspectos do processo orçamentário das instituições de ensino superior federais. A característica de autogestão possibilita o descolamento do poder decisório do orçamento da União para o da Universidade, por meio da fragilização do princípio da especialização gastos e, por consequência, da vigilância. Desse modo, o orçamento universitário se transforma, na prática, em um conjunto de poucas dotações globais cujo remanejamento interno, entre categorias de natureza do gasto, é um procedimento recorrente. Essa flexibilidade dá margem a disfuncionalidades sob a repartição de poderes decisórios acerca do orçamento ao longo da estrutura universitária descentralizada.

A questão do desperdício de recursos com gastos, o qual é feito de maneira apressada no final do exercício financeiro, em entidades governamentais, é algo que preocupa os formuladores e executores das políticas públicas. No entanto, poucos estudos empíricos abordaram isso (AQUINO; AZEVEDO, 2017; KORAC et al., 2019).

Nesse contexto, surge a principal pergunta desta pesquisa: quais são as evidências de disfuncionalidades orçamentárias de gasto e como esse fenômeno se relaciona com o modelo de tomada de decisões na Universidade Federal do Pampa?

O objetivo geral deste estudo é descrever: a) o fenômeno da acumulação e do diferimento de gastos com outras despesas correntes e de capital OCC de final de ano na Universidade Federal do Pampa; e, paralelamente, b) as características decisórias orçamentárias internas no período entre 2010 a 2019.

Com base no objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Apontar evidências de comportamentos disfuncionais na execução do orçamento com outras despesas correntes e de capital da UNIPAMPA;
- Descrever as características decisórias sobre a matriz OCC da Instituição;
- Descrever potenciais relacionamentos entre as disfuncionalidades e o modo decisório com outras despesas correntes e de capital.

A pesquisa está estruturada em quatro capítulos além da introdução. O capítulo dois traz o referencial teórico, o capítulo três descreve a metodologia empregada, o capítulo quatro apresenta os resultados apurados e, finalmente, o capítulo cinco discute e conclui o estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Instituições orçamentárias podem ser definidas como a coleção de regras e princípios formais e informais que governam o processo de elaboração e execução do orçamento dentro do Executivo e do Legislativo (BITTENCOURT, 2015). A Administração Pública opera com regras e princípios formais que regem o processo orçamentário conhecidos como instituições orçamentárias (SHAH, 2007). Pode-se dizer que os valores e regras mais estáveis, tais como os princípios, constituem a primeira camada institucional. Por sua vez, uma segunda camada de instituições, mais maleável, é composta pelas regras fiscais – restrições substanciais nos gastos públicos, tributação, déficit e dívida; e pelas regras processuais orçamentárias – aspectos procedimentais do orçamento público, competências dos atores e procedimentos do ciclo orçamentário (preparação, execução e controle).

Os princípios e as regras orçamentários são os componentes centrais do gerenciamento financeiro das organizações do setor público. Em outras palavras, o orçamento anual é a ferramenta central das atividades de planejamento, coordenação, organização e controle das atividades, e, por conta desse leque de dimensões, com frequência, torna-se alvo de controvérsias (HENLEY et al., 1992).

As universidades federais desfrutam de autonomia de gestão administrativa e financeira consignada no artigo 207 da Constituição Federal (CF). Os critérios e as propostas orçamentários dessas organizações foram regulados pelo Decreto n. 7.233 de 2010. Na elaboração dessas propostas anuais das universidades federais, o MEC observa uma matriz de distribuição para alocar os recursos destinados a outras despesas correntes e de capital (OCC), ou seja, para os gastos que não digam respeito ao pagamento de pessoal. Essa matriz é elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, integrada por membros indicados pelos reitores das universidades e pelo MEC, levando em conta fundamentalmente:

- o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
- o número de registro e comercialização de patentes;

- a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- a existência de programas de mestrado e doutorado bem como de respectivos resultados da avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);
- a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

2.1.1 Processo orçamentário

O orçamento se insere no processo de controle de organizações dentro de cinco ações (ATIKINSON et al., 1999):

1. Planejar, ou seja, desenvolver objetivos;
2. Executar: implementar um plano;
3. Monitorar: mensurar o nível de desempenho do plano;
4. Avaliar: comparar o nível de desempenho e apurar variâncias, decidindo sobre ações corretivas;
5. Correção.

O orçamento do setor público é materializado em uma lei e o seu ciclo é descrito ao longo de quatro fases formais: planejamento, aprovação, execução e controle (BITTENCOURT, 2015; SHAH, 2007). Por sua vez, o setor privado utiliza o processo orçamentário em um contexto gerencial para que as suas unidades se insiram em um sistema de planejamento e controle. Nessas organizações, o orçamento é compreendido como um plano quantitativo e financeiro para aferir se suas metas foram alcançadas (ATIKINSON et al., 1999).

No caso do Governo Federal brasileiro, o Poder Executivo prepara a proposta e encaminha ao Legislativo. Tal proposta é apreciada e aprovada, podendo sofrer alterações, e, em geral, ocorre num período que antecede o exercício financeiro do orçamento. Na sequência, os órgãos públicos executam a arrecadação das receitas e o gasto de acordo com o

orçamento ao longo do exercício financeiro. Durante e após essa etapa, verificam-se a regularidade e a fidelidade do seu cumprimento com a participação do Legislativo e de órgãos de controle, dedicados a auxiliá-lo nessa tarefa (BITTENCOURT, 2015). Entretanto, a prescrição, por meio de lei, de metas que façam sentido nas unidades administrativas, em um orçamento da dimensão do Governo Federal, é inviável. Por isso, na medida em que a lei não prescreve metas e recursos financeiros para instâncias administrativas nas camadas hierárquicas inferiores, o processo orçamentário torna-se mais gerencial e menos impositivo.

Nesse sentido, o orçamento discricionário das OCC da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) segue um caminho que está prescrito no seu regimento, delegando a iniciativa de sua formulação, discussão, aprovação e seu controle a várias instâncias hierárquicas. Portanto, a iniciativa do processo orçamentário, no todo ou em parte, pode ocorrer de cima para baixo ou, no sentido inverso, de baixo para cima (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2008). Não há, no entanto, um manual que padronize o processo ou o ciclo orçamentário interno das universidades, talvez por seu próprio caráter de autogestão. Assim, reforça-se a ideia de que esse processo assume caráter gerencial, não sendo comparável ao processo a que se submetem as entidades político-administrativas como a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.2 CONTROLE GERENCIAL

O planejamento é a primeira etapa do gerenciamento das organizações educacionais. Ainda que não existam definições únicas para os termos “controle” e “gerencial”, a literatura administrativa associa o controle gerencial à preocupação em relação a resultados que são obtidos por meio da ação humana (HOFSTEDE, 1981). Esta, por sua vez, pressupõe a tomada de decisões dentro de um ciclo gerencial de planejamento, de execução e de controle de tais resultados.

Seguindo essa lógica, o ciclo de gestão inicia no planejamento, o qual deve:

- caracterizar a necessidade de decisão ou definir o problema;
- formular o objetivo e as alternativas de ação;
- providenciar as informações relevantes referentes a essas alternativas a fim de que sejam avaliadas e classificadas conforme sua contribuição para com o objetivo (em termos financeiros, se possível);
- escolher a melhor alternativa (GUERREIRO, 1989; HENLEY et al., 1992).

Tais premissas evidenciam uma contratualização da ação administrativa em torno de objetivos claros, ou seja, de resultados. No entanto, o planejamento pode conduzir à tomada de decisões incompletas, da perspectiva de uma relação agente-principal, por conta de sua extensão e seu ponto de vista, ainda que se atendam, no todo ou em parte, essas premissas. Desse modo, o trabalho dos gestores pode não ser monitorado de maneira constante e detalhada porque não existem os meios para tanto. Além disso, esses gestores geralmente detêm mais informações e conhecimento técnico do que os seus supervisores (DELEON, 2010). Essas observações indicam que os processos decisórios ocorrem sob diferentes formas de governança.

As técnicas convencionais de controle gerencial, empregadas no setor público com frequência, falham porque não levam em conta as características diferenciais nos distintos níveis da administração e nas diversas atividades desempenhadas nessas organizações (HENLEY et al., 1992). As plataformas decisórias nesse setor podem: estruturarem-se sob modelos colegiados, políticos e burocráticos; não se estruturarem, sendo consideradas anárquicas; ou, o que é mais factível, estruturarem-se em um arranjo que misture um pouco de cada uma dessas perspectivas (KELM et al., 2017). Essa estrutura analítica teórica tem sido empregada em pesquisas que versam sobre a tomada de decisões e *accountability*, dividindo-se em quatro dimensões nas organizações em geral (DELEON, 2010), particularmente, nas educacionais (ELLSTRÖN, 2007; FERNANDES, 2016), ou seja: a dimensão racional, a política, a de sistema social e a anárquica. Por trás desses rótulos, repousam suposições vinculadas à realidade das organizações por meio de descrições e de caracterizações que envolvem seu processo decisório, bem como, o planejamento e, dentro deste, o orçamento.

O modelo racional (Figura 1) das organizações educacionais pressupõe que estas possam ser atreladas a um conjunto de objetivos ou de preferências. Essa concepção implica numa visão programática porque as organizações são vistas como instrumentos para o alcance de objetivos de um ator dominante ou de uma coalizão destes. A *accountability* relaciona-se a regras e a procedimentos (DELEON, 2010), assim, a ação organizacional torna-se um resultado. Portanto, nesse modelo, os papéis e as atribuições são claros, bem como, os seus objetivos.

Por sua vez, a interpretação do modelo de sistema social (Figura 1) considera os processos organizacionais como respostas adaptativas espontâneas a problemas internos e externos, ao invés de ações intencionais previamente estipuladas (ELLSTRÖN, 2007). Os objetivos nesse modelo são claros, mas os meios para sua realização não (DELEON, 2010).

Tal arranjo enfatiza as propriedades emergentes e não planejadas o que caracterizam uma organização um tanto quanto informal (ELLSTRÖN, 2007). Em vista disso, o modelo de sistema social depende, concomitantemente, da integração e da independência entre seus elementos sistêmicos, em que a integração é assumida a partir do ponto de vista sócio-psicológico e implica em regras, normas e em um sistema cultural de valores, crenças e ideologia denominado “cultura organizacional” (ELLSTRÖN, 2007). Desse modo, os atores podem ser responsabilizados por seus resultados ao mesmo tempo em que detêm autonomia sobre os meios necessários para perseguir-los. Para que isso ocorra, as decisões são obtidas por consenso através de estruturas colegiadas (DELEON, 2010).

Figura 1 – Modelos organizacionais

		Objetivos e preferências organizacionais	
		Claros	Obscuros
Tecnologia e processos organizacionais	Claros	Modelo racional	Modelo político
	Ambíguos	Modelo de sistema social	Modelo anárquico

Fonte: (DELEON, 2010, p. 577).

De acordo com Hofstede (1981), se os objetivos organizacionais são claros, uma série de técnicas de controle gerencial pode ser utilizada, como é o caso dos modelos organizacionais racional e de sistema social. Porém, é possível que os objetivos sejam claros, mas os produtos e serviços não sejam mensuráveis. Nesse caso, o controle torna-se discricionário¹ e, sob tal sistema, essas técnicas já não podem ser interpretadas de maneira tão óbvia.

Dois outros aspectos são relevantes para a taxonomia de controle gerencial de Hofstede. Primeiro, no setor público, os efeitos da intervenção gerencial podem não se tornar conhecidos, em grande parte porque não há um mecanismo de preços explícito para validá-los. Em outras palavras, sem a venda do produto ou serviço, qual seria o mecanismo para saber se

¹ Em inglês *judgmental*.

o consumidor está satisfeito? Segundo, nas atividades repetitivas, o efeito da sua curva de aprendizagem torna tais processos mais receptivos e maleáveis ao controle (HOFSTEDE, 1981). A conclusão é que se a organização tem objetivos claros e produtos e serviços mensuráveis, mas não tem repetição nos seus processos, tampouco o efeito da intervenção gerencial é conhecido, a coordenação tende a ser mais arte do que ciência. Assim, o modelo gerencial torna-se intuitivo. Por sua vez, nas circunstâncias em que os objetivos são claros e os produtos e serviços mensuráveis, os processos são repetitivos, porém o efeito dessa intervenção é conhecido, dessa maneira, o comportamento gerencial tende a se orientar por tentativa e erro.

No entanto, se os objetivos organizacionais não são claros, o processo lógico de controle torna-se político e depende de estruturas de poder e processos de negociação por meio dos quais os valores conflitantes são confrontados na repartição de recursos escassos. Desse forma, o modelo político de organizações educacionais (Figura 1) decorre da diversidade de interesses e da falta de consistência de objetivos compartilhados entre os diferentes atores (ELLSTRÖN, 2007) e, como observa deLeon (2010), as metas são ambíguas ou até mesmo contraditórias. Nesse modelo, as organizações são entendidas como um sistema de interação individual e de subgrupos que perseguem diferentes interesses, demandas e ideologias por meio do uso do poder e de outros recursos. Portanto, o grau de êxito de um grupo de atores é determinado pelo volume de poder e de recursos que ele é capaz de mobilizar em relação aos demais grupos competidores. A negociação e o acordo mútuo são as plataformas de resolução de problemas e de conflitos (ELLSTRÖN, 2007).

Ademais, esse modelo se coaduna com o processo orçamentário de cima para baixo, em que a alta administração define o orçamento das camadas inferiores da estrutura organizacional. Tal imposição de desempenhos, com pouco ou nenhum diálogo, é mais suscetível à frustração dos planos (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2008). Nesse ínterim, Hofstede (1981) sugere que o modelo político possa ser utilizado em níveis mais altos da administração enquanto que procedimentos de controle mais racionais ou mesmo mecânicos poderiam ser aplicados nos níveis inferiores dessa mesma organização (Figura 2).

Figura 2 – Processos e atividades conforme a taxonomia de Hofstede

A	Tipo de informação / processo	Habitual	Especialista	Tentativa e erro	Intuitiva	Discricionária	Política
B	Nível de gestão	Operacional		Tático		Estratégico	
C	Características das atividades						
1	Objetivos claros	+	+	+	+	+	
2	Produtos ou serviços mensuráveis	+	+	+	+		
3	Efeitos da intervenção conhecidos	+	+				
4	Repetitiva	+	+	+			

Fonte: Henley et al (1993, p. 46).

Por fim, o modelo anárquico ocorre quando as metas são conflitantes e os meios para alcançá-las incertos. Além disso, é descrito como “lata de lixo” porque os problemas e as soluções são mexidos e remexidos até que se encontrem em um processo decisório para que, então, a ação organizacional ocorra (DELEON, 2010). As estruturas anárquicas se relacionam, por exemplo, em arranjos em rede.

Outro aspecto importante para a análise do processo decisório das universidades federais é que o *mix* estrutural (racional, sistema social, político ou anárquico) pode afetar de modo diferente suas divisões intercomunicantes, ou seja, aquelas responsáveis pelo suporte administrativo e pelos processos em que prevalece um arranjo hierárquico-burocrático (HARDY; FACHIN, 2000) e outro de responsabilidades acadêmicas, composto por profissionais ligados às atividades finais cuja caracterização do processo decisório demanda uma análise mais detalhada.

Com base nesses referenciais, o arranjo decisório da parcela discricionária do orçamento das universidades pode ser analisado a partir:

- do nível hierárquico do objeto da análise (estratégico, tático ou operacional);
- da natureza finalística da área analisada (fim ou meio);
- do modelo decisório de Hofstede (político, social, hierárquico ou anárquico);
- da capacidade de mensurar os produtos ou serviços;
- do grau de diferenciação da atividade exercida, ou seja, repetição habitual dos serviços prestados;
- da percepção do efeito da intervenção gerencial.

Em relação aos níveis hierárquicos, a divisão teórica dos modelos organizacionais de tomada de decisões conduz à conclusão de que é difícil conceber que um plano estratégico possa ocorrer de modo eficaz sem um mínimo de hierarquia ou sob cenários onde não estejam claros nem os processos, tampouco os objetivos organizacionais. Em outras palavras, a racionalidade burocrática do processo orçamentário tem origem política e/ou social por meio de orientações estratégicas, mas precisa ser detalhada conforme os recursos e as decisões de gastos são descentralizados e, principalmente, em que os serviços se tornam mais estáveis e menos diferenciados. Portanto, qualquer que seja o nome que se dá ao plano estratégico, ele precisa estar integrado ao orçamento financeiro e aos indicadores de metas físicas para ser eficaz.

Chan (1993), ao conduzir um estudo sobre o planejamento das universidades nos Estados Unidos, aponta que a fase mais elementar diz respeito ao processo orçamentário anual e se concentra em questões táticas e funcionais. Na sequência, o planejamento plurianual envolve a alocação de recursos com base em previsões face ao incrementalismo e às respostas às metas de curto e médio prazo. Nessa etapa, as universidades se adaptavam às restrições impostas pelo ambiente externo. Nas duas fases mencionadas, o contexto do planejamento é interno à organização, e as estratégias são lineares e adaptativas, sendo racionalizadas em relação ao passado ou ao *status quo* da organização (CHAN, 1993). Já a terceira fase, que envolve o planejamento estratégico, é orientada de fora para dentro e, em geral, cobre um período entre três e cinco anos. Essa etapa exige que as universidades interpretem os impactos de forças externas demográficas, financeiras, políticas e tecnológicas sobre seu próprio futuro (CHAN, 1993).

No setor público, o planejamento de longo prazo em geral é falho porque, nem sempre, os gestores conseguem integrar os dados financeiros com tais planos (HENLEY et al., 1992). A formulação de estratégias durante cada fase exige diferentes níveis e tipos de apoio à decisão (CHAN, 1993). Neste estudo, as fases do planejamento que envolvem o processo de tomada de decisões orçamentárias serão analisadas, pois tratam, justamente, das questões de alocação de recursos, o que supostamente presume definição de objetivos e metas.

No âmbito das universidades federais no Brasil, existe a obrigatoriedade de elaboração de um plano de desenvolvimento institucional (PDI), em geral, de médio ou longo prazo, mas ele não se caracteriza explicitamente como um instrumento orçamentário. De acordo com o Decreto n. 9.235 de 2017 (BRASIL, 2017), o PDI deve, no mínimo, contemplar:

- a missão, os objetivos e as metas da instituição;
- o projeto pedagógico da instituição com as políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão;
- o cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos;
- a organização didático-pedagógica da instituição;
- a oferta de cursos e programas de pós-graduação *lato e stricto sensu*;
- o perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância;
- a organização administrativa da instituição e políticas de gestão;
- o projeto de acervo acadêmico em meio digital;
- a infraestrutura física e instalações acadêmicas.

Desse modo, o processo decisório interno para outras despesas correntes e de capital (OCC) se regula pela construção de normas, indicadores, fórmulas internas, mediação e, até mesmo, da falta destes em cada universidade.

2.3 O PROBLEMA DA AGÊNCIA

O Governo Federal utiliza diferentes formas de descentralização de serviços públicos. No caso da União, existem despesas discricionárias condicionadas por convênios ou contratos com estados, municípios e o Distrito Federal, com um peso elevado nas áreas de saúde e educação. Trata-se de um tipo de relação principal-agente, entre o transferidor de recursos e o beneficiário do subsídio, ou, em outras palavras, de um mandato. Por meio desse mecanismo, transmitem-se as prioridades nacionais a entidades públicas subnacionais a fim de se obter consistência na execução de políticas em serviços essenciais, como a saúde, o ensino básico, dentre outros.

A teoria do principal-agente (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972; STIGLITZ, 1987) se concentra no problema de relacionamento entre os principais (compradores), os contratos e os agentes (fornecedores). A delegação de poder adquirida pelos agentes políticos permite que estes obtenham benefícios a partir de seus cargos e discricionariedade na alocação de recursos em projetos que não necessariamente correspondem à preferência de eleitores ou de outros *stakeholders* da relação contratual. Como mecanismo de salvaguardas, os principais podem limitar as oportunidades dos agentes através de regras estritas e detalhadas que prescrevam o

que pode e o que não pode ser feito sob circunstâncias específicas. No entanto, a incerteza e a complexidade do ambiente econômico e político tornam impossível a redação de contratos com tal extensão. Portanto, o relacionamento principal-agente se assemelha a um contrato incompleto, possibilitando que os agentes detenham consideráveis poderes residuais. Quanto maiores esses poderes, maior será a tendência de divergência entre as preferências dos eleitores ou administradores e as políticas executadas (SHAH, 2007).

Além da pactuação federativa de serviços, a relação de agenciamento pode ser observada internamente dentro de um ente da federação. É o caso do ensino superior federal que é um serviço de utilidade pública. A administração reconhece a sua conveniência, mas não a sua essencialidade, e presta-o diretamente ou aquiesce que tais serviços sejam prestados por terceiros (MEIRELLES, 2015). Por não ser essencial, o ensino superior é descentralizado na administração indireta, seja nas autarquias ou fundações, tanto por universidades quanto por institutos. O agenciamento é caracterizado pelo poder que as autarquias têm de se autoadministrar, isso as afasta das pessoas jurídicas que as criam em termos de responsabilidade.

Contudo, apesar da Constituição Federal ter outorgado autonomia às universidades, o termo deve ser interpretado com cautela, porque elas não têm capacidade de criação de um direito próprio, apenas de autoadministração nos conteúdos que lhes foram delegados pela pessoa pública política que lhes deu a vida (PIETRO, 2018). Essa relação entre uma autarquia e, no caso em tela, a União sugere a possibilidade de ocorrer o problema da agência, ou seja, de que essas organizações, as quais detêm a autoadministração, possam extrair vantagens diretas e indiretas na utilização dos recursos que lhes são transferidos em finalidades que não se enquadrem exatamente em objetivos coletivos, mas em interesses particulares dos agentes (BITTENCOURT, 2015).

Esses problemas de agência no setor público se desdobram entre os diferentes agentes e demais *stakeholders*. No caso deste estudo, a ênfase está no nível gerencial ou burocrático, em que os gestores são agentes, conduzidos nas suas funções executivas por um processo político, e em que os demais *stakeholders* figuram como os principais.

No exterior, existem esquemas de compensação discutidos pela teoria do agente-principal enquanto elementos de redução de riscos de expropriações no setor público, por exemplo, nas reformas desse setor em diversos países (OCDE, 2005). Embora, do ponto de vista prático, somente alguns países podem ser identificados como tendo forte ligação com a

avaliação de desempenhos, como a Coreia, República Tcheca, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia (HALACHMI; GREILING, 2005).

Se não existem salvaguardas como regras delimitadoras para a ação dos agentes ou esquemas de compensação pelo desempenho, o risco de expropriação aumenta, a qual pode ocorrer, por exemplo, por meio de jogos orçamentários – disfuncionalidades já observadas no processo orçamentário do setor privado e que podem acontecer no setor público. Nesse tipo de jogo, as informações são manipuladas para a obtenção de vantagens quando os subordinados ou os administrados participam do processo. Uma primeira situação é quando um desses dois solicita recursos acima da real necessidade para a realização de suas metas. No sentido inverso, é possível que os subordinados ou os administrados distorçam informações, reduzindo o volume de metas alcançadas para diminuir o nível de exigência advinda da hierarquia superior (ATIKINSON et al., 1999). Nesse ponto, cabe a indagação: as disfuncionalidades orçamentárias podem ser utilizadas com o propósito de expropriação? A resposta não é fácil. Vamos examinar quais são as principais disfuncionalidades relatadas na literatura.

2.4 DISFUNCIONALIDADES NOS ARRANJOS ORÇAMENTÁRIOS

As disfunções no processo orçamentário contribuem para a redução na sua eficácia, ou seja, na entrega de serviços públicos. Esse processo deveria funcionar como uma plataforma de intermediação entre agentes e principais. No entanto, o orçamento acaba se tornando um conjunto de contratos incompletos, e essas falhas podem ser explicadas parcialmente por alguns desvios em seus princípios e regras de governança, aqui denominadas de anomalias.

2.4.1 Desacoplamento do plano físico e financeiro

As metas de vendas no setor privado são o ponto de partida do processo orçamentário nas atividades que recebem um pagamento como contraprestação pelos bens ou serviços entregues (ATIKINSON et al., 1999). No governo, os impostos são cobrados antes de qualquer transferência de produtos ou serviços aos beneficiários. Não é possível, nesse caso, estabelecer uma relação de causa e efeito entre o gasto e o benefício da receita. Isso ocorre apenas em casos excepcionais, na hipótese de divisibilidade dos serviços prestados em os gastos são vinculados a taxas ou preços cobrados. Assim, restaria, na maior parte da ação

governamental, apenas a possibilidade de aferição do volume, da qualidade e do custo dos produtos e serviços entregues.

Contudo, o problema da capacidade de se mensurar resultados no setor público é notório (HOFSTEDE, 1981). Qual o significado de um resultado como pavimentação das ruas do Campus? Como as universidades têm uma gama de serviços, os quais não têm um mercado claro em que o desejo de se pagar por eles possa ser estabelecido, existe uma dificuldade maior de mensuração. Nesses casos, a tendência é do controle dos gastos pelo custo dos insumos, com, na melhor das hipóteses, substituição do produto ou serviço pelo benefício que ele gera. Por exemplo, o ensino de graduação é substituído por indicadores de número de matrículas, de refeições servidas, etc. Pode-se dizer que a não afetação dos impostos constitui um desincentivo à utilização de um orçamento de resultados, porque a receita não é acoplada a metas físicas, tampouco, os gastos.

2.4.2 Mecanismos de transporte orçamentário

A anualidade orçamentária é um princípio delimitante para a execução orçamentária, especialmente, quando problemas inesperados atrasam os negócios do governo ou quando as aquisições são efetuadas próximo ao final do exercício financeiro. Para enfrentar essas limitações, existem os chamados mecanismos de transporte orçamentário.

Aquino e Azevedo (2017) destacam em seu estudo quatro tipos desses mecanismos vigentes no Brasil. Primeiramente, (i) a reabertura de créditos especiais no exercício orçamentário seguinte, os quais se referem a autorizações de gastos alocados no exercício atual que podem ser reabertos no próximo ano, sem necessidade de nova lei autorizadora. Depois, (ii) o superávit financeiro apurado em balanço, que pode ser utilizado para abertura de créditos orçamentários no ano seguinte. Na sequência, (iii) os restos a pagar processados (RPP) que vêm da inscrição de despesas empenhadas e liquidadas, como forma de déficit (*déficit carry-over*), comprometendo as receitas de exercícios futuros com tais despesas. Por fim, (iv) os restos a pagar não processados (RPNP) que implicam no carregamento de créditos orçamentários do exercício atual para o seguinte (*end-year-flexibility*), ou seja, despesas empenhadas, mas não liquidadas.

2.4.3 Fixação exógena de gastos

De acordo com Bittencourt (2015), existem práticas que violam o princípio da universalidade orçamentária que, por vezes, não são tão evidentes. Uma dessas violações diz respeito à generalização de “não-decisões”, ou seja, as despesas do orçamento são determinadas por regras ou normas alheias ao processo orçamentário, por exemplo, quando gastos estão indexados a variáveis econômicas ou sociais ou quando existem no orçamento alocações explicitamente abertas (*open-ended spending appropriations*). Neste último caso, a fixação do seu valor está contida em outras leis ou instrumentos decisórios que não o orçamento em si.

Além da fixação exógena, que se dá por instrumentos automáticos de autorização de gastos, pode ocorrer a utilização de recursos fora do orçamento sem a consequente discussão sobre quais atividades deveriam cobrir. Fundos fora do orçamento (*off budget*) permitem que os formuladores de políticas contornem as restrições do processo orçamentário e protejam suas decisões contra os desafios de interesses distributivos conflitantes (SHAH, 2007).

No contexto do orçamento interno das universidades, a fixação exógena de gastos se relaciona às decisões que não são levadas ao escrutínio. As universidades federais são responsáveis pelos seus orçamentos de OCC, em que estes são desenhados pela própria instituição (autonomia). Contudo, a confiabilidade da sua prestação de contas será menor se o próprio agente estabelecer o seu processo. Quando informações orçamentárias são divulgadas ao público presume-se que a) o agente tenha o incentivo de apresentar (apenas) informações favoráveis; b) a credibilidade do agente possa ser questionada; e c) as informações estejam sujeitas a um escrutínio externo (CHAN, 1993)

2.4.4 Falta de transparência

Uma característica institucional essencial para que o processo orçamentário possa enfrentar os problemas de agência é a transparência. Essa noção, bastante difundida na discussão política e social, pode ser objetivada no âmbito deste estudo como o acesso à informação confiável, abrangente, tempestiva, compreensível e internacionalmente comparável sobre as atividades da Universidade, de forma que os *stakeholders* possam avaliar com precisão os custos e benefícios das suas atividades (BITTENCOURT, 2015).

Informar significa evidenciar, divulgando os atos da gestão de maneira clara. Segundo Dantas et al (2005, p. 57), “[...] evidenciação não significa apenas divulgar, mas divulgar com qualidade, oportunidade e clareza”. Esses autores mencionam que, para atingir o nível de

transparência desejada com *disclosure*, a organização deve publicar informações quantitativas e qualitativas, permitindo o entendimento das atividades desenvolvidas e seus riscos, atentando aos aspectos de tempestividade, detalhamento e relevância. A noção de transparência compreende várias áreas e diferentes circunstâncias: acesso público, legitimidade, participação, boa governança, confiança, *accountability*, comunicação, reputação, privacidade, poder, entre outros (SCHOLTES, 2012 apud ZORZAL, 2015).

A transparência é um princípio facilmente identificado com o modelo burocrático de tomada de decisões. Seguindo tal princípio, cada momento do processo orçamentário deveria contar com regras institucionais que deixassem explícito o papel de cada agente, os produtos que deve entregar e as decisões a que está habilitado, e os instrumentos de divulgação pública de todas as etapas da decisão (BITTENCOURT, 2015). Por outro lado, os modelos de tomada de decisão, em que os processos de barganha e de solução de impasses são opacos, tornam-se incentivos à formação de acordos entre os agentes em detrimento do interesse dos principais. A anomalia da falta de transparência se traduz no evento no qual o principal não possui instrumentos para identificar e responsabilizar os agentes por seu desempenho e sua fidelidade ao mandato. Uma linguagem clara, com documentos orçamentários compreensíveis, explicitação de parâmetros e fontes de dados e metodologias de cálculo, representam um elemento de combate à assimetria de informações e incompletude contratual do processo orçamentário (BITTENCOURT, 2015).

3 MÉTODO DA PESQUISA

Neste, capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa e consistem em duas etapas. Na primeira, são identificados padrões de execução orçamentária disfuncional; na segunda, são identificadas as questões empregadas como referencial para a formulação do instrumento de pesquisa, e descritos os métodos estatísticos utilizados e os motivos que levaram à escolha de tais métodos.

Na seção 3.1, descrevem-se as características gerais do estudo e o desenvolvimento do instrumento de pesquisa de campo. Na seção 3.2, apresentam-se as técnicas estatísticas referentes ao levantamento da anomalia de acumulação de gastos. E, na seção 3.3, encontra-se a metodologia de levantamento da percepção sobre o processo orçamentário na UNIPAMPA a partir da visão dos seus gestores. Este capítulo expõe as escolhas metodológicas para a realização do estudo, compreendendo a classificação da pesquisa, os métodos aplicados utilizados, as amostras, as dimensões e variáveis e as técnicas estatísticas.

O processo de pesquisa desta dissertação divide-se em quatro fases: 1) realização da revisão bibliográfica; 2) aferição da acumulação de gastos; 3) escalação de questões baseadas em manifestações dos gestores acerca do processo orçamentário, ao que se providencia uma redução a fatores; por fim, 4) realização de uma reflexão sobre os resultados obtidos.

3.1 CARACTERIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

3.1.1 Caracterização da pesquisa

As estratégias utilizadas dizem respeito aos procedimentos empregados nesta dissertação. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa e qualitativa. Quanto à apresentação do fenômeno de acumulação de gastos e do processo de tomada de decisões orçamentárias na UNIPAMPA, a pesquisa é descritiva. Em relação aos procedimentos, foram utilizados: a) a análise de informações de arquivos ou de documentos, b) o estudo de caso e c) a pesquisa amostral ou *Survey*; em que cada uma dessas estratégias auxiliou na consecução dos objetivos exploratórios do trabalho. A definição das amostras foi estabelecida de acordo com a abordagem utilizada em cada fase da pesquisa: quantitativa na análise documental e qualitativa no restante do trabalho.

3.1.1.1 Análise documental

Pesquisa documental é uma técnica que se refere à análise dos documentos que contêm informações sobre o fenômeno de que deseja estudar (RAUPP e BEUREN, 2004). Neste estudo, esse tipo de pesquisa tem como principal objetivo obter dados secundários advindos de relatórios gerenciais e de atas das reuniões de conselhos da UNIPAMPA que concernem ao processo orçamentário interno. Após o levantamento de dados, eles foram tratados e interpretados (RAUPP e BEUREN, 2004).

3.1.1.2 Estudo de caso

O estudo de caso é preferido quando: o tipo de questão eleito pela pesquisa assume a forma “como” e “por que”; o controle do investigador sobre os eventos é muito reduzido; ou o foco temporal está em fenômenos contemporâneos dentro de um contexto empírico. A necessidade de se utilizar essa estratégia de pesquisa nasce do desejo de entender um fenômeno social complexo. A essência de um estudo de caso ou a tendência central de todos os tipos de estudo de caso é que eles tentam esclarecer um conjunto de decisões, tais como: “por que elas foram tomadas?”; “como elas foram implementadas?”; e “quais os resultados alcançados?” (YIN, 2001).

3.1.1.3 Pesquisa amostral ou Survey

Na estratégia de pesquisa amostral, as informações são coletadas de uma amostra representativa da população. Os respondentes, normalmente, pertencem a categorias pré-estabelecidas, o que permite que as informações sejam estatisticamente analisadas (BABBIE, 2001). Utilizou-se, então, uma amostra das pessoas da UNIPAMPA com potencial de influência sobre a acumulação e o diferimento de gastos, ou seja, seus gestores.

O questionário autoadministrado por meio eletrônico em contraposição à entrevista foi uma ferramenta utilizada para a pesquisa amostral, mostrando-se conveniente frente à disponibilidade de recursos, tais como: tempo, dinheiro e acesso às fontes de informação. Na seção 3.3 são descritos os detalhes desse procedimento de pesquisa.

3.2 AVALIAÇÃO DA ACUMULAÇÃO DE GASTOS

3.2.1 Coleta de dados

Os dados sobre a execução orçamentária da UNIPAMPA foram obtidos a partir do sítio de transparência do Governo Federal os quais estão publicamente disponíveis, demonstrando os valores de empenhos, liquidações e restos a pagar inscritos para os anos de 2010 a 2019. É, portanto, um estudo longitudinal, pois esses dados são coletados das mesmas unidades de amostra, com o decorrer do tempo (HAIR et al., 2009). Essa coleta baseia-se em gastos com outras despesas correntes e de capital (OCC), excluindo do seu escopo as relacionadas ao pagamento de pessoal ativo e inativo e respectivos encargos.

A análise documental compreendeu os dados de execução orçamentária dos exercícios entre 2010 a 2019 da UNIPAMPA e os dados disponíveis (acesso livre) no Portal de Transparência da Controladoria Geral da União²(LAKATOS; MARCONI, 2017), bem como, a análise de regimentos internos, atas e outros documentos que digam respeito ao processo orçamentário e ao planejamento. Nessa técnica, o objetivo é dar forma e representar de modo diferente as informações constantes nos documentos, por meio de procedimentos de transformação, caracterizando-se como uma fase anterior à análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Segundo Bardin (Ibid.), três polos cronológicos compreendem a análise de conteúdo: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Fases da análise de conteúdo

(continua)

Polos Cronológicos	Descrição
Pré-análise	Análise dos documentos, como: regimento interno, atas, resoluções e normativos do Tribunal de Contas da União; definição dos objetivos; formulação de hipóteses de acumulação de gastos; definição prévia das dimensões (categorias) de análise; paralelamente, realização da pré-análise dos dados disponibilizados do sítio da Controladoria Geral da União (CGU).

Fonte: Bardin (1977).

² <http://transparencia.gov.br/>.

Quadro 1 – Fases da análise de conteúdo

(conclusão)

Exploração do Material	A partir da pré-análise, foi elaborada uma proposta de categorização para o levantamento das informações e da construção de um questionário.
Tratamento dos resultados obtidos e interpretação	Contagem, análise e interpretação dos itens que compõem cada uma das categorias/dimensões de análise; e utilização de técnicas estatísticas.

Fonte: Bardin (1977).

3.2.2 A amostra

Para o estudo, foi escolhida a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), instituição de ensino superior, localizada no estado do Rio Grande do Sul. A escolha se fundamenta nas características necessárias à pesquisa e na facilidade de acesso às informações devido ao vínculo pré-existente entre a instituição e o pesquisador.

Para a análise documental de dados quantitativa e a *survey*, serão considerados a liquidação corrente e os restos a pagar não processados pagos das despesas primárias discricionárias do período de 2010 a 2019, totalizando uma amostra de 10 exercícios financeiros e um universo monetário de R\$ 600.178.012,34. Disto, R\$ 192 milhões são em despesas liquidadas correntes e R\$ 74,5 milhões em restos a pagar não processados pagos durante o período ou, em termos percentuais, 12% do total de despesas liquidadas e 96% do total de restos a pagar não processados pagos.

Para melhor análise dos dados, foram selecionados os cinco elementos de despesa primária discricionária com maior volume de execução. O conjunto de elementos representa 90,8% da execução de despesas discricionárias do período, conforme Figura 3.

Figura 3 – Liquidação de gastos correntes e pagamento de restos a pagar não processados entre 2010 e 2019 (em R\$ mil)

NATUREZA DA DESPESA	CORRENTE	CORRENTE	RPNP	RPNP	(A) + (B)	(A) + (B)
	LIQUIDADA	LIQUIDADA	PAGO	PAGO	R\$	%
	R\$ (A)	% (A)	R\$ (B)	% (B)		
PRINCIPAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	171.343	89,3%	70.535	94,7%	241.878	90,8%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PJ	95.447	49,7%	21.676	29,1%	117.124	44,0%
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	45.736	23,8%	346	0,5%	46.082	17,3%
OBRAS E INSTALACOES (1)	5.806	3,0%	25.733	34,5%	31.539	11,8%
MATERIAL DE CONSUMO	16.405	8,5%	12.188	16,4%	28.594	10,7%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE (1)	7.947	4,1%	10.592	14,2%	18.540	7,0%
OUTRAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	20.594	10,7%	3.963	5,3%	24.557	9,2%
TOTAL	191.937	100,0%	74.498	100,0%	266.435	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Para fins de análise dos resultados a partir dos dados disponíveis, foi considerado que a liquidação e o pagamento dos restos a pagar não processados ocorreram dentro do mesmo exercício.

3.2.3 Variáveis

As variáveis quantitativas são valores monetários decorrentes da execução orçamentária da UNIPAMPA ao longo dos anos de 2010 a 2019 (Quadro 2).

Quadro 2 – Grupos e descrição das variáveis quantitativas

Descrição	Variáveis	Tipo	Objetivo	Fonte
Liquidação	LIQ_t	Variável contínua	Mensurar quantidade	Sítio da transparência
Restos a pagar não processados pagos	$RPNP_t$	Variável contínua	Mensurar quantidade	Sítio da transparência

Fonte: Autor.

As demais variáveis estão descritas na subseção 3.3.3, uma vez que emergem de um processo de redução de dimensões, não estando prontamente disponíveis como as procuradas na execução orçamentária.

3.2.4 Técnica de análise dos resultados de disfuncionalidades

Os dados da acumulação e diferimento de gastos foram processados por meio do *Software Microsoft Excell®*. A análise compreendeu três etapas: a) geração de indicadores de acumulação de gastos; b) levantamento dos tomadores de decisões de gastos; e c) descrição do modelo de tomada de decisão.

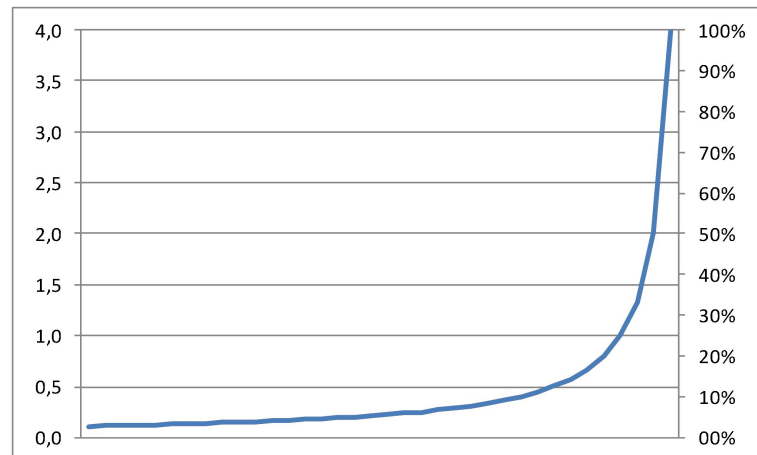
3.2.4.1 Geração de índices de disfuncionalidades

A acumulação de gastos de final de ano pode ser avaliada por meio de um indicador na forma de múltiplo, sendo conhecida como avaliação relativa. Na área de avaliação de empresas, esse tipo de avaliação parte do princípio de que ativos semelhantes devem ter valores semelhantes. Busca-se, assim, determinar o valor de ativos com base na precificação de ativos similares no mercado (TOZZINI et al, 2008). Nesta dissertação, o método dos múltiplos realiza uma avaliação pela comparação entre um indicador de uma categoria econômica de gasto da UNIPAMPA, em determinado ano, com parâmetros de outras categorias e anos. Tal procedimento possibilita a normalização dos dados, ao longo do período estudado, e entre categorias econômicas, dispensando, por exemplo, a necessidade de correção para moeda de mesmo poder aquisitivo. Como o foco está na acumulação de gastos ao final de um ano, a construção do múltiplo consiste na divisão da média de gastos liquidados, no terceiro quadrimestre, de uma categoria econômica de um ano financeiro pela sua média anual, conforme a equação 1:

$$indicadorT4 = \frac{\left(\frac{\sum_{mês=10}^{mês=12} LIQ}{3} \right)}{\left(\frac{\sum_{mês=1}^{mês=12} LIQ}{12} \right)} \quad (1)$$

O indicador proposto difere daquele empregado no estudo que fundamenta esta metodologia (KORAC et al., 2019) porque, naquele caso, a concentração de gastos dizia respeito apenas ao mês de dezembro.

Figura 4 – Distribuição de frequência do indicador de acumulação de gastos no quarto trimestre



Fonte: Autor.

O indicador de concentração de gastos no quarto trimestre (Figura 4) representa melhor a execução orçamentária das universidades, as quais precisam se adequar aos decretos de liberação financeira ou de empenhos do Governo Federal. Essa restrição, em tese, faz com que o fenômeno de acumulação ocorra mais cedo no objeto deste estudo, comparativamente, ao caso relatado no estudo base (KORAC et al, 2019).

Outro aspecto importante diz respeito ao significado do valor do indicador. A equação (1), anteriormente apresentada, produz uma distribuição exponencial de frequências conforme o Gráfico 1. Desse modo, se toda a liquidação do gasto (100%) ocorrer no terceiro quadrimestre, o seu valor será 4,0. Por sua vez, se 50% dessa liquidação acontecer nesse mesmo quadrimestre, o índice será 2,0. Se 1/3 da liquidação dos gastos suceder-se no quarto trimestre, o índice será 1,33. Por fim, se a acumulação de liquidações, nesse período, for de 10%, o índice será 0,4. Outra maneira de interpretar o índice, por exemplo, 1,33 é dizer que ele está 33% acima do percentual linear esperado para um trimestre, ou seja, 25% dos gastos. Em outras palavras, 33% está 8% acima de 25% e, portanto, 8% corresponde a 33% de 25%. Para que o índice não caracterize acumulação de final de ano, ele precisa ser igual ou menor que 1.

O segundo indicador de disfuncionalidades proposto leva em consideração os gastos empenhados e não liquidados no exercício, mas que foram liquidados e pagos em exercícios subsequentes como proporção dos gastos liquidados no ano de autorização orçamentária, conforme a equação 2:

$$Diferimento = \frac{\sum_{ano=2010}^{ano=2019} RPNP_{pagos}}{\sum_{ano=2010}^{ano=2019} LIQ_{exercício_financeiro}} \quad (2)$$

Esse indicador funciona de maneira subsidiária ao anterior com o objetivo de demonstrar um múltiplo de flexibilidade de final de ano, conforme caracterizado por Aquino e Azevedo (2017), ou de diferimento em relação às liquidações.

3.3 ANÁLISE FATORIAL

3.3.1 Coleta de dados

A pandemia do COVID-19 fez com que os gestores da UNIPAMPA, como a grande parte dos trabalhadores brasileiros, estivesse em trabalho remoto durante nove meses do ano de 2020, permanecendo nessa condição ainda em 2021. Desse modo, a *Survey*, por meio de entrevistas, foi descartada pela dificuldade de contato com os entrevistados e pelo tempo disponível para a coleta de dados. Aliado a essas restrições, cita-se, também, a dificuldade de encontrar as pessoas, as quais se acham em variados locais e horários que não necessariamente coincidem com o do expediente presencial.

3.3.2 A amostra

Hair et al (2009) entendem que uma amostra aleatória deve ser extraída da população de interesse. Entretanto, o total de gestores da UNIPAMPA, que estiveram em exercício dos seus cargos entre o período de 2010 a 2019, era de 823 pessoas. Assim, considerou-se que, do ponto de vista operacional, fosse possível enviar os questionários para o total da população. Esses gestores foram estratificados pelas suas atividades com função remunerada (pró-reitores, diretores, coordenadores e chefes) e desempenham papéis chave na execução do orçamento, sendo representados pelo resumo da Tabela 2. O levantamento foi obtido por meio dos dados abertos no Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2020). Esses gestores

Tabela 2 - Gestores com função remunerada

Função³	Pró-Reitor^I	Diretor^{II}	Coordenador^{III}	Chefe^{IV}	Total por Função
CD-2	25	-	-	-	25
CD-3	-	33	7	2	42
CD-4	-	6	95	1	102
FG-1	-	5	108	103	204
FG-2	-	1	25	42	68
FG-3	-	2	10	32	42
FG-4	-	-	1	58	59
FG-5	-	-	9	66	75
FUC-1	-	-	333	-	333
Total por Atividade	25	44	503	251	823

I - Inclui Pró-reitores e pró-reitores adjuntos;

II - Inclui Diretores de campus, diretores de unidades (HUVet, DTIC, DAEINTER);

III - Inclui Coordenadores administrativos e acadêmicos dos campus, coordenadores de cursos e Coordenadores da reitoria;

IV- Inclui chefes de gabinete, chefes de divisão, setor, núcleo, laboratórios e outros.

Fonte: Autor (2020) - Base CGU (2020).

3.3.3 O projeto do questionário

O primeiro desafio da pesquisa amostral realizada por meio de questionário foi o percentual de respondentes, o que poderia comprometer a possibilidade de análise. Além disso, uma vez enviado aos gestores, o esclarecimento de eventuais dúvidas é limitado. Assim, a carta de apresentação da pesquisa (Apêndice C), presente na primeira página do questionário, disponibilizou o telefone e o e-mail de contato do pesquisador.

O questionário (Apêndice D) foi desenvolvido ao longo de três meses (início de maio até o final de junho de 2020) a partir da leitura prévia de documentos deliberativos e relatórios da UNIPAMPA. Uma versão preliminar foi enviada como pré-teste para pesquisadores e servidores, tanto da UNIPAMPA, quanto da UFSM. As considerações feitas foram debatidas e a versão final do questionário foi estruturada.

³ CD é cargo de direção, que pode ser de diretores de campus, alta gestão ou coordenadores administrativos e acadêmicos; FG é a função gratificada, que pode ser de chefes de setores, núcleos ou divisões; FUC é atribuída a coordenadores de cursos e seus encargos.

3.3.3.1 Os objetivos de cada questão

Nesta seção, o objetivo é apresentar justificativas para o desenvolvimento das cinco questões iniciais que foram codificadas a partir do questionário, formando dimensões teóricas preliminares.

Questão B – Essa questão tem por objetivo identificar percepções associadas a desperdícios (B1, B2, B3), racionalidade de gastos e distribuição de cargos (B4), evasão escolar (B5), gastos com pessoal (B6), e subsídios questionáveis como, por exemplo, aqueles destinados às formaturas (B7). O problema expresso na revisão documental pode ser assim resumido: **Qual é a preocupação dos gestores com a economicidade de gastos na UNIPAMPA?**

Questão C – Essa questão tem por objetivo identificar percepções associadas à participação de servidores na gestão (C1), eficiência e efetividade desempenhada nas comissões (C2), efetividade das políticas nos *campi* (C3), descentralização das ações, forma de atuação do conselho dos *campi*, ao planejamento das subunidades como direcionador da descentralização (C4) e capacidade de resposta do modelo de distribuição de recursos (C5). O problema expresso na revisão documental pode ser assim resumido: **Quão justa é descentralização de recursos?**

Questão D – Essa questão tem por objetivo identificar percepções associadas ao compartilhamento de informações administrativas e orçamentárias (D1); à transparência tanto das ações da gestão à comunidade quanto da discussão sobre o orçamento (D2; D6); à participação na tomada de decisões sobre recursos sejam de servidores ou das próprias unidades universitárias (D3; D5); à remediação, ou seja, às decisões tomadas a partir de reclamações (D4); ao ganho marginal da comunicação sobre o processo orçamentário (D7); e ao impacto dos pagamentos no debate orçamentário (D8). O problema expresso na revisão documental pode ser assim resumido: **Como são dialogadas e evidenciadas as ações de gestão e decisões orçamentárias?**

Questão E – Essa questão tem por objetivo identificar percepções associadas à participação da comunidade local e do grande grupo na decisão de gasto (E1; E2); à existência de espaços e fóruns de discussão das questões universitárias (E3); à condição do conselho do *campus* ser

fórum dessas discussões (E4); à hierarquização de decisões pela reitoria (E5); às decisões de *campus* e de diretorias serem colegiadas (E6); à existência de integração política entre *campus* e reitoria (E7); às falhas de planejamento nos *campi* e diretorias (E8); aos debates sobre repartição de recursos no conselho dos *campi* (E9); e à possibilidade de *lobby* nessa repartição (E10). O problema expresso na revisão documental pode ser assim resumido: **Como o processo orçamentário é socializado?**

Questão F – Essa questão tem por objetivo identificar percepções associadas (F1) ao impacto da instabilidade da liberação financeira sobre obras e equipamentos; (F2) à suficiência de recursos e à adequação da matriz de distribuição; (F3) aos atrasos dos repasses e à acumulação de gastos em função desses atrasos; (F4) à devolução de recursos por incapacidade de execução e à política de repasse pela reitoria; (F5) à suficiência de recursos para permanência e retenção de alunos; (F6) ao papel dos diretores e dos conselhos de *campus* no planejamento; (F7) à participação das unidades na formulação do PLOA; (F8) à discussão do orçamento pelo CONSUNI; (F9; F10) à disponibilidade de recursos para políticas voltadas às expectativas das unidades e à retenção e permanência estudantil; (F11; F12) à participação da diretoria do *campus* nas decisões orçamentárias e das unidades na elaboração do PLOA. O problema expresso na revisão documental pode ser assim resumido: **Como ocorre o processo orçamentário?**

3.3.3.2 *O posicionamento do questionário frente à acumulação de gastos*

A aplicação do questionário teve o objetivo de obter informações das percepções e realidade sobre o processo orçamentário interno da UNIPAMPA a partir do ponto de vista dos seus gestores. Considerando que exista um relacionamento entre o processo orçamentário e a acumulação de gastos, torna-se possível perceber que a pesquisa de campo possui uma limitação, pois investiga apenas o fator interno de desencadeamento do fenômeno, excluindo questões como o cronograma de repasse financeiro do Governo Federal.

3.3.3.3 *A taxa de resposta*

Os questionários foram enviados em agosto de 2020. Considerando-se o total de 823 ocupantes de cargo de gestão que receberam os questionários, obteve-se uma taxa de retorno

de 21,87%. Embora Babbie (2001) sugira como aceitável uma taxa de respostas de 50% sobre a amostra, é possível trabalhar o número de 21,87% dado que ele é uma ponderação pela população e não pela amostra, o que confere certo conforto em relação ao número de respostas obtidas.

3.3.4 Confiabilidade da escala

Um dos testes realizados após a tabulação de dados é o de confiabilidade da escala, chamado de Alfa de Cronbach (α) por meio do *Software IBM SPSS Statistics*, versão 20®. O cálculo do coeficiente α deve ser o primeiro procedimento para verificar a qualidade da escala utilizada após a coleta e tabulação dos dados. Segundo Hair et al (2009, p. 126), o limite inferior de aceitação do alfa é de 0,70, sendo que, numa pesquisa exploratória como a desta dissertação, seria aceitável 0,60. Os autores explicam que esse teste calcula a correlação entre as variáveis utilizadas no questionário. Assim, se os coeficientes de correlação entre os fatores forem baixos, as variáveis utilizadas no sistema de múltiplos itens para cada fator serão consideradas pobres.

3.3.5 Análise fatorial

A análise fatorial é uma técnica estatística multivariada que tem por objetivo agrupar variáveis que estão altamente correlacionadas em conjuntos de variáveis chamados fatores. Essa técnica permite a visualização de fenômenos envolvendo diversas variáveis que seriam difíceis ou impossíveis de se visualizar sem o agrupamento. É importante ressaltar que, além do agrupamento, a análise fatorial pode ser utilizada para redução de dados (HAIR et al., 2009).

Tais variáveis são agrupadas em fatores para refletir os relacionamentos existentes entre elas. O pesquisador, então, interpreta esses fatores ou as novas variáveis decorrentes do questionário inicial fundamentado na teoria (HAIR et al., 2009), e os dados são reduzidos por meio do resultado do agrupamento de variáveis. A partir daí, são calculados os valores dos fatores através das variáveis relacionadas a cada um deles, surgindo, assim, um novo conjunto de fatores ou variáveis latentes com novos valores.

Duas propriedades estatísticas gerais caracterizam a análise fatorial: 1) as variáveis aleatórias observadas são expressas por variáveis hipotéticas independentes, chamadas de

"fatores"; e 2) o número de variáveis independentes ou explicativas é inferior ao número de variáveis observáveis (HAIR et al, 2009). Portanto, esse tipo de análise é uma técnica de interdependência, cujo propósito principal é definir a estrutura inerente entre as variáveis na análise.

3.3.5.1 Pré-condições de análise

Conforme Hair et al (2009, p. 108), não se deve fazer análise fatorial com amostras menores do que cinquenta respondentes, e o número de respondentes deve ser maior ou igual a cem. Ainda, segundo esses autores, é preferível, pelo menos, cinco observações para cada variável que compõe as questões, e, quando possível, deve-se experimentar uma razão de dez para um. Nesta pesquisa, foram obtidas respostas de 180 gestores.

As questões que remetem aos constructos iniciais tiveram razão variáveis-respondentes adequada: a questão B (*Qual é a preocupação em relação à economicidade dos gastos?*), com sete variáveis iniciais e razão 25,7; a questão C (*Quão justa é a descentralização de recursos?*), com oito variáveis iniciais e razão 22,5; a questão D (*Como são dialogadas e evidenciadas as ações de gestão e decisões orçamentárias?*), com oito variáveis iniciais e razão 22,5; a questão E (*Como o processo orçamentário é socializado?*), com dez variáveis iniciais e razão 18,0; e, finalmente, a questão F (*Como ocorre o processo orçamentário?*), com 14 variáveis e razão 12,8. Considerando o total de respondentes, não se verificaram problemas relativos ao não-cumprimento dessas condições iniciais.

Outra pré-condição para a análise fatorial é a multicolinearidade, atributo em que o comportamento de uma variável pode ser explicado pela outra, ou seja, permite a verificação da influência de uma sobre a outra. De acordo com Hair et al (2009, p. 109), um pouco de colinearidade é desejado entre as variáveis para que se realize a análise fatorial. No SPSS, o inter-relacionamento entre elas ou a medida de adequação da amostra (MAS) é medida por meio da rotina Kaiser-Mayer-Olkin (KMO). Para os autores, as variáveis que apresentam coeficientes maiores ou iguais a 0,8 são admiráveis; maiores ou iguais a 0,7 e menores que 0,8, medianas; entre 0,6 e 0,7, medíocres; entre 0,5 e 0,6, ruins; e, finalmente, abaixo de 0,5, inaceitáveis (HAIR et al, 2009, p. 110).

3.3.5.2 Extração de fatores

Os dois procedimentos mais comuns para extração dos fatores são: 1) a análise dos componentes principais (*Principal Components Analysis – PCA*) e 2) a análise comum dos fatores (*Common Factor Analysis – FA*); em que a principal diferença entre eles é a variância utilizada para extrair os fatores. Na análise fatorial, três tipos de variância total existem: i) variância comum; ii) variância específica, também conhecida como “variância única”; e iii) variância do erro. A primeira pode ser definida como a variância da variável que é repartida por todas as outras variáveis envolvidas; a segunda é aquela relativa a apenas uma variável; e a última está relacionada à medida do erro e aos componentes aleatórios relativos ao fenômeno da medição (HAIR et al, 2009).

A escolha do método a ser utilizado depende, basicamente, dos objetivos da pesquisa. Geralmente, a análise dos componentes principais (PCA) é recomendada nos casos em que se procura a determinação de um número mínimo de fatores capazes de promover o registro do maior número de variância na análise. Em outras palavras, trata-se de fatores que explicam a variação, o que permite assumi-los como instrumentos eficientes para se fazer previsões em análises subsequentes. Por outro lado, a análise comum dos fatores (FA) é recomendada quando o objetivo principal é identificar dimensões pré-estabelecidas, o que faz com que haja menor possibilidade de contaminação pela variância específica e pela variância do erro, posto que utiliza apenas a variância comum na extração (HAIR et al, 2009; MALHORTA, 2001).

O objetivo da análise fatorial, neste estudo, consiste na identificação dos fatores-chave do processo orçamentário interno que, conjuntamente com fatores externos, tais como contingenciamentos e atrasos na liberação de cotas financeiras do Governo Federal, alinhem-se a um comportamento anômalo de acumulação de gastos de final de ano. A identificação desses fatores internos responde a primeira questão central de investigação formulada.

As justificativas apresentadas, anteriormente, conduziram à escolha da Análise de Fatores (AF) pelo seu método mais comum, ou seja, pelo eixo principal. Após a análise, foram identificados, num primeiro momento, os relacionamentos entre esses fatores e, em seguida, o relacionamento entre os fatores identificados e as características da gestão.

3.3.5.3 Comunalidade

De acordo com Hair et al (2009), a variância total de uma variável em análise multivariada compreende três componentes específicos já abordados na subseção anterior: a variância comum, a variância específica e a variância de erro. Destarte, a comum é definida

como aquela variância em uma variável que é compartilhada com todas as outras variáveis na análise. Esses autores explicam que se duas variáveis apresentam uma correlação de 0,50, elas compartilham $(0,50)^2$, ou seja, 0,25 uma com a outra. Assim, uma variável que apresentar, por exemplo, comunalidade de 0,30 na solução será menos comum com as outras variáveis, que compõem o fator, do que com aquelas que apresentarem comunalidades superiores a 0,30. A variância específica diz respeito apenas à variável em questão e não pode ser explicada por correlações com outras variáveis. Finalmente, a de erro não pode ser explicada por correlações com outras variáveis e decorre da não confiabilidade no processo de coleta de dados, erro de medida ou, ainda, do componente aleatório do fenômeno medido.

Ademais, Hair et al (2009) recomendam que cada variável tenha comunalidade de pelo menos 0,45, ou seja, partilhe pelo menos 45% de sua variância com as outras variáveis. Nos casos em que as comunalidades forem inferiores a este valor, esses autores aconselham que a variável seja retirada da solução.

A consideração sobre a partição da variância é importante, pois, na análise de fator comum que é empregada nesta pesquisa (em comparação com a análise de componentes), considera-se apenas a variância comum ou compartilhada, assumindo que tanto a variância de erro quanto a única não são de interesse na definição da estrutura das variáveis (HAIR et al, 2009, p. 112).

3.3.5.4 Número de fatores extraídos

Conforme descrito na subseção anterior, o método utilizado faz a extração das variáveis de maneira a obter o máximo da variância possível e, uma vez que os fatores tendem a captar esse máximo, é preciso que se estabeleça um critério de corte ou de parada para cada fator. Segundo Hair et al (2009), o critério de parada mais utilizado é o da raiz latente em que um fator deve reter a variância de, no mínimo, uma das variáveis, permitindo sua justificativa enquanto fator. Considerando-se que cada variável contribui com, pelo menos, uma unidade para a variância total, chamada autovalor, o critério mínimo aceitável indica que é necessário que cada fator tenha pelo menos uma unidade em seu autovalor (HAIR et al, 2009).

A segunda abordagem utilizada relaciona-se com o total da variância acumulada explicada pelo total de fatores. Hair et al (2009) sugerem que nas ciências sociais não deveriam ser aceitos valores inferiores a 60% da variância explicada, defendendo, ainda, que o método em questão é útil para testar a teoria existente ou para replicar pesquisas. Levando

em consideração tal conjunto de fatores, este estudo utiliza o método da raiz latente com autovalor de, no mínimo, 1 para cada fator e com a variância total superior a 50%.

3.3.5.5 Método de rotação

O resultado da análise fatorial é apresentado através de uma matriz inicial na qual se explicita o relacionamento, denominado *loadings* pelo SPSS. Entretanto, a interpretação dessa matriz, chamada matriz não-rotacionada, é um pouco difícil, pois a extração é feita a partir da ordem de importância de cada fator, em que o primeiro representa a maior variância; por meio do segundo fator, a extração é feita com a variância residual. É muito comum que o primeiro tenda a ser um fator geral no qual todas as variáveis apresentam suas maiores significâncias (HAIR et al, 2009).

Diante do problema de interpretação dos resultados, o método prevê um processo chamado de rotação. De acordo com Hair et al (2009), quando se rotaciona a matriz componente, a variância é distribuída entre todos os fatores, o que conduz normalmente a um melhor agrupamento das variáveis de uma forma mais evidente, em que as correlações mais fortes são maximizadas e as mais fracas minimizadas. Essa rotação visa o aumento do poder explicativo da análise fatorial, não alterando a variância explicada. Existem rotações de fatores ortogonais e oblíquos em que, nesta pesquisa, será empregada a de fatores ortogonais denominada “varimax”. Esse método minimiza o número de variáveis com altas cargas na matriz de fatores e, adicionalmente a ele, como o próprio nome sugere, maximiza a soma das variâncias de cargas na matriz fatorial (HAIR et al, 2009).

3.3.5.6 Significância das cargas fatoriais

A interpretação da matriz rotacionada dá-se pela identificação dos maiores valores de relacionamento entre os fatores e as variáveis, considerando que as cargas representam a correlação entre estes. Hair et al (2009) explicam que valores inferiores a 0,3 devem ser sumariamente desconsiderados da análise; valores maiores que 0,4 já podem ser considerados significantes; e os valores acima de 0,5 são considerados realmente significantes. Além disso, o tamanho da amostra tem influência em tais valores, sendo que apenas os que estão acima de 0,45 devem ser considerados no caso de uma amostra com 150 respondentes, recomendação seguida na execução desta pesquisa.

3.4 ASPECTOS ÉTICOS

O projeto de pesquisa foi registrado no Gabinete de Projetos (GAP) do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), através do Portal de Projetos. Após o registro na instituição, ele foi submetido ao Sistema CEP/CONEP, o qual tem por objetivo garantir segurança, proteção e garantia dos direitos dos participantes de pesquisa. Esse procedimento foi realizado no CEP/CONEP por meio da Plataforma Brasil, base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos.

Para cumprir com as determinações do Conselho Nacional de Saúde (CNS), o questionário só foi aplicado aos sujeitos que, após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (apresentado no Apêndice C), concordaram em participar da pesquisa.

3.4.1 Riscos e Benefícios

Antes do questionário ser aplicado, foi preciso, ainda, pensar nos riscos e benefícios para os participantes da pesquisa. Sendo assim, em relação aos riscos, colocou-se como possível a situação em que o participante tivesse algum desconforto ao responder as perguntas e, caso se sentisse incomodado ou constrangido com as perguntas, poderia desistir ou interromper sua participação a qualquer momento⁴. Além disso, as informações fornecidas têm sua privacidade garantida pelo pesquisador responsável, e os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, nem quando os resultados forem divulgados na próxima seção deste estudo, conforme trata o Termo de Confidencialidade (Apêndice C).

Os benefícios são indiretos e, como principal, espera-se que os resultados desta pesquisa ajudem no entendimento da complexidade envolvida no processo de execução orçamentária nas instituições de ensino.

⁴ Nenhum participante interrompeu sua participação

4 RESULTADOS

Este capítulo visa apresentar os resultados dos indicadores de acumulação e diferimento de gastos e a análise fatorial para validação, ajuste ou rejeição do constructo inicial sobre o processo orçamentário interno da UNIPAMPA.

4.1 ANÁLISE DA ACUMULAÇÃO E DIFERIMENTO DE GASTOS

A Tabela 3 expõe dados de indicadores de acumulação de gastos no quarto trimestre de cada ano (T4), sendo as oito primeiras categorias correntes e as duas últimas de capital. Entre 2010 e 2019, todas as categorias de despesas correntes apresentadas obtiveram, em algum ano, um índice de acumulação superior a 1,0, quando executadas. Considerando que esse limite corresponde a um quarto do gasto anual, a extrapolação dessa fronteira implica em acumulação acima da média aritmética trimestral de execução.

Tabela 3 – Índices de acumulação T4 de liquidação de gastos correntes entre 2010 e 2019

<u>NATUREZA DA DESPESA</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	1,15	1,70	1,52	1,25	1,36	1,66	1,78	1,74	1,58	1,46
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	1,20	1,22	1,04	1,00	0,98	1,09	1,05	1,14	1,02	1,07
MATERIAL DE CONSUMO	1,82	1,29	1,78	1,50	2,01	1,15	1,72	1,71	1,85	1,57
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	1,92	2,23	2,02	2,03	1,94	2,11	2,06	2,28	2,53	1,78
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PF	1,40	1,31	1,47	1,63	1,62	1,30	1,26	1,85	1,20	1,38
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	N.D.	3,50	2,35	1,31	1,58	1,12	1,10	1,47	1,49	1,64
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ	1,69	1,18	1,90	1,59	1,58	1,56	1,27	1,37	1,58	1,47
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ (INTRA)	1,90	2,68	3,09	0,59	1,05	1,56	1,36	3,50	3,93	0,84
OBRAS E INSTALAÇÕES	1,34	3,19	1,89	1,04	2,12	1,43	0,77	2,05	2,05	3,55
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	2,57	2,22	2,54	2,48	3,45	3,43	2,73	2,85	2,42	0,28

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Nos indicadores (T4) para os gastos com equipamentos e material permanente, com exceção de 2019, sempre houve liquidação superior a 50% do ano no quarto trimestre. O caso das obras e instalações parece ser mais casuístico, pois o índice oscila de 0,77, em 2016, até 3,55, em 2019.

A Tabela 4 demonstra um comportamento mais ou menos uniforme nos percentuais de acumulação de gastos correntes a partir dos seus coeficientes de variação (CV). As exceções

dizem respeito a outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (intra) e locação de mão de obra. Por outro lado, os gastos de capital selecionados apresentam um comportamento mais errático, tendo em vista que seus coeficientes de variação ficaram entre 35,3% e 45,4%.

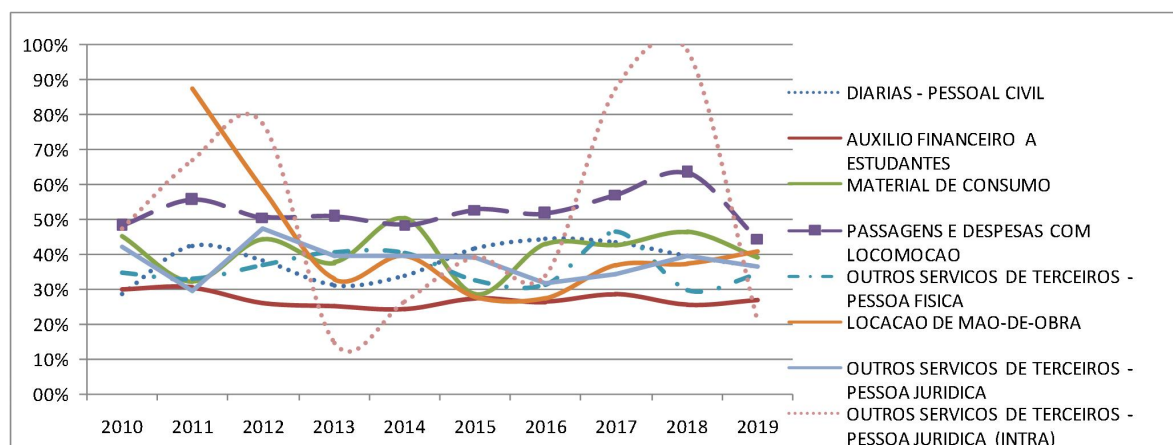
Tabela 4 – Parâmetros estatísticos dos indicadores de acumulação dos gastos correntes liquidados

<u>NATUREZA DA DESPESA</u>	<u>Média</u>	<u>D.P.</u>	<u>C.V.</u>
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	38,0%	5,3%	14,1%
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	27,0%	2,1%	7,6%
MATERIAL DE CONSUMO	41,0%	6,6%	16,2%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	52,3%	5,3%	10,2%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PF	36,0%	5,1%	14,1%
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	43,2%	19,0%	43,9%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ	37,9%	5,2%	13,8%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ (INTRA)	51,2%	29,4%	57,4%
OBRAS E INSTALAÇÕES	48,6%	22,1%	45,4%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	62,4%	22,0%	35,3%

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Portanto, os valores baixos de variação permitem afirmar que há, por exemplo, uma habitualidade de liquidação de mais da metade dos gastos com passagens e despesas com locomoção no quarto trimestre do ano. Esses comportamentos podem ser melhor visualizados no gráfico (Figura 5).

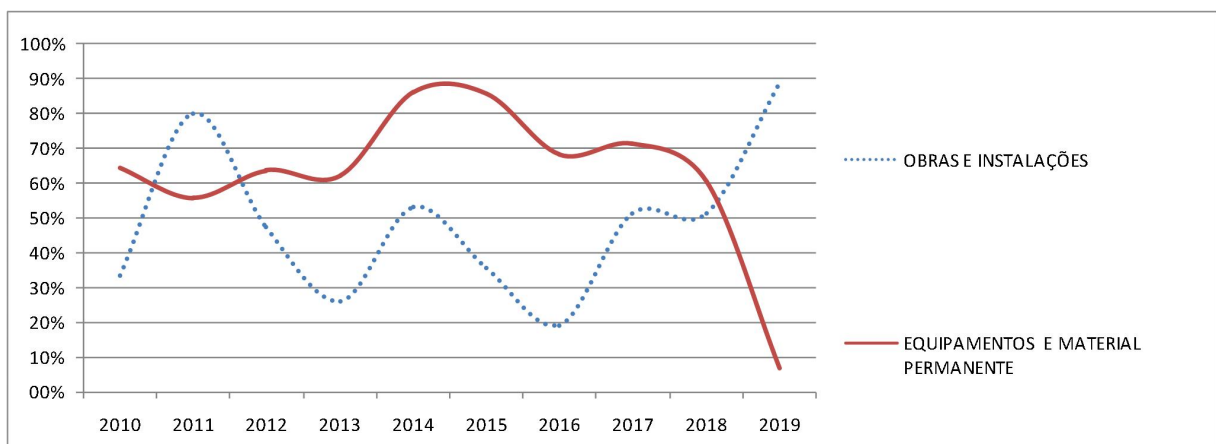
Figura 5 – Acumulação de gastos correntes por natureza liquidados no quarto trimestre



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Os gastos de capital também demonstram comportamento de atraso, mas com variabilidade mais pronunciada na série temporal, se comparados aos gastos correntes, bem como, com comportamento simétrico (Figura 6).

Figura 6 – Acumulação de gastos de capital por natureza liquidados no 4T



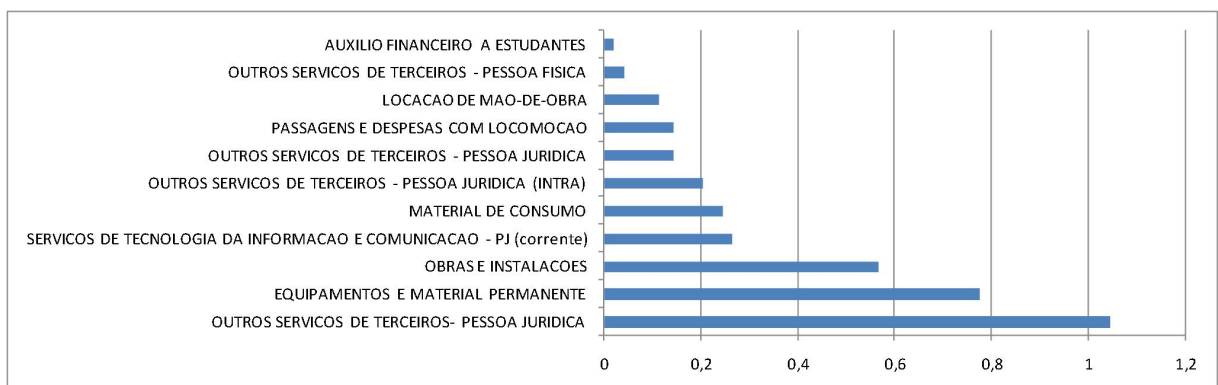
Fonte: dados da pesquisa (2020).

Os restos a pagar não processados pagos representam um diferimento na execução orçamentária da despesa que extrapola a anualidade. A soma das despesas liquidadas, dentro do ano de autorização orçamentária e dos restos a pagar não processados inscritos, os quais tiveram pagamentos realizados fora do ano de autorização, entre 2010 e 2019, até a data da coleta dos dados desta pesquisa, totalizou R\$ 600.178.012,34. Nesse universo de acumulação e diferimentos, 47% do montante se concentrou em quatro categorias: locação de mão de obra (5,8%), outros serviços de terceiros – PJ (6,9%), equipamentos e material permanente (15,7%), e obras e instalações (18,6%).

Se a liquidação dentro do exercício financeiro representa uma observância mais estrita da anualidade, a proporção de restos a pagar não processados inscritos e que são liquidados e pagos, em exercícios subsequentes ao da autorização, permite verificar a magnitude de outra disfuncionalidade não menos importante: a execução física diferida dos gastos.

A Figura 7 apresenta os multiplicadores de diferimento de gastos por categoria econômica. É importante observar que esses gastos diferidos foram bem sucedidos, ou seja, houve o adimplemento do fornecedor e o consequente pagamento por parte da UNIPAMPA. O principal gasto diferido é com serviços de terceiros – pessoa jurídica, o qual tem 104% de execução fora do ano de autorização em relação ao gasto liquidado no exercício financeiro. Os gastos de capital se sujeitam a esse regime de diferimento, com montantes importantes de exceção à anualidade, ou seja, os gastos com equipamentos e materiais permanentes têm uma proporção de 77% de liquidação e pagamento fora do exercício do orçamento em relação aos gastos liquidados no ano de autorização. Seguem depois, obras e instalações (56%), serviços de tecnologia da informação (26%), material de consumo (24%), dentre outros.

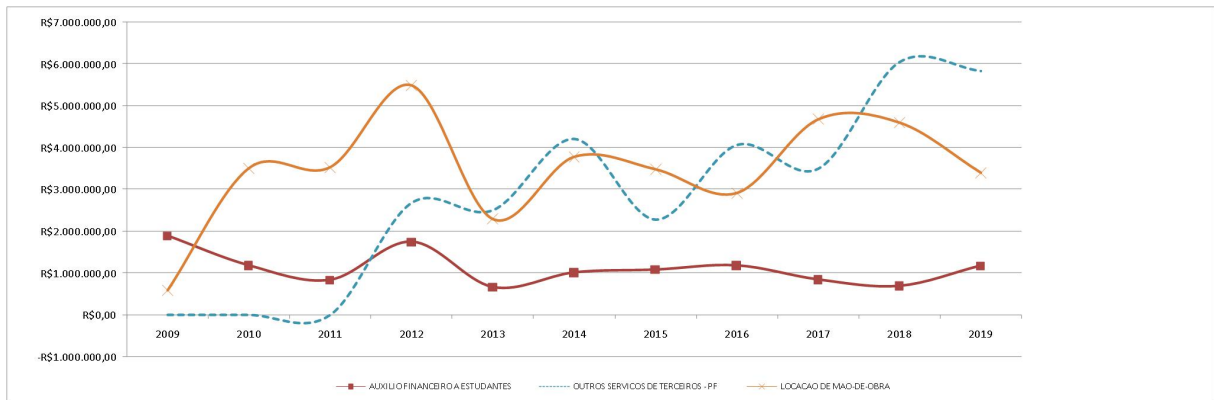
Figura 7 – Proporção de liquidação de gastos diferidos



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A leitura preliminar desses dados permite formular algumas suposições. Em primeiro lugar, os gastos correntes com execução e pagamento superiores a um milhão de reais (Figura 8) se separam dos demais gastos habituais da UNIPAMPA por um caráter de essencialidade e magnitude. Além disso, é possível supor que tais disfuncionalidades, na verdade, caracterizam-se por processos repetitivos. Nesse segmento, tem-se os auxílios financeiros a estudantes, outros serviços de terceiros – pessoa jurídica e locação de mão de obra.

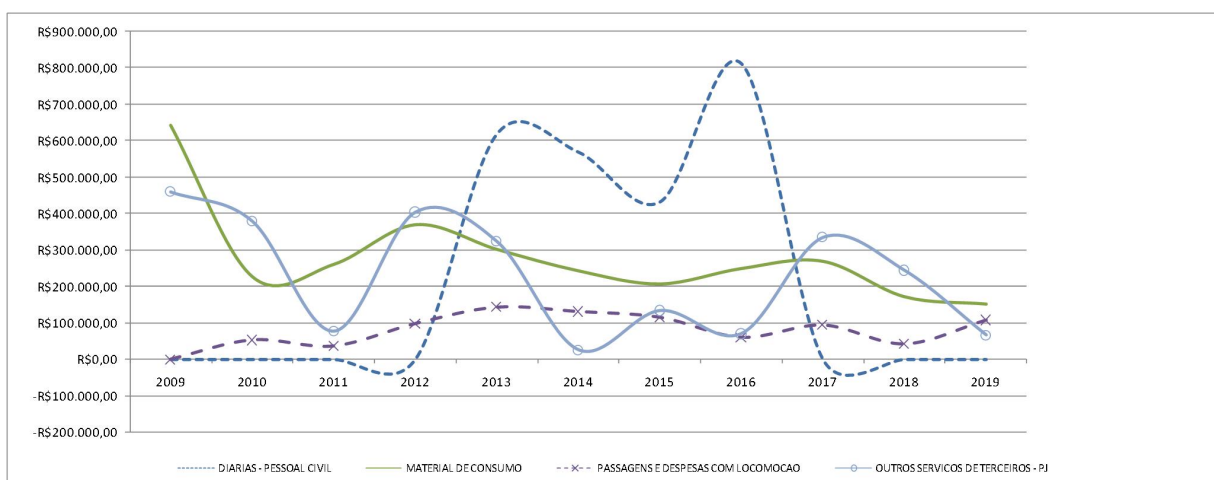
Figura 8 – Série temporal de RPNP pagos de gastos correntes superiores a R\$ 1 milhão entre 2010 e 2019



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Em relação aos diferimentos abaixo de um milhão de reais, chama a atenção o expressivo diferimento de gastos com passagens e locomoção entre 2013 a 2016 (Figura 9), contrastivamente, a sua média histórica abaixo de 20% (Figura 7). Nesse mesmo período, o comportamento do diferimento de outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (104% de média de flexibilização da anualidade) é exatamente simétrico ao de passagens e locomoção.

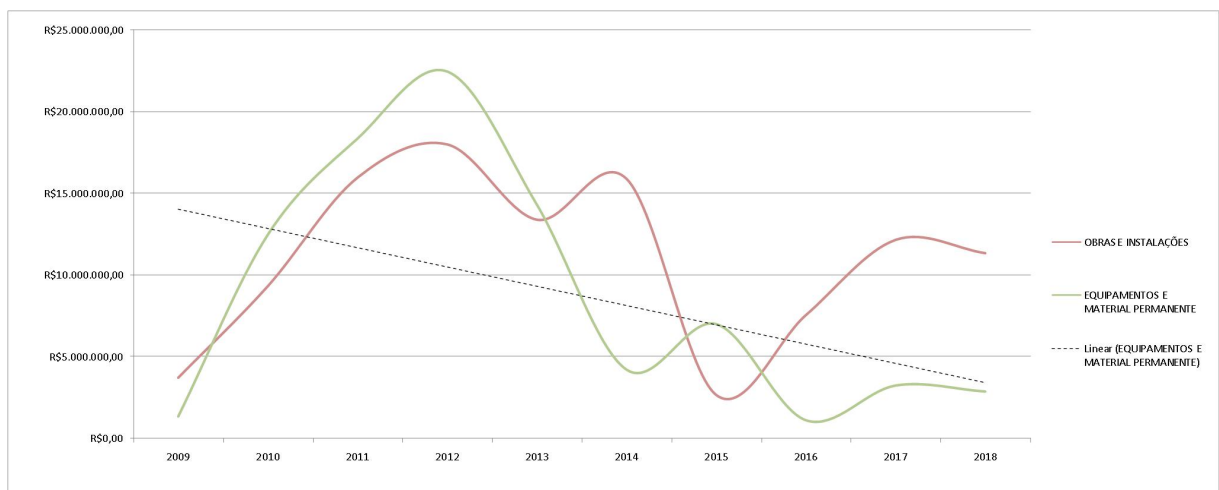
Figura 9 – Série temporal de RPNP pagos de gastos correntes inferiores a R\$ 1 milhão entre 2010 e 2019



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Pode-se verificar na Figura 10 a execução de restos a pagar com a mesma tendência de restrição de gastos com impacto em equipamentos e material permanente percebida nas liquidações dentro do exercício financeiro. A inflexão da curva começa no ano de 2013 e resta saber a origem decisória desse comportamento e se teve relação frente às restrições fiscais do Governo Federal.

Figura 10 – Série temporal de RPNP pagos de gastos de capital entre 2010 e 2019



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

4.2. ANÁLISE DE FATORES

4.2.1 Estatística descritiva

Nesta seção, serão apresentados os dados que caracterizam a amostra de 180 gestores da UNIPAMPA, com o objetivo de facilitar o entendimento do contexto de análise.

A Tabela 5 apresenta a caracterização dos gestores no que diz respeito ao cargo exercido. Mais de 80% das respostas do questionário vêm de Coordenadores e outros ocupantes de cargos de gestão (Chefes, diretores, coordenadores de núcleo e etc). Depois, seguem as respostas de chefes e, em menor proporção, de pró-reitores, diretores e reitores.

Tabela 5 – Distribuição da frequência por cargo

Cargo	Frequência	%
Chefe	22	12,2
Coordenador	71	39,4
Diretor	3	1,7
Outro	77	42,8
Pró Reitor	5	2,8
Reitor	2	1,1

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Na Tabela 6, verifica-se que cerca de $\frac{1}{4}$ dos respondentes possuem entre dois e quatro anos de experiência no cargo e que a parcela menos representada é de ocupantes entre seis a oito anos, sendo que nenhum gestor da amostra possui mais de dez anos.

Tabela 6 – Distribuição da frequência por tempo em cargo de gestão

Experiência	Frequência	%
2 a 4 anos	45	25,0
4 a 6 anos	37	20,6
6 a 8 anos	18	10,0
8 a 10 anos	40	22,2
menos de 2 anos	40	22,2

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Como complemento, a Tabela 7 demonstra que as funções de gestão na UNIPAMPA são ocupadas, preponderantemente, pelo gênero masculino.

Tabela 7 – Distribuição da frequência por gênero

Gênero	Frequência	%
Feminino	72	40,0
Masculino	108	60,0

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Por sua vez, conforme expõe a Tabela 8, a faixa etária predominante dos ocupantes dos cargos de gestão é de pessoas entre 40 e 50 anos, seguidos pelo intervalo entre 20 e 30 anos; pessoas com menos de 28 anos são a minoria absoluta.

Tabela 8 – Distribuição da frequência por faixa etária

Idade	Frequência	%
18 a 28 anos	1	0,6
29 a 39	61	33,9
40 a 50	75	41,7
51 a 61	37	20,6
62 a 72	6	3,3

Fonte: dados da pesquisa (2021).

Por fim, a Tabela 9 demonstra, como era de se esperar, que a maior parte dos respondentes ocupam cargos de gestão nos *campi* e não nos órgãos centrais.

Tabela 9 – Distribuição da frequência por lotação

Lotação	Frequência	%
<i>Campus</i>	145	80,6
Pró Reitoria	22	12,2
Reitoria/Gabinete	13	7,2

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

4.2.2 Estrutura das questões

O modelo teórico para o questionário na Figura 4.2 é composto por cinco grupos de elementos iniciais. Conforme explicado no item 3.3.3.1 e apresentado no Anexo A, as variáveis do questionário emergiram inicialmente da análise de conteúdo e foram categorizadas em torno de perguntas. O problema que surgiu em torno das variáveis do bloco B foi assim resumido: *Qual a preocupação dos gestores com a economicidade dos gastos?* As

variáveis que compõem inicialmente esse bloco (Quadro 3) remetem a um fator teórico de racionalidade do gasto.

Quadro 3 – Variáveis que compõem a questão inicial “B”

VARIÁVEIS COMPONENTES TEÓRICAS		FATOR TEÓRICO
B1	A Universidade executa gastos desnecessários ou excedentes como: energia, combustível, viagens desnecessárias, reuniões e diárias na atividade meio.	Racionalidade do gasto
B2	As obras paralisadas geram mais custos adicionais do que benefícios futuros à Universidade.	
B3	A Universidade tem/demonstra preocupação com a racionalidade nas despesas com material de consumo.	
B4	É bem avaliada pela Universidade a criação/distribuição de cargos.	
B5	A evasão é uma preocupação da Universidade, uma vez que, quanto mais alunos mais receita para execução orçamentária.	
B6	Existe preocupação da Universidade quanto ao custo da folha de pessoal e as consequências sobre os concursos e as nomeações de novos servidores.	
B7	A Universidade deve assumir os subsídios a estudantes.	

Fonte: Autor.

As variáveis do bloco C (Quadro 4) foram categorizadas em torno da seguinte questão: *Quão justa é a descentralização de recursos?*; a qual se enquadra em um fator teorizado como “equidade”.

Quadro 4 – Variáveis que compõem a questão inicial “C”

(continua)

VARIÁVEIS COMPONENTES TEÓRICAS		FATOR TEÓRICO
C1	O servidor tem participação efetiva na gestão administrativa e política da Universidade (Reitoria/Campus).	Equidade
C2	Há eficiência e efetividade nas ações e participações das comissões formadas na Unipampa.	
C3	As políticas da Reitoria/Pró reitorias são efetivas nos campus.	

Fonte: Autor.

Quadro 4 – Variáveis que compõem a questão inicial “C”

(conclusão)

C4	Grande parte das ações da Universidade são descentralizadas.	
C5	O Conselho de Campus é uma ferramenta de planejamento participativo na divisão dos recursos e decisões colegiadas.	
C6	A divisão dos recursos observa o planejamento da atividade fim.	
C7	A descentralização dos recursos acompanha o planejamento das unidades (diretorias e campus) descentralizadas.	
C8	O modelo de distribuição dos recursos atende aos campus e cursos.	
C9	Muitas decisões são centralizadas, dificultando a realização das ações locais	

Fonte: Autor.

Já outros componentes (Quadro 5) emergiram da reflexão a partir da análise de conteúdo e procuram responder: *Como são dialogadas e evidenciadas as ações de gestão e decisões orçamentárias?* Tal questão pode ser teorizada como um fator de “transparência”.

Quadro 5 – Variáveis que compõem a questão inicial “D”

VARIÁVEIS COMPONENTES TEÓRICAS		FATOR TEÓRICO
D1	As informações administrativas/orçamentárias são compartilhadas entre Reitoria/Direção/ <i>Campus</i> .	Transparência
D2	As ações da gestão apresentam transparência à comunidade.	
D3	Os servidores dos campus participam das questões orçamentárias (distribuição de recursos).	
D4	A participação dos servidores nas questões de distribuição de recursos se baseia apenas em reclamações e pouca ação.	
D5	Todas as unidades universitárias (<i>Campus/Diretorias</i>) participam dos debates sobre orçamento e recursos.	
D6	A transparência é característica na discussão sobre orçamento e distribuição de recursos.	
D7	Uma melhor comunicação seria diferencial na discussão do orçamento.	
D8	Os pagamentos financeiros das despesas são parte decisiva na discussão do orçamento.	

Fonte: Autor.

O fator teórico “socialização” (Quadro 6) foi introduzido por meio da questão sobre como o processo orçamentário seria socializado, em que dez variáveis se aninharam inicialmente em torno dele a partir da análise subjetiva do pesquisador.

Quadro 6 – Variáveis que compõem a questão inicial “E”

VARIÁVEIS COMPONENTES TEÓRICAS		FATOR TEÓRICO
E1	As decisões de despesas/gastos da Unidade são tomadas com participação da comunidade local (Diretoria/ <i>Campus</i>).	Socialização
E2	As decisões de despesas e execução orçamentária são tomadas no grande grupo.	
E3	Há espaços e fóruns para a participação e debates sobre as questões da Universidade.	
E4	O conselho de <i>campus</i> é um fórum de decisões e debates.	
E5	As decisões na Reitoria são hierarquizadas.	
E6	As decisões nos <i>campus</i> e diretorias são colegiadas.	
E7	A atuação política e a integração entre <i>campus</i> e reitoria é fraca.	
E8	O planejamento nos <i>campi</i> e nas diretorias poderia melhorar.	
E9	A repartição dos recursos nos <i>campi</i> é resultado das reuniões do conselho e de debates sobre racionalização.	
E10	A distribuição de recursos pela administração central sofre <i>Lobby</i> .	

Fonte: Autor.

Por fim, o último fator teorizado (Quadro 7) foi o processo orçamentário em si, o qual surgiu ao redor de 14 componentes empiricamente coletados e categorizados como tal em torno da pergunta de como se estrutura esse processo:

Quadro 7 – Variáveis que compõem a questão inicial “F”

VARIÁVEIS COMPONENTES TEÓRICAS		FATOR TEÓRICO
F1	A falta de regularidade no pagamento das notas dificulta as obras e a aquisição de equipamentos.	Rotina
F2	Os recursos do orçamento não são suficientes para desenvolver as atividades de ensino/pesquisa/extensão na Universidade.	
F3	A distribuição dos recursos pela matriz OCC não atende as necessidades das unidades (outros, custeio e capital).	
F4	A distribuição dos recursos pelo critério da matriz OCC (alunos/matrículas/instalações) é o mais justo e produtivo.	
F5	Os atrasos nos repasses dos recursos prejudicam o planejamento e a execução das ações das unidades.	
F6	Os atrasos nos repasses levam à acumulação de despesas/compras no final do ano.	
F7	É rotina no <i>campus</i> as despesas/compras no final do exercício.	
F8	As unidades devolvem/devolveram recursos ao final do ano por não conseguirem executar dentro do exercício.	
F9	A política de repasses de recursos das pró-reitorias atende as expectativas das unidades/ <i>campus</i> .	
F10	Recursos da assistência estudantil são suficientes para as políticas de retenção/permanência.	
F11	A participação do diretor e do conselho de <i>campus</i> é fundamental no planejamento da execução do orçamento da unidade.	
F12	As unidades participam da elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) efetivamente.	
F13	O CONSUNI promove a discussão sobre orçamento.	
F14	O diretor de <i>campus</i> /diretoria participa das decisões de execução orçamentária.	

Fonte: Autor.

Sinteticamente, o desenho inicial da *Survey* se apresenta conforme a Figura 11:

Figura 11 – Desenho da *Survey*



Fonte: Autor.

4.2.3 Confiabilidade das respostas

O teste de confiabilidade foi aplicado às questões B, C, D, E e F do questionário apresentado no Apêndice D.

A Questão B não atendeu aos requerimentos mínimos necessários para a aplicação da análise fatorial, ou seja, após a eliminação de três variáveis (B1, B2 e B7), a escala não conseguiu melhorar o seu nível de confiabilidade ($\text{Alfa} \geq 0,7$).

Tabela 11 – Incremento no coeficiente α pela retirada de variáveis da questão “B”

VARIÁVEIS	Alfa 0,233		Alfa 0,488		Alfa 0,604		Alfa 0,664	
	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído
B1	-,292	,488						
B2	-,006	,276	-,068	,604				
B3	,181	,146	,398	,361	,460	,495	,480	,573
B4	,228	,117	,359	,387	,450	,503	,477	,576
B5	,394	,002	,414	,359	,397	,531	,427	,609
B6	,261	,083	,375	,372	,379	,538	,400	,630
B7	,113	,191	,120	,517	,157	,664		

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A escala inicial do constructo da questão C já estava adequada (Alfa=0,833), porém, a exclusão da variável C9 elevou o nível de confiabilidade (Alfa=0,894) como pode ser visto na Tabela 11:

Tabela 11 – Incremento no coeficiente α pela retirada de variáveis da questão “C”

VARIÁVEIS	Alfa 0,833		Alfa 0,894	
	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído
C1	,635	,804	,638	,885
C2	,760	,792	,769	,872
C3	,716	,795	,744	,874
C4	,483	,822	,522	,894
C5	,680	,799	,682	,880
C6	,695	,797	,692	,878
C7	,697	,798	,699	,878
C8	,620	,807	,657	,882
C9	-,333	,894		

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Por sua vez, a escala inicial da questão D apresenta um índice de confiabilidade próximo do limite mínimo (0,7) (Tabela 12). A análise do coeficiente Alfa demonstrou que ele poderia ser melhorado até o limite da exclusão das variáveis D4, D7 e D8 da escala.

Tabela 12 – Incremento no coeficiente α pela retirada de variáveis da questão “D”

VARIÁVEIS	Alfa=0,717		Alfa=0,796		Alfa=0,844		Alfa=0,871	
	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Alfa de Cronbach se o item for excluído
D1	,653	,637	,673	,742	,700	,805	,712	,841
D2	,668	,624	,681	,737	,705	,801	,716	,839
D3	,607	,642	,665	,741	,679	,807	,683	,847
D4	-,150	,796						
D5	,563	,654	,591	,757	,601	,822	,614	,863
D6	,701	,617	,738	,724	,762	,789	,767	,826
D7	-,087	,759	-,070	,844				
D8	,340	,702	,329	,802	,329	,802		

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

4.2.4 Teste de multicolinearidade

A aplicação da análise fatorial é recomendada se houver certo grau de multicolinearidade entre as variáveis que compõem cada um dos fatores teóricos. O SPSS utiliza um método denominado *Measure of Sampling Adequacy* (MSA) para esse teste através do índice de Kaiser-Mayer-Olkin (KMO). Esse índice varia de 0 a 1, sendo que o valor 1 ocorre quando cada variável é perfeitamente predita pelas outras com erro zero. Por outro lado, o valor zero ocorre quando não existe qualquer multicolinearidade. O teste foi executado para cada fator, isoladamente, já com a exclusão das variáveis que não contribuíam para uma boa confiabilidade de suas escalas.

Tabela 13– Adequação de cada fator teórico considerado isoladamente

Fator teórico	Índice KMO	nº de variáveis	nº fatores	Variância
Equidade	0,882	8	1	52,34%
Transparência	0,855	5	1	59,35%
Socialização	0,837	6	1	55,63%
Rotina	0,698	3	1	54,24%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

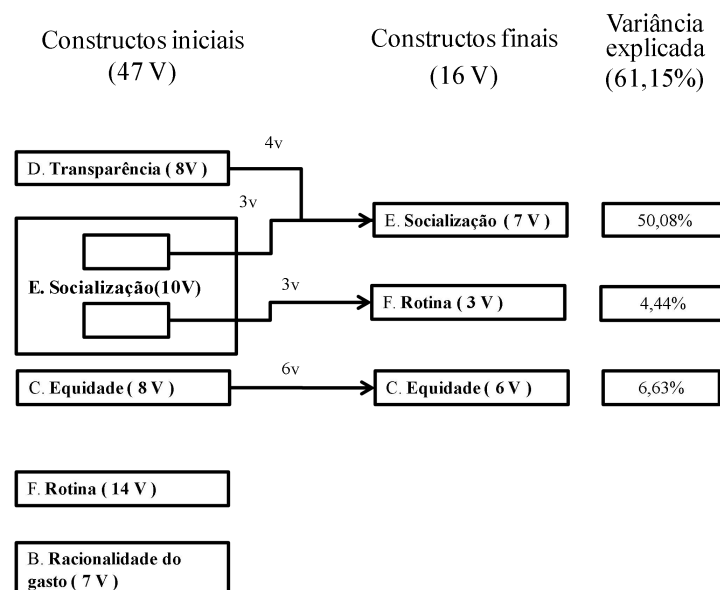
Os valores da Tabela 13 indicam os fatores teóricos admiráveis de “equidade”, “transparência” e “socialização”, enquanto que o fator “rotina” é classificado como ruim, não sendo, no entanto, inaceitável (HAIR et al, 2009, p. 110). De modo semelhante, Mingoti (2005) aponta que o índice de adequação de 0,9 seria ótimo, ao passo que na faixa de 0,5 seria péssimo.

4.2.5 Análise fatorial

A análise individualizada realizada no item 4.2.4 demonstrou a singularidade de cada um dos fatores teóricos, e o critério de extração pela raiz latente (Kaiser) não obteve dois ou mais fatores para cada questão analisada.

Na sequência, as 22 variáveis remanescentes dos quatro fatores teóricos foram submetidas em conjunto a uma análise fatorial. Foram realizadas mais seis análises sucessivas à primeira, com o objetivo de retirar aquelas variáveis que apresentassem comunalidade inferior a 0,45. As seis variáveis retiradas foram, na sequência, C4, D5, F13, F14, C7 e F12.

Figura 12 – Constructo inicial versus constructo final



Fonte: Autor.

Na Tabela14 demonstra-se que todos os valores de comunalidade atendem ao limite mínimo da variância comum proposto por Hair et al(2009).

Tabela 14 – Proporção de variabilidade de cada variável explicada pelos fatores

Variável	Comunalidade
C1	,545
C2	,756
C3	,737
C5	,594
C6	,572
C7	,492
D1	,575
D2	,596
D3	,606
D6	,688
E1	,565
E2	,726
E3	,480
E4	,686
E6	,662
E9	,504

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Nenhum dos fatores apresentou isoladamente valor inferior a 0,45. Portanto, existe multicolinearidade já que as variáveis individuais também são explicadas pelas outras na proporção da sua comunalidade.

Com relação à estatística fatorial, a solução alcançada é representativa, pois as variáveis do modelo representam 61,15 % da variância acumulada. De acordo a Hair et al (2009), nas ciências sociais, uma solução que explique 60% da variância total é satisfatória.

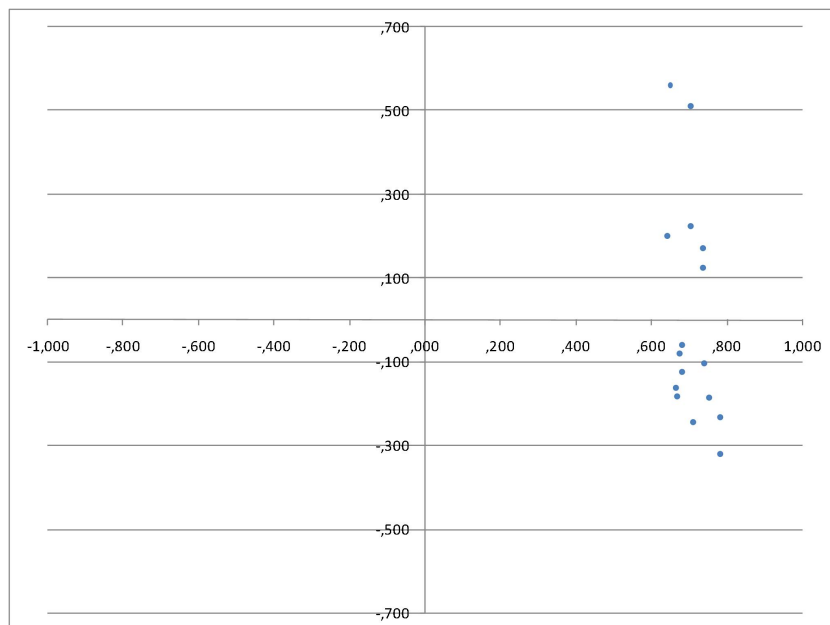
Tabela 15 – Extração de fatores pelo eixo principal em matriz não rotacionada

VARIÁVEL	FATOR		
	1	2	3
D6	,737	-,232	-,152
E2	,736	-,321	-,113
D3	,753	-,185	-,069
D2	,739	-,103	-,196
C6	,737	,126	-,111
C5	,736	,173	,151
E1	,710	-,245	-,045
C2	,703	,511	-,029
C1	,703	,224	,027
E3	,681	-,125	,011
E6	,681	-,061	,441
E9	,674	-,080	,209
D1	,668	-,182	-,309
E4	,663	-,164	,468
C3	,649	,562	-,023
C7	,641	-,232	-,200
Autovalores	8,40	1,38	1,08
% da variância explicada	50,08	6,63	4,44
% da variância acumulada	50,08	56,71	61,15

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A matriz inicial de fatora o pelo eixo principal produziu um desfecho de três fatores ao invés de cinco, como teorizado inicialmente. No entanto, ela não foi clara na defini o dos agrupamentos de variáveis em torno desses três fatores, ainda que o seu poder explicativo seja satisfatório tal como explicado no item 3.2.2.6. Essa situa o   visualizada no gráfico (Figura 13) de dispersão abaixo:

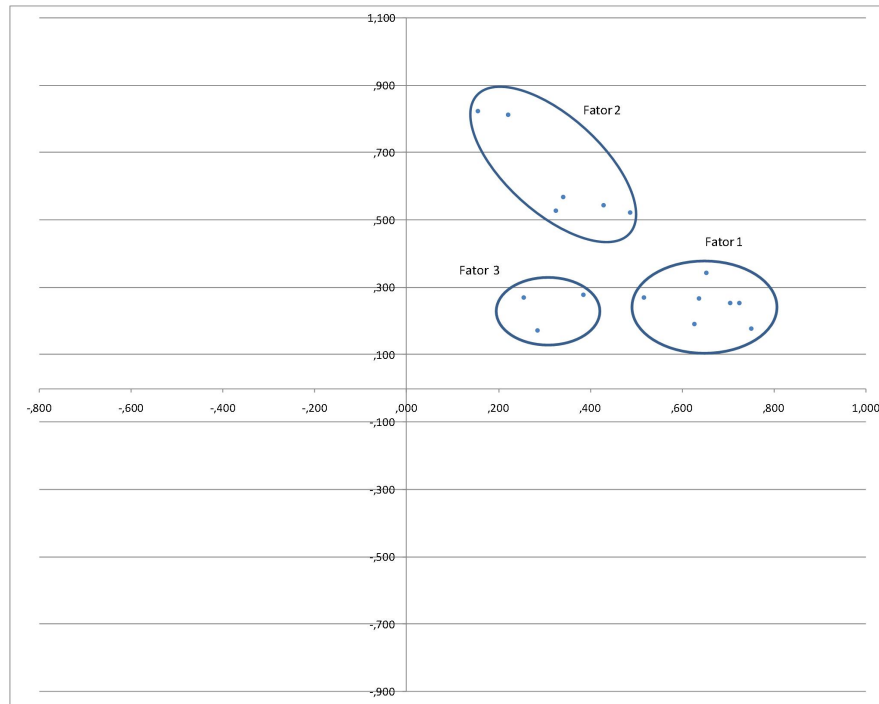
Figura 13 – Dispersão de variáveis da fatora o pelo eixo principal



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Desse modo, uma rota o ortogonal varimax foi aplicada sobre a matriz inicial de fatores, resultando na dispersão de variáveis (Figura 14), o que possibilitou uma segrega o clara dos três fatores:

Figura 14 – Dispersão de variáveis e agrupamento em fatores pós-rotacionamento



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

O fator (1) teórico “socialização” respondeu por 50,08% da variância e foi concebido a partir da questão “E” – *Como o processo orçamentário interno da UNIPAMPA é socializado?* Tal concepção inicial compreendeu dez variáveis. Destas, apenas três continuaram a fazer parte do fator, ou seja, tomada de decisões pelo grande grupo (E2), com participação da comunidade local (E1) e existência de espaços e fóruns para participação e debates (E2).

Figura 15 – Estatísticas descritivas do Fator (1) “Socialização”

E2 - As decisões de despesas e execução orçamentária são tomadas no grande grupo.	Média	5,47
	Mediana	5,00
	Variância	6,75
	Desvio Padrão	2,60
D6 - A transparência é característica na discussão sobre orçamento e distribuição de recursos.	Média	5,90
	Mediana	6,00
	Variância	6,45
	Desvio Padrão	2,54
D1 - As informações administrativas/orçamentárias são compartilhadas entre Reitoria/Direção/Campus.	Média	6,14
	Mediana	6,00
	Variância	4,98
	Desvio Padrão	2,23
D2 - As ações da Gestão apresentam transparência à comunidade.	Média	6,01
	Mediana	6,00
	Variância	6,94
	Desvio Padrão	2,64
D3 - Os servidores dos campus participam das questões orçamentárias (distribuição de recursos).	Média	5,11
	Mediana	5,00
	Variância	6,29
	Desvio Padrão	2,51
E1 - As decisões de despesas/gastos da Unidade é feita com participação da comunidade local (Diretoria/ Campus).	Média	5,79
	Mediana	6,00
	Variância	6,85
	Desvio Padrão	2,62
E3 - Há espaços e fóruns para a participação e debates sobre as questões da Universidade.	Média	5,56
	Mediana	5,00
	Variância	6,97
	Desvio Padrão	2,64

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Ao mesmo tempo, o fator teórico “transparência” não se confirmou como variável latente e quatro de suas oito variáveis compuseram o fator “socialização”, a saber: transparência da discussão e distribuição de recursos orçamentários (D6), compartilhamento de informações entre a reitoria, direção e *campus* (D1), participação dos servidores nas questões orçamentárias (D3) e, transparência das ações de gestão (D2).

Tabela 16 – Extração de fatores pelo eixo principal em matriz rotacionada Varimax

(continua)

VARIÁVEL	FATOR		
	1	2	3
E2	,752		
D6	,726		

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Tabela 16 – Extração de fatores pelo eixo principal em matriz rotacionada Varimax

	(conclusão)		
D1	,696		
D2	,654		
D3	,638		
E1	,628		
E3	,517		
C3		,824	
C2		,812	
C1		,568	
C7		,543	
C5		,529	
C6		,522	
E4			,758
E6			,723
E9			,528
Autovalores	8,40	1,38	1,08
% da variância explicada	50,08	6,63	4,44
% da variância acumulada	50,08	56,71	61,15

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A Tabela 16 evidencia que as cargas fatoriais finais oscilam entre 0,517 e 0,824.

O fator (2) “equidade” manteve-se fiel às variáveis do modelo teórico e procurou responder à questão – *Quão justa é a descentralização de recursos?* O fator respondeu por 6,63% da variância. Duas das oito variáveis remanescentes, após o processo de descarte pelo índice Alfa de *Cronbach*, foram sacadas em função de sua baixa comunalidade. As variáveis finais do fator “equidade” concerniram à efetividade das políticas dos órgãos centrais nos *campi* (C3), à eficiência e à efetividade das comissões e da participação das comissões da UNIPAMPA (C2), à participação efetiva do servidor na gestão e na política da Universidade (C1), ao acompanhamento da descentralização de recursos pelo planejamento das unidades (C7), ao conselho do *campus* como ferramenta de planejamento participativo na divisão de

recursos e decisões colegiadas (C5), e à observância do planejamento da atividade fim na divisão de recursos (C6).

Figura 16 – Estatísticas descritivas do Fator (2) “Equidade”

C3 - As políticas da Reitoria/Pró reitorias são efetivas nos campus.	Média	5,40
	Mediana	6,00
	Variância	6,68
	Desvio Padrão	2,58
C2 - Há eficiência e efetividade nas ações e participações das comissões formadas na Unipampa.	Média	5,66
	Mediana	6,00
	Variância	5,50
	Desvio Padrão	2,35
C1 - O servidor tem participação efetiva na gestão administrativa e política da Universidade (Reitoria/Campus).	Média	5,14
	Mediana	5,00
	Variância	8,24
	Desvio Padrão	2,87
C7 - A descentralização dos recursos acompanha o planejamento das unidades (diretorias e campus) descentralizadas.	Média	5,27
	Mediana	5,00
	Variância	6,39
	Desvio Padrão	2,53
C5 - O Conselho de Campus é uma ferramenta de planejamento participativo na divisão dos recursos e decisões colegiadas.	Média	6,51
	Mediana	7,00
	Variância	7,35
	Desvio Padrão	2,71
C6 - A divisão dos recursos observa o planejamento da atividade fim.	Média	6,18
	Mediana	7,00
	Variância	7,03
	Desvio Padrão	2,65

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

O terceiro e último fator denominado “rotina” foi construído a partir da questão – *Como ocorre o processo orçamentário?* Nenhuma das 14 variáveis do fator teórico foi agrupada em torno dos novos constructos. No entanto, três outras variáveis da pergunta “E” (*como o processo é socializado?*) configuraram um novo fator com variância explicada de 4,44%. Embora digam respeito à socialização, elas formavam, conforme se depreendeu de sua leitura, um recorte do *modus operandi* orçamentário interno, ou seja, o Conselho do *Campus* seria um fórum de decisões e debates (E4), as decisões de *campus* e diretoria seriam colegiadas (E6) e a repartição de recursos nos *campi* seria resultado de reuniões de conselho e debates acerca de racionalização (E9).

Figura 17 – Estatísticas descritivas do Fator (3) “Rotina”

E4 - O conselho de campus é um fórum de decisões e debates.	Média	7,03
	Mediana	7,00
	Variância	5,86
	Desvio Padrão	2,42
E6 - As decisões nos campus e diretorias são colegiadas.	Média	7,02
	Mediana	8,00
	Variância	5,46
	Desvio Padrão	2,34
E9 - A repartição dos recursos nos campus é resultado das reuniões do conselho e de debates sobre racionalização.	Média	6,15
	Mediana	6,00
	Variância	6,12
	Desvio Padrão	2,47

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

5 CONCLUSÕES

Neste capítulo é apresentada uma visão geral da pesquisa seguida das contribuições sob os aspectos teóricos e gerenciais.

O trabalho demonstrou que o processo decisório da UNIPAMPA é mais político do que de participação social e que esse modelo se coaduna primeiro com a existência de gastos apressados na execução orçamentária, verificados no período entre 2010 a 2019 e, depois, com a execução da maior parte dos gastos discricionários fisicamente fora da anualidade.

Embora a liberação financeira do Governo Federal para empenhos possa explicar em parte esses fenômenos anômalos, não houve tempo hábil para inserir a informação sobre os fluxos que refutam tal hipótese. De qualquer forma, a totalidade ou parte do fenômeno observado é coerente com a percepção dos gestores sobre o modelo de tomada de decisões dos gastos discricionários primários correntes e de capital (OCC).

Um índice de acumulação adaptado às características das finanças públicas do Brasil foi concebido, e o coeficiente de variação foi utilizado para aferir a habitualidade das médias observadas. Os gastos com diárias, auxílios financeiros a estudantes, material de consumo, passagens, outros serviços de terceiros – pessoas físicas e outros serviços de terceiros – pessoas jurídicas são gastos com acumulação habitual, ou seja, apresentaram coeficiente de variação em torno de 10% ao longo da série histórica.

Nesse grupo, passagens e despesas com locomoção têm mais de 50% de sua dotação liquidada no quarto trimestre. Por sua vez, materiais de consumo apresentam uma média de 41% de liquidação de final de ano. Já as diárias têm média de acumulação de 38%. Como foi mencionado, essa tendência pode decorrer de uma liberação tardia nos limites de empenho. No entanto, a hipótese mais provável é que esses gastos sejam realizados às pressas para que não se devolvam as dotações. Desse modo, a melhor explicação é a falta de planejamento dos gastos ou, na melhor das hipóteses, o fato dos eventos geradores desses gastos ocorrerem, justamente, no final do ano.

As despesas de capital, obras e instalações e equipamentos e material permanente apresentam elevada variabilidade na série histórica e seu comportamento é simétrico, ou seja, nos períodos que uma categoria tem maior acumulação de final de ano, o comportamento de acumulação da outra é menor e vice-versa.

Considerando a magnitude dos gastos, pode-se afirmar que o maior volume de recursos discricionários da UNIPAMPA foi executado fora da anualidade como liquidação de RPNP. No caso de gastos correntes superiores a um milhão de reais, a inscrição de RPNP

concentra-se de modo crescente em outros serviços de terceiros – pessoa física, e de maneira constante com locação de mão de obra e, em menor volume, com auxílios a estudantes. Já nos gastos de menor expressão monetária, ou seja, inferiores a um milhão de reais ao ano, destaca-se o elevado volume de RPNP inscritos com diárias entre 2013 a 2016. Por sua vez, os RPNP com materiais de consumo apresentam maior regularidade.

Os principais gastos discricionários de capital fisicamente executados fora da anualidade foram com obras e instalações, equipamentos e material permanente, outros serviços de terceiros e mão de obra. Esses gastos se caracterizaram principalmente pelo seu caráter repetitivo, ou seja, o prazo de entrega de equipamentos encomendados, os contratos, etc.

A *survey* demonstrou que há um viés decisório que se afasta do modelo social e pende para o político, uma vez que a teoria base da pesquisa enfatiza a ausência de metas claras em modelos decisórios políticos e não foram encontradas quaisquer evidências de um modelo burocrático com metas claras associadas ao gasto. Nesse sentido, uma hipótese para a acumulação de gastos no final do ano decorre da anomalia em desacoplar o plano físico do financeiro. Assim, a concentração de gastos e os diferimentos não decorrentes de singularidades contratuais recorrentes se coadunam com a percepção dos fatores latentes no processo decisório como comentado a seguir.

O principal fator latente do constructo é a (baixa) socialização do processo decisório na UNIPAMPA, o qual respondeu por 50,08% da variância do instrumento. A percepção de ocasionalidade com mediana 6,0, verifica-se nas questões sobre a transparência de informações nas discussões e com a comunidade em geral, sobre o compartilhamento de informações e sobre a participação da comunidade local na decisão de gasto. As questões sobre a participação do grande grupo nas decisões e na execução orçamentária, sobre o envolvimento de servidores dos *campi* nas questões orçamentárias e sobre a existência de espaços e fóruns para debates sobre pautas universitárias se caracterizaram por serem raras, ou seja, com mediana 5,0.

O segundo fator latente é a equidade ocasional do processo decisório, o qual respondeu por 6,63% da variância. As respostas sobre a efetividade do conselho do *campus* no processo orçamentário e sobre a observância da atividade final na alocação de recursos alcançaram mediana⁵ 7,0, indicando um comportamento levemente acima de ocasional. No

⁵ Todas as medianas aqui apresentadas estão numa escala de zero a dez.

entanto, a efetividade das políticas dos órgãos centrais nos *campi* e das comissões tiveram mediana 6,0 significando que são ocasionais. A participação do servidor na gestão e na política e da correspondência entre planejamento e descentralização de recursos são percebidos como raros (mediana 5).

O terceiro e último fator latente é a rotina ocasional do processo decisório, o qual respondeu por 4,44% da variância. A questão sobre a colegialidade das decisões no *campus* e nas diretorias se caracterizou pela concordância dos respondentes (mediana 8,0). Por sua vez, a questão sobre o conselho do *campus* ser fórum para decisões e debates se caracterizou entre a indecisão e a concordância dos respondentes (mediana 7,0). Por sua vez, a pergunta sobre a existência de reuniões e de racionalidade na repartição dos recursos do *campus* revelou indecisão dos respondentes, ou seja, mediana 6,0.

O trabalho avança na construção de uma escala de avaliação do processo orçamentário que pode ser aperfeiçoada em trabalhos acadêmicos e gerenciais da própria universidade. Além disso, inova pela concepção de um indicador de acumulação de gastos adaptado às características das instituições orçamentárias brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, Information Costs, and Economic Organization. **The American Economic Review**, vol. 62, no. 5, p. 777–795, 1972.
- ANTHONY, R. N.; GOVINDARAJAN, V. **Sistemas de controle gerencial**. [S. l.]: Atlas, 2008.
- AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 51, no. 4, p. 580–595, 2017.
- ATIKINSON, A.; BANKER, R. D.; KAPLAN, R. S.; YOUNG, M. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 1999
- BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001, p. 519.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. **Lisboa: edições**, vol. 70, p. 225, 1977.
- BITTENCOURT, F. M. R. **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão**. [S. l.: s. n.], 2015.
- CHAN, S. S. Changing roles of institutional research in strategic management. **Research in Higher Education**, vol. 34, no. 5, p. 533–549, 1993.
- BRASIL**. Decreto no 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. 2017b Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/03/2021/Decreto/D9235.
- DELEON, L. Sobre agir em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: **Administração Pública - coletânea**. São Paulo e Brasília: UNESP - ENAP, 2010. p. 573–594.
- ELLSTRÖN, P.E. Quatro faces das organizações educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 23, n. 3. 2007.
- FERNANDES, F. As débeis articulações como referência de gestão dos institutos federais. **Revista Holos**. 2016.
- GUERREIRO, R. **Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade**, 1989.
- HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 6 ed. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.
- HALACHMI, A.; GREILING, D. Performance measurement in the public sector: the German experience. **International Journal of Productivity and Performance Management**, 2005

HARDY, C.; FACHIN, R. C. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos.** [S. l.]: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

HENLEY, D. et al. **Public sector accounting and financial control.** 4 ed. London, UK: Chapman & Hall, 1992.

HOFSTEDE, G. Management control of public and not-for-profit activities. **Accounting, Organizations and society**, v. 6, n. 3, p. 193-211. 1981.

OECD, APEC-OECD Integrated Checklist for Regulatory Reform, OECD, Paris (2005).

KELM, M. L.; BUSSLER, N. R. C.; SAUSEN, J. O.; BAGGIO, D. K. Conflitos de agência e os desafios da governança em uma universidade comunitária. 2017.

KORAC, S.; MOSER, B.; RONDO-BROVETTO, P.; SALITERER, I. Carry-overs or leftovers? Tackling year-end spend-downs at the central government level. **Public Money & Management**, v. 39, n. 6, p. 393–400, 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos De Metodologia Científica.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo.** 42 ed. Sao Paulo: Manole, 2015

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada:** Editora UFMG. 2005.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo.** 31 ed. São Paulo: Atlas Gen, 2018

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social Métodos Quantitativos e Qualitativos.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SHAH, A. **Budgeting and budgetary institutions.** [S. l.]: The World Bank, 2007

STIGLITZ, J. E. The causes and consequences of the dependence of quality on price. **Journal of economic literature**, v. 25, n. 1, p. 1–48, 1987.

TOZZINI, Sidney; PIGATTO, Jose Alexandre Magrini; ARAÚJO, Vanderlei de Miranda. Valuation: Os modelos de avaliação de empresas em perspectiva. In: **8º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade.** São Paulo. 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos.** Bookman editora, 2015.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das Informações das Universidades Federais: Estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública**

federal. 2015. 199 f. Tese (Doutorado em Ciências da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE A - GASTOS CORRENTES LIQUIDADOS DENTRO DO ANO DE AUTORIZAÇÃO E ACUMULADOS MENSALMENTE ENTRE 2010 E 2019

CATEG	DESCRIÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
339014	DIARIAS - PESSOAL CIVIL	200.280,24	598.103,38	1.204.565,78	956.867,87	1.309.011,98	962.713,37
339018	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	2.913.572,00	4.810.241,50	4.076.916,18	4.348.979,12	3.661.583,05	7.738.841,56
339030	MATERIAL DE CONSUMO	24.624,34	211.564,71	414.558,62	518.812,21	850.920,74	1.301.196,77
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	3.055,25	19.219,87	186.119,44	305.315,06	311.353,94	523.090,30
339036	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	81.385,79	151.218,66	304.801,23	393.211,49	505.500,58	511.744,03
339037	LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	2.851,18	477.274,17	2.496.980,77	3.869.101,62	6.641.275,33	9.071.485,37
339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	265.961,10	815.511,35	3.883.155,61	3.718.760,31	6.565.167,53	6.728.780,24
	SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO -						
339040	PJ	-	6.480,01	67.416,68	64.871,22	62.768,52	63.605,12
339048	OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PESSOA FISICA	494.616,87	481.073,13	537.225,61	648.121,90	757.074,80	666.687,97
339091	SENTENCAS JUDICIAIS	3.439,11	3.439,11	3.439,11	1.988,13	5.554,99	4.669,22
339139	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (INTRA)	63.344,03	130.160,78	113.435,63	81.936,00	134.914,55	625.581,92
		JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
339014	DIARIAS - PESSOAL CIVIL	1.001.755,15	1.428.733,55	1.441.743,58	1.946.268,05	2.894.424,19	553.795,92
339018	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	7.488.155,97	6.614.470,11	7.843.346,13	6.734.123,87	9.627.090,39	1.633.230,97
339030	MATERIAL DE CONSUMO	1.545.438,67	1.744.328,36	1.779.509,77	1.797.638,34	1.942.743,81	1.998.772,23
339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	383.036,46	384.861,41	517.112,55	555.686,59	1.138.746,22	1.189.743,56
339036	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	571.894,91	541.055,40	632.537,92	633.739,94	803.299,64	651.731,26
339037	LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	9.535.367,39	10.732.069,10	7.752.873,68	9.634.867,03	8.936.730,37	10.632.341,54
339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	7.707.530,90	7.328.400,47	8.389.964,88	8.769.234,54	9.203.981,68	8.359.317,07
	SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO -						
339040	PJ	71.112,82	67.032,72	57.375,77	87.680,88	78.279,78	64.602,82
339048	OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PESSOA FISICA	656.098,31	661.345,97	653.563,86	641.385,57	634.753,59	627.612,05
339091	SENTENCAS JUDICIAIS	2.535,46	6.637,04	5.653,13	8.482,94	5.927,68	4.783,57
339139	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (INTRA)	255.679,73	360.700,53	251.560,82	318.363,53	354.916,66	449.536,88

Fonte: Autor.

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
Universidade Federal de Santa Maria
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas

Título do projeto: Análise da Acumulação de Gastos de Final de Ano na Universidade Federal do Pampa.

Pesquisador responsável: José Paulo Fagundes

Instituição/Departamento: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas

Telefone para contato: (55) 3220-9316

Endereço Postal: Avenida Roraima, 1000, prédio 74B, sala 3250, 97105-900 - Santa Maria - RS.

Local da coleta de dados: Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

Eu, José Paulo Fagundes, responsável pela pesquisa *Análise da acumulação de gastos de final de ano na universidade federal do pampa*, o convido a participar como voluntário deste estudo. Esta pesquisa pretende identificar implicações do modelo de tomada de decisões na execução orçamentária. O estudo se revela importante na medida em que aborda e analisa possíveis causas para as disfuncionalidades orçamentárias nas instituições de ensino, como acumulação de gastos ao final do ano e estoque de restos a pagar. Para sua realização será aplicado um questionário online, cujas respostas serão posteriormente analisadas através de softwares estatísticos. Sua participação constará de se dispor a responder o questionário online, o qual traz perguntas relativas à prática exercidas no ambiente de trabalho. O tempo de resposta estimado é de aproximadamente 10 minutos.

É possível que você tenha algum desconforto ao responder as perguntas. Caso se sinta incomodado ou constrangido com as perguntas, poderá desistir ou interromper sua participação a qualquer momento. Os benefícios são indiretos e, como principal benefício, espera-se que os resultados dessa pesquisa ajudem a entender a complexidade envolvida no processo de execução orçamentária nas instituições de ensino.

Além disso, as informações fornecidas terão sua privacidade garantida pelo pesquisador responsável. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados.

Durante a pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com o pesquisador responsável pelo email josepaulo@unipampaedu.br ou com o Comitê de Ética em Pesquisa pelo email cep@ufsm.gmail.com. Você tem garantida a possibilidade de não aceitar participar ou de retirar sua permissão a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo pela sua decisão. As

informações desta pesquisa serão confidenciais e poderão divulgadas, apenas, em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelo pesquisador.

Autorização

Eu, após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de enviar email ao pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade. Diante do exposto e de espontânea vontade, minha decisão é

- ACEITO PARTICIPAR DA PESQUISA
- PREFIRO NÃO PARTICIPAR

(Para os indivíduos que selecionarem “aceito participar da pesquisa” o sistema online abrirá os seguintes campos de preenchimento obrigatório)

Recebimento do TCLE:

- Desejo receber uma via deste termo de consentimento livre e esclarecido por e-mail.
- Não desejo receber uma via deste termo de consentimento livre e esclarecido, eu mesmo providenciarei uma cópia.

Recebimento dos resultados da pesquisa:

- Gostaria de receber os resultados finais da pesquisa pelo e-mail registrado.
- Não gostaria de receber os resultados finais da pesquisa.

APÊNDICE C – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE



Termo de Confidencialidade
 Universidade Federal de Santa Maria
 Centro de Ciências Sociais e Humanas
 Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas

Título do projeto: Análise da Acumulação de Gastos de Final de Ano na Universidade Federal do Pampa.

Pesquisador responsável: Jose Alexandre M. Pigatto (orientador) e José Paulo Fagundes

Instituição/Departamento: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas

Telefone para contato: (55) 3220-9316

Endereço Postal: Avenida Roraima, 1000, prédio 74B, sala 3250, 97105-900 - Santa Maria - RS.

Local da coleta de dados: Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

O responsável pelo presente projeto se compromete a preservar a confidencialidade dos dados dos participantes envolvidos no trabalho, que serão coletados por meio de um questionário online.

Informa, ainda, que estas informações serão utilizadas, única e exclusivamente, no decorrer da execução do presente projeto e que as mesmas somente serão divulgadas de forma anônima, bem como serão mantidas no seguinte local: UFSM, Avenida Roraima, 1000, prédio 74B, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, sala 3250, CEP 97105-900 - Santa Maria – RS, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade do Prof. Jose Alexandre Magrini Pigatto. Após este período os dados serão destruídos.

Este projeto de pesquisa foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSM em/...../....., com o número de registro Caae

Santa Maria - RS, 10 de setembro de 2020

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO



Universidade Federal de Santa Maria
 Centro de Ciências Sociais e Humanas
 Programa de Pós-Graduação em Administração Pública

Esta pesquisa buscará responder a seguinte questão: Quais as motivações para a acumulação de gastos ao final dos exercícios? As motivações podem estar associadas a: (i) mecanismos e processos da execução orçamentária; (ii) características do modelo organizacional das escolas como organização.

BLOCO 1 - PERFIL

A - Perfil, Função e Experiência do respondente

A1 - Minha função: trata do Cargo/Função do respondente no momento que executa(va)/decide(ia) o orçamento.

Reitor Pró Reitor Diretor Coordenador Chefe

A2 - Experiência do respondente: média do período no cargo.

menos de 2 anos 2 a 4 anos 4 a 6 anos 6 a 8 anos 8 a 10 anos

A3 - Masculino Feminino

A4 - Idade: 18 a 28 anos 29 a 39 40 a 50 51 a 61 62 a 72

A5 - Reitoria/ Pró reitoria Campus Diretorias

BLOCO 2 - PARTICIPAÇÃO, PERTENCIMENTO E RESULTADOS

B - Economicidade, Custos e Despesas

Sobre *Economicidade, Custos e Despesas*, indique o grau de concordância em relação às afirmações seguintes (entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância).

B1 - A Universidade executa gastos desnecessários ou exedentes como: Energia, combustível, viagens desnecessárias, reuniões e diárias na atividade meio.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

B2 - As obras paralisadas geram mais custos adicionais do que benefícios futuros a Universidade.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

B3 - A Universidade tem/demonstra preocupação com a racionalidade nas despesas com material de consumo.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

B4 - É bem avaliado pela Universidade a criação/distribuição de cargos.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

B5 - A evasão é uma preocupação da Universidade, uma vez que, quanto mais alunos mais receita para execução orçamentária.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

B6 - Há preocupação da Universidade quanto ao custo da folha de pessoal: concursos e nomeações de novos servidores.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

B7 - A Universidade deve assumir os subsídios à estudantes como: formaturas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C - Ações e Atividades

Sobre *Ações e Atividades*, indique o grau de concordância em relação às afirmações seguintes (entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância).

C1 - O servidor tem participação efetiva na gestão administrativa e política da Universidade (Reitoria/Campus).

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C2 - Há eficiência e efetividade nas ações e participações das comissões formadas na Unipampa.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C3 - As políticas da Reitoria/Pró reitorias são efetivas nos campus.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C4 - Grande parte das ações da Universidade são descentralizadas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C5 - O Conselho de Campus é uma ferramenta de planejamento participativo na divisão dos recursos e decisões colegiadas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C6 - A divisão do recursos observa o planejamento da atividade fim.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C7 - A descentralização dos recursos acompanha o planejamento das unidades (diretorias e campus) descentralizadas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

C8 - O modelo de distribuição dos recursos atende aos campus e cursos.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

BLOCO 3-DISTRIBUIÇÃO, IGUALDADE, PARTICIPAÇÃO E INFORMAÇÃO

D - Comunicação e Transparência

Sobre *Comunicação e Transparência*, indique o grau de concordância em relação às afirmações seguintes (entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância).

D1 - As informações administrativas/orçamentárias são compartilhadas entre Reitoria/Direção/Campus.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D2 - As ações da Gestão apresenta transparência a comunidade.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D3 - Os servidores dos campus participam das questões orçamentárias (distribuição de recursos).

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D4 - A participação dos servidores nas questões de distribuição de recursos se baseia apenas em reclamações e pouco ação.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D5 - Todas as unidades Universitárias (Campus/Diretorias) participam dos debates sobre orçamento e recursos.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D6 - A transparência é característica na discussão sobre orçamento e distribuição de recursos.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D7 - Uma melhor comunicação seria diferencial na discussão do orçamento.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

D8 - Os pagamentos financeiros das despesas são parte decisiva na discussão do orçamento

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E - Participação e Decisão

Sobre *Participação e Decisão*, indique o grau de concordância em relação às afirmações seguintes (entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância).

E1 - As decisões de despesas/gastos da Unidade é feita com participação da comunidade local (Diretoria/ Campus).

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E2 - As decisões de despesas e execução orçamentária são tomadas no grande grupo.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E3 - Há espaços e fóruns para a participação e debates sobre as questões da Universidade.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E4 - O conselho de campus é um fórum de decisões e debates.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E5 - As decisões na Reitoria são hierarquizadas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E6 - As decisões nos campus e diretorias são colegiadas.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E7 - A atuação política e a integração entre campus e reitoria é fraca.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E8 - O planejamento nos campus e diretorias é falho.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E9 - A repartição dos recursos nos campus é resultado das reuniões do conselho e de debates sobre racionalização.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

E10 - Existe *Lobby* na distribuição de recursos feita pela reitoria.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F - Recursos e Orçamento

Sobre *Recursos e Orçamento*, indique o grau de concordância em relação às afirmações seguintes (entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância).

F1 - A falta de regularidade no pagamento das notas dificulta as obras e a aquisição de equipamentos.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F2 - Os recursos do orçamento não são suficientes para desenvolver as atividades de ensino/pesquisa/extensão na Universidade.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F3 - A distribuição dos recursos pela matriz OCC não atende as necessidades das unidades.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F4 - A distribuição dos recursos pelo critério da Matriz OCC (alunos/matrículas/Instalações) é o mais justo e produtivo.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F5 - Os atrasos nos repasses dos recursos prejudica o planejamento e a execução das ações das unidades.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F6 - Os atrasos nos repasses levam a despesas/compras no final do ano.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F7 - É rotina no campus as despesas/compras no final do exercício.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F8 - As unidades devolvem/devolveram recursos ao final do ano por não conseguir executar dentro do exercício.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F9 - A política de repasses de recursos das pró reitorias atende as expectativas das unidades/campus.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F10 - Recursos da assistência estudantil são suficiente para as políticas de retenção/permanência.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F11 - A participação do diretor e do conselho de campus é fundamental no planejamento da execução do orçamento da Unidade.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F12 - As unidades participam da elaboração do projeto de Lei orçamentária anual (PLOA) efetivamente.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F13 - O CONSUNI promove a discussão sobre orçamento.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

F14 - O diretor de campus/diretoria participa das decisões de execução orçamentária.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

ANEXO A

ANEXO A – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário

(continua)

<u>Discriminação</u>	<u>Tesouro</u>	<u>Outras Fontes</u>	<u>Total</u>
	(A)	(B)	C = (A + B)
CÂMARA DOS DEPUTADOS	6.311.259.832		6.311.259.832
SENADO FEDERAL	4.501.795.516		4.501.795.516
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	2.233.179.976		2.233.179.976
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	778.625.817		778.625.817
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.644.751.462		1.644.751.462
JUSTIÇA FEDERAL	12.855.991.338		12.855.991.338
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	593.613.268		593.613.268
JUSTIÇA ELEITORAL	8.603.604.228		8.603.604.228
JUSTIÇA DO TRABALHO	22.184.838.196		22.184.838.196
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	3.013.451.132		3.013.451.132
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	231.178.608		231.178.608
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	7.042.778.691	143.895.960	7.186.674.651
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	11.706.105.012	196.253.622	11.902.358.634
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	14.335.104.501	1.003.971.029	15.339.075.530
MINISTÉRIO DA FAZENDA	29.376.091.356	565.006.829	29.941.098.185
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	121.482.302.959	1.468.888.298	122.951.191.257
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	2.877.773.015	576.109.144	3.453.882.159
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	623.143.689		623.143.689
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	2.030.442.898	33.290	2.030.476.188
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	9.799.795.694	196.978.178	9.996.773.872
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	7.054.210.355		7.054.210.355
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	3.684.723.306	170.738	3.684.894.044
MINISTÉRIO DA SAÚDE	132.760.089.824	33.316.643	132.793.406.467
MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	1.081.525.721		1.081.525.721
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	18.334.028.280	1.617.263.858	19.951.292.138
MINISTÉRIO DO TRABALHO	89.753.369.910	4.629.886	89.757.999.796
MINISTÉRIO DA CULTURA	2.815.846.522	6.812.962	2.822.659.484
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	3.529.295.019	268.067.959	3.797.362.978
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	6.996.663.455	190.755.259	7.187.418.714
MINISTÉRIO DO ESPORTE	1.147.885.505		1.147.885.505
MINISTÉRIO DA DEFESA	101.071.367.459	6.645.419.335	107.716.786.794
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	5.612.009.435	52.901.123	5.664.910.558

ANEXO A – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário
(conclusão)

MINISTÉRIO DO TURISMO	915.174.124	2.086.114	917.260.238
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	506.515.967.041	1.740.337.362	508.256.304.403
MINISTÉRIO DAS CIDADES	9.263.971.865	365.279.664	9.629.251.529
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	97.974.013		97.974.013
GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	18.907.385		18.907.385
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	3.807.195.551		3.807.195.551
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	53.592.194.475	1.261.142.026	54.853.336.501
MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	470.777.401		470.777.401
MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA	15.712.904.285		15.712.904.285
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9.349.986.714		9.349.986.714
PROGRAMAÇÕES CONDICIONADAS À APROVAÇÃO LEGISLATIVA PREVISTA NO INCISO III DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO	248.915.621.661		248.915.621.661
SUBTOTAL (D)	1.484.727.516.494	16.339.319.279	1.501.066.835.773
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	288.276.762.736		288.276.762.736
SUBTOTAL (E)	1.773.004.279.230	16.339.319.279	1.789.343.598.509
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	47.123.883.677	3.588.666.163	50.712.549.840
SUBTOTAL (F)	1.820.128.162.907	19.927.985.442	1.840.056.148.349
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	1.422.153.155.474	-	1.422.153.155.474
TOTAL (G)	3.242.281.318.381	19.927.985.442	3.262.209.303.823

Fonte: Ministério da Economia. Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <<http://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2019#LOA>> . Acesso em: 23 jul. 2020.