

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

Marco Aurélio Vieira

**PLANEJAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DOS
DEPARTAMENTOS DIDÁTICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA MARIA**

Santa Maria, RS
2016

Marco Aurélio Vieira

**PLANEJAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DOS DEPARTAMENTOS
DIDÁTICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS
2016

Ficha catalográfica

Marco Aurélio Vieira

**PLANEJAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DOS DEPARTAMENTOS
DIDÁTICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovado em 16, de agosto de 2016:

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Breno Augusto Diniz Pereira, Dr. (UFSM)

Rut Maria Friedrich Marquette, Dr^a. (URI)

Santa Maria, RS
2016

RESUMO

PLANEJAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DOS DEPARTAMENTOS DIDÁTICOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

AUTOR: Marco Aurélio Vieira
ORIENTADOR: Fernando do Nascimento Lock

O tema central do trabalho está relacionado diretamente ao planejamento das despesas públicas no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria, enquanto instrumento de gestão e ferramenta de auxílio para tomadas de decisões. O presente estudo teve como objetivo geral explicitar como ocorre o planejamento e o gerenciamento orçamentário das despesas públicas pelos gestores da Universidade Federal de Santa Maria, especificamente no Campus de Palmeira das Missões. Os procedimentos metodológicos foram de estudo de caso do tipo descritivo e exploratório, com abordagem qualitativa. Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas aos chefes de departamentos didáticos, gestor e contador do Campus Palmeira das Missões. Além das entrevistas, a observação *in loco* e documentos foram utilizados como suporte para a análise e discussão dos resultados. Os resultados do estudo demonstraram que o planejamento ocorre principalmente pelo levantamento das informações referente às prioridades e demandas; destacam-se no gerenciamento a execução da despesa observando a subdivisão em: diárias, passagens, consumo e permanente; por fim, o controle ocorre de maneira pessoal e informal através de planilhas, e também de maneira formal a cargo do setor específico. O gerenciamento orçamentário se mostrou dependente e restrito aos recursos disponibilizados aos departamentos, ficando o chefe com pouca autonomia de gestão. Além disso, destaca-se também, a maior ênfase dos chefes de departamentos no gerenciamento orçamentário em relação ao planejamento, em virtude de trâmites institucionais e aspectos dos procedimentos legais. Com base nos resultados encontrados, conclui-se que não existe um planejamento documentado e formalizado nos gastos públicos nos departamentos, os chefes utilizam-se do conhecimento individual adquirido para as ações de planejar os gastos.

Palavras-chave: Planejamento. Despesa pública. Controle.

ABSTRACT

PLANNING OF PUBLIC SPENDING: THE CASE OF EDUCATIONAL DEPARTMENTS OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF SANTA MARIA

AUTHOR: Marco Aurélio Vieira
ADVISER: Fernando do Nascimento Lock

The central theme of the work is directly related to the planning of public expenditure under the Federal University of Santa Maria, as an instrument of management and support tool for decision making. This study aimed to explain how is the planning and budget management of public expenditure by the managers of the Federal University of Santa Maria, specifically on the campus of Palmeira das Missões. The methodological procedures were case descriptive and exploratory study, with qualitative approach. Semi-structured interviews were applied to the heads of teaching departments, manager and accountant campus Palmeira das Missões. Besides the interviews, the on-site observation and documents were used as a support for the analysis and discussion of results. The results of the study show that planning is mainly the gathering of information concerning the priorities and demands. They stand out in managing the implementation of the expenditure observed in the subdivision: daily, passages, consumption and permanent; and finally, control occurs in a personal and informal way through spreadsheets, and also formally in charge of the specific sector. The budget management has proven dependent and restricted resources available to departments, getting the boss with little autonomy management. In addition, there is also the greater emphasis of the department heads in budget management with respect to planning and control, due to institutional procedures and aspects of legal proceedings. Based on these results, it is concluded that there is no documented planning and formalized in public spending in departments, the heads are used individual knowledge to the actions to plan spending.

Keywords: Planning. Public spending. Control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E CONTROLE: CONCEITOS, TEORIAS E LEGISLAÇÃO	12
2.1 PLANEJAMENTO	12
2.1.1 Planejamento em nível de unidade administrativa	17
2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO	21
2.2.1 Despesas públicas	25
2.2.2 Execução orçamentária e financeira	29
2.3 CONTROLE	32
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
3.1 DESENHO DO ESTUDO	35
3.2 UNIDADE DE ANÁLISE E POPULAÇÃO ALVO DA PESQUISA	38
3.3 TÉCNICAS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	39
3.3.1 Procedimentos de coleta de dados	40
3.3.2 Metodologia das entrevistas	41
3.3.3 Análise dos dados	43
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	46
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DEPARTAMENTOS DIDÁTICOS DE ENSINO	46
4.2 CATEGORIAS INICIAIS	53
4.2.1 Prioridades	55
4.2.2 Demandas	56
4.2.3 Decisão	56
4.2.4 Legislação	57
4.2.5 Diárias e passagens	58
4.2.6 Consumo	59
4.2.7 Permanente	59
4.2.8 Orçamentário	60
4.2.9 Financeiro	61
4.2.10 Empenho	62
4.2.11 Preparação	62
4.2.12 Chefia	63
4.2.13 Flexibilidade	64
4.2.14 Processo Licitatório	65
4.2.15 Falta de recursos	66
4.2.16 Burocracia	66

4.2.17 Controle Informal	67
4.2.18 Controle Paralelo	67
4.2.19 Setor de Controle	68
4.3 CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	69
4.3.1 Levantamento das Informações	70
4.3.2 Planejamento dos Gastos Públicos	71
4.3.3 Despesas Correntes e de Capital	72
4.3.4 Execução da Despesa	73
4.3.6 Controle Pessoal	76
4.3.7 Setor de controle	77
4.4 CATEGORIAS FINAIS	77
4.4.1 Planejamento	78
4.4.2 Gerenciamento Orçamentário	79
4.4.3 Controle	81
4.5 ESQUEMA ANALÍTICO DE PLANEJAMENTO	83
4.6 SUGESTÕES DOS ENTREVISTADOS	87
4.6.1 Sugestões de planejamento	87
4.6.2 Sugestões sobre o gerenciamento orçamentário	88
4.6.3 Sugestões de controle	89
5 CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS	94
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA	97
APÊNDICE B – UNIDADES DE SIGNIFICADOS	98

1 INTRODUÇÃO

O Plano de Gestão (2014-2017) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) direciona esforços para uma gestão inovadora, capaz de desenvolver mudanças na filosofia e nas práticas gerenciais da Instituição, visando a otimização dos recursos disponíveis, portanto contempla as principais orientações da atual administração no período e vem ao encontro do planejamento das despesas públicas no âmbito da UFSM.

Observa-se, segundo documento supracitado, que um de seus princípios norteadores referentes à sustentabilidade financeira, é “buscar uma metodologia de planejamento e controle dos gastos” (UFSM, 2014d, p.23), com propósito de aperfeiçoar a gestão dos recursos orçamentários por meio de planejamento, enquanto instrumento de gestão e ferramenta de auxílio para tomadas de decisões.

Entende-se também como princípios norteadores da dimensão financeira, que aborda a destinação dos recursos, o uso de metodologia que possa viabilizar a gestão de todo ciclo orçamentário e efetiva análise da estrutura e funcionamento da execução das despesas públicas, assim como, a gestão orçamentária e financeira realizada para atender a manutenção das atividades da Universidade (UFSM, 2014d).

Confirmando o exposto, Crepaldi e Crepaldi (2013) definem o orçamento como o instrumento de maior relevância e provavelmente o mais antigo da Administração Pública. É utilizado pelos governos para organizar os recursos financeiros, não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro e deve estar vinculado às atividades de planejamento. Assim, o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro.

Desta forma, este trabalho pretende seguir o que recomenda o plano de gestão atual da UFSM, ou seja, evidenciar a gestão integrando o processo de planejamento com orçamento. Além disso, a “falta de cultura de planejamento” (UFSM, 2014d, p. 27) é um dos fatores internos que podem influenciar negativamente a Instituição, destacada como variável de maior importância na perspectiva de seus pontos fracos.

Portanto, este estudo aborda a temática que envolve o planejamento dos gastos públicos e a atuação dos gestores no seu controle, haja vista a necessidade de uma gestão que utilize a ferramenta de planejamento para executar seu orçamento baseada nos princípios de economicidade, eficiência e eficácia, com propósito de atingir seus objetivos e prestar serviço de qualidade para o cidadão.

O objeto de estudo deste trabalho é a unidade universitária do Campus de Palmeira das Missões, da Universidade Federal de Santa Maria, especificamente os departamentos didáticos de ensino, “indivisível em sua organização é a menor fração da estrutura universitária” (UFSM, 2015, p.32), cujo gerenciamento das despesas é realizado por docentes, mestres e doutores, das mais diversas áreas, lotados em posição de chefia. Entretanto, apesar do elevado nível de qualificação destes gestores em sua formação, nem sempre possuem uma base teórica ou experiência referente à utilização de ferramentas para a execução do gerenciamento orçamentário, visto que as suas áreas de origem poderão não estar relacionadas à gestão pública.

Em relação ao gasto público nas instituições de ensino, não necessariamente existe algum problema ou mesmo pode-se afirmar que as unidades gastam mal o seu recurso, porém, aos gestores públicos, legalmente lhes incumbem a prestação de contas e transparência dos seus atos. Nesse sentido, compete aos chefes de departamentos participarem de todo o ciclo de gestão, ou seja, a partir da previsão orçamentária, a distribuição do orçamento, seguindo critérios específicos da Instituição, além da destinação e controle desses recursos em seus respectivos departamentos. O desenvolvimento deste processo, levando-se em consideração o planejamento utilizado, suas particularidades e seus benefícios, é o foco principal desse trabalho.

Dado o contexto, o problema que a pesquisa pretende responder é: de que maneira o processo de gerenciamento (execução e controle) do orçamento público das subunidades de ensino da Universidade Federal de Santa Maria, especificamente do Campus Palmeira das Missões, pode ser melhor aproveitado por meio de uma ferramenta analítica de planejamento dos gastos públicos?

Com o intuito de compreender a problemática que envolve o desenvolvimento da pesquisa, delineou-se o objetivo geral em: explicitar como ocorre o planejamento e o gerenciamento orçamentário das despesas públicas pelos gestores da Universidade Federal de Santa Maria, especificamente no Campus de Palmeira das Missões. E os objetivos específicos que direcionaram o estudo são: a) Identificar como é realizado o planejamento dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões; b) Descrever como ocorre o gerenciamento orçamentário nos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões; c) Verificar de que maneira é realizado o controle dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões.

Entende-se que o planejamento dos gastos é essencial para o alcance dos objetivos da organização, pois visa assegurar que as metas sejam atingidas ou alcançadas, nesse sentido o estudo pode ser importante para que os gestores da Instituição pesquisada, assim como, os gestores públicos de outras instituições, identifiquem e analisem os aspectos que podem motivar ou inibir a institucionalização do planejamento como ferramenta de gestão (FREZATTI; NASCIMENTO; JUNQUEIRA; RELVAS, 2011).

Percebe-se que, atualmente, o Brasil passa por um momento crítico, o que reflete diretamente na gestão pública, envolvendo fatores econômicos, sociais e culturais significativos. Em relação aos fatores econômicos os recursos públicos estão escassos, a palavra de ordem é contingenciamento (retenção dos gastos), a realidade atual exige a necessidade de redução de despesas e aplicação eficiente do recurso público. Quanto à questão social e cultural evidenciam-se diversos casos de corrupção, que denigrem a imagem da administração pública e causam também um prejuízo enorme aos cofres públicos; a sociedade está atenta para o correto emprego do dinheiro público.

Em relação às Instituições Federais de Ensino Superior, apesar de suas atividades fins serem o ensino, a pesquisa, a extensão e inovação, percebe-se a importância de seus gestores - normalmente servidores eleitos por consulta popular - no sentido de oferecer suporte para a execução das atividades fins por meio de serviços e materiais de qualidade, os quais estão diretamente relacionados ao emprego dos recursos financeiros. Nesse sentido, Ramos Filho (2012) argumenta que os gestores públicos devem dominar princípios do processo de gestão, especialmente da gestão pública.

Acerca desse fato exploram-se algumas razões as quais devem ser valorizadas quando é preciso realizar o planejamento:

Quando tenho um objetivo e quero alcançá-lo. Quando diferentes pessoas ou organizações participam da ação, todos interessados ou, pelo menos, comprometidos na realização de um objetivo comum. Quando há necessidade de compatibilizar um conjunto diversificado de ações, de maneira que os resultados se combinem para levar à realização do objetivo comum. Quando os objetivos são difíceis de alcançar. Quando os recursos necessários são escassos. Quando é preciso escolher prioridades e diferentes cursos de ação (MISOCZKY, 2011, p.15).

De maneira geral a pesquisa também pode ser considerada relevante para a comunidade universitária pesquisada, na forma de conduzir as ações, intensificando aquelas que possam contribuir para uma melhora e evolução do processo orçamentário, através de prática gerencial de planejamento (LAVARDA; ALMEIDA, 2013).

O presente estudo contribui fornecendo uma visão de aspectos importantes dos gastos públicos no processo orçamentário, pois o planejamento orçamentário motiva os gerentes ao raciocínio de ações futuras, o controle orçamentário é a forma de monitorar o plano da organização. Enquanto que a falta do primeiro pode dificultar a atividade da tomada de decisões, a falta e/ou a deficiência do segundo pode criar entraves ao processo orçamentário (FREZATTI; NASCIMENTO; JUNQUEIRA; RELVAS, 2011).

Desta forma, justifica-se o estudo para ratificação de possíveis dificuldades encontradas pelos chefes dos departamentos no planejamento e controle dos gastos públicos e, poderá servir de subsídios para a implementação de novas práticas administrativas na UFSM, visando aperfeiçoar a gestão dos recursos financeiros por meio do próprio planejamento orçamentário e eventual controle das despesas. Na área acadêmica, o trabalho poderá ser considerado relevante para a compreensão das atividades práticas de planejamento, gerenciamento e controle dos gastos públicos no âmbito da UFSM.

Procurou-se também um preenchimento de uma lacuna nos estudos em Administração, que abordam o tema planejamento dos gastos públicos e a atuação dos gestores no seu controle, pois após buscas nas principais revistas científicas de Administração, não foram encontradas pesquisas na vertente do presente estudo, ou seja, sobre o planejamento e o gerenciamento orçamentário das despesas públicas. E por fim, os resultados desta investigação poderão ser úteis para futuros trabalhos.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro apresenta-se a introdução, que engloba o tema; o problema da pesquisa; os objetivos geral e específicos; e a justificativa. O segundo capítulo contempla a fundamentação teórica, que compreende a revisão da literatura acerca do planejamento; do orçamento público; e, do controle.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa: desenho de estudo; definição da amostra e população alvo da pesquisa; além de técnicas para coleta e análise dos dados.

No quarto capítulo é apresentada a análise e discussão dos resultados, subdivididos em contextualização dos departamentos didáticos de ensino; categorias iniciais; categorias intermediárias; e categorias finais; esquema analítico de planejamento; e sugestões dos entrevistados.

Por fim o quinto capítulo são expostas as conclusões, limitações do trabalho e sugestão de estudos futuros. Além disso, constam no trabalho dois apêndices, assim dispostos: o

primeiro refere-se ao roteiro de entrevista e o segundo, os termos denominados unidades de significados.

2 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E CONTROLE: CONCEITOS, TEORIAS E LEGISLAÇÃO

O trabalho utiliza como revisão teórica relacionada ao tema três tópicos: o primeiro deles referente ao conceito de planejamento com ênfase no planejamento em nível de unidade administrativa. Em seguida apresenta-se um melhor entendimento sobre orçamento público, a partir de uma discussão sobre o gerenciamento das despesas públicas e da execução orçamentária e financeira; por fim procura-se uma visão geral do controle na gestão pública, encerrando desta maneira as bases teóricas e conceituais.

2.1 PLANEJAMENTO

É difícil afirmar qual é mais antigo, se o planejamento ou a administração. Kwasnicka (2011) ressaltou a importância do planejamento nas antigas civilizações que construíram grandes obras como as pirâmides do Egito e muralha da China, principalmente os egípcios que reconheciam o valor do planejamento para execução das tarefas e atividades. Também se observou como fundamental a necessidade do planejamento na escola clássica, onde as empresas começaram a ter uma visão além do médio e curto prazo para seus objetivos e metas, para garantir o crescimento ao longo prazo das empresas.

Segundo Kwasnicka (2011), na visão da escola sócio técnica, introduziu-se os conceitos de planejamento futuros, com testes e hipóteses de registros de dados do passado e finalmente na modernidade o planejamento avança do estratégico para o competitivo, centrado no processo de tomada de decisão e na metodologia para execução dos objetivos propostos pelas organizações.

Na abordagem de Ribeiro (2010) o termo planejamento sofreu uma evolução de acordo com as escolas da administração, a partir dos primeiros estudos realizados por Taylor, na administração científica foi observado a necessidade de planejamento e realização do planejamento no lugar da improvisação. Nos estudos da escola estruturalista e de sistemas, o planejamento estava em pauta nas reuniões de uma forma ampla nas avaliações e formulação

de políticas, no entanto na escola humanista aplicavam-se os procedimentos de planejamento na equipe de trabalho.

Segundo Oliveira (2012) para a escola clássica o planejamento era necessário, mesmo que fosse simples, porém, na escola burocrática abordavam-se os níveis hierárquicos na função, valorizando o planejamento centralizado e formal.

Para Oliveira (2012) a escola humanista e sistêmica a prática do planejamento ocorreu como um agente de mudança nos resultados. Na escola contingencial foi introduzido no contexto das estratégias das organizações e finalmente na escola moderna o planejamento é visto como um todo na organização e caminha lado a lado com o controle.

O Quadro 1 mostra uma síntese da evolução do planejamento desde a antiguidade onde os egípcios reconheceram o valor do planejamento das atividades, até a escola moderna que o processo de planejamento e controle se desenvolve como um todo na organização.

Quadro 1: Síntese evolução do planejamento

<p>Antiguidade - os egípcios reconheceram o valor do planejamento das atividades; Escolas clássicas - coordenar o planejamento e garantir o crescimento em longo prazo das empresas; Escola sócio técnica – introduzir conceitos de planejamento futuro e registro de dados passados; Modernidade - o planejamento no processo de tomada de decisão; Administração científica - planejamento no lugar da improvisação; Escola estruturalista - reuniões de avaliação e planejamento agendadas sejam cumpridas; Escola de sistemas - planejamento em função avaliação e formulação política; Escola humanista - aplicar a dinâmica de grupo aos procedimentos de planejamento; Escola burocrática - valorizar o planejamento centralizado e formal; Escola sistêmica - planejamento como agente de mudança no resultado; Escola contingencial - os objetivos e estratégias no contexto do planejamento; Escola moderna- planejamento da organização como um todo e seu posterior controle.</p>
--

Fonte: Adaptação de Kwasnicka (2011), Ribeiro (2010) e Oliveira (2012).

De outra forma, Lacombe (2009) apresenta um conceito de planejamento relacionado com a conjuntura atual das empresas destacando a competitividade, negócios realizados em todo o planeta com o advento da globalização, necessidade de desenvolvimento tecnológico, mudanças da cultura de consumidores e fator humano determinante, pois as organizações necessitam uma coordenação constante entre os elementos humanos e materiais, ou seja, esses atores devem estar interligados e empenhados “em atividades orientadas para resultados, ligados por sistema de informação e influenciados por um ambiente externo, com o qual a organização interage” (LACOMBE, 2009, p.23).

O mesmo autor, aborda de uma maneira ampla o conceito de planejamento no contexto atual (Quadro 2) e segue uma linha forte na função do administrador, o planejamento está presente na fixação das metas e determinação dos recursos, é executado no presente e determina a direção futura. No planejamento o gestor identifica os custos e os recursos necessários para fazer o que deseja. A principal evolução consiste na proximidade das funções de planejamento e controle; o controle do desempenho determinado no planejamento, fundamental para acompanhamento daquilo que ocorre no decorrer do tempo na organização.

Quadro 2: Planejamento – tendências atuais

Tomada de decisões está presente em todas as funções do administrador: na fixação das metas e determinação dos recursos para atingi-las (planejamento).
Planejamento não se refere a decisões futuras. Ele é executado no presente: seus resultados é que se projetam no futuro.
Planejamento é a determinação da direção a ser seguida para se alcançar um resultado desejado.
O planejamento deve identificar antecipadamente: os custos e os benefícios do que vai ser feito; os recursos necessários para se fazer o que se deseja.
Podemos imaginar o planejamento como uma ponte que vai do ponto em que estamos aonde queremos chegar.
O controle abrange a aferição do desempenho em relação a padrões, determinados no planejamento, que estabelece objetivos, metas e padrões.
Por isso, planejamento e controle são conhecidos como funções gêmeas da administração. Não adianta planejar se não houver controle, e não se pode controlar se não existir planejamento.
Planejamento é olhar para frente controle olhar para trás.

Fonte: Adaptação de Lacombe (2009).

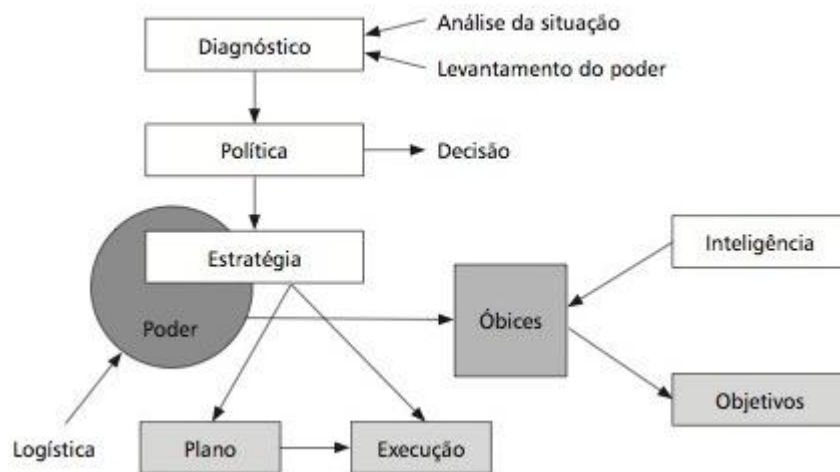
Com base na apresentação da evolução teórica desenvolvidas por diversos autores, entende-se o planejamento como uma das funções fundamentais da administração, serve para administrar as relações com o futuro numa aplicação específica no processo de tomadas de decisão, não havendo definição singular, podendo “definir objetivos ou resultados a serem alcançados, bem como os meios para realizá-los” (MAXIMIANO, 2011, p.87). Planejar considera-se também uma questão de atitude e as empresas e outras organizações tendem a crescer e desenvolver ou desaparecer, depende do resultado e de atitudes favoráveis desenvolvidas, observa-se que:

o processo de planejar é uma operação mental, que pode ser individual ou colaborativa, e que funciona como um sistema com três subprocessos ou etapas: (1) a etapa de produção ou levantamento de informações, (2) a etapa de análise dessas informações e (3) a etapa de preparação de um plano ou de planos. (MAXIMIANO, 2011, p. 89)

A utilização desse processo sistemático de planejamento através de técnicas e metodologias tem com finalidade auxiliar as organizações e instituições para mudança de determinada situação, visando alcançar objetivos futuros. Observam-se uma distinção, nas adaptações do planejamento aplicado no ambiente entre a administração pública e a administração privada, tendo em vista os fins de cada segmento. O primeiro sofre uma forte influência da legislação e está voltado exclusivamente para o bem público, enquanto que o segundo visa o lucro.

Para Matias-Pereira (2012) inúmeros são os benefícios do planejamento para as organizações, define-se como uma ferramenta essencial, tanto na administração pública quanto no setor privado. A prática dessa ferramenta contribui na organização das operações, bem como para o aumento racional das decisões, reduz os riscos e aumenta as possibilidades de atingir os objetivos das organizações. Na Figura 1, o referido autor, sugere as fases de planejamento.

Figura 1: As fases do planejamento



Fonte: Matias-Pereira (2012).

A fase inicial de diagnóstico tem como objetivo mostrar o conhecimento da realidade da organização. A fase seguinte – política – tem a função de definir os objetivos. A fase estratégia indica as opções dos rumos a seguir para alcançar os objetivos, enquanto que a fase – planos – tem como propósito viabilizar os objetivos e estratégias.

A próxima fase – execução – é o esforço orientado para implementação das ações programadas e a última fase o controle visa permitir acompanhar a execução e avaliar os resultados alcançados, a fim de serem comparados com os objetivos previamente definidos.

O planejamento nos possibilita coordenar diferentes pessoas e diversos projetos e ações em curso; é importante também a “aplicação racional (otimizada) dos recursos disponíveis ou escassos; e o aumento da responsabilidade ao lidar com mudanças, na medida em que faz parte do processo de planejar e especular sobre fatores do ambiente” que comprometem a organização (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 123).

Além disso, o planejamento pode ser entendido como um processo “interativo que se desdobra em etapas diferenciadas e, sendo ele a racionalização do processo decisório, essa etapa, necessariamente, tem o mesmo sentido nas identificadas” no procedimento de decisão (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 124).

No ambiente organizacional existem tipos de planejamentos diferentes, “eles podem ser referentes a uma área específica ou abranger toda a organização, podem se referir a um período curto ou projetar-se para o longo prazo, ou podem ser operacionais” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.23). Na Figura 2 apresentam-se os tipos de planejamentos, conceitos, metodologias e etapas distintas, de acordo com as características e objetivos das organizações.

Figura 2: Comparação entre o planejamento: estratégico, tático e operacional



Fonte: Paludo; Procopiuck (2014).

Segundo Paludo e Procopiuck (2014) os objetivos e as responsabilidades dos planos variam conforme a sua amplitude e seu horizonte no tempo. O administrador ou diretor da organização preocupa-se com os objetivos gerais ou estratégicos; o gerente com os objetivos intermediários ou táticos, e os operários (ou equipes) com os objetivos ligados à sua execução ou operacionais.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014) a função de planejamento na administração pública envolve a escassez de recursos, a missão atribuída ao Estado e as crescentes demandas dos cidadãos, intervindo diretamente na utilização racional e eficiente dos recursos públicos. O planejamento governamental foi imposto pela Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) exigindo ações delineadas e balanceadas com foco no equilíbrio do orçamento público, entre as receitas e despesas.

No âmbito da Administração, o planejamento é considerado um processo decisório, que foi previamente desenvolvido para definição dos objetivos a serem atingidos num determinado período. As decisões definem como realizar os procedimentos básicos de ações para resolver os problemas identificados utilizando racionalmente os recursos disponíveis. No contexto da administração pública o planejamento governamental também pode desenvolver suas decisões e ações utilizando os tipos de planejamento. A partir disso, evidenciam-se a seguir o planejamento em nível de unidade administrativa.

2.1.1 Planejamento em nível de unidade administrativa

Legalmente conceitua-se unidade administrativa como “segmento da administração direta ao qual a lei orçamentária anual não consiga recursos e que depende de destaques ou provisões para executar seus programas de trabalho” (BRASIL, 2015, p.20), neste caso utiliza-se do crédito de uma unidade gestora, investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros.

Unidade administrativa é definida como toda a unidade de atuação da administração pública, que elabora o seu planejamento no período anual, é responsável pela execução do orçamento e conseqüentemente se sujeita à prestação de contas junto aos órgãos de controle e perante a sociedade, pela prestação de serviço que exerce.

A finalidade do planejamento em nível de unidade administrativa pública serve de base consistente para apoiar decisões durante o período, para busca de melhores soluções

possíveis no âmbito de sua competência, dentro dos limites financeiros e recursos disponíveis sob sua responsabilidade.

Contudo o “planejamento deve minimizar os esforços, evitar as perdas e reduzir os atritos. Deve predeterminar e organizar as grandes linhas de ações” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 206). Ao realizar o planejamento algumas variáveis podem ser previstas, outras situações podem ser alteradas com atuação preventiva, é possível também a preparação de situações eventuais e não previsíveis. Além disso,

[...] com o planejamento muitas soluções são antecipadas, restando tempo, força e energia para aquelas situações que surgem de modo imprevisto e inesperado. Planejar é buscar ter domínio, mesmo que parcial, sobre a maior parte das variáveis que incidem no desempenho da organização. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.206)

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014) na administração pública, a unidade administrativa é contemplada por três espécies: unidade administrativa propriamente dita, é a repartição pública que não possui autonomia orçamentária, depende de unidade orçamentária para suas despesas; unidade orçamentária que possui dotações próprias para suas necessidades internas de funcionamento, denominadas verdadeiras unidades orçamentárias; e, órgão setorial que possui dotação própria e não está subordinado a outro órgão superior quanto ao seu planejamento, exceto à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.

Portanto, o planejamento em nível de unidade administrativa corresponde ao planejamento que todos os órgãos, unidades e entidades públicas realizam anualmente para atender exclusivamente suas necessidades de funcionamento, necessárias à prestação dos serviços públicos e ao cumprimento de suas missões. Contempla tanto as necessidades de manutenção da estrutura física e de pessoal, como as eventuais propostas de soluções, e os investimentos necessários para a modernização e ampliação da capacidade de prestação dos serviços em face de novas tecnologias, do aumento da população e das demandas sociais. O planejamento em nível de unidade administrativa pública é, necessariamente, local. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.206).

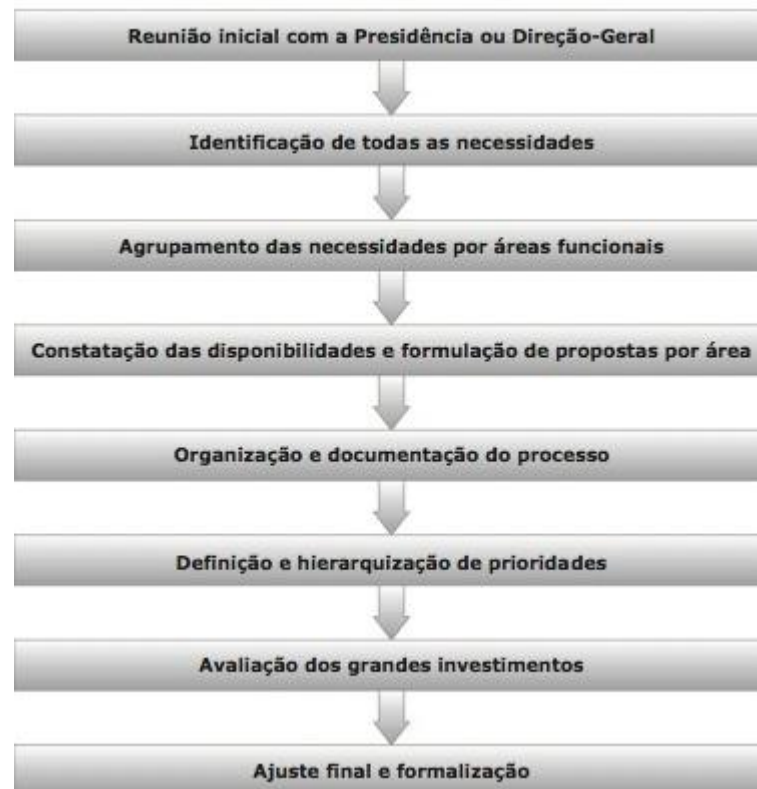
O planejamento, no nível de unidade administrativa, corresponde à atividade de elaboração do planejamento orçamentário propriamente dito, sua execução e controle. Nas unidades administrativas será identificada cada necessidade (ou proposta de solução) que irá compor o planejamento anual.

Nessa etapa é um momento crítico, por isso é importante a participação de todas as áreas da instituição, identificar as necessidades e apontar soluções, a apresentação deve acompanhar uma justificativa da necessidade e dos possíveis benefícios. O planejamento

anual refere-se ao curto prazo, porém deve estar em sintonia com o planejamento a longo prazo ou planejamento estratégico (PALUDO; PROCOPUICK, 2014). Na Figura 3 seguem as etapas sequenciais para o processo de planejamento anual, em nível de unidade administrativa pública.

A primeira etapa representa o início do planejamento, são apresentadas as diretrizes gerais para elaboração do planejamento. Na segunda etapa são relacionadas as necessidades e as justificativas compatíveis para cada solicitação, na terceira etapa essas necessidades são agrupadas por áreas funcionais.

Figura 3: Fluxo de atividades de planejamento de unidades administrativas



Fonte: Paludo; Procopiuck (2014).

Na quarta etapa será realizado o levantamento da disponibilidade atual e confrontado com as necessidades identificadas para elaborar as necessidades reais, que irão compor o planejamento anual. A quinta etapa é a fase de agrupar, organizar o planejamento em um único documento permitindo uma visão global das necessidades e soluções.

Na sexta etapa são tomadas as decisões sobre as prioridades, tarefa desenvolvida pelos responsáveis das áreas funcionais ou líderes de alto escalão, pois os recursos são limitados e as necessidades podem ser ilimitadas.

Na sétima etapa são analisados os possíveis grandes investimentos e somente aprovados pela alta administração. A última etapa serve para o ajuste final e formalização do planejamento de acordo com as prioridades e recursos orçamentários estimados.

Estas medidas integradas são necessárias e indispensáveis para prevenir atropelos de última hora e gargalos de final de exercício. Com base no orçamento aprovado e disponibilizado, as unidades administrativas deverão reavaliar as ações pretendidas e imprescindíveis à execução de seu planejamento.

Já é sabido que o planejamento somente se completa com a execução, visto que, sem a correta execução, todo plano restará comprometido. O planejamento que não se encontra vinculado à execução é enganoso e inútil, e não permitirá que a unidade administrativa pública consiga atender adequadamente a suas necessidades, nem melhorar a prestação de seus serviços. Pelo contrário, ela continuará guiada pela improvisação, desperdiçando recursos públicos, sem implicar melhorias ou solução de problemas. Se o planejamento só faz sentido com a execução dos planos e projetos, a execução que não estiver orientada por um planejamento torna-se apenas um amontoado de despesas compiladas sem objetivos, e os eventuais resultados serão pífios e jamais alcançarão níveis elevados, como seria possível de obter se estivessem alinhadas às diretrizes definidas em um bom planejamento. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p.206).

Nesta situação é preciso estar preparado para executar o orçamento de acordo com a estratégia definida, sem desvios, de modo correto e a tempo, conforme foi planejado. As informações sobre a “execução do planejamento devem ser mantidas num banco de dados, como registro histórico das realizações a serem utilizadas em relatórios e divulgações em geral” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 220), além de servir de subsídios e projeções de orçamento e planejamento futuros.

Segundo Paludo e Procopiuck (2014) o planejamento deve ser compatível com a programação orçamentária e financeira, e também com a capacidade da equipe de licitações promover os processos de compras e contratações públicas dos principais projetos previstos, materiais, equipamentos e serviços para as necessidades internas de manutenção.

De acordo com Bianchi, Backes e Giongo (2006) o planejamento operacional é o resultado do planejamento estratégico, denominado segundo elemento do processo de gestão. Possui característica de quantificar objetivos qualitativos, transformados em metas que são orientadas aos gestores no sentido de atender às expectativas da alta administração. Os gestores atuam conforme os recursos colocados a sua disposição para o exercício de suas

atividades, servindo de guia para tomada de decisões e permitindo o controle dos resultados alcançados.

A execução do planejamento operacional segue as ações práticas a serem realizadas nas diversas áreas das empresas para se atingir as estratégias definidas. “Nessa fase as ações são implementadas e, a partir disso, serão atingidos ou não os objetivos traçados pela organização” (BIANCHI; BACKES; GIONGO, 2006, p.15), durante essa execução ocorre a materialização do planejamento operacional, ou seja, as ações definidas são implementadas e os recursos consumidos.

Os gestores são responsáveis por uma série de tomada de decisões, pois ocorre um processo contínuo, e o controle permite a verificação do correto desempenho das atividades ou se os resultados atendem ao que está contido no planejamento operacional. “Os resultados atingidos são comparados aos orçados, indicando a possibilidade de se apontar os desajustes ocorridos durante o processo a fim de solucioná-los” (BIANCHI; BACKES; GIONGO, 2006, p.16), pois a avaliação desse processo efetivamente decorre da aplicação dos recursos. Para o gestor é importante identificar quais áreas corresponderam ou não às expectativas do planejamento. Apresenta-se a seguir, orçamento público, a conceituação, as fases de elaboração do orçamento público federal e o processo orçamentário.

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Giacomoni (2012) define orçamento público como um documento que dá autorização para se receber e para se gastar recursos financeiros, ou seja, estima receitas e autoriza despesas. No Brasil, o orçamento reveste-se de formalidades legais constitucionais, no entanto, o orçamento abrange várias áreas, com finalidade de ser um instrumento dos gestores públicos nas suas tomadas de decisões,

Regulam o orçamento os arts. 165 a 169 da CF/88, a lei n. 4.320/64 (Normas de Direito Financeiro) e a Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual incorporou alguns instrumentos de planejamento e controle a serem observados quando da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), inclusive na avaliação e compatibilização desses instrumentos de controle. (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p.19).

O orçamento público reúne as receitas que podem ser estimadas durante um período e detalha também as despesas que o gestor público pode executar nesse mesmo período. O principal embasamento legal no Brasil é a Lei 4320/1964 que estabelece normas para

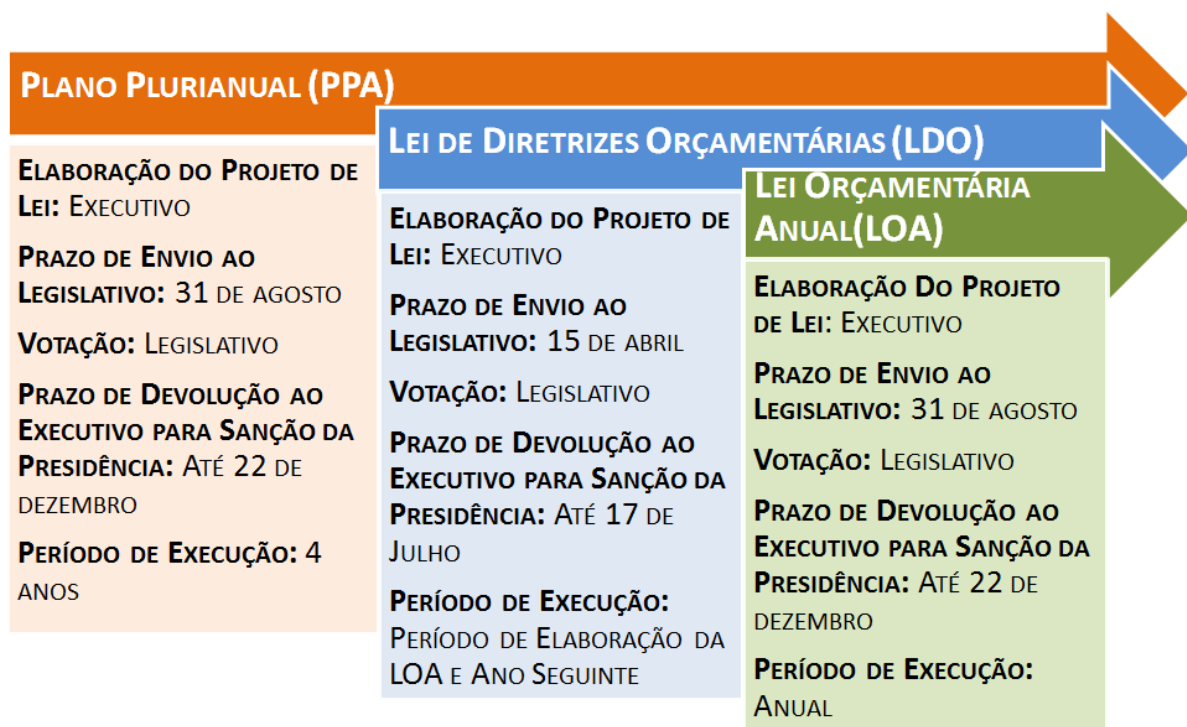
elaboração e controle dos orçamentos e balanços para o setor público, além de orientar os princípios orçamentários e a execução das despesas públicas (GIACOMONI, 2012).

Segundo Giacomoni (2012) o orçamento público é desenvolvido em uma linguagem própria, segue a legislação específica e classifica-se em receitas e despesas. As receitas podem ser definidas como os recursos financeiros arrecadados pelos órgãos públicos através de impostos, taxas, contribuições de melhorias, entre outras.

De acordo com Giacomoni (2012) as despesas públicas são os gastos dos órgãos públicos para sua manutenção e investimento, classificam-se em despesas correntes para cobrir os serviços de manutenção e despesas de capital para realização de obras e compras de equipamento.

Conforme Giacomoni (2012) as fases de elaboração do orçamento público federal ilustradas na Figura 4, apresentam como principal característica a obrigação do Poder Executivo no envio de cada projeto de lei para que sejam analisadas em comissão mista, composta por senadores e deputados federais, e após votação retornam ao Executivo para sanção presidencial. Todas as três leis têm prazos de envio ao Legislativo e prazo de devolução ao Executivo, e também seu período de execução com vigência limitada.

Figura 4: Fases de elaboração do orçamento público federal



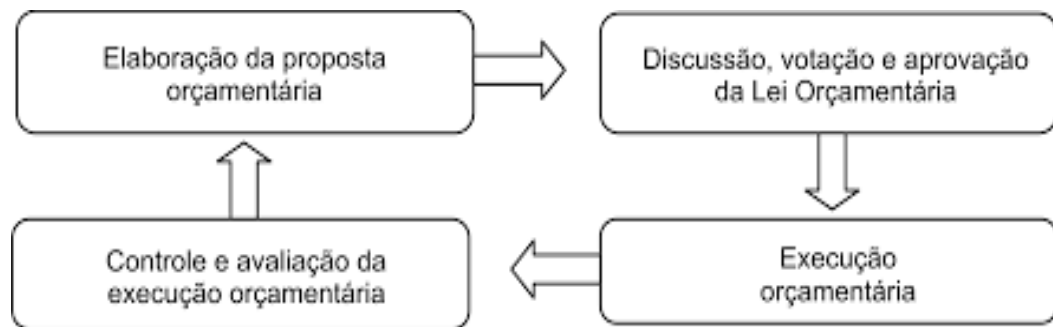
Fonte: Giacomoni (2012).

O PPA tem como finalidade estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal com duração de quatro anos; a LDO “além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual” (GIACOMONI, 2012, p.216); enquanto a LOA prevê as receitas e fixa a programação das despesas financeiras anuais do governo.

Crepaldi e Crepaldi (2013) destacam ainda que as fases de elaboração do orçamento público federal instituído pelos projetos de lei de proposição exclusiva do Executivo e definidos pelos três instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretriz Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal.

Giacomoni (2012) apresenta na Figura 5 o processo orçamentário em um sistema integrado ou também denominado ciclo orçamentário. Constitui-se um sistema integrado de planejamento, tem início pela elaboração da proposta orçamentária realizada pelo poder executivo, que em seguida é discutida, votada, aprovada e sancionada, transformando-se em lei orçamentária.

Figura 5: Processo orçamentário



Fonte: Giacomoni (2012).

O poder público executa o orçamento, em seguida, sugere-se o controle e avaliação da execução orçamentária. Além de ser um dever do Estado o planejamento expresso na lei orçamentária tem um caráter determinante ao setor público e torna-se um indicativo para a iniciativa privada.

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 2º, doutrina a lei orçamentária estabelecendo que:

a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecido aos princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964, art. 2º).

Na administração pública as receitas públicas servem para financiar os gastos públicos e representam o “conjunto de todos os recursos financeiros arrecadados, de qualquer fonte, notadamente de tributos, para fazer face às despesas orçamentárias. É recurso obtido para fazer frente às despesas.” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p.53).

O ingresso de determinados recursos financeiros na administração pública pode ser definido como receita, mas em sentido amplo se observa na definição:

§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificadas em Despesas Correntes. § 2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privados destinados a atender despesas classificadas em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (BRASIL, 1964).

Conforme se observa na classificação econômica das receitas, as mesmas correspondem efetivamente aos recursos que vão financiar os gastos públicos, pois esses recursos pertencem ao Estado, ente responsável pelo tesouro público. Os recursos orçamentários anuais para custeio e capital (OCC) servem como aporte aos órgãos federais para desenvolverem suas atividades (BRASIL, 2006).

A distribuição de recursos na Instituição em estudo tem como base a Lei Orçamentária Anual, e compete ao conselho universitário “aprovar a proposta orçamentária e o orçamento interno da Universidade” (UFSM, 2014c, p.7) esta aprovação, através de resolução orçamentária, estima as receitas da Universidade e tem como finalidade também fixar as despesas em corrente e capital.

Aprovado o exercício financeiro e, respaldada pela autonomia institucional, a UFSM utiliza-se de normas de distribuição de recursos às Pró-reitoras, aos Órgãos Executivos, aos Órgãos Suplementares e às Unidades Universitárias. Destaca-se a aplicação do cálculo do Índice de Distribuição de Recursos (IDR) como parâmetro para fixar a distribuição orçamentária entre as Unidades Universitárias, com finalidade de aplicação dos recursos nestas unidades em atendimento das despesas institucionais (UFSM, 2014c).

O IDR tem como finalidade permitir o incentivo à produção, à produtividade e à implementação de políticas de desenvolvimento da Universidade, por meio de indicadores

determinados para medir o desempenho das unidades da Instituição. Classificam-se na composição do IDR os indicadores de ensino, indicadores de pesquisa e indicadores de extensão, aferidos através da produção acadêmica de graduação e de pós-graduação; produção científica e cultural; produção de extensão, entre outros (UFSM, 2014c).

A fórmula do IDR consiste na soma dos grupos com indicadores de ensino, de pesquisa e extensão. No subgrupo da fórmula encontra-se a soma dos parâmetros (produção, produtividade e espaço físico) a serem observados para apurar os índices. Outro aspecto relevante é o peso atribuído ou fator multiplicador a ser associado a cada um dos parâmetros, que após serem somados são divididos por dez (UFSM, 2014c).

A partir disto, evidenciam-se a seguir a organização das despesas públicas em unidades administrativas, além da execução orçamentária e financeira.

2.2.1 Despesas públicas

A despesa pública “caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução de disponibilidades - ou mediata – com reconhecimento dessa obrigação” (PISCITELLI, 2012, p.152), a despesa visa atender principalmente as necessidades da população, quanto à saúde, educação, segurança, etc., além de outras funções do Estado.

Segundo Kahoma (2014) as despesas públicas constituem os gastos que estão fixados na lei orçamentária ou também em leis especiais, os quais são designados à execução dos serviços públicos e do aumento do patrimônio; verifica-se a necessidade de satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de movimentações financeiras recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, entre outras.

De acordo com Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2014) as despesas, assim como a receita, quanto à categoria econômica classificam-se em: despesas orçamentárias correntes e despesas orçamentárias de capital. Aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de consumo, são as primeiras, enquanto as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital são as segundas. No Quadro 3 encontram-se alguns dos principais exemplos de categorias econômicas das despesas orçamentárias.

Nesse sentido as despesas correntes “são os gastos de natureza operacional, realizados pelas instituições públicas, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos” e as

despesas de capital “são os gastos realizados pelas instituições públicas, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso.” (KAHOMA, 2014, p.102).

Quadro 3: Exemplos de despesas correntes e despesas de capital

DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL
Material de consumo	Equipamentos e material permanente
Diárias, cursos, passagens e despesas com deslocamentos	Obras e instalações

Fonte: Adaptação do Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2014).

Paludo e Procopiuck (2014) sugerem ainda a distribuição das despesas públicas com o objetivo de servir de parâmetro, citando exemplos práticos para a estruturação de planejamento anual em unidades administrativas, nesse sentido é apresentado na Figura 6 a organização de despesas.

Figura 6: Organização de despesas de unidades administrativas

SUGESTÃO PARA A ORGANIZAÇÃO DAS DESPESAS	
1	Identifique Todas as Despesas Relacionadas a Pessoal
2	Identifique Todas as Despesas Contratuais ou Obrigatórias
3	Identifique os Projetos de Grande Impacto
4	Identifique os Investimentos Pretendidos

Vencimentos e Salários, inclusive Gratificações Auxílio-Alimentação Auxílio-Transporte Assistência Médica Outras Despesas com Pessoal/Outros Benefícios
Contratos Vigentes Novos Contratos e/ou Aditamentos Despesas como luz, água, telefone etc. Obrigações Tributárias como Taxas Municipais, Taxas de Trânsito e outras obrigatórias Despesas Decorrentes de Empréstimos Demais despesas obrigatórias
Obras Novas Nova Unidade de Atuação Equipamentos de Grande Porte e Valor Reposição de Bens e Equipamentos em Geral Aquisições extras de Bens e Equipamentos Aquisição de Veículos
Reformas e Adaptações de Imóveis

Fonte: Paludo; Procopiuck (2014).

A organização de despesas de unidades administrativas seguem sugestões aos atores para identificarem as despesas relacionadas com pessoal, contratos eventuais e obrigatórios

como fornecimento de energia elétrica, terceirização de serviços, locação de espaços físicos para fins de serviços reprográficos, equipamentos e novas obras de grande impacto e investimentos pretendidos como reposição de bens ou equipamentos em geral destacando os materiais destinados para atividades fins das instituições e para atividades de suporte administrativo.

Destacam-se as despesas contratuais ou obrigatórias como contratos vigentes, novos contratos ou mesmo aditamentos em despesas de energia elétrica, água, telefone, internet, enfim todas as despesas obrigatórias.

Na Figura 7 seguem sugestões referente as necessidades com equipamentos de informática, aquisição de softwares ou mesmo manutenção desses equipamentos. Também estão identificadas as necessidades de treinamento, os materiais de consumo e outras despesas específicas de cada órgão ou unidade administrativa.

Figura 7: Organização de despesas de unidades administrativas – continuação

5	Identifique as Necessidades Relacionadas com Informática	Aquisições de <i>Softwares</i> Aquisições de Novos Equipamentos Serviços Técnicos de Manutenção Contratação de Soluções de Informática Outras Despesas com Informática
6	Identifique as Necessidades de Capacitação e Treinamento	Necessidades de Capacitação Necessidades de Treinamento Passagens e Diárias Decorrentes de Capacitação e Treinamentos
7	Identifique as Necessidades de Materiais de Consumo	Materiais de Consumo em Geral para Toda a Instituição
8	Identifique as Despesas com Passagens e Diárias	Despesas com Diárias, Exceto para Capacitação e Treinamento Despesas com Passagens, Exceto para Capacitação e Treinamento
9	Identifique Todas as Demais Despesas de Manutenção e Funcionamento	É amplo. Trata-se de Aluguel, Reparos, Pequenas Reformas, Manutenção em Geral (elétrico, hidráulico, pintura, cuidados com jardins etc.), despesas eventuais e sazonais, solenidades especiais etc.
10	Outras Despesas Específicas	Outras Despesas Específicas de cada Órgão/Unidade

Fonte: Paludo; Procopiuck (2014).

É importante destacar os itens que se referem aos materiais de consumo de toda a instituição, imprescindíveis para as atividades administrativas e de ensino. Estão presentes os serviços de manutenção geral como parte elétrica, hidráulica, limpeza e conservação de jardins e despesas eventuais como sinistros ou situações de emergência ocasionada por motivos de força maior.

A complexidade para organização das despesas de unidades administrativas depende diretamente da dinâmica do planejamento desse processo, seguindo os efeitos da conjuntura política, necessidade econômica e participação social, que provavelmente sofrerão demandas de ajustes durante sua vigência e nessa evolução dos fatos poderão ter novos rumos a serem definidos na execução das despesas, mas menor será o desvio desses rumos quanto melhor for o planejado.

A organização de despesas serve como uma ferramenta importante na atividade de planejamento e orçamento, pois essas são constantes e contínuas. Nela estão a tradução do melhor caminho para a execução do programado e alcance dos objetivos planejados, em termos econômicos, representam a opção que possibilita maximizar os resultados em relação aos recursos existentes.

Giacomoni (2012) observa que ao realizar as despesas a administração pública depende do cumprimento das regras de licitação, principalmente na aquisição de bens ou equipamentos e contratação de serviços e realização de obras, ou seja, o processo licitatório precede a realização da despesa pública.

Segundo Carvalho Filho (2014) a administração pública exerce atividades para fins do interesse público, no entanto precisa valer-se de serviços que são fornecidos por terceiros: na execução de suas obras, aquisição de materiais e equipamentos, serviços de manutenção, entre outros. Por isso é obrigada a realizar contratos administrativos, porém o administrador público não pode exercer a seu critério deve sim realizar o processo denominado de licitação.

A licitação é o “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas por vários interessados” (CARVALHO FILHO, 2014, p.238). O objeto desse processo administrativo pode ser a realização de trabalhos técnicos ou científicos e/ou contratação para prestação de serviços junto aos órgãos públicos.

A Lei 8.666/93 define as regras da licitação nas modalidades de concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. A modalidade pregão foi instituída pela Lei 10520/02 que estabelece a aquisição de bens e serviços por meio de sessão pública, presencial ou eletrônica, através de propostas e lances de menor preço. Destaca-se o pregão eletrônico como modalidade utilizada pela UFSM nas compras de equipamentos e materiais de consumo, através do sistema de registro de preços (SRP).

O funcionamento do processo ocorre da seguinte maneira: os pedidos das licitações partem das unidades solicitantes da Universidade, feitos pelo sistema interno, incluindo-se as

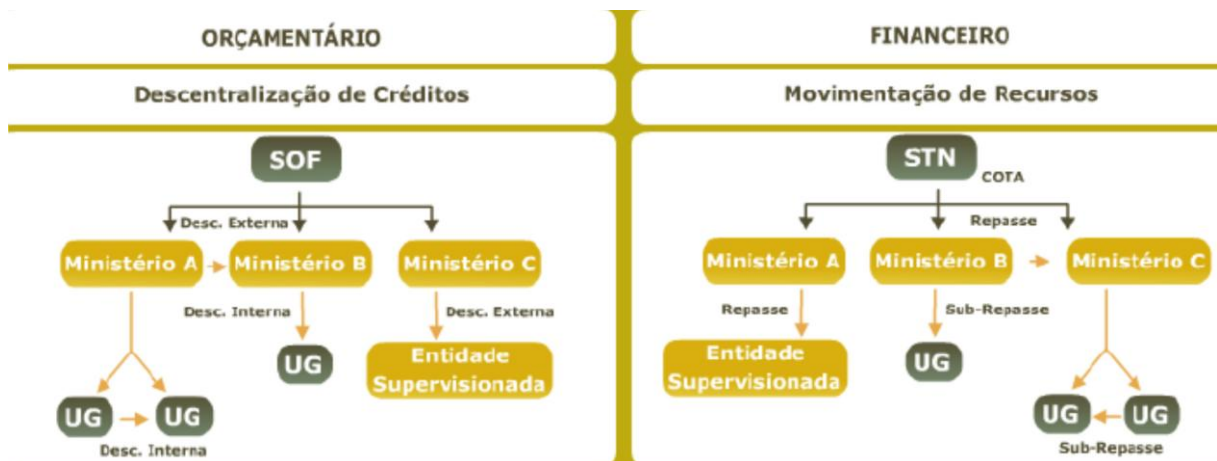
propostas de preços em três vias, o preço médio do item e a descrição dos produtos ou serviços. Todas as demais etapas dos processos são realizadas pela coordenação de licitações da Instituição, respeitando-se a legislação vigente (UFSM, 2015).

Após homologação do processo licitatório, estabelece-se no SRP, que o ente público fica em condições de realizar a compra e ou solicitar a prestação de serviços, sem a obrigatoriedade de fazê-lo, durante a vigência da licitação, prazo de um ano, incumbindo à empresa vencedora da licitação a obrigatoriedade de realizar o estabelecido em edital. (UFSM, 2015).

2.2.2 Execução orçamentária e financeira

As execuções orçamentárias e financeiras estão vinculadas uma a outra e ocorrem simultaneamente, no entanto a primeira está atrelada à utilização de recursos financeiros enquanto a segunda representa a utilização de créditos do orçamento ou Lei Orçamentária Anual (Figura 8).

Figura 8: Execução orçamentária e financeira



Fonte: Teixeira (2014).

Para Teixeira (2014) os pontos de integração entre as etapas da execução orçamentária e financeira seguem as seguintes orientações: a descentralização do crédito está do lado orçamentário e a movimentação de recursos no lado financeiro.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda é responsável pela movimentação de recursos de programação financeira, denominado cota, para os órgãos setoriais, enquanto que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) vinculada ao Ministério da Fazenda movimenta os créditos de orçamento, chamada de dotação, aos órgãos setoriais (TEIXEIRA, 2014).

O processo orçamentário é esquematizado pelo governo por meio do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na LOA são firmadas as informações orçamentárias e lançadas no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal (BRASIL, 2014), nessa situação da criação do crédito orçamentário tem-se o início da execução orçamentária.

Por exemplo, se houver créditos (orçamento) e não existir recursos (financeiros) não poderá ocorrer despesas, em contrapartida havendo recursos financeiros somente poderão ser gastos com a disponibilidade de créditos orçamentários.

Considera-se a UFSM uma unidade gestora e unidade orçamentária do Governo Federal, ou seja, uma “unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização” (BRASIL, 2015, p.20), possibilitando ainda a realização de programas de trabalho, com dotações específicas do orçamento, sobre os quais exerce o poder de disposição e implementação.

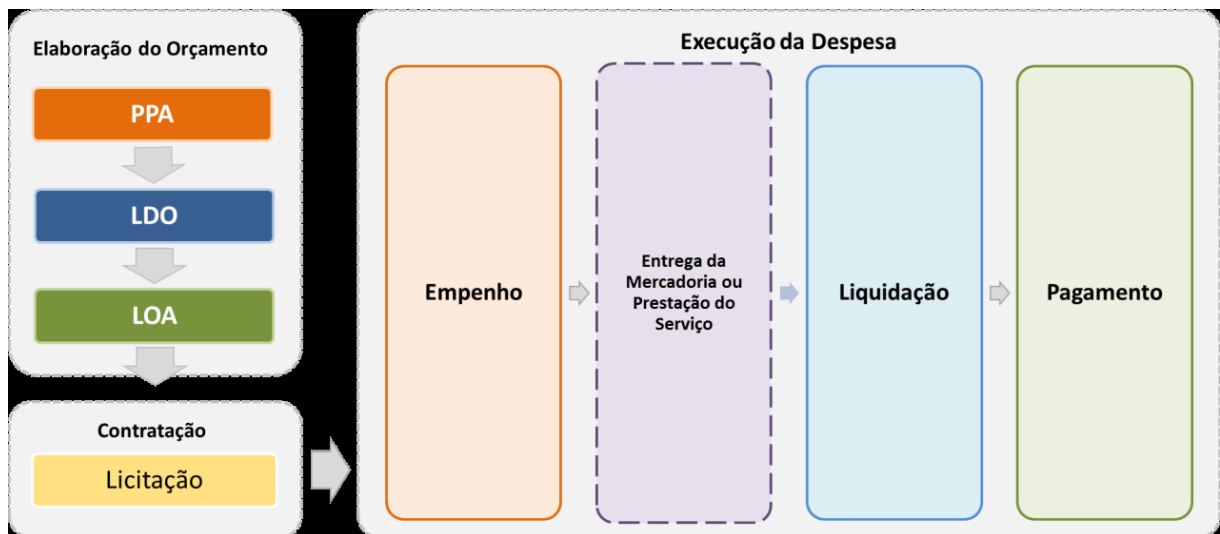
No âmbito da UFSM as informações orçamentárias são disponibilizadas no Sistema de Informações Educacionais (SIE) e coordenadas pela Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) que consolida as atividades orçamentárias, enquanto que as informações financeiras, disponibilizadas no SIAFI, são coordenadas pelo Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), órgão subordinado a Pró-Reitoria de Administração (PRA), que concretiza as atividades financeiras.

Giacomoni (2012) destaca que a elaboração do orçamento e a contratação, antecedem a execução da despesa pública. É essencial o conhecimento e acompanhamento do gestor público das etapas nos estágios que a despesa pública ocorra, observado anteriormente o processo licitatório.

Evidenciam-se as fases para execução da despesa pública (Figura 9) em três etapas: elaboração do orçamento, contratação e execução da despesa. Na primeira etapa elaboração

do orçamento permanece única e exclusivamente sob atribuição do Executivo Federal, ficando os demais órgãos e unidades administrativas do setor público aguardando as tramitações e devida sanção da referida Lei; na segunda e terceira etapas incumbe a cada órgão e unidade administrativa realizar o processo licitatório e respectiva execução da despesa, ou seja, empenho, liquidação e pagamento (GIACOMONI, 2012).

Figura 9: Fases para execução da despesa pública



Fonte: Giacomoni (2012).

De acordo com Giacomoni (2012) os estágios da execução das despesas, abordados no Quadro 4, são empenho, liquidação e pagamento; Crepaldi e Crepaldi (2013) cita como estágios: fixação, liquidação e pagamento; Ramos Filho (2012) define como estágios da execução das despesas: a programação, licitação, pré-empenho, empenho, liquidação, ordem de pagamento, suprimento e pagamento.

O artigo 58 da Lei 4320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas para execução das despesas no orçamento e ao regular que o empenho é o ato que cria para o Estado a obrigação do pagamento, define que somente poderá ser criada alguma despesa se tiver empenho prévio, não pode o gestor público adquirir um equipamento ou contratar um serviço, independentemente de sua demanda, sem antes gerar o empenho, obviamente respeitando os processos de compras e licitações, salvo situações de emergência ou calamidades previstas na própria lei de dispensas inexigibilidade de licitação.

Para Crepaldi e Crepaldi (2013) o empenho, primeiro estágio da despesa, pode ser conceituado como o ato que cria ao órgão público, independente da esfera – municipal, estadual ou federal – a obrigação de pagamento do bem ou serviço que o credor ou fornecedor tem a obrigação de efetuar o objeto do empenho.

Quadro 4: Estágio da execução das despesas

Primeiro Estágio	Segundo Estágio	Terceiro Estágio
Empenho: conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, o credor tem a obrigação de efetuar o objeto do empenho.	Liquidação: o credor cumpriu todas as obrigações constantes no empenho, o órgão público deverá fazer a conferência do material ou prestação de serviço, para certificar a nota.	Pagamento: consiste na entrega de numerário ao credor do empenho. Normalmente o pagamento é efetuado com depósito em conta bancária do favorecido.

Fonte: Adaptação de Crepaldi e Crepaldi (2013); Giacomoni (2012); Ramos Filho (2012).

Em seguida, para Giacomoni (2012) o segundo estágio da empresa caracteriza-se pela liquidação, ou seja, o servidor público tem a incumbência de conferir entrega do produto ou a prestação de serviço realizada pelo fornecedor e certificar a nota, atestando que o referido fornecedor cumpriu suas obrigações constantes no empenho.

Finalmente para Ramos Filho (2012) o terceiro estágio da despesa pública efetua-se com pagamento do valor que foi certificado pelo produto ou serviço que deve ser encaminhado ao credor favorecido, normalmente por depósito bancário.

No entanto, o estágio de fixação para Crepaldi e Crepaldi (2013) consiste no que está definido na LOA, enquanto o estágio de pré-empenho, segundo Ramos Filho (2012), é um documento interno de determinada instituição pública e garante o interesse no objeto do processo da licitação por parte de um ou mais setores específicos. Apresenta-se a seguir, o controle, sua conceituação e o controle na administração pública.

2.3 CONTROLE

Segundo Maximiano (2011) controle é um processo cíclico, serve de fechamento do processo administrativo, sua finalidade é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado, conduzido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente

estabelecidos. No entanto o controle nos diversos setores da organização se realiza de diferentes maneiras: mais formal (quando seu desenho está explícito, com regras definidas) ou menos formal (quando não está explícito, mais personalizado, sem muitos critérios).

O controle é importante para todos que tenham interesse nos resultados de uma empresa, ou planos e programas no caso do setor público. A necessidade de controle do Estado e seus governantes deve-se ao fato destes não poderem agir na prática de atos não autorizados em lei e sem atentar para os objetivos de interesse público.

Crepaldi e Crepaldi (2013) destacam que a Constituição Federal de 1988 apresentou um modelo de gerenciamento dos recursos públicos na administração pública direta e indireta que devem possuir um sistema de controle interno, com objetivo de comprovar a legalidade, avaliando os resultados da gestão financeira e orçamentária e aplicação dos recursos públicos de maneira eficiente e eficaz.

Para assegurar o controle na administração pública a Constituição Federal adotou mecanismos de controle interno e externo, com uma rigorosa fiscalização nos principais temas: “financeira: entrada e saída de dinheiro; orçamentária: execução do orçamento; operacional: procedimentos legais; patrimonial: alterações no patrimônio.” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 138).

O controle orçamentário e financeiro, exercido pelos órgãos internos e externos, comprova a legalidade de sua execução e busca avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia dos recursos públicos, acompanhando desta forma o que foi planejado e executado no plano de ação definido pelo orçamento.

O controle dos gastos públicos é um preceito legal por parte dos órgãos de controle, interno e externo, porém considera-se fundamental ao gestor público estabelecer critérios de controle em todos os aspectos do gerenciamento orçamentário da despesa pública.

A Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do sistema de controle interno de todas as entidades do Poder Executivo Federal, tem como finalidade “avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito” (BRASIL, 2014) e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo, conforme disposto no artigo 74 da Constituição Federal.

Na Universidade Federal de Santa Maria o órgão técnico de controle interno é a Auditoria Interna, subordinada diretamente ao Conselho Universitário, tem como finalidade o

controle, a avaliação e orientação dos atos de gestão praticados no âmbito da UFSM, além de realizar apoio aos órgãos de controle externo (UFSM, 2014a).

Entre os principais objetivos da Auditoria Interna estão em regular a eficácia dos recursos disponíveis, observados os princípios da administração pública; orientar a aplicação adequada da utilização de recursos e bens disponíveis, aos ordenadores de despesas; permitir o aperfeiçoamento de atividades de planejamento, orçamento e programação financeira; além de observar o cumprimento dos controles financeiros e orçamentários, dentro das leis, normas e regulamentos (UFSM, 2014a).

Enfim, entende-se auditoria interna como controle do exercício das atividades da gestão da própria Instituição. Na UFSM institui-se como órgão de controle com objetivo de avaliar as operações universitárias, de maneira independente, para auxiliar a melhoria nos processos de gerenciamento e controle. Porém na esfera pública, além da própria Instituição, a função de controle pode ser exercida pela sociedade, pelo poder Legislativo, pelo poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas (UFSM, 2014a).

Nesse capítulo, inicialmente se optou em apresentar a evolução histórica e a importância do planejamento até conjuntura atual das empresas (KWASNICKA, 2011; RIBEIRO, 2010; OLIVEIRA, 2012; LACOMBE, 2009). Paludo e Procopiuck (2014) resumem o planejamento em nível de unidade administrativa em evitar as perdas e reduzir os atritos.

Em seguida, ao fixar-se no gerenciamento, Giacomoni (2012) define orçamento público como um documento que estima receitas e autoriza despesas. Ainda sobre o gerenciamento, Piscitelli (2012) caracteriza despesa pública por uma saída de recursos financeiros, enquanto que Kahoma (2014) divide-as em despesas correntes e despesas de capital. Para Teixeira (2014) as execuções orçamentárias e financeiras estão vinculadas uma a outra e ocorrem simultaneamente.

Finalizando, para Maximiano (2011) controle é um processo repetitivo, sua finalidade é assegurar que os resultados do que foi planejado se ajustem aos objetivos, no entanto o controle pode ser mais formal ou menos formal. No próximo capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos para dar objetividade e cientificidade a este estudo, com um detalhamento das etapas e da sistemática utilizada para realização deste trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos, subdivididos em desenho do estudo, unidade de análise e população alvo da pesquisa, técnicas para coleta e análise dos dados, visando responder como ocorreu a pesquisa para atingir os objetivos propostos.

3.1 DESENHO DO ESTUDO

De acordo com Gil (2008) a pesquisa social classifica-se em três: exploratórias, descritivas e explicativas. Quanto aos objetivos essa pesquisa caracteriza-se pela pesquisa descritiva e exploratória, pois visa descrever e identificar as características de determinada população ou fenômeno. Normalmente as pesquisas descritivas são “as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais” (GIL, 2008, p.27), enquanto que as pesquisas exploratórias buscam abordar o fenômeno pelo levantamento de informações a seu respeito.

Nesse sentido foram levantadas as características dos gestores públicos pertencentes à estrutura dos departamentos da Universidade Federal de Santa Maria, a maneira que planejam a execução e controle dos recursos orçamentários governamentais dentro de suas unidades administrativas e também se identificou possíveis informações relacionadas às disfunções encontradas no processo de gerenciamento das despesas públicas.

O procedimento técnico utilizado foi o estudo de caso conceituado por Gil (2009), como um delineamento de pesquisa que estuda uma unidade como um todo, preservando seu caráter unitário, analisa profunda e intensamente com utilização de vários procedimentos de coleta de dados para garantir a qualidade das informações obtidas. Além disso,

os estudos de caso representam a estratégia proferida quando se colocam questões do tipo “como” e “porque”, quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001, p.19).

O estudo de caso adaptou-se a esta pesquisa, porque se investigou o planejamento e controle dos gastos públicos nos departamentos da UFSM com finalidade de obter dados caracterizados por maior nível de profundidade, visto que foi estudada a estrutura

orçamentária praticada na unidade de ensino, e as principais dificuldades encontradas pelos chefes de departamento responsáveis pela execução orçamentária.

Por fim, quanto à forma de abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa, que “visa atingir um entendimento profundo de uma situação, é feita para dizer ao pesquisador como (processo) e por que (significado) as coisas acontecem” (COOPER; SCHINDLER, 2011, p. 186), basicamente serve para responder como e por que as coisas acontecem, ou seja, visando o entendimento dos indivíduos em relação ao planejamento, gerenciamento orçamentário e controle dos gastos públicos.

Os pesquisadores que adotam as metodologias qualitativas tendem a uma ideia de que a “realidade é socialmente construída, admitem que exista um íntimo relacionamento entre pesquisador e seu objeto de estudo, assumem o caráter situacional presente em qualquer investigação” (TAKAHASHI, 2013, p.37). O pesquisador se envolve de tal maneira que deve ter habilidade de não interferir nos resultados por suas opiniões e sim pelos dados coletados com os entrevistados.

Segundo Cooper e Schindler (2011) na pesquisa qualitativa o pesquisador tem um alto envolvimento, o tamanho da amostra é pequeno, o entendimento do assunto deve ser profundo para construção de teorias, sendo que os dados são gerados pelas explicações e opiniões das pessoas. Entende-se que a dedicação do estudo em profundidade evidenciou um atributo, contribuindo para se atingir os objetivos propostos pretendidos durante a realização da pesquisa.

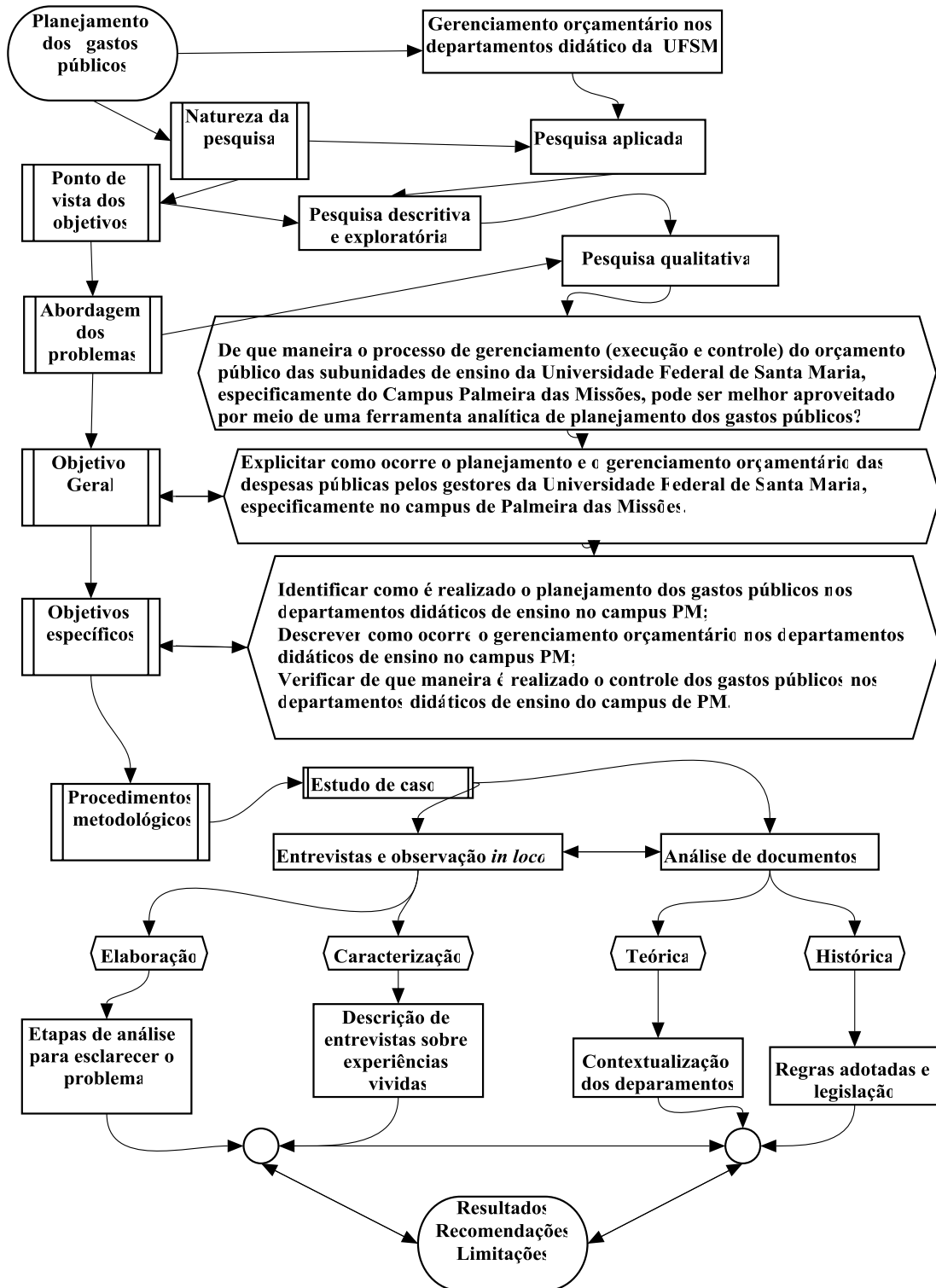
O entendimento geral do estudo está explícito no diagrama do modelo analítico da pesquisa com as orientações do ponto de vista da natureza: pesquisa aplicada; do ponto de vista da forma de abordagem do problema: pesquisa qualitativa; do ponto de vista de seus objetivos: pesquisa descritiva e exploratória; do ponto de vista dos procedimentos técnicos: estudo de caso, conforme Figura 10.

Neste estudo destacou-se a experiência dos indivíduos (gestores públicos) frente à execução das despesas públicas, o que possibilitou a análise da sua utilização e aplicação prática, fornecendo uma perspectiva quanto ao comportamento dos gestores no planejamento da execução orçamentária, a partir da realidade dos indivíduos estudados.

Partindo-se da ideia de resolução dos objetivos propostos serviu de suporte a análise documental da legislação vigente, em regras adotadas na UFSM e em relatórios do sistema institucional, para fins de apresentar uma visão geral do orçamento e as principais

características dos departamentos no Campus Palmeira das Missões, em razão de suas demandas estruturais e institucionais de ensino.

Figura 10: Modelo analítico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

As análises documentais foram inicialmente relativas ao exercício orçamentário no ano de 2015, entretanto foram observados dados do ano de 2016, tendo por base as fontes de relatórios gerados pelo Sistema de Informações Educacionais e também algumas das informações constantes no site da UFSM, no entanto as informações estruturais e institucionais de ensino seguem atualizadas no corrente ano.

Na sequência, em atendimento aos objetivos específicos, foram desenvolvidas as entrevistas direcionadas aos professores lotados como chefe e/ou ex-chefe de departamento no Centro de Educação Superior Norte/RS (CESNORS-PM), atual Campus Palmeira das Missões, que já estiveram em exercício da função em 2015 ou que ainda estão envolvidos como chefe do departamento. Depois de realizados esses levantamentos e observação *in loco* do pesquisador, partiu-se para análise e discussão dos resultados. Em função do exposto até então, apresenta-se a seguir a unidade de análise e população alvo da pesquisa.

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE E POPULAÇÃO ALVO DA PESQUISA

Inicialmente a pesquisa abrangeu entrevistas com 06 (seis) pessoas, participantes escolhidos de acordo com os objetivos da pesquisa, “é necessário, pois, que sejam pessoas que tenham algo a dizer sobre o objeto da pesquisa e que se sintam à vontade para expressar-se frente aos demais participantes” (GIL, 2009, p. 86). Considera-se que o público-alvo escolhido possa validar as conclusões da pesquisa, salientando-se que essa população seja observada nas mesmas condições.

O universo definido para a realização desta pesquisa foram os encarregados da chefia dos departamentos da UFSM, e também os ex-chefes de departamentos, mais especificamente dos departamentos inseridos na estruturada organizacional do Campus Palmeira das Missões, tendo a finalidade de obter uma visão abrangente e sob as diferentes opiniões sobre o tema.

Além desses, foram entrevistados o contador do Campus, devido ao entendimento das informações técnicas da área contábil, e também o gestor do Campus para justamente ter-se uma visão ampla de todas as ações que eventualmente tenham relação com os departamentos e seus respectivos chefes, no que diz respeito ao planejamento, gerenciamento e controle dos recursos orçamentários.

A decisão de ouvir esses grupos foi intencional, os critérios de inclusão dos participantes na pesquisa foram ter atuado na função de chefia durante um ano financeiro completo, ou seja, possuíam conhecimento de todo o ciclo orçamentário anual do

departamento, terem disponibilidade de ser entrevistados e consentirem sua participação no estudo. Como critério de exclusão de participantes na pesquisa foram descartados os chefes de departamento do Campus de Palmeira das Missões que não permaneceram no cargo durante um exercício financeiro completo. Todos os participantes foram voluntários.

A configuração atual da instituição, UFSM - Campus de Palmeira das Missões, é a base para o estudo, em termos de planejamento, gerenciamento da execução e controle das despesas nos departamentos didáticos de ensino. A pesquisa obteve a participação de praticamente todos os chefes de departamentos, exceto o de Ciências Econômicas, departamento este que teve sua criação no corrente ano e, por isso, seu representante não tinha ainda atuado por um ano financeiro completo, em função de chefia.

Os departamentos da UFSM - Campus de Palmeira das Missões foram selecionados devido às seguintes peculiaridades: maior Campus fora da Sede de Santa Maria, em número de alunos e valor orçamentário segundo critérios do IDR (UFSM, 2014c); o que possibilita ao pesquisador controle do contato com a população devido à proximidade local e pequena estrutura do Campus.

Além disso, consideram-se como cultura na UFSM os servidores chefes de departamento seguirem nos cargos de chefia na instituição sendo indicados pelos pares para concorrer ao cargo de direção do Campus ou nomeados como Pró-Reitores e até a disputa ao cargo de Reitor.

Assim, o universo a ser investigado foi constituído por uma população com grau de instrução superior, e que, legalmente, tem conhecimento sobre o tema abordado na pesquisa, servidores com experiência confirmada de mais de um ano em seus respectivos cargos e funções, totalizando um quantitativo de seis entrevistados, com capacidade de contribuição para o estudo da pesquisa. A partir disso, e, com o propósito de facilitar a compreensão do procedimento metodológico adotado, apresenta-se a seguir as técnicas para coleta e análise dos dados.

3.3 TÉCNICAS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Tendo por finalidade o esclarecimento das técnicas para coleta de dados e análises de dados são apresentados os procedimentos de coleta de dados, metodologia das entrevistas e a análise dos dados.

3.3.1 Procedimentos de coleta de dados

O aprendizado na pesquisa segue duas formas, “a primeira delas é a leitura de trabalhos empíricos considerados exemplares, e a segunda, a “feitura”, ou seja, pôr a mão na massa e ir a campo” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 41). No entanto para alcançar os objetivos específicos realizaram-se diversas ações e procedimentos de coleta de dados, dentre elas foram: análise de fontes documentais referentes à legislação; pesquisa em sistemas e sites disponibilizados pela instituição em estudo e levantamento de dados com a aplicação de entrevistas e observação *in loco* do entrevistador. O Quadro 05 relaciona os objetivos específicos propostos com as respectivas ações a serem seguidas para sua execução.

Quadro 05: Objetivos e ações de impacto

OBJETIVOS	AÇÕES
Identificar como é realizado o planejamento dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino do Campus - PM;	Levantamento de dados com a aplicação de entrevistas, análise documental e observação <i>in loco</i> do entrevistador
Descrever como ocorre o gerenciamento orçamentário nos departamentos didáticos de ensino do Campus - PM;	Levantamento de dados com a aplicação de entrevistas, análise documental e observação <i>in loco</i> do entrevistador
Verificar de que maneira é realizado o controle dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino do Campus - PM;	Levantamento de dados com a aplicação de entrevistas, análise documental e observação <i>in loco</i> do entrevistador

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A obtenção de dados em documentos serviu para contextualizar de maneira geral as características dos departamentos inseridos na estrutura organizacional do Campus, os chefes de departamento ofereceram uma série de documentos para consulta, disponibilizados no SIE, com informações sobre orçamento, alunos, professores, salas de aula e laboratórios de seus respectivos departamentos.

Esses documentos possibilitaram uma melhor caracterização dos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões, para tanto foram inseridos gráficos de informação, modelos tipo *pizza*, com finalidade de viabilizar a ilustração dos dados. Além

disso, desenvolveram-se figuras tipo nuvens de palavras com elementos chaves, colhidos das sugestões dos entrevistados. Para elaboração dos gráficos e figuras, foi utilizado o *software* R.

A observação foi realizada durante o contato com os entrevistados, antes, durante e depois do encontro para a entrevista de cada participante. As informações foram descritas em uma agenda de acordo com o assunto específico e relato observado. Cabe salientar que o pesquisador já havia tido contatos anteriores com o orçamento público da instituição, com participação nas funções inerentes ao cargo em que atua, o que contribuiu para um melhor entendimento dos dados na pesquisa.

O local de investigação foi o Campus em Palmeira das Missões, um dos campi da UFSM fora da cidade de Santa Maria. O período estudado refere-se ao exercício de chefia por parte dos entrevistados no ano financeiro 2015, porém com atualizações de dados e informações sobre os departamentos do corrente ano, pois realizou-se o estudo dentro do contexto atual, social, econômico e financeiro. A seguir apresenta-se a metodologia das entrevistas.

3.3.2 Metodologia das entrevistas

Lakatos e Marconi (2010) definem a entrevista como um encontro entre duas pessoas com a finalidade que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, por excelência é considerada um instrumento de investigação social. É uma técnica eficiente para obter dados em profundidade. É também “muito flexível, já que possibilita esclarecer o significado das perguntas e adaptar-se mais facilmente às pessoas e às circunstâncias em que é realizada” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p.63)

Quanto à classificação das entrevistas foi utilizada a entrevista semiestruturada. Neste tipo de entrevista o entrevistador se baseia em questões específicas, tem liberdade e desenvolve as situações nas variadas direções que considerar adequada, a entrevista ocorre com certa flexibilidade, é uma forma de explorar amplamente as questões, geralmente usam-se perguntas abertas numa conversa informal.

Assim, pretendeu-se obter as respostas de forma livre e espontânea, de maneira que o entrevistado confie na importância da sua participação e fique encorajado a falar. Para complementar as questões das entrevistas foram utilizadas questões abertas do tipo geral e do tipo de opinião: com as questões gerais, iniciadas, por exemplo, com os verbos explicar ou descrever, pretendeu-se obter informações genéricas do entrevistado; enquanto que as

questões do tipo opinião, iniciadas, por exemplo, como “dê sua opinião sobre” procurou-se conhecer atitudes e pensamentos do entrevistado.

Os roteiros foram dirigidos de acordo com os três objetivos específicos: como ocorre o planejamento, de que maneira é realizado o gerenciamento orçamentário e como se desenvolve o controle dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino. O foco principal foram os chefes de departamento, para coletar informações adicionais sobre o tema, ainda foram feitas as entrevistas abertas a um representante da gestão do Campus e a um representante do setor de contabilidade do Campus.

Anteriormente ao início da coleta de dados, um roteiro de questões foi testado, realizando desta maneira um pré-teste ou teste-preliminar, com dois especialistas da área, que já foram chefes de departamento no Campus, no mês de novembro de 2015. Foram feitas algumas modificações nas questões propostas, de forma a facilitar o entendimento dos futuros entrevistados.

De acordo com Lakatos e Marconi (2010), o objetivo do pré-teste é verificar até que ponto os instrumentos de pesquisa podem garantir resultados isentos, apontar falhas, demonstrar possíveis erros, permitindo a reformulação do instrumento definitivo. Com a efetivação desse instrumento supracitado possibilitou-se a retirada de perguntas do roteiro da entrevista com respostas diretas afirmativas (sim) ou negativas (não), possibilitando ao entrevistado todas as condições de esclarecer de acordo com sua experiência os questionamentos levantados sobre o tema em estudo.

O período das entrevistas foi de novembro de 2015 a março de 2016. Foram prestados aos entrevistados os esclarecimentos sobre o conteúdo e objetivos da pesquisa e assegurados a todos os participantes desta investigação a possibilidade de os mesmos desistirem, a qualquer momento, da referida investigação. Todas as entrevistas realizadas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e, posteriormente, transcritas na íntegra. Em todas elas, o pesquisador procurou intervir o mínimo possível, restringindo-se apenas à retomada dos tópicos, quando necessário.

As entrevistas ocorreram no local de trabalho dos entrevistados. Ressalta-se que foram individuais, o que permitiu uma melhor forma de exposição das ideias e percepção das pessoas. O sigilo e o anonimato foram garantidos aos participantes. O tempo de duração das entrevistas foi bastante variado, sendo que a mais curta durou cerca de 21 minutos e, a mais longa, em torno de 49 minutos. Destacou-se nas entrevistas a disposição dos entrevistados em colaborar com a pesquisa, sendo que foi sugerido pelos chefes de departamento que o

pesquisador entrevistasse o gestor do Campus e também o contador do Campus, o que foi posteriormente realizado.

Os entrevistados foram denominados por ordem sequencial em que aconteceram as entrevistas e com suas respectivas atribuições na Instituição. A organização pode ser melhor compreendida através do Quadro 6.

Quadro 6: Legenda dos entrevistados

E1	Entrevistado 1
E2	Entrevistado 2
E3	Entrevistado 3
E4	Entrevistado 4
E5	Entrevistado 5
E6	Entrevistado 6

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

As perguntas formuladas tomaram como base o referencial teórico anteriormente mencionado, destacando-se as teorias de Paludo e Procopiuck (2014), Giacomoni (2012), Kohama (2014) e Maximiano (2011). O conhecimento do pesquisador sobre o tema em estudo também contribuiu para elaboração do roteiro da entrevista. Uma outra importante contribuição foi a pesquisa realizada por Alves (2013) na mesma instituição, cujos estudos foram acerca da gestão orçamentária da UFSM. A seguir apresenta-se a forma de análise dos dados.

3.3.3 Análise dos dados

As entrevistas foram estudadas através da análise de conteúdo, o modelo seguido nessa pesquisa foi o de Bardin (2009). A análise de conteúdo não é considerada um método rígido, não há uma receita com as etapas a serem cumpridas para chegar a conclusões perfeitas. Define-se as fases de análise de conteúdo em: a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos dados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009).

A pré-análise é a fase de organização, na qual escolhe-se os documentos, formula-se as hipóteses e prepara-se o material para análise; na exploração do material se realizam as

tarefas de codificação; por fim, o tratamento dos dados, a inferência e a interpretação se objetiva tornar os dados válidos e significativos (BARDIN, 2009).

De acordo com Bardin (2009) torna-se necessário saber o motivo por que é que se analisa, e explicitá-lo de maneira que se possa saber como analisar, nesse caso, enquadrar a técnica de análise para tratar o material e codificá-lo.

A codificação corresponde a uma transformação – efectuada segundo regras – dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto. (BARDIN, 2009, p.130).

Para Bardin (2009) na maioria dos procedimentos de análise se utiliza o processo de categorização, o qual também foi utilizado nesta pesquisa, pois “a categorização é uma operação de classificação dos elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento” (BARDIN, 2009, p. 145).

De acordo com a autora as categorias são classes que reúnem um grupo de elementos, unidades de registros no caso da análise de conteúdo, agrupados por características comuns e sob um título genérico. Esse é um típico processo estruturalista e comporta duas etapas: “o inventário: isolar os elementos; a classificação: repetir os elementos, e, portanto, procurar ou impor certa organização às mensagens”. (BARDIN, 2009, p.146).

Após a leitura de todo o conjunto de entrevistas, processou-se a derivação das categorias, ou seja, das iniciais, passando pelas intermediárias, até chegar às finais. Na primeira análise do material coletado encontraram-se duzentos e vinte e cinco unidades de significado (APENDICE B) e, após outra verificação, agrupou-se unidades com significados semelhantes e pertinentes a um mesmo tema, resultando oitenta unidades de significados.

Com base em uma nova análise e classificação das unidades de significado foram encontradas 19 (dezenove) categorias iniciais. Estas categorias conduziram a um primeiro nível de interpretação, denominadas categorias intermediárias, que provêm do reagrupamento progressivo, com uma homogeneidade mais fraca, em menor número em mais ampla.

Estas, por sua vez, levaram a um segundo e último nível de interpretação, denominadas categorias finais, que encerram em si a possibilidade de se interpretar e compreender de forma mais representativa o presente estudo.

De acordo com Bardin (2009) a categorização compila as unidades de registros a partir da lógica do senso comum, da correspondência entre a significação e a orientação teórica do pesquisador. A referida autora indica a probabilidade de uma categorização com

categorias a *priori*, indicadas pelo referencial teórico e com categorias a *posteriori*, após análise das entrevistas, forma utilizada neste trabalho.

É importante salientar que “geralmente as categorias terminais provêm do reagrupamento progressivo de categorias com uma generalidade mais fraca” (BARDIN, 2009, p. 147) e todas as categorias buscaram seguir os princípios sugeridos pela autora, pois um conjunto de categorias devem possuir as qualidades quanto à exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e produtividade em relação às unidades de significados.

Neste capítulo foram expostos e delineados os procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa, no próximo capítulo será apresentada a análise e discussão dos resultados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa. Primeiramente destaca-se a caracterização dos departamentos didáticos de ensino, com finalidade de situar o leitor ao ambiente pesquisado. Em seguida foram evidenciados a descrição dos resultados do processo de categorização, destacam-se a seção das categorias iniciais, a seção das categorias intermediárias e a seção das categorias finais. A seguir apresenta-se a proposta de planejamento dos gastos públicos, através do esquema analítico de planejamento. E, por fim discorre-se sobre as sugestões dos entrevistados quanto ao tema abordado.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DEPARTAMENTOS DIDÁTICOS DE ENSINO

O antigo Centro de Educação Superior Norte/RS, considerado a nona unidade universitária da UFSM, foi criado no ano de 2005 para promover a interiorização do ensino superior gratuito e de qualidade, era distribuído em duas áreas físicas: uma na cidade de Frederico Westphalen-RS e outra em Palmeira das Missões-RS, sendo que neste último, são ofertados os cursos de: Administração, Ciências Econômicas, Enfermagem, Ciências Biológicas, Nutrição e Zootecnia.

Atualmente o Campus Palmeira das Missões, desmembrado do CESNORS no ano de 2015, possui em sua estrutura administrativa: Direção, Secretaria do Campus, Secretaria Administrativa, Órgãos Suplementares Setoriais e Departamentos. O estudo de caso no Campus Palmeira das Missões foi nos departamentos de: Alimentos e Nutrição (DANUT), Administração (DA), Ciências da Saúde (DCS), Ciências Econômicas (DCE) e Zootecnia e Ciências Biológicas (DZCB).

A administração e coordenação das atividades da UFSM são definidas em três níveis: “Superior – Reitoria e Conselhos Superiores; Intermediários – Unidades e Órgãos Suplementares; Inferior – departamentos” (UFSM, 2014b, p.6). Segundo os Princípios e Normas de Organização, do Estatuto da Universidade, a UFSM organizar-se-á com observância na “estrutura orgânica, com base em departamentos reunidos em unidades coordenadas setorialmente” (UFSM, 2014b, p.5).

Nesse sentido, o referido Estatuto define, “o departamento, indivisível em sua organização, será a menor fração da estrutura universitária” (UFSM, 2014b, p.15), sendo chefiado por um professor, designado e nomeado pela direção da unidade universitária, eleito

pelos docentes lotados no departamento. O colégio departamental, presidido pelo chefe de departamento é órgão de deliberação dos assuntos de natureza coletiva do departamento.

De acordo com o Regimento Interno (2005) ao chefe de departamento, dentre outras responsabilidades, incumbe coordenar a elaboração do plano anual de atividades e fazer o controle das dotações orçamentárias vinculadas ao departamento. Além disso, o chefe tem como atribuição presidir o colégio departamental para, entre outras, aprovar o plano de aplicação de recursos destinados ao departamento.

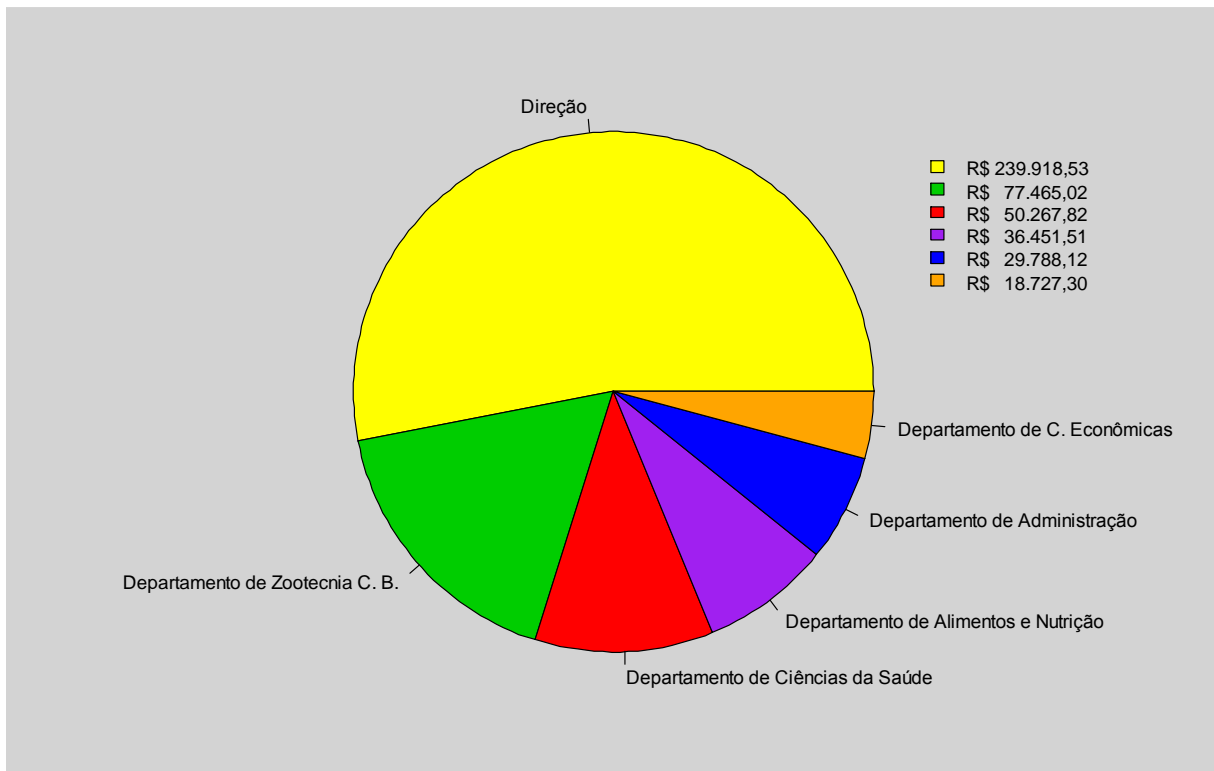
Após pesquisas nas atas dos departamentos do Campus no corrente ano, verificou-se não haver um plano de aplicação de recursos por parte dos departamentos. O que se apresentou foram definição quanto a compras e empenhos com os recursos orçamentários, definição dos gastos e também opiniões sobre os critérios para divisão dos recursos entre os departamentos.

Através dos dados contidos nos documentos coletados e por meio dos dados fornecidos pelas entrevistas, procurou-se descrever inicialmente as características dos departamentos didáticos de ensino no Campus Palmeira das Missões para disponibilizar ao leitor a distribuição orçamentária e a atual estruturação dos referidos departamentos quanto aos professores, alunos, salas de aula e laboratórios.

Apresenta-se na Figura 11 os valores orçamentários disponibilizados para a unidade gestora, Campus Palmeira das Missões. A distribuição orçamentária no Campus Palmeira das Missões seguem critérios específicos adotados e deliberados pelo colegiado do Campus. Salienta-se que compete a Direção do Campus “praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos” (UFSM, 2005, p.5) do Campus.

Os recursos orçamentários no Campus se dividem em três rubricas: custeio; capital; diárias e passagens. Para alocação dos recursos aos departamentos levam-se em consideração alguns critérios internos para distribuição, como segue: número de alunos (percentual de 25 por cento); titulação dos professores (percentual de 25 por cento); carga horária de disciplinas práticas com uso de laboratório (percentual de 35 por cento); número de disciplinas teóricas (percentual de 15 por cento). Calcula-se o valor de acordo com os percentuais para os departamentos em cada rubrica independente, o resultado se obtém com o valor total do orçamento por departamento e os valores discriminados nas rubricas de custeio, diárias e passagens, capital (UFSM, 2014c).

Figura 11: Distribuição de recursos por departamento



Fonte: Elaborado pelo autor (SIE, 2016).

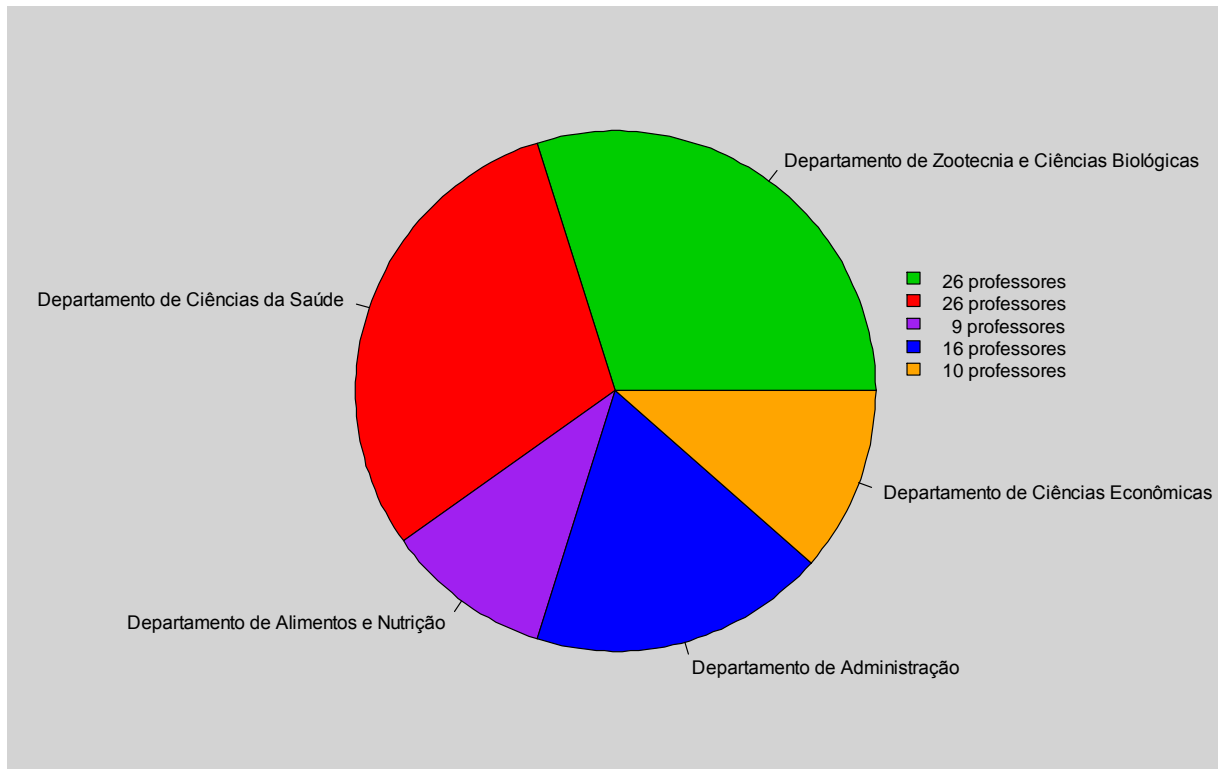
As apresentações desses valores servem de exemplificação dos parâmetros que os chefes dos departamentos se deparam ao tratarem deste assunto e confrontar, desta maneira, com as necessidades e demais atividades inerentes aos departamentos. Ressalta-se ainda que existe uma subdivisão entre rubricas, a qual define em qual modalidade de gasto público é possível realizar a despesa.

Segundo Regimento Interno (2005) da unidade gestora, antigo CESNORS-PM, atual Campus Palmeira das Missões, estabeleceu-se em reuniões do colegiado do Campus que se manteriam as mesmas distribuições do orçamento entre a direção e os departamentos. A direção do Campus usufrui de quarenta por cento (40%) dos recursos do orçamento, enquanto que os departamentos fazem a divisão dos restantes sessenta por cento (60%) do orçamento do Campus.

Após a apresentação da distribuição orçamentária passou-se a destacar os professores lotados em cada departamento (Figura 12), pois na visão dos chefes muito de suas atividades é em função dos professores, “provavelmente em 2016 chegarão dois professores e eu pretendo que esses dois professores que estão chegando recebam tudo zero, como eu recebi

quando cheguei a dez anos atrás” (E 1). Além disso, existe a relação interpessoal, “a gente também percebe que tem professores mais proativos e aí sim aqueles que sempre tão solicitando e mostram que tão trabalhando” (E 1), que também deve ser observada.

Figura 12: Número de professores por departamento



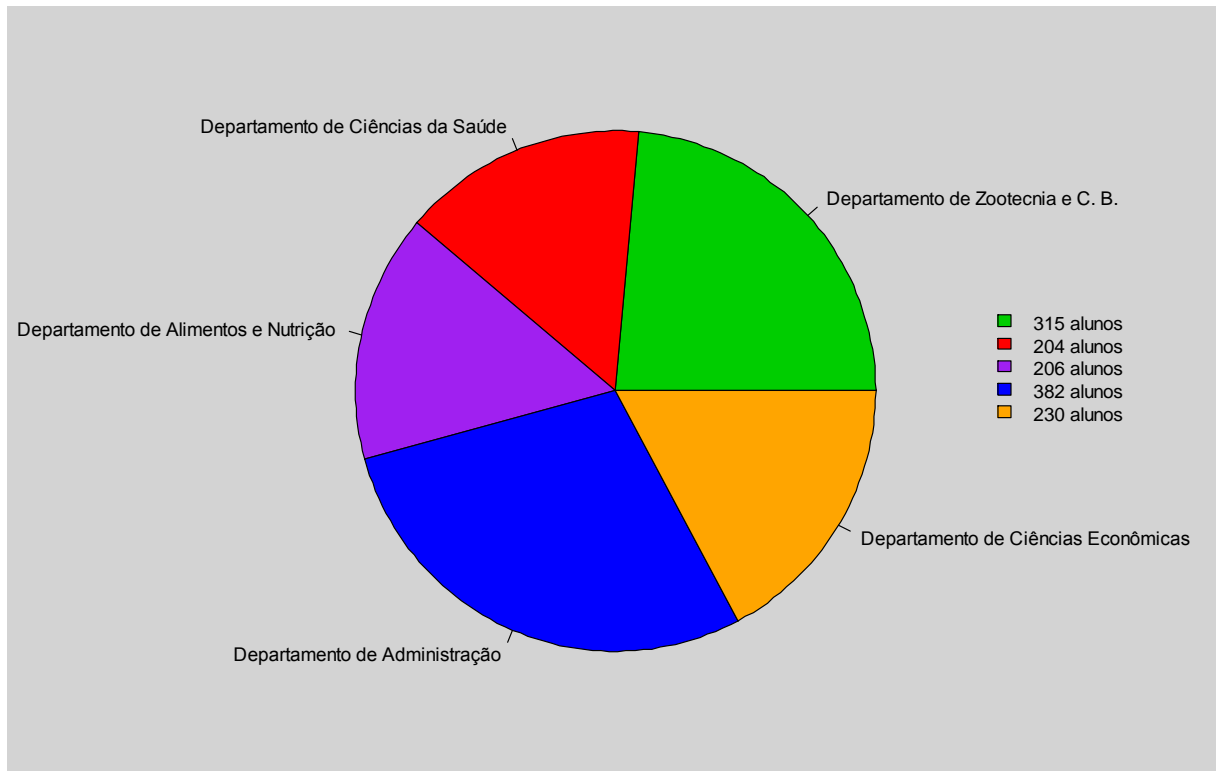
Fonte: Elaborado pelo autor (SIE, 2016).

Os professores lotados no DCS, DANUT, DA e DCE atendem aos cursos de enfermagem, nutrição, administração diurno e administração noturno e ciências econômicas respectivamente, enquanto os professores lotados no D Z CB atendem aos cursos de zootecnia e ciências biológicas. Percebe-se que em sua maioria os chefes de departamentos têm sob sua responsabilidade professores de áreas específicas do departamento e curso, enquanto apenas um departamento tem sob sua atribuição professores referentes a dois cursos distintos.

Outro aspecto importante é o número de alunos por departamento (Figura 13), pois se considera um dos critérios para a distribuição dos recursos entre os departamentos no Campus. Além disso, o desempenho das atividades dos alunos na Instituição observa-se como uma preocupação constante, conforme relata o chefe de departamento entrevistado, “em média

cada semestre a gente tem trinta alunos para fazer estágio, porque eles têm dois semestres para fazer três estágios, fazem dois num semestre e um no outro então em média a gente tem trinta alunos fazendo estágio” (E 2).

Figura 13: Número de alunos por departamento



Fonte: Elaborado pelo autor (SIE, 2016).

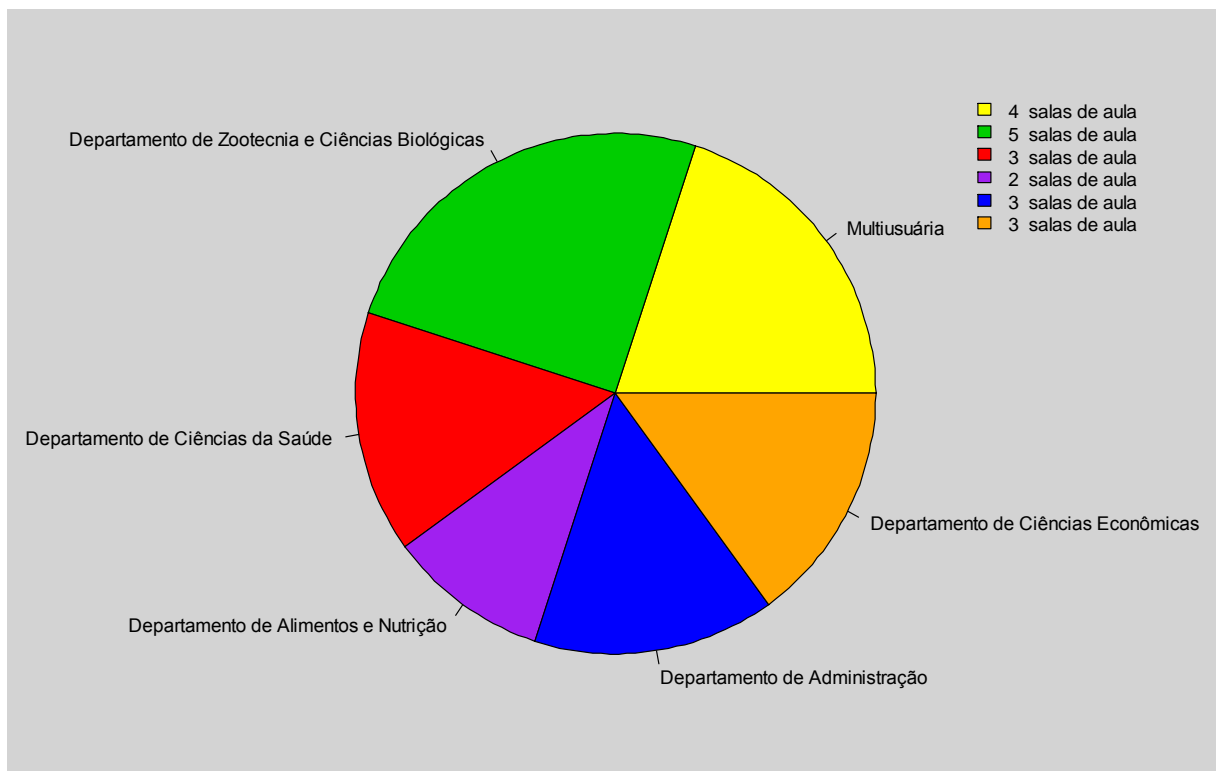
Essencial é a abordagem, do aspecto financeiro, sobre os alunos, levando-se em consideração as regras da Instituição, situação em que o entrevistado ressalta “de acordo com alguns critérios que é o IDR, considerando também o número de alunos” (E 3) fato que reitera a importância da frequência e permanência de alunos nos respectivos cursos e, complementando essa linha de pensamento, outro entrevistado fala da necessidade de “provê com algum recurso que os alunos vissem algumas questões práticas” (E 5), dessa forma oferecendo aulas práticas nas disciplinas com propósito de tornar o curso mais competitivo e atrativo na visão dos próprios discentes.

Os alunos estão matriculados, em seus respectivos cursos, em sua maioria pertencem ao departamento de administração, seguido no departamento de zootecnia e ciências

biológicas. Na sequência no departamento de ciências econômicas e finalizando praticamente com o mesmo número de matriculados os departamentos de alimentos e nutrição e enfermagem.

De acordo com Regimento Interno do Campus (2005) incumbe aos chefes de departamento a coordenação e supervisão das atividades e suas dependências, nesse caso incluem-se as salas de aula (Figura 14).

Figura 14: Salas de aula por departamento



Fonte: Elaborado pelo autor (SIE, 2016).

Além dos professores, alunos, o chefe de departamento incumbe-se das salas de aula, desde o ensalamento para as disciplinas até a disponibilidade de estrutura para que sejam ministradas as aulas, conforme descreve o entrevistado “quando assumi, as salas de aula, já verifiquei: possuem cadeiras, possuem cortinas, possuem *datashow*, então as salas de aulas estavam digamos assim cobertas, né” (E 3), da mesma forma a opinião do chefe segue “eu sempre fui de acordo em comprar cadeiras estofadas para as salas de aula, aí é uma questão

que é decidida no departamento, né, mas nunca sobrou dinheiro para isso” (E 3), justificando a importância referente as salas de aulas, nas opiniões dos chefes de departamento.

Na disposição apresentada cinco salas de aula ficam a cargo da chefia do departamento de zootecnia e ciências biológicas, três salas de aula ficam a cargo da chefia do departamento de ciências da saúde, duas salas de aula ficam a cargo da chefia do departamento de alimento e nutrição, três salas de aula ficam a cargo da chefia do departamento de administração, três salas de aula ficam a cargo da chefia do departamento de ciências econômicas.

Neste caso, caracteriza-se também o compartilhamento de estruturas, quatro salas de aula são multiusuárias, ou seja, no mínimo dois cursos de departamentos distintos utilizam essas salas em horários diferentes, ficando sob supervisão de dois ou mais chefes de departamento.

Além das salas de aula, incumbe aos chefes de departamento coordenar e supervisionar os laboratórios (Figura 15). Como relata o entrevistado “a maioria dos laboratórios são usados mais para aulas do que pra pesquisa, o departamento que banca” (E 2).

O departamento de alimentos e nutrição possui os seguintes laboratórios em sua estrutura: Centro de Manutenção de Animais de Experimentação, Laboratório de Alimentos Funcionais (em construção), Laboratório de Análise Sensorial, Laboratório de Apoio à Nutrição, Laboratório de Avaliação Nutricional, Laboratório de Técnica Dietética.

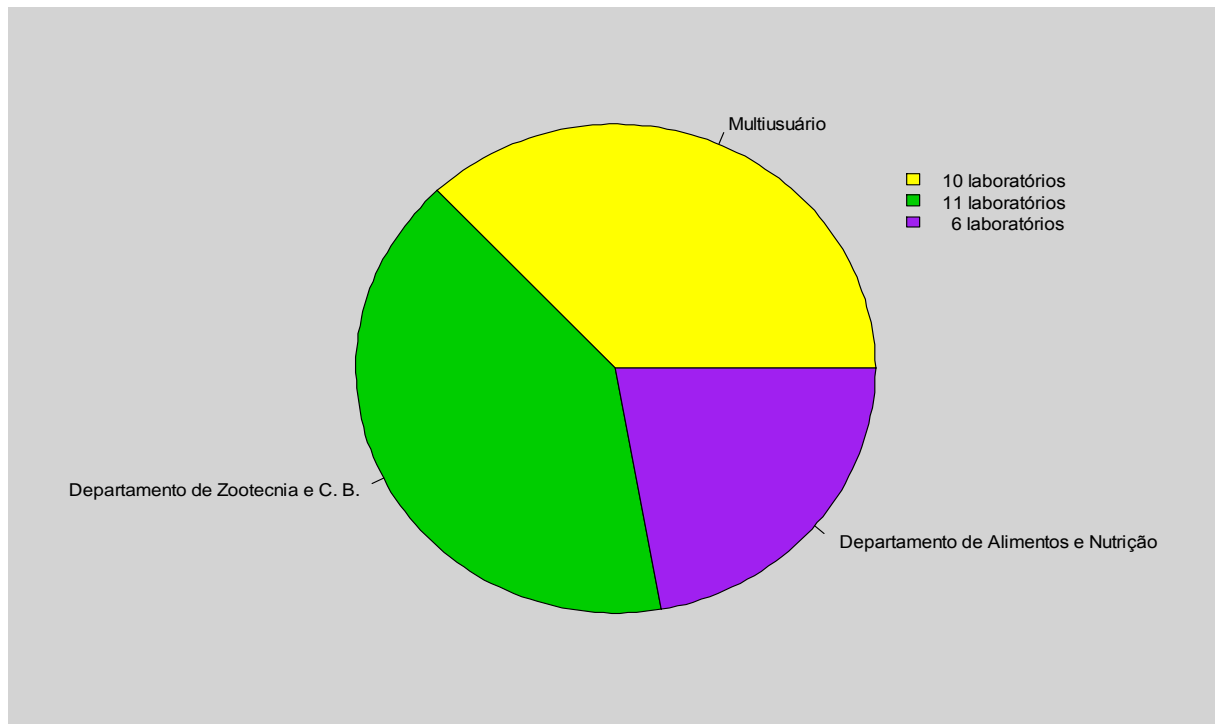
A distribuição dos laboratórios multiusuários refere-se aos seguintes laboratórios: Laboratório de Lupas, Laboratório de Microscopia da Biologia, Laboratório de Tecnologia de Produtos de Origem Animal Laboratório de Zoologia e Ecologia, Laboratório de Reprodução Animal, Laboratório de Bem Estar Animal, Laboratório de Estudos da Interface Planta Animal, Laboratório de Ensino, Laboratório de Genética Evolutiva, Laboratório de Imunologia, Laboratório de Botânica.

Em outra intervenção o entrevistado complementa,

a gente quando ordena um recurso para um laboratório indiretamente você está fornecendo a um setor que é gerenciado por alguém, por um professor, um colega, teoricamente quando você faz esse planejamento, em investir em um setor, em um laboratório, você está prevendo que esse recurso vai te proporcionar o que: uma melhoria nas condições pras aulas práticas e projetos de pesquisa e extensão (E 5).

Segundo relato supracitado destaca-se a importância em disponibilizar recursos para o devido funcionamento dos laboratórios e as melhorias desejadas que possam proporcionar no andamento das atividades na Instituição.

Figura 15: Laboratórios por departamento



Fonte: Elaborado pelo autor (SIE, 2016).

Enfim, o departamento de zootecnia e ciências biológicas possui os seguintes laboratórios em sua estrutura: Laboratório de Anatomia Humana/ Animal/ Histotecnologia, Laboratório de Enfermagem, Laboratório de Informática, Laboratório de Informática Multiusuário, Laboratório de Microscopia, Laboratório de Química, Centro de Estudos Microbiológicos, Laboratório de Bioquímica, Laboratório de Bromatologia, Laboratório de Análise de Leite.

Nesta seção, verificou-se na observação *in loco*, que a base de todo gasto público do departamento concentra-se em atendimento aos professores, estágios dos alunos, salas de aula e aulas práticas em laboratórios. Na seção seguinte apresentam-se informações sobre o processo de derivação das categorias iniciais.

4.2 CATEGORIAS INICIAIS

Inicialmente nesta primeira fase de análise foram encontradas duzentas e vinte e cinco (225) unidades de significado (APÊNDICE B) de acordo com as entrevistas com aos chefes de departamentos, gestor e contador do Campus. Em seguida, foram agrupadas as palavras de

conteúdo ou significados semelhantes e pertinentes ao mesmo tema, resultando em oitenta (80) unidades de significado (Quadro 7), dando suporte ao início da primeira fase de análise.

Quadro 07: Unidades de significados

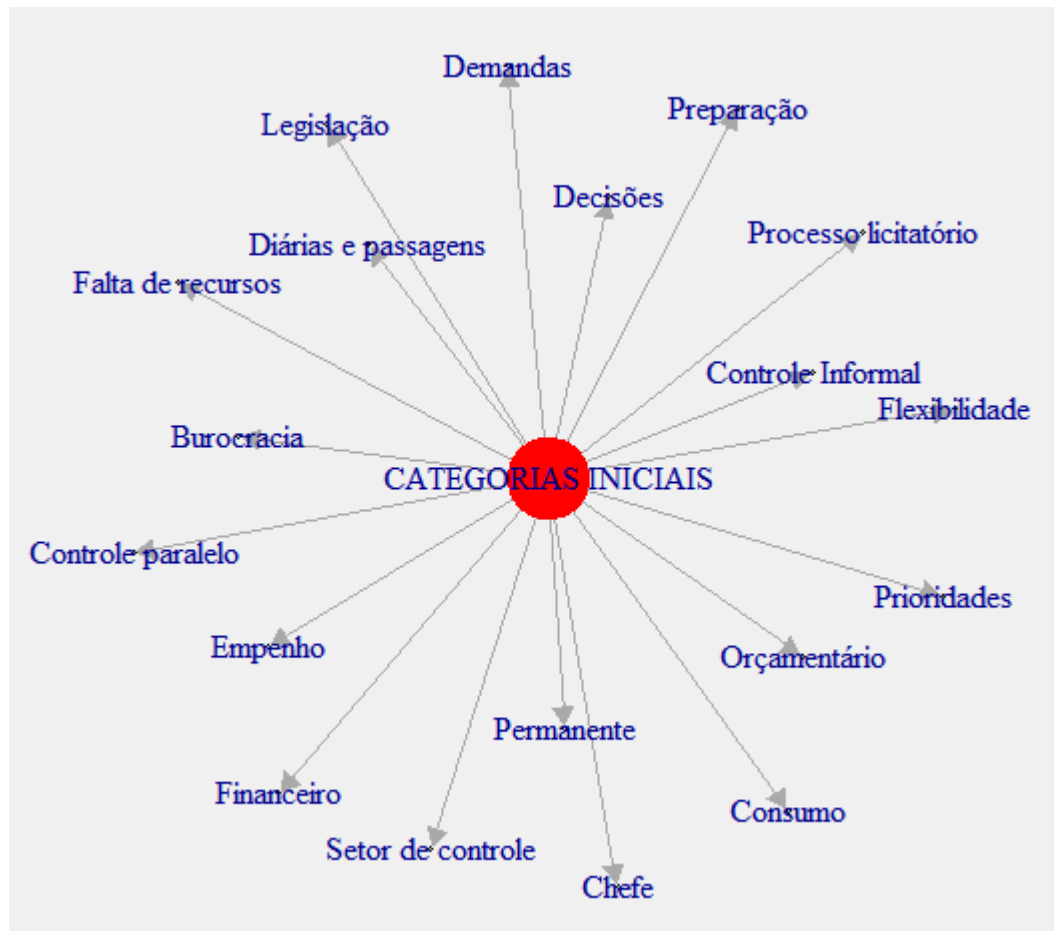
UNIDADES DE SIGNIFICADOS				
Almoxarifado	Consumo	Estratégia	Licitação	Prioridade
Alunos	Contador	Estrutura	Limitante	Problemas
Anotação pessoal	Controle informal	Excel	Lista de material	Processo licitatório
Atividades	Controle paralelo	Experiência	Manutenção	Professores
Aulas práticas	Custeio	Falta de recursos	Material permanente	Reagentes
Autonomia	Decisão	Financeiro	Mesas	Recursos
Burocracia	Demanda	Flexibilidade	Mobiliário	Registro de preços
Campus	Departamento	Fornecedor	Monousuários	Restrição
Capital	Despesa	Gerenciar	Multiusuário	Reunião
Centro	Diárias e passagens	Humano	Necessidades	Rubricas
Chefe	Disciplinas	Informação	Orçamentário	Setor de controle
Colegas	Distribuição	Informal	Permanente	Solicitação
Complementação	Empenhos	Institucional	Planejamento	Suprimentos
Comprar	Ensino	Investimento	Planilha	Unidade
Configuração	Equipamentos	Laboratórios	Preparação	Universidade
Consertar	Estatuto	Legislação	Previsão	Visitas técnicas

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Após o exame do material coletado, considerou-se um conjunto de categorias iniciais, que surgiram no transcorrer das entrevistas, desenvolvidas após análises que permeavam fortemente entre as opiniões e respostas dos entrevistados, apresentados na Figura 16.

A disposição das categorias são as seguintes: prioridades, demandas, decisões, legislação, diárias e passagens, consumo, permanente, orçamentário, financeiro, empenho, preparação, chefe, flexibilidade, processo licitatório, falta de recursos, burocracia, controle informal, controle paralelo, setor de controle.

Figura 16: Categorias iniciais



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

De forma melhor situar o leitor, apresentam-se as categorias iniciais, partindo-se de pequenos extratos coletados nos depoimentos das entrevistas.

4.2.1 Prioridades

Os entrevistados foram questionados a respeito de como ocorre o planejamento no âmbito de cada departamento e um dos principais aspectos levantados pelos chefes foram inicialmente estabelecer as prioridades.

Segundo Paludo e Procopiuck (2014) a formalização do planejamento de acordo com as prioridades, pois os recursos são limitados e as necessidades podem ser ilimitadas. Nos depoimentos observam-se os relatos “o departamento tem prioridades [...]” (E 1), “o maior impacto no departamento é [...] é a prioridade, também a questão é fechar isso e a partir disso

a gente vê o que pode buscar além” (E 2), “em virtude da prioridade [...]” (E 3), “nós temos que estabelecer as prioridades e dar [...]” (E 4).

A afirmação dessa categoria passa pelo entrevistado “o planejamento se dá por prioridade: [...] não tem pra onde correr.” (E 5) e acaba destacando o estabelecimento das prioridades, “aí pra atender as disciplinas mais que vinte ou vinte e cinco laboratórios ou setores então tu imagina, tu tem que pegar um orçamento de dez, quinze, vinte, trinta mil e estabelecer uma prioridade.” (E 5). Verificou-se na observação *in loco*, que os chefes de departamento se utilizam das prioridades como unidade de maior relevância nas ações para o encaminhamento dos gastos públicos.

4.2.2 Demandas

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014) a função de planejamento na administração pública envolve as crescentes demandas dos cidadãos. Nesse sentido os chefes de departamento levam em consideração muito em função das demandas dos professores para desenvolver seu planejamento. O entrevistado E1 esclarece que utiliza como parâmetro para o planejamento “ [...] a demanda dos professores”. Nesta mesma linha, o entrevistado E3 expôs que utiliza “[...] o que é consenso, o que a gente mais ou menos começou a combinar né, na época que eu assumi nós tínhamos as demandas dos professores, as coisas que precisavam ser feitas”.

Outro entrevistado também afirmou o aspecto de atender as demandas dos professores como uma maneira de planejar os recursos.

O que geralmente se fazia, se fazia uma previsão em cima de gastos ou demandas específicas de professor, ou seja, a gente dividia o recurso dentro do número quantitativo de professores e cada professor dentro de uma faixa financeira fazia seus pedidos (E 5).

Verificou-se na observação *in loco*, que os gestores consideram os pedidos e demandas, especificamente elencadas pelos professores, pelo motivo destes desempenharam suas atribuições e funções na Instituição.

4.2.3 Decisão

A questão da decisão se evidenciou nos mais diversos depoimentos dos entrevistados, ficando nítido que a forma de decisão mais adotada pelos chefes foi em reuniões do próprio

departamento. Na fala do entrevistado “as decisões são conjuntas, por exemplo, um determinado equipamento que duas professoras precisavam tinha um único equipamento e elas solicitarem que teria que ter mais, isso leva-se pras reunião de departamento” (E 2), em outra abordagem, “todas as decisões eram tomadas de formas colegiadas, nós levávamos pro departamento os valores que tinha e elencava nossas prioridades então” (E 4).

O entrevistado afirmou sobre a maneira que os departamentos tomavam suas decisões, “as definições sobre o destino do recurso eram centradas em reuniões e homologadas pelo departamento” (E 5). Em outro depoimento, entrevistado destaca também a maneira que os departamentos tomavam suas decisões. “Não, é assim, é tudo definido em reuniões de colegiado no departamento, e aí no início do ano eles já sabem o que eles querem comprar, aí chega o recurso, na semana que vem já tem todos os empenhos, ficam só com a raspinha ali mesmo, pra manter” (E 6).

Apesar das atribuições inerentes à função de chefe de departamento possibilitarem que o mesmo adote decisões centralizadoras, verificou-se na observação *in loco*, que as decisões quanto a execução dos gastos são definidas em reuniões no colegiado do departamento, as quais tem caráter soberano, respeitando o que prevê o regimento interno do Campus.

4.2.4 Legislação

Para Matias-Pereira (2012) a utilização do processo de planejamento através de técnicas e metodologias tem como finalidade auxiliar as organizações e instituições, porém sofre uma forte influência da legislação. Nesse sentido, os chefes veem a legislação como determinante para o planejamento nos gastos do departamento, existe uma determinação prévia naquilo que pode ou não gastar.

As rubricas também já vêm determinadas, tanto por cento do orçamento deve ser gasto ou utilizado com o custeio, tanto por cento do orçamento diárias e passagens e tanto por cento do orçamento com material permanente (E 1).

O orçamento vem para a Universidade, mas ele não vem todo dinheiro de uma vez só, então existe uma previsão, vem uma previsão orçamentária tu segue a legislação, o que pode gastar em cada rubrica (E 3).

O entrevistado confirma a ideia da forma determinada em manusear o orçamento dentro daquilo que foi definido: “basicamente na verdade tínhamos as três grandes rubricas

pra definir, que não são grandes é uma miséria, que já vem determinada e temos que seguir” (E 5).

Outro entrevistado destaca em sua entrevista como o gasto público está definido pela legislação, associado em suas particularidades específicas, “agora não, eles devem seguir a legislação, as rubricas já vêm prontas, o gasto público tem suas peculiaridades previstas em lei” (E 6).

Verificou-se na observação *in loco*, desta categoria, a preocupação dos chefes de departamento em realizar as atividades de acordo com o que prevê a legislação, em especial nas rubricas distribuídas pelo orçamento da Universidade, assim definidas para realização dos gastos públicos.

4.2.5 Diárias e passagens

Quando questionados sobre o gerenciamento no âmbito de seus respectivos departamentos, os chefes destacaram a categoria diárias e passagens, pela sua abrangência e importância no desenvolvimento das atividades dos cursos, em função dos estágios e aulas práticas dos alunos.

Eu tenho 6 grupos que fazem, hum, eu tenho 6 professores que tenho que levar para lá, diárias de 4 dias e meio para seis professores, isso acaba dando um impacto bastante grande, assim na verdade, nessa semana em Santa Maria é bastante utilizada pelos grupos, de tarde no HUSM e pela manhã fazem visitas técnicas nos restaurantes, que aqui não tem. Em média cada semestre a gente tem 30 alunos para fazer estágio, porque eles têm 2 semestres para fazer 3 estágios, fazem 2 num semestre e 1 no outro então em média a gente tem 30 alunos fazendo estágio a supervisão de estágio o professor tem que ir nesse lugar, então a gente gasta com diárias e com deslocamento (E 2).

Esta categoria é importante para o funcionamento das ações no departamento, pois, “com relação aos estágios a gente faz estágio em Santa Rosa, Três Passos, Ronda Alta, Palmeira das Missões, Ijuí e Santa Maria, nós distribuimos alunos nessas diferentes localidades” (E 4).

O entrevistado destaca como “que é difícil tu rachar ou dividir um dinheiro de diária de igual porção pra todos os professores” (E 5). Outro relato sobre as diárias transporte e passagem: “tu tem que ter aquele valor correspondente sob pena da disciplina não acontecer, esse é o mais agudo das rubricas do orçamento é esse” (E 6), ou seja os estágios e algumas práticas dependem da disponibilização das diárias passagens.

Nesta categoria, diárias e passagens, observou-se que os chefes de departamentos levam em consideração as peculiaridades de cada curso, em decorrência da infraestrutura regional para realização de atividades de estágio em outras cidades, pois na sede do Centro não é possível tais atividades por falta de local apropriado.

4.2.6 Consumo

Segundo Paludo e Procopiuck (2014) os itens que se referem aos materiais de consumo de toda a instituição são imprescindíveis para as atividades administrativas e de ensino, o chefe entrevistado em sua fala “refere-se ao gasto operacional, gasto diário, folha de ofício lápis caneta giz porta papel lixeira, caneta para os eventos” (E 3). Outros exemplos ocorrem como segue:

hoje a gente tem uma quantidade maior de aulas práticas que envolve gêneros alimentícios do que a gente tinha dois anos atrás por exemplo isso por si só já fez esse gasto aumentar, embora as aulas trabalham com quantidades mínimas per capita, quantidade por uma pessoa e otimização são várias disciplinas a gente não tem estoque separado por disciplinas, a gente compra açúcar para disciplina 1, açúcar para disciplina 2, abriu o saco enquanto tiver açúcar não vai comprar outro os produtos podem vencer e coisa assim, coisas específicas para aquela aula (E 2).

Kahoma (2014) complementa: são os gastos de natureza operacional, servem para a manutenção e o funcionamento realizados pelas instituições públicas. Relatado dessa maneira pelos entrevistados, “então, esse ano um professor chegou pra mim e disse eu preciso de um computador, o meu estragou como faço para consertar” (E 1). Em outra situação semelhante “se estraga a impressora precisamos consertar” (E 3).

Verificou-se na observação *in loco*, que na categoria consumo, os materiais são provisionados de acordo com a disponibilidade na ocasião, ou seja, segue a lógica de se adquirir o material disponível de acordo com o valor orçamentário, muitas vezes desnecessário, somente para gastar o orçamento e guardar os materiais.

4.2.7 Permanente

Os chefes de departamento expressaram suas opiniões sobre o material permanente e, de acordo com Paludo e Procopiuck (2014), os materiais servem para a modernização e ampliação da capacidade de prestação dos serviços em face, principalmente, de novas tecnologias, conforme segue o relato dos entrevistados.

No início o Centro precisava gastar mais com material permanente nós precisávamos comprar computadores para os professores que foram chegando, mobiliário para os professores que foram chegando, hoje nós temos computadores para todos os professores, é só comprar dois computadores, duas mesas em L, duas cadeiras e um *datashow* (E 1).

De acordo com Kahoma (2014) o propósito é criar novos bens de capital, afirmação que entrevistados concordaram plenamente, “é interessante pro curso sim a gente pode comprar equipamentos” (E 2), “tinha 10 professores, se todos tinham a mesa ou armário né, pra botarem seu computador, basicamente a mesa, computador, impressora e um armário para botar os livros, então se fazia a sala completa” (E 3), “agora o investimento dá pra gente pensar a curto médio e longo prazo dá pra fazer esse escalonamento da compra (E 4).

Verificou-se na observação *in loco*, que os departamentos necessitam do investimento e modernização para aquisição de equipamentos com finalidade de concretizar a locação dos professores, além de ser fundamental para propiciar boas condições na realização das aulas e pesquisas, essenciais para Instituição.

4.2.8 Orçamentário

Segundo Teixeira (2014) cabe a União fazer a descentralização de créditos orçamentários a todos os órgãos públicos, através do SIAFI, sistema controlador e executor do orçamento. O entrevistado exemplificou sucintamente o ciclo da execução orçamentária na Universidade, como segue.

Execução orçamentária o que que é, aprovaram IDR lá em Santa Maria, distribuíram pros Centros, tu tem um orçamento vai executar esse orçamento, como tu executa o orçamento com transferências como falei de UGR pra UGR e com empenhos, beleza, zerou isso daí, fez todas as transferências, todos os empenhos tu completou tua execução orçamentária (E 6).

Além disso, o entrevistado apresenta também a maneira que ocorre o gerenciamento orçamentário por parte dos gestores do Campus, onde “o chefe do departamento só faz a parte orçamentária, a orçamentária, ele executa o orçamento, aí a única coisa ele confere se tá tudo ok recebe o material certifica a nota e deu” (E 6).

Ao ser questionado, a partir de quando se pode executar o orçamento, o entrevistado respondeu que seria após a liberação do IDR, pois a Universidade “só libera o IDR depois que aprovado orçamento federal, tem que definir quanto vem pra universidade pros ministérios, o

projeto de lei normalmente é aprovado no final de março, no final de abril no primeiro trimestre” (E 6).

O encerramento 31 de dezembro, na Universidade internamente vai até 05 no máximo 10 de outubro, porque tu tem que dar o prazo além pra poder cadastrar no SIAFI, porque o empenho do SIE é um rascunho do SIAFI, o que eles vão digitar no SIAFI lá no DCF é espelho do que tá ali no SIE, ou seja, pra digita lá eles imprimem o que tem no SIE e daí vão digitar no SIAFI, daí tem que ter esse prazo maior, no SIAFI é a mesma coisa, pra tu cadastrar o empenho nele, esse ano ainda não encerrou, ele vai normalmente até 30, 31 de dezembro para justamente fazer tudo (E 6).

Por fim o entrevistado apresentou as principais particularidades do orçamento, confirmando o período de encerramento orçamentário, meados de outubro aos departamentos e final de dezembro para Universidade. Verificou-se na observação *in loco*, que o entendimento desta categoria é fundamental para os gestores, em função dos trâmites institucionais.

4.2.9 Financeiro

De acordo com Teixeira (2014) a execução financeira está atrelada a utilização de recursos, ou seja, a movimentação de recursos fica do lado do financeiro, o entrevistado informou o conceito de execução financeira nível departamento.

A execução financeira é o que vem depois disso tá, eu fiz um empenho pra comprar um carimbo, beleza foi lá o empenha cadastrado no SIAFI, tudo o fornecedor entregou esse carimbo aí começa a parte financeira, tu certifica a nota e manda pra liquida aquele recurso orçamentário, ele tá reservado lá no SIAFI tá empenhado e no momento que tu chegou no DCF pra liquidar a nota eles vão tira daquela conta do SIAFI e vão mandar pra conta financeira, ou seja, envolve recurso do tesouro, dinheiro mesmo (E 6).

Segundo Teixeira (2014) apesar das execuções orçamentárias e financeiras estarem vinculadas uma a outra e ocorrem simultaneamente, suas etapas são distintas, o entrevistado relata ainda sobre essa questão: “a financeira é tudo feita por Santa Maria, a parte financeira passa pro DCF lá, mas daí já não envolve nós aqui, lá em Santa Maria” (E 6).

Verificou-se na observação *in loco*, que os gestores devem ter conhecimento sobre os procedimentos referentes a categoria financeiro, tendo em vista a necessidade de gerenciamento durante a execução de determinado gasto público.

4.2.10 Empenho

Segundo Ramos Filho (2012) o pré-empenho é um documento interno de determinada instituição pública e garante o interesse no objeto do processo da licitação por parte de um ou mais setores específicos, conforme afirma o chefe de departamento “para realizar a compra nós aqui temos o poder de fazer o empenho, de que maneira, a gente faz aqui o pré-empenho” (E 3).

Outro entrevistado acrescentou as particularidades a serem observadas internamente no âmbito do departamento, “o início, tudo começa, na tramitação realizada pelo chefe de departamento com o do pré-empenho via SIE, após é feito o encaminhamento ao DCF, e devida formalização do processo no sistema do Governo Federal”.

Para Giacomini (2012) o empenho é o primeiro estágio da despesa, o gestor público somente poderá criar alguma despesa se tiver empenho prévio, nesse sentido percebe-se a preocupação do chefe de departamento quanto a efetivação do empenho, “pro ano que vem a descrição que estão feitas agora vão estar disponíveis e as coisas que estão começando entrar ainda vão valer pro próximo ano e isso vai fazer que se consiga se gastar o recurso, empenhar no primeiro semestre” (E 3).

Verificou-se na observação *in loco*, que a categorização do empenho se justifica por se tratar de um documento legal para efetivar-se a compra pelo ente público. Nos departamentos os gestores iniciam o processo no ato de tramitar o pré-empenho, responsável em alimentar as informações do sistema interno da Instituição. Uma vez que, após todos os trâmites, será lançado no sistema do Governo Federal, para nesta situação consolidar a despesa e gerar a obrigação aos fornecedores, na entrega do produto ou prestação do serviço. Cabe ao gestor que iniciou o processo, receber o produto ou fiscalizar o serviço.

4.2.11 Preparação

Na visão dos entrevistados os cargos administrativos, no caso de chefe de departamentos, ocupados pelos docentes da Universidade possuem algumas peculiaridades conforme segue:

a grande maioria dos professores que hoje ocupam cargos administrativos na universidade não tiveram, não receberam nenhum treinamento para isso, específico para isso e não são de áreas afins por exemplo eu nunca tive nenhum, não tem na universidade preparo para trabalhar com números, orçamento, vai aprendendo conforme as necessidades vão surgindo, vai indo atrás da informação dos colegas

que são da área com outros chefes mais experientes daquela coisa toda, a gente vai aprendendo mais aí quando a gente está bom nisso depois de dois anos ou quatro anos no máximo troca, aí entra um que começa do zero porque normalmente são cargos que são ocupados por aqueles que não ocuparam onde existe isso é sempre um limitante (E 1).

Para o entrevistado aliam-se ainda outros fatores também,

tu tem um componente político fortíssimo por trás e hoje grande parte dos chefes do departamento são eleitos por exclusão, ou seja, quem nunca foi, ou seja, a pessoa que entra já entra com uma certa, e tudo isso são desafios, o orçamentário é apenas um (E 5).

Por fim, relata o que acontece destacando exemplos que ocorrem nos departamentos,

porque o que vai acontecer, como é mais de um departamento, vai ter departamento x ali que se organizou antes, que já executou todo o orçamento e que precisa de mais e o outro ali que fica pedalando, pedalando e daí tu não pode utilizar aquele recurso porque é daquele que é enrolado (E 6).

Verificou-se na observação *in loco*, que a participação na função de chefia no departamento carece de preparação, normalmente o preparo é individual, de acordo com a experiência adquirida durante o exercício do cargo. Considera-se este fato um limitante, o gestor encontra problemas, depara-se com novos desafios, muito por causa da falta de preparação apropriada.

4.2.12 Chefia

Segundo o relato dos entrevistados a chefia possui características em razão do relacionamento com os colegas professores,

aí tu esbarra no lado humano, vamos dizer assim, ou seja, o professor vai receber desde que ele peça, eu não tenho como hábito ir de professor a professor passando uma lista, ó tu precisa disso tu precisa daquilo, não a demanda que chega até mim eu tramito (E 1).

Essa relação chefia e colegas professores é definida de acordo como os próprios depoimentos, como segue: “a partir do momento que o professor recebeu um computador, uma mesa, uma cadeira, e tem uma sala, ele tem condições mínima de trabalho “ (E 1). “eu descentralizei o orçamento, e distribuí á para os professores, como chefe tu pode autorizar “ (E 3). “além disso o chefe do departamento se relaciona com os colegas, é o chefe dos colegas, também tem uma relação política por trás” (E 5).

Verificou-se na observação *in loco*, que a categoria chefia envolve a relação entre os chefes de departamentos e seus colegas, nas mais diversas ocasiões; abrangem questões humanas, políticas e estruturais. A gestão destes aspectos, muitas vezes esbarra no fator orçamentário, de modo a trazer consequências positivas ou negativas nesta categoria.

4.2.13 Flexibilidade

A flexibilidade das rubricas do orçamento destaca-se nas falas dos entrevistados.

Muitas vezes essa falta de flexibilidade impede o bom gerenciamento do recurso, tu é obrigado a gastar aquilo com custeio, é obrigado a gastar aquilo com permanente e nem sempre é a melhor forma de utilizar. Isso é básico, deve ter uma explicação técnica de impedimento, quer dizer mas fazendo uma análise assim fria do meu lado seria importante que tivesse, e pelo que ouço é um problema na maioria dos departamentos essa falta de flexibilidade, esse ano que tive essa dificuldade, sobrou não porque tivemos que gastar tudo mas se eu tivesse essa flexibilidade (E 1).

Para os entrevistados existe um limitante no gerenciamento do orçamento e deve-se aos fatores relatados: “o orçamento é extremamente engessado né”(E 3). Segue o registro, “tu ainda tem a limitação do teu orçamento, se tu consegue abrir essa maleabilidade entre as contas orçamento-custeio-diária é extremamente necessária”(E 3), em outro argumento “esse ano que tive essa dificuldade, sobrou não porque tivemos que gastar tudo, mas se eu tivesse essa flexibilidade eu passava um pouco do recurso de custeio para permanente, faltou permanente” (E 3).

Na fala dos chefes de departamento observa-se a intenção de encontrar uma alternativa para possibilidade de flexibilização das rubricas orçamentárias, nesse sentido, outro entrevistado aborda as possibilidades de mudanças de rubricas no orçamento:

flexibilidade de mudança, só existe uma possibilidade pra mudança de rubrica que é transferência de diárias e passagens pra custeio, o recurso permanente, investimento ele não pode ser mudado, não pode ter mudança de rubrica porque como mesmo falei ele é de investimento (E 6).

Verificou-se na observação *in loco*, que os chefes de departamento possuem visões idênticas sobre a reflexão da categoria flexibilidade. O orçamento tem embasamento legal definido, sua flexibilização tem limitações, apesar de que facilitaria em muito a gestão dos chefes, caso fosse possível alterar rubricas de acordo com suas necessidades, porém não é permitido.

4.2.14 Processo Licitatório

O processo licitatório na UFSM é realizado no DEMAPA e segundo os entrevistados possui algumas restrições, inicialmente quanto à disponibilidade de compra,

quem faz a descrição não é o departamento, é o DEMAPA e aí eles descrevem 100 *datashow*, só que 100 *datashow* para UFSM é uma parte todo mundo compra, então tu fica naquela, espera o recurso, o recurso vem 13 mil para permanente, preciso comprar *datashow* daí vou no pregão não tem nada disponível porque o que tinha no pregão anterior já foi comprado, o pregão atual não foi liberado ainda, tu fica esperando, aí um dia tu esquece de olhar no sistema, justo naquele dia liberaram o pregão e aqueles cara que olharam compraram tudo os 100 *datashow* e aí tem o recurso e não tem o material que já passou (E 1).

Seguem também algumas observações que dificultam os trabalhos dos chefes dos departamentos pelo processo licitatório: “o processo público é meio demorado” (E 1), em outro argumento do entrevistado “tu fica refém de um processo licitatório pra instalar e esse processo por mais rápido que ele seja ele demora 6 meses, tu fica 6 meses na melhor das hipóteses pra instalar” (E 2).

A gente até tem o recurso, mas a gente não tem tal reagente, mas a gente até poderia comprar porque a gente tem recurso, mas ele não foi descrito, assim a gente tem uma dificuldade que talvez o próximo ano não vai acontecer são as descrições, o que pro departamento aconteceu, a gente teve esse ano, a gente não tinha muitas coisas descritas, ano passado esse anotou insistindo muito, as vezes a gente chega numa situação (E 3).

Destaca-se ainda o relato “a gente comprou alguns transformadores 5 ou 6 veio 1 até vim os transformadores e montar toda a estrutura, passou um ano e três meses para o laboratório ser utilizado” (E 3), e por fim, reforça a situação “comparamos no início do ano os armários chegaram no final do ano” (E 4).

Verificou-se na observação *in loco*, que os chefes de departamento manifestaram a categoria processo licitatório, em virtude de alguns problemas ocasionados, muitas vezes por fatores externos do departamento ou da própria Instituição.

No caso no departamento envolve outros setores da Universidade, tanto no Campus como na Reitoria, devido às características operacionais da UFSM. Também fornecedores e prestadores de serviços que podem influenciar ocasionando problemas em virtude: entrega de equipamentos com defeito; ou mesmo atraso de materiais a serem entregues; e, retardamento na execução de serviços ao departamento.

4.2.15 Falta de recursos

Quase unânime foi o relato dos entrevistados quanto à falta de recursos,

um aspecto se refere ao valor que nos mandam e a outra questão é que esses valores não contemplam aquelas necessidades que queríamos, só pra nós termos uma ideia, nós temos aqui no bloco da enfermagem, que é um bloco de pesquisa, nós temos duas salas ainda estão vazias, não tivemos valores orçamentários (E 4).

Seguem os relatos referente a falta de recursos: “o recurso do departamento é determinado não pelo departamento, a gente não tem o quanto a gente precisa e não tem o quanto gostaria de ter, a gente tem o quanto o nosso IDR indica” (E 1). Em outro relato, “esse é um problema de cara, o que fazer para dar conta dessas atividades com o orçamento que vem dentro do Centro, é disponibilizado” (E 2). Ao argumentar o entrevistado afirma “só que como falta dinheiro, fica uma coisa injusta né” (E 3).

Verificou-se na observação *in loco*, que os chefes de departamentos apresentaram uma opinião comum quanto à falta de recursos para desenvolverem suas atividades, não atendendo às expectativas e reivindicações dos cursos. Observa-se neste caso, que a categoria - falta de recursos - é um aspecto relevante no ambiente do departamento, podendo-se afirmar que é o normal; a falta de recursos, está na cultura.

4.2.16 Burocracia

A burocracia é destacada de acordo com os entrevistados “tem um problema quando tu precisa gastar no material, esbarra na burocracia” (E 1).

A gente tem um processo bastante burocrático, ano passado tinha o prazo que a gente tinha pra investir o dinheiro, coincidiu no limite quando apareceu os produtos, que ficaram disponíveis pra compra. Algumas outras coisas que a gente precisava, mas que não estão ainda disponíveis, a gente fez opção por outras, muitas vezes a gente tem problema de não conseguir encaminhar o recurso no primeiro semestre porque não tem as coisas disponíveis ainda (E 2).

Segue os relatos quanto a burocracia “essa parte burocrática do orçamento público está prejudicando demasiadamente o serviço público, é inadmissível”(E 3).

Um dos fatores burocráticos que eu entendo interfere na gestão dos recursos, aquele sistema que quando chega em outubro você tem que estar devidamente encaminhado, então isso pra mim, nosso caso o professor já tem que fazer pedidos de diárias antecipadas aulas práticas e coisa assim tal, isso não inviabiliza mas atrapalha um pouco, uma outra questão com relação a pedido de equipamentos a gente faz o pedido no sistema e tal morosidade, primeiro a gente tem pouco pra investir, aí a

gente investe e tem uma demora muito grande na entrega desse material, mesmo que a gente sabe que existe um tempo hábil de entrega (E 4).

Verificou-se na observação *in loco*, que os gestores também manifestaram nas entrevistas a categoria burocracia. Burocracia na liberação dos recursos, em disponibilidades de compra, em relação aos prazos do sistema orçamentário, e, também nas entregas dos produtos. Esta categoria é importante, pois caso não seja atenuada ou eliminada, ocasiona entraves ou atrasos, desta forma acaba prejudicando o departamento e a Instituição como um todo.

4.2.17 Controle Informal

Os entrevistados chefes de departamento relataram a maneira como exercem o controle:

o controle do recurso eu tenho na minha cabeça, eu já sei que professor não comprou reagente esse ano, vai comprar, é em função da necessidade, eu tenho isso mais ou menos na memória, é o que eu te digo eu não fui preparado para fazer uma planilha. Eu tenho aqui anotado o nome da pessoa a data e o valor, anotação pessoal baseada no acompanhamento que o contador envia mensalmente, acompanhamento do contador e anotações pessoal (E 1).

Assemelha-se a esse processo de controle na seguinte fala: “o controle, o controle mesmo era basicamente, digamos assim, fazendo uma visita fazendo um acompanhamento próximo dos chefes de laboratório” (E 5). Complementando a fala o entrevistado ressalta, “na maioria das vezes o controle era isso, informal, não tinha nenhuma planilha, era muito pelo lado do gestor, tanto eu como na época meu substituto nós fazíamos uma conversa, ouvíamos as reclamações principalmente que viam no colegiado do curso” (E 5).

Verificou-se na observação *in loco*, que a categoria controle informal justifica-se pela afirmação dos chefes entrevistados em realizarem este tipo de controle, com anotações ou mesmo visitas e diálogos com os colegas do departamento.

4.2.18 Controle Paralelo

De acordo com os entrevistados existiam o controle paralelo, conforme segue:

eu faço uma planilha em paralelo do que está saindo, o que acontece muitas vezes assim, eu tenho uma previsão de tantas diárias pra supervisão de estágio de nutrição

clínica, quem são essas pessoas e quantas diárias essas pessoas vão retirar, então conforme essas pessoas vão solicitando eu vou fazendo esse controle, o que acontece a diária que é solicitada nesse mês só entra no orçamento do mês que vem, eu tenho que considerar que a última planilha que eu recebi do contador não tem os últimos custos, mas eu já tenho que saber que tenho que trabalhar com tantos reais a menos que já saiu, porque já foi autorizado, então eu faço uma planilha diária pro professor, uma única planilha que tem o nome de todo mundo, e conforme o professor vai pedindo se é meia diária se é uma diária e meia se quatro diárias e meia aonde que foi, se é supervisão de estágio, então eu mantenho esse controle em paralelo (E 2).

Essa maneira de controle é destacada também pelos demais entrevistados: “planilhas, planilhas do Excel, a gente tem assim como é um departamento de 2 anos, eu tenho essa ideia e algumas colegas de departamento também” (E 2). Em outro relato, “no controle eu continuei montando planilhas habilidade da área” (E 3). Outro entrevistado confirma, “recebia os valores botava na tabela Excel e ia lá, lançando os gastos pra mim ter uma noção assim de valores do que tinha gasto e do que tinha pra gastar” (E 4).

Finalizando o entrevistado destaca o que era realizado pelos chefes de departamento sobre o controle paralelo: “esses departamentos, esse controle paralelo, bate fielmente com esse que a gente faz, eles conseguem controlar lá dentro deles e eles tomam a decisão mais rápido, mais velocidade” (E 6).

Verificou-se na observação *in loco*, que o controle paralelo foi destaque nas respostas de alguns entrevistados e faz-se necessário para o acompanhamento dos gastos públicos, tanto aqueles já executados como aqueles recursos que ainda não tenham sido executados. Observa-se neste caso que depende da habilidade e conhecimento de cada chefe de departamento, para realizar este tipo de controle.

4.2.19 Setor de Controle

O controle de todos os departamentos era realizado de maneira geral pelo setor financeiro do Campus, conforme relato dos entrevistados: “a evolução da utilização do orçamento baseado nas planilhas que o contador nos manda” (E 1). Segue outro relato, “eu tenho a planilha das despesas do departamento que o contador repassa pra gente tem a planilha das despesas de estágio e de aulas práticas” (E 2).

Depois de certo tempo o Centro montou um setor de controle orçamentário, que não lembro o nome do rapaz que fazia, que todo mês final do mês início do mês não lembro bem, mas mensalmente eu recebia um relatório dos gastos, do valor que tinha em saldo, que eu tinha gastado e tinha ainda para se gastar (E 4).

Finalizando outro entrevistado relata suas ações específicas de controle, fornecendo detalhes referente ao contexto dos gastos no âmbito do Campus e também dos respectivos departamentos.

O controle, realmente ele é feito no setor financeiro do CESNORS, que através dessas planilhas aqui, desde combustível, o que foi solicitado em correio, passagens, o controle orçamentário realmente ele é feito por aqui, e uma vez por mês, sempre que é fechado, a gente manda pra eles analisar e ver o que eles ainda podem gastar (E 6).

Verificou-se na observação *in loco*, que na categoria setor de controle os entrevistados afirmaram a melhora no controle ao receberem mensalmente os saldos dos gastos, possibilitando, de maneira garantida, continuidade das ações orçamentárias por parte dos chefes de departamentos. Percebe-se nesta categoria apenas o controle financeiro da execução do orçamento, não havendo relação com o plano de ações dos gastos públicos a ser idealizado no âmbito dos departamentos.

Dessa forma, após as discussões apresentadas sobre as dezenove categorias iniciais, encaminha-se na próxima seção, o novo desdobramento, referente às categorias intermediárias.

4.3 CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS

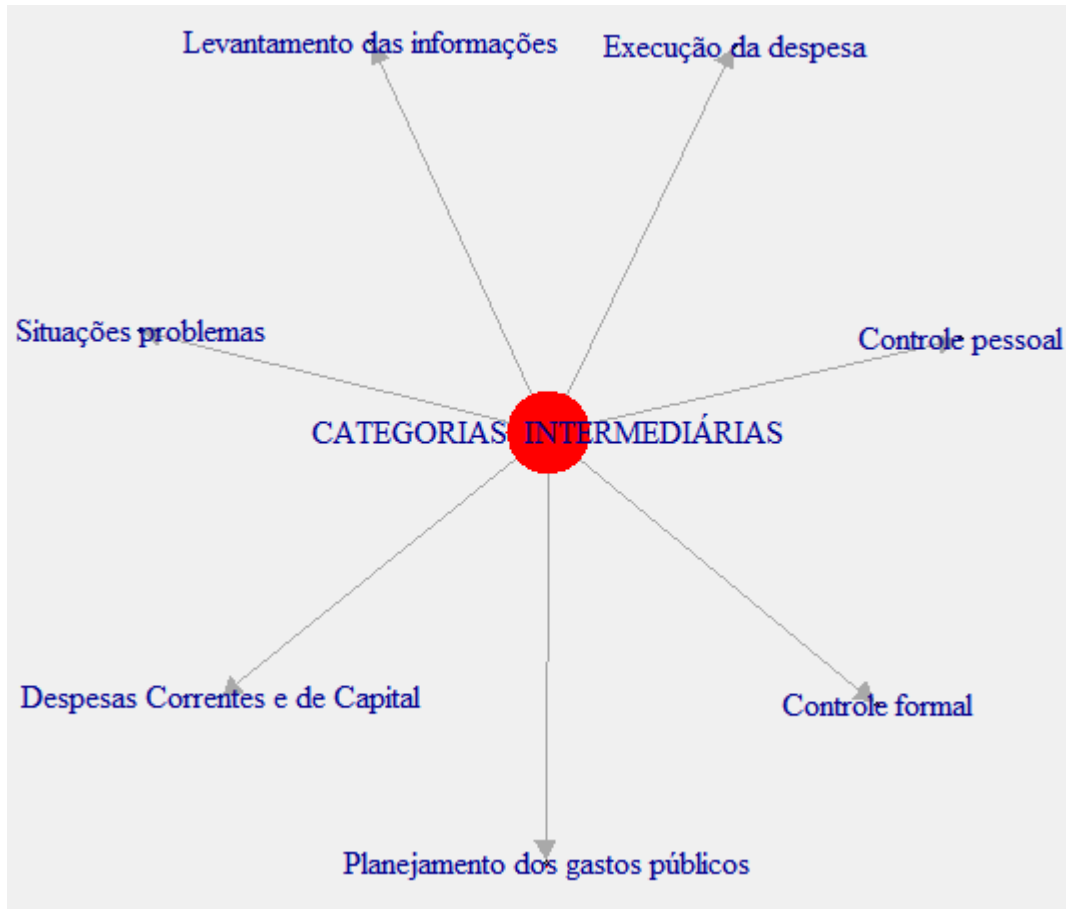
Na Figura 17 as informações constantes nas dezenove categorias iniciais foram agrupadas em sete categorias intermediárias, de caráter mais abrangente.

Salienta-se que as categorias iniciais, prioridades e demandas, constituem a categoria intermediária: levantamento das informações. As categorias iniciais, decisão e legislação, constituem a categoria intermediária: planejamento dos gastos públicos. Já as categorias iniciais, diárias e passagens, consumo e permanente, acabam constituindo a categoria intermediária: despesas correntes e de capital.

As categorias iniciais orçamentário, financeiro, empenho constituem a categoria intermediária: execução da despesa. Já as categorias iniciais preparação, chefe, flexibilidade, processo licitatório, falta de recursos constituem a categoria intermediária denominada situações problemas.

As categorias iniciais controle informal e controle paralelo constituem a categoria intermediária: controle pessoal. Finalmente a categoria inicial setor de controle constitui a categoria intermediária: controle formal.

Figura 17: Categorias Intermediárias



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

De forma melhor situar o leitor, apresentam-se as categorias intermediárias, dentro das quais são delineadas as categorias iniciais.

4.3.1 Levantamento das Informações

A categoria levantamento das informações reúne as categorias prioridades e demandas, pois fazem referência aos principais aspectos levantados de forma a abastecer com dados relevantes e imprescindíveis nas atividades do departamento. Estas categorias serão descritas e analisadas a seguir.

Nesta categoria os chefes de departamentos dependem das informações repassadas pelos colegas e demais integrantes do ambiente Institucional. Porém considera-se fundamental sua capacidade intelectual ou mesmo da experiência adquirida na função de chefia, para se obter êxito na concretização de um plano de ação, com finalidade de se utilizar a ferramenta de planejamento durante a gestão dos recursos.

Quadro 8: Processo de derivação da categoria intermediária – levantamento das informações.

CATEGORIAS INICIAIS	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMDIDÁRIA
1. Prioridades	Para os chefes do departamento, o estabelecimento das prioridades nos departamentos, foi apontado como um dos principais aspectos a serem levantados no planejamento do orçamento.	I. Levantamento das informações
2. Demandas	As demandas dos professores seguem também, como uma importante informação para realizar o gasto do recurso, o que foi observado durante as entrevistas.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Para Maximiano (2011) a etapa de produção ou levantamento das informações faz parte de uma etapa ou subprocesso do planejamento. As categorias prioridades e demandas foram agrupadas na categoria “levantamento das informações” devido ao fato de serem apontadas pelos chefes de departamento nas entrevistas.

4.3.2 Planejamento dos Gastos Públicos

A categoria planejamento dos gastos públicos reúne as categorias decisões e legislação, estas categorias serão descritas e analisadas a seguir.

Quadro 9: Processo de derivação da categoria intermediária – planejamento dos gastos públicos.

CATEGORIAS INICIAIS	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMDIDÁRIA
3. Decisão	A forma das decisões de planejamento dos recursos era tomada nas reuniões de departamento.	II. Planejamento dos gastos públicos
4. Legislação	Os entrevistados destacaram a necessidade de observar a legislação referente aos gastos públicos, principalmente em planejar de acordo com o que é permitido no orçamento.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014) as decisões de planejamento em nível de unidade administrativa, que todos os órgãos, unidades e entidades públicas realizam anualmente, visam atender as necessidades de funcionamento e ao cumprimento da prestação dos serviços públicos, baseados na legislação vigente. Para que o gestor público exerça aquilo que lhe é permitido em decorrência do cargo ou função que atua.

4.3.3 Despesas Correntes e de Capital

A categoria intermediária despesas correntes e de capital (Quadro 10) reúne as categorias diárias e passagens, consumo e permanente. No decorrer das entrevistas foram destacadas, pelos entrevistados, as despesas a serem elencadas pelos chefes, para o funcionamento de cada respectivo departamento.

Quadro 10: Processo de derivação da categoria intermediária – despesas correntes e de capital

CATEGORIAS INICIAIS	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
5. Diárias e passagens	As diárias e passagens servem para desenvolver as atividades dos cursos e estágios. É um desafio aos chefes fazer esta gestão devido às particularidades de serem em outras localidades, ocasionando maior necessidade que o recurso disponível.	III. Despesas correntes e de capital
6. Consumo	O consumo tem relação com as atividades em sala de aula e aulas práticas em laboratório, além de algum tipo de manutenção, foi observado de maneira normal esse tipo de despesa para os chefes de departamento.	
7. Permanente	De acordo com os entrevistados o permanente, apesar de ser limitado, serve para o investimento em equipamentos e computadores aos professores e pode também escalonar a compra em médio e longo prazo.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Observou-se que, na categoria consumo, os gestores tanto podem realizar despesas com serviços de pessoas jurídicas, na manutenção de equipamentos, quanto despesas com consumo propriamente dito, material de expediente como caneta para quadro branco, folha de ofício, apagador, entre outros.

De acordo Paludo e Procopiuck (2014) a organização de despesas de unidades administrativas tem as seguintes características: necessidade de materiais de consumo em geral para toda instituição; despesas de manutenção; despesas com diárias e despesas com passagens; investimentos pretendidos e necessidades relacionadas com informática; e, outras despesas específicas de cada órgão ou unidade.

Nesta categoria intermediária, despesas correntes e de capital, os chefes de departamento deparam-se com desafio em gerenciar o gasto público de acordo com os recursos disponíveis, conforme as necessidades departamentais, com base no que foi planejado.

Cabe nesta seção a disposição do chefe de departamento em estabelecer normas para aprovar as diárias e passagens, e desenvolver critérios que possibilitam o implemento necessário para aplicar o permanente na esfera do departamento, visto que o consumo, considera-se de maneira normal por parte dos entrevistados.

4.3.4 Execução da Despesa

A categoria intermediária execução da despesa reúne as categorias iniciais orçamentário, financeiro e empenho, estas categorias serão descritas e analisadas a seguir no Quadro 11.

Na apresentação desta categoria destaca-se a diferenciação entre a execução financeira e orçamentária: a primeira, financeira, tem a relação com o dispêndio de valores monetários e não é incumbência dos chefes de departamento; enquanto a segunda, orçamentária, o chefe de departamento gerencia diretamente os trâmites do orçamento. No entanto, o empenho considera-se um elemento fundamental na execução da despesa na gestão pública.

Para Kahoma (2014) a etapa de execução da despesa constitui-se na concretização das metas determinadas no processo de planejamento e implica a mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais, como também para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorrem no setor público.

Quadro 11: Processo de derivação da categoria intermediária – execução da despesa

CATEGORIAS INICIAIS	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
8. Orçamentário	O orçamentário é a maneira que o chefe do departamento executa seu orçamento, atende as características específicas da Instituição	V. Execução da despesa
9. Financeiro	O financeiro é importante, porém não envolve o chefe do departamento, é executado na Reitoria, em Santa Maria.	
10. Empenho	O departamento faz o pré-empenho e o gestor público somente poderá ter despesa, compra ou serviço, com empenho prévio.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Percebe-se que nesta seção da execução da despesa cabe ao chefe de departamento efetivar o gasto, realizar a aprovação e deferir os trâmites de acordo com seus respectivos processos na Instituição, de acordo com os preceitos da administração pública.

4.3.5 Situações Problemas

A categoria intermediária situações problemas reúne as categorias iniciais preparação, chefe, flexibilidade, processo licitatório, falta de recursos e burocracia (Quadro 12).

A categoria situações problemas originou-se pelo relato dos entrevistados nas diversas situações descritas. Na preparação o entrevistado justifica “porque utilizar o recurso a gente utiliza, mas pergunto foi utilizado da melhor forma? Ou foi utilizado da forma que precisou ser utilizado que era possível? Para que a gente não devolvesse esse recurso” (E 1), complementando, não tiveram preparo para a função.

A relação do chefe com os colegas destaca-se pela fala de outro entrevistado “quando a relação é boa o troço flui mais, quando a relação não é boa não flui” (E 5). Quanto a flexibilidade torna-se importante conforme relata o chefe de departamento “só que no meio do caminho sempre surgem outras coisas que tu tem que ficar remanejando” (E 3), facilitariam as ações no caso da possibilidade de flexibilização das rubricas no orçamento destinado ao departamento.

No processo licitatório foram dois relatos que destacam a lentidão do processo e disponibilidade na compra, “então a gente comprou mobiliário porque é o que tinha

disponível” (E 2), noutro comentário “um recurso público que foi pro ralo, só serviu pra nós executar e aceitar pregão, pois os produtos ainda não foram liberados para adquirir, estão em processo” (E 5).

Quadro 12: Processo de derivação da categoria intermediária – situações problemas

CATEGORIAS INICIAIS	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
11. Preparação	Não há preparação e treinamento.	VII. Situações problemas
12. Chefe	Os chefes de departamento aprendem durante o exercício do cargo e também com ajuda dos colegas mais antigos.	
13. Flexibilidade	A relação com os colegas é uma preocupação relatada pelos chefes, em oferecer condições trabalho aos professores.	
14. Processo licitatório	Segundo os entrevistados as rubricas são determinadas e a flexibilidade entre elas é necessária, porém a dificuldade em mudança de rubricas impede o bom gerenciamento do orçamento.	
15. Falta de recursos	As principais dificuldades apontadas pelos entrevistados nos processos licitatórios foram as disponibilidades de compras e a lentidão no processo.	
16. Burocracia	Considerada um problema pelos chefes de departamento, é a falta de recursos, pois os valores não contemplam as necessidades e o departamento não tem quanto precisa, falta de dinheiro.	
	Burocracia que impede o encaminhamento dos recursos no primeiro semestre e quando chega em outubro precisa estar tudo encaminhado. Burocracia para aquisição do material e tem uma demora muito grande na entrega dos materiais.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

O entrevistado afirma quanto à falta de recursos “o que aconteceu algumas necessidades que a gente tinha, a gente não tinha como comprar, a gente foi pra opção b” (E 2). E finalizando a burocracia destaca-se de maneira que “tínhamos os computadores pegamos a sala, primeiro problema, a sala não tinha a rede lógica” (E 5), segundo o entrevistado ficaram seis meses até instalarem a rede lógica, além disso “nós botamos os computadores nas

mesas, se demos conta que faltou os transformadores né” (E 5), mais um bom período esperando a chegada dos equipamentos necessários para colocar em prática a sala de informática.

4.3.6 Controle Pessoal

A categoria intermediária controle pessoal reúne as categorias iniciais controle informal e controle paralelo. A maioria dos chefes de departamentos abordou esta categoria como sendo uma característica individual, inerente à pessoa. Porém em seus depoimentos afirmaram a aplicação destas maneiras de controle, considera pelos mesmos as mais adequadas. Estas categorias serão descritas e analisadas a seguir.

Quadro 13: Processo de derivação da categoria intermediária – controle pessoal

CATEGORIAS INICIAIS	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMDIDÁ RIA
17. Controle informal	Relato dos chefes referente ao controle baseado em anotações, também através de visitas aos locais de trabalho ouvindo as reclamações dos colegas.	VIII. Controle pessoal
18. Controle paralelo	Esse controle paralelo é realizado pelos chefes de departamento através de planilhas elaboradas pelos próprios chefes, de acordo com sua aptidão pessoal, os quais mantinham o controle dos recursos do departamento.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

O controle justificou-se conforme descreve o entrevistado “pensando assim, em não me perder ao recurso destinado em diária, porque me acarretaria uma grande reclamação, um grande problema” (E 2). Observa-se que o controle pessoal passa a ter uma característica de acompanhamento em locais específicos e contribuição dos chefes em relação ao recurso do departamento.

4.3.7 Setor de controle

A categoria intermediária setor de controle reúne a categoria inicial controle formal, esta categoria será descrita e analisada a seguir.

Quadro 14: Processo de derivação da categoria intermediária – setor de controle

CATEGORIA INICIAL	IDEIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
19. Setor de controle	Controle efetuado pelo setor dentro da estrutura formal do Centro, onde todos os gastos eram registrados e mensalmente encaminhados para análise dos chefes de departamento.	IX. Controle formal

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Para Maximiano (2011) ao exercer a função de controle você acaba monitorando constantemente sua organização, para que ela chegue a seu destino. O processo de controle acaba fornecendo informações que possibilitam tomar decisões e isso corrobora com a frase do entrevistado “agora quando fica enrolando, enrolando daí é complicado cara, tu fica sem rumo” (E 6), enfim, acaba perdendo o controle.

Dessa forma, após as discussões apresentadas sobre as sete categorias intermediárias, encaminha-se na próxima seção, o novo desdobramento, referente as categorias finais do presente estudo.

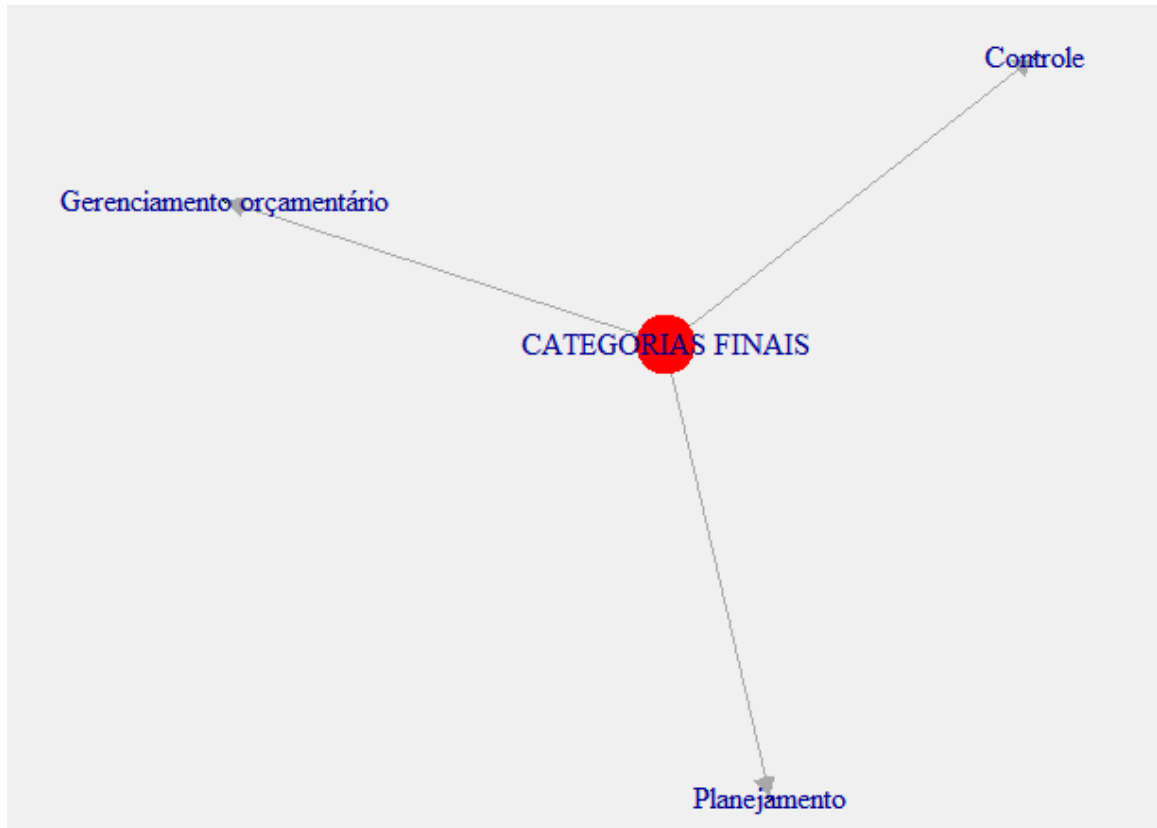
4.4 CATEGORIAS FINAIS

A partir das categorias emergentes da análise de conteúdo, as categorias iniciais e intermediárias convergiram para a concepção das categorias finais (Figura 18).

Salienta-se que as categorias intermediárias levantamento das informações e planejamento dos gastos públicos constituem uma categoria final: planejamento.

As categorias intermediárias despesas correntes e de capital, execução da despesa e situações problemas constituem a categoria final: gerenciamento orçamentário. Já as categorias intermediárias controle pessoal e controle formal acabam constituindo a categoria final: controle.

Figura 18: Categorias Finais



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Através deste estudo de caso, as categorias finais foram identificadas tendo como base os relatos dos entrevistados, observando-se as opiniões e experiências vividas dos mesmos, nos seus ambientes de trabalho. Visando descrever como ocorre o planejamento dos gastos públicos, o gerenciamento dos gastos públicos e o respectivo controle, nos departamentos didáticos de ensino. A seguir são apresentadas as categorias finais.

4.4.1 Planejamento

Como demonstra o Quadro 15, a categoria final planejamento resulta das categorias intermediárias: levantamento das informações, planejamento dos gastos públicos; resultantes do reagrupamento das categorias iniciais: prioridades, demandas, decisões, legislação.

Nesta categoria, apesar das especificidades diferentes de cada departamento, devido a área dos respectivos cursos oferecidos pela UFSM, observou-se uma semelhança nos requisitos apresentados. As necessidades dos departamentos relatadas pelos chefes são

diferentes, mas as maneiras da realização do planejamento convergem nas categorias identificadas.

Quadro 15: Processo de derivação de categoria final – planejamento

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
1. Prioridades 2. Demandas	I. Levantamento das Informações	PLANEJAMENTO/Síntese: Os chefes de departamento buscam as informações quanto às prioridades no âmbito do departamento e através das demandas de cada professor, com base nisso encaminham o planejamento. O planejamento está centrado nas decisões tomadas em reuniões do departamento, as quais definem sobre o que gastar e onde gastar. Conduzidos por aquilo que é permitido pela legislação no que diz respeito ao orçamento.
3. Decisões 4. Legislação	II. Planejamento dos gastos públicos	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Segundo os entrevistados o planejamento nos departamentos didáticos inicia-se com o levantamento das informações sobre as prioridades e demandas para que o departamento desenvolva suas atividades.

Em seguida ocorre o planejamento dos gastos públicos propriamente ditos com a efetiva tomada de decisões, em reuniões departamentais, seguindo-se no contexto a legislação vigente, integrada com regras e rotinas da Instituição.

4.4.2 Gerenciamento Orçamentário

Considera-se o gerenciamento como a forma do chefe de departamento lidar com o dia-a-dia do departamento, em função das atribuições que lhes competem previstas no regimento interno.

Neste sentido o gerenciamento orçamentário engloba os destaques explanados pelos entrevistados no que diz respeito às responsabilidades e situações próprias aos chefes de departamentos da Instituição, em relação ao orçamento, no caso específico dos gastos públicos.

Como demonstra o Quadro 16, a categoria final, gerenciamento orçamentário, resulta das categorias intermediárias: despesas correntes e de capital, execução das despesas, situações problemas resultantes do reagrupamento das categorias iniciais: diárias e passagens, consumo, permanente, orçamentário, financeiro, empenho, preparação, chefe, flexibilidade, processo licitatório, falta de recursos, burocracia.

Quadro 16: Processo de derivação de categoria final – gerenciamento orçamentário

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
5. Diárias e passagens 6. Consumo 7. Permanente	III. Despesas correntes e de capital	GERENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO Síntese: Os chefes de departamento deparam-se com a situação em que o gerenciamento acaba passando por algumas peculiaridades em função das despesas correntes e de capital. De maneira geral as despesas correntes com diárias e passagens o recurso disponível não é suficiente, quanto ao consumo atende as condições básicas para as atividades e manutenção, porém o permanente, que é o investimento, também é limitado, mas pode-se fazer previsão a médio e longo prazo. Na instituição o chefe de departamento realiza a execução orçamentária. Faz o gerenciamento do valor orçamentário e executa com o pré-empenho que autoriza a compra ou serviço, através do SIE. Nas mais diversas falas os chefes de departamento relataram os principais problemas no gerenciamento da chefia entre os quais destacam-se: a falta de treinamento ao assumir a chefia, aprende-se durante o exercício da função; constante preocupação na relação entre os colegas para oferecer condições de trabalho, falta de flexibilidade nas rubricas do orçamento, que vem pré-determinado; lentidão nos processos licitatórios ocasionando indisponibilidade de produtos para compra; falta de recursos para as reais necessidades do departamento; burocracia no encaminhamento dos recursos, tem recursos mas não tem produtos disponíveis no sistema, ou produtos disponíveis em quantidade pequena, não suficiente, e também ocasiona demora na entrega dos materiais.
8. Orçamentário 9. Financeiro 10. Empenho	IV. Execução da despesa	
11. Preparação 12. Chefe 13. Flexibilidade 14. Processo licitatório 15. Falta de recursos 16. Burocracia	V. Situações problemas	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

De acordo com os entrevistados o gerenciamento orçamentário nos departamentos didáticos ocorre inevitavelmente nas despesas correntes e de capital, especificamente nas despesas de diárias e passagens, nas despesas com materiais de consumo e nas despesas com materiais permanentes. Desta forma a execução dessa despesa, ocorre pela execução orçamentária atribuída ao chefe do departamento, apresentação da execução financeira, e realização do empenho ou pré-empenho.

Enfim, o gerenciamento orçamentário destaca-se pelas mais variadas situações problemas relatadas pelos chefes de departamento, dentre as principais a falta de preparo ao assumir a função, o chefe e a relação com os colegas, a falta de flexibilidade das rubricas orçamentárias, a lentidão do processo licitatório, a falta de recursos para atender todas as necessidades dos departamentos e a burocracia que dificulta o encaminhamento dos recursos e demora na entrega dos materiais.

Observa-se que nesta categoria, gerenciamento orçamentário, os gestores se envolvem na maior parte do tempo, dedicam os maiores esforços, sobrepondo as ações das demais categorias finais. Acredita-se, pelo motivo do envolvimento funcional que a Instituição exige, através dos processos e trâmites a serem seguidos, ou seja, da própria cultura da Universidade. Na próxima seção se apresenta a categoria final controle.

4.4.3 Controle

Como demonstra o Quadro 17, a categoria final, controle, resulta das categorias intermediárias: controle pessoal, controle formal; resultantes do reagrupamento das categorias iniciais: controle informal, controle paralelo, setor de controle.

Quadro 17: Processo de derivação de categoria final – controle

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
17. Controle informal 18. Controle paralelo 19. Setor de controle	VI. Controle pessoal IV. Controle formal	CONTROLE/Síntese: O controle pessoal é realizado principalmente em anotações, visitas e planilhas dos chefes de acordo com suas aptidões pessoais. Estruturado no setor financeiro do Campus, realizado formalmente por um técnico especializado, com apresentação periódica dos resultados aos chefes de departamento.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Segundo os entrevistados o controle nos departamentos didáticos é realizado em duas maneiras: de natureza pessoal e de modo formal; o controle pessoal é apresentado em um controle informal com anotações e visitas, e também em um controle paralelo com planilhas em softwares como por exemplo: Excel.

O controle formal não é desenvolvido pelos chefes dos departamentos, mas sim por um setor específico na estrutura organizacional do Campus, no entanto são apresentadas periodicamente a atualização dos gastos, ou seja, o resultado daquilo que foi executado e o disponível no orçamento. Tem-se como propósito disponibilizar em site institucional o referido resultado.

Nesta seção finaliza-se o procedimento de categorização, apresentado pela interpretação das unidades de análise e respectivas categorias iniciais, intermediárias e finais. Observa-se no Quadro 18 o resumo do processo de derivação das categoriais, apresentando-se toda categorização.

Quadro 18: Processo de derivação das categorias

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS FINAIS
1. Prioridades	I. Levantamento das informações	A. Planejamento
2. Demandas		
3. Decisões		
4. Legislação		
5. Diárias e passagens	III. Despesas Correntes e de Capital	B. Gerenciamento orçamentário
6. Consumo		
7. Permanente		
8. Orçamentário	IV. Execução da despesa	
9. Financeiro		
10. Empenho		
11. Preparação	V. Situações problemas	
12. Chefe		
13. Flexibilidade		
14. Processo licitatório		
15. Falta de recursos		
16. Burocracia		
17. Controle informal	VI. Controle pessoal	C. Controle
18. Controle paralelo		
19. Setor de controle	VII. Controle formal	

Fonte: Adaptação de Pilla (2007).

A seguir apresenta-se a proposta de planejamento dos gastos públicos.

4.5 ESQUEMA ANALÍTICO DE PLANEJAMENTO

Baseado na interpretação de dados das entrevistas, elencados no processo de derivação das categorias, na observação do autor e análise de documentos elaborou-se um esquema analítico de planejamento dos gastos públicos. Além disso, foram confrontados os principais aspectos desenvolvidos durante o trabalho com a teoria e legislação referente ao tema, conforme Quadro 19.

Quadro 19: Resumo dos aspectos confrontados com teoria e legislação

TEORIA	LEGISLAÇÃO	ASPECTOS
<p><u>Planejamento:</u> realizado anualmente para atender exclusivamente suas necessidades de funcionamento, necessárias à prestação dos serviços públicos.</p> <p><u>Gerenciamento:</u> execução que não estiver orientada por um planejamento torna-se apenas um amontoado de despesas sem objetivos, e os eventuais resultados não alcançarão os níveis elevados.</p> <p><u>Controle:</u> é um processo repetitivo, sua finalidade é assegurar que os resultados do que foi planejado se ajustem aos objetivos.</p> <p><u>Planejamento e controle:</u> são conhecidos como funções gêmeas da administração, não adianta planejar se não houver controle, e não se pode controlar se não existir planejamento.</p>	<p><u>Orçamento público:</u> documento que dá autorização para se receber e para se gastar recursos financeiros, embasamento legal no Brasil é a Lei 4320/1964.</p> <p><u>Despesas públicas:</u> Constituem os gastos que estão fixados na lei orçamentária, classificam-se em despesas orçamentárias correntes e despesas orçamentárias de capital.</p> <p><u>Processo licitatório:</u> pregão eletrônico, instituída pela Lei 10520/02, modalidade utilizada pela UFSM, com o sistema de registro de preços.</p> <p><u>Fases da despesa pública:</u> Pré-empenho, empenho, liquidação e pagamento. Artigo 58 da Lei 4320/64, estabelece as normas para execução das despesas.</p>	<p><u>Documentos:</u> apresentou-se as características dos departamentos através dos valores orçamentários aos departamentos e incumbência dos chefes quanto ao fator humano (alunos e professores) e quanto ao fator estrutural (salas de aula e laboratórios).</p> <p><u>Entrevistas:</u> planejamento em reuniões, com base nas prioridades, sujeito a verba suplementar para atender necessidades; gerenciamento centrado na execução da despesa; apresentação de controle formal e pessoal.</p> <p><u>Observação:</u> maior ênfase dos chefes no gerenciamento do que no planejamento e controle, devido às características da própria Instituição. O orçamento não leva em consideração as particularidades e peculiaridades dos segmentos, simplesmente se gerencia aquilo que está disponível.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Quanto ao planejamento tem-se uma periodicidade anual com a finalidade de atender as necessidades de funcionamento dos órgãos públicos. O controle considera-se um processo repetitivo para assegurar que o resultado do que foi planejado seja atingido, por isso suas

funções são interligadas, nada serve ter planejamento sem controle ou ter controle sem planejamento, entende-se que esta conexão seja fundamental para a Instituição.

Ao estabelecer o parâmetro no resumo dos aspectos confrontados com a teoria e a legislação elabora-se o esquema analítico de planejamento dos gastos públicos (Figura 19) desenvolvido também pela prática e experiências vividas pelos chefes de departamento do Campus de Palmeira das Missões. Tal proposta evidencia o produto principal apresentado neste trabalho com objetivo de contribuir para discussão do melhor aproveitamento do orçamento público na Instituição, podendo ser adotado como instrumento de gestão e ferramenta de auxílio para as tomadas de decisão nas atividades dos departamentos didáticos de ensino da Instituição.

O planejamento inicia-se pelo levantamento das informações sobre as categorias prioridades e demandas e pela abordagem das decisões e legislação. Importante salientar que as demandas em sua maioria são específicas, cada departamento tem suas características, apesar de que as prioridades podem ser genéricas, mas envolvem elementos e cursos diferenciados.

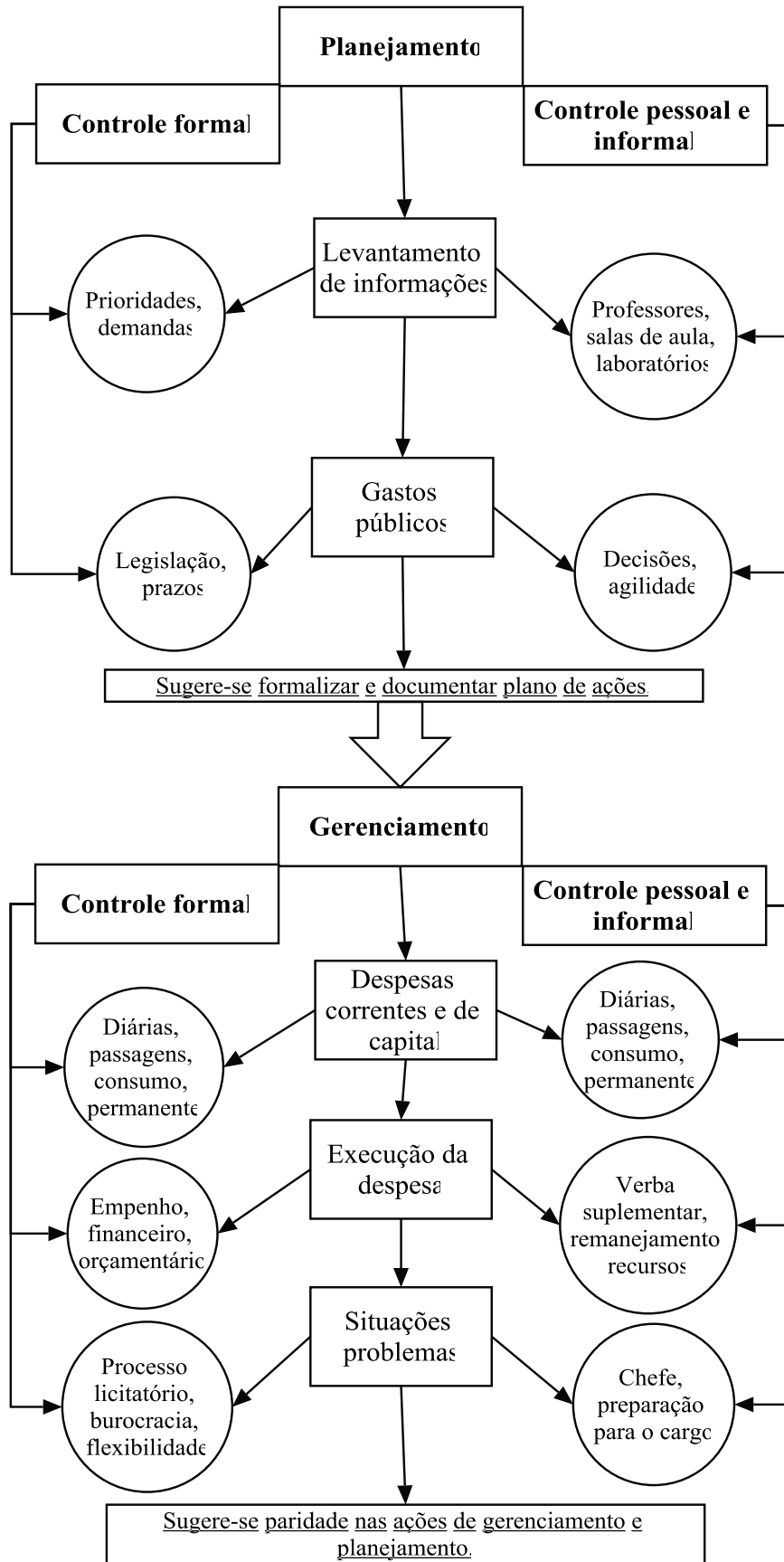
Em segunda análise, as decisões a serem tomadas pelos colegiados dos departamentos definem os rumos dos gastos públicos, sempre se levando em consideração a legislação pertinente tanto do orçamento público quanto aos processos desenvolvidos na Instituição, além daquilo que prescreve no Estatuto da Universidade sobre o papel do chefe de departamento.

Ao se considerar as informações, referente a estrutura, extraídas sobre os professores por departamento, salas de aula por departamento, alunos por departamento, laboratórios por departamento, percebe-se o esforço dos chefes em planejar o gasto e fazer o gerenciamento orçamentário de acordo com o orçamento de investimento ou de material permanente, e o orçamento de custeio, dividido em material de consumo e serviço.

Neste caso as rubricas do orçamento da Universidade para os departamentos subdividem-se em despesas de custeio: consumo para o gasto operacional, diárias, passagens, serviços de pessoa jurídica; e, despesas de capital: material permanente. Portanto são estas as características que se deparam os chefes de departamentos por ocasião da previsão e disponibilidade de recursos.

As demais categorias que influenciam o gerenciamento são importantes na atuação do chefe de departamento. Porém destaca-se que o processo de planejamento segue contínuo e cíclico com uma fundamental categoria: o controle.

Figura 19: Esquema analítico de planejamento



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Sugere-se uma relação de controle diretamente com o planejamento e gerenciamento dos gastos, devido às particularidades de cada processo, e pelo motivo do enfrentamento do chefe de departamento das mais variadas eventualidades que possam ocorrer.

Da mesma forma, afirma-se que há uma interligação infinita nas categorias de planejamento e controle; em contrapartida há uma relação finita no gerenciamento do valor orçamentário a ser destinado aos departamentos. Percebe-se neste sentido, uma característica fundamental no gerenciamento, este acaba esbarrando em fatores legais que norteiam a administração pública.

O esquema analítico de planejamento tem como finalidade aprofundar a discussão sobre o tema do planejamento, gerenciamento e controle dos gastos públicos; outra intenção parte do princípio em formalizar e documentar o processo de planejamento, de maneira a incentivar mudança na cultura dos gestores públicos.

No caso específico abordado, departamentos de ensino da UFSM, observa-se uma necessidade de conexão entre o planejamento e controle, haja vista a participação intensificada do chefe de departamento apenas na atividade de gerenciamento.

Percebe-se como particularidade do planejamento no esquema analítico a relação das informações disponibilizadas pelos integrantes diretos dos departamentos para se definirem os gastos públicos propriamente ditos, em decisões confiáveis dentro dos aspectos legais. Não mais importante observa-se as estruturas departamentais e humanas a serem contempladas em termos de laboratórios e salas de aula.

No esquema analítico entende-se o gerenciamento em função dos aspectos relacionados ao planejamento e ao controle. No entanto destacam-se as características que envolvem: a execução das despesas; as situações problemas; a busca de verbas complementares; a observância nas despesas correntes e de capital; e, por fim, nos prazos e agilidades referentes às ações e decisões tomadas pelos chefes de departamentos.

Compreende-se o controle de modo a se acompanhar o gasto executado; contribuir nas sugestões para melhorias nos departamentos; intervir através dos controles paralelos e informais; e, avaliar as ações pelo setor de controle. Entende-se que todas estas especialidades inseridas no controle, instituem uma forma cíclica, de maneira contínua, com base naquilo que foi planejado.

A seguir apresentam-se as sugestões dos entrevistados, realizadas durante a coleta dos dados e pela observação do pesquisador. Estas sugestões visam complementar o resultado da pesquisa, levando-se em consideração o dia-a-dia de todos os entrevistados, através do

conhecimento adquirido nas mais diversas situações enfrentadas durante o exercício de suas funções.

4.6 SUGESTÕES DOS ENTREVISTADOS

As opiniões dos entrevistados foram levadas em consideração devido às experiências vividas e relatos importantes em cada categoria, dos chefes de departamento, do gestor e do contador do Campus. Dessa forma apresentam-se os principais termos em destaque nas sugestões de planejamento, nas sugestões sobre gerenciamento e também nas sugestões de controle.

4.6.1 Sugestões de planejamento

As sugestões dos entrevistados quanto ao planejamento se apresentam com objetivo de tornar a utilização dos recursos mais eficiente e o primeiro aspecto a ser considerado é realizar o planejamento no início do semestre, como afirma o entrevistado “então quando eles definem até final de março, ainda é tranquilo, porque eles vão ter um bom tempo pra conseguir” (E 6), tendo desta maneira a possibilidade de fazer a distribuição no decorrer do ano.

Ainda sobre o planejamento, sem ter a obrigatoriedade nas rubricas “por isso eu digo que a conta única sem limitante o chefe faria o orçamento de acordo com a necessidade” (E 3), isso justifica-se pela fala do entrevistado que afirma “eu entendo que os departamentos do nosso Centro se diferenciam especificamente por suas necessidades” (E 4).

Outra sugestão é que o planejamento do orçamento deveria ser de acordo com as necessidades conforme relata o entrevistado “o ideal, o sonho de consumo, vamos levantar, nós precisamos disso e esse dinheiro vem” (E 2), respeitando, cada departamento, os mesmos possuem características distintas.

Além disso, outro entrevistado sugere no planejamento o seguinte aspecto “tudo isso que eu falei, eu não citei uma coisa que é fundamental pra um planejamento financeiro, no meu entendimento que é você prevê as eventualidades”(E 5) que surgem durante o exercício normal em atividades de aulas e pesquisas.

Destacam-se na Figura 20 as palavras mais citadas nos depoimentos dos entrevistados que servem de sugestão para a categoria do planejamento, tais como: conta única, prevê eventualidades, necessidades específicas.

Como sugestão ainda na questão operacional outro entrevistado sugere que “sem dúvida se tu tá executando rápido, não digo executar rápido, executou com eficiência foi importante ali, tu tem barganha pra solicita mais recurso, tu tá provando que aquilo está sendo bem aplicado, ou seja, tá sendo organizado” (E 6).

Na visão dos entrevistados o gerenciamento orçamentário “pra mim envolve dois complementos como é a gestão de Centro, o político e o operacional”(E 5) e para outro entrevistado “a utilização desse recurso da melhor maneira possível passa inevitavelmente pela questão humana” (E 1).

Então tu tem dois lados tem um lado que o aluno cobra atividades práticas, ou seja laboratório funcionando, tu tem outro lado tu gasta um monte pra manter e ai tu tem que exige pelo lado da execução que o professor opere esse pouco recurso e faça alguma coisa com ele, aula prática (E 5).

Destaca-se a execução com eficiência do orçamento, comentado por outro chefe de departamento “se não tivéssemos bem administrados ali na ponta do lápis e sem esse valor suplementar teríamos que suprir algumas teorias, algumas práticas feitas fora e os alunos ficariam sem” (E 4).

Outro aspecto sugerido é a maneira de gerenciar o recurso com os professores, no que diz respeito a material de consumo e diárias. No consumo o chefe de departamento descentralizou o pedido de acordo com a necessidade do professor e “a quantidade de compra de material aumentou bastante, começou a parar de reclamação de falta de material, a função do professor também é de aprendiz” (E 3). Nas diárias “a gente fez uma divisão e fez esses professores conversarem entre si e se ressarcirem de maneira que ninguém ficasse prejudicado foi um cálculo feito externo da parte orçamentária pública” (E 3) e, segundo o entrevistado, houve uma melhora na gestão desses recursos.

4.6.3 Sugestões de controle

Para o entrevistado a sugestão no controle segue “talvez uma coisa mais próxima junto ao contador, seria mais interessante” (E 2) para fins de informações nas tomadas de decisão e consulta de tramitações no processo orçamentário.

Assim outro entrevistado destaca “depois que estabeleceu esse controle por parte de um servidor do Centro melhorou muito, muito, muito nosso trabalho, facilitou e qualificou o trabalho, em razão desse sistema de controle que o próprio Centro fazia e mandava o informativo em relação a isso” (E 4).

Outro entrevistado do Campus afirma “sim, como é que é feito, o chefe de departamento hoje ele tem um papel de fazer o controle, e acompanha mais de perto as tomadas de decisão” (E 6), caso necessário possibilita rever as decisões tomadas através do monitoramento e conferência daquilo que ocorre no âmbito departamental, desta forma tem uma visão geral para gerenciar o departamento.

A sugestão de controle pelo chefe de departamento faz-se necessária em decorrência do exposto pelo entrevistado “pensando assim, em não me perder, ao recurso destinado em diária porque me acarretaria uma grande reclamação um grande problema, eu preciso fazer o controle de cada professor” (E 2). O entrevistado adverte sobre a necessidade do controle dos recursos e dos gastos de cada integrante do departamento.

Em outra situação com a realização do controle dos gastos o chefe de departamento relata “virou uma rotina de arrumar uma coisa que não servia para nada, arrumava os computadores, mas os professores usavam o notebook” (E 3), apenas com o controle que foi observado essa situação. O controle é novamente citado pelo entrevistado, “só que no meio do caminho sempre surgem outras coisas que tu tem que ficar remanejando” (E 3), e somente consegue isso com controle nas compras e pedidos do departamento.

Neste capítulo apresentou-se a contextualização dos departamentos, a categorização das entrevistas, o esquema analítico de planejamento e as sugestões dos entrevistados. Após análise destacam-se os seguintes aspectos: apenas executa-se o controle financeiro, não havendo relação entre o planejado e controle; conforme estabelece o regimento interno e relato dos entrevistados as atribuições não estão bem definidas em relação a aplicação dos recursos, qual responsabilidade do departamento e qual responsabilidade da direção; distribuí-se os recursos aos departamentos não havendo especificações quanto aos cursos, apesar da atual estrutura existente no Campus, quanto aos departamentos e cursos ; caracteriza-se a função de chefia de departamento sem haver preparação ou treinamento; destaca-se a falta do plano de aplicação de recursos destinados ao departamento, por parte dos chefes de departamento, conforme especifica-se no regimento interno do Campus.

O próximo capítulo apresenta as conclusões acerca do que foi tratado neste trabalho de forma a sintetizar o alcance do estudo em relação aos objetivos propostos.

5 CONCLUSÃO

As instituições públicas, inseridas em um ambiente dinâmico e em constantes transformações, precisam manter-se atualizadas em eficientes práticas de gestão que buscam sustentação. As universidades públicas, de certa forma respondem estrategicamente às pressões do governo, público interno, clientes e sociedade, e, de seu próprio segmento público e privado para institucionalização do adequado uso do gasto público.

Neste sentido, o presente trabalho teve como objetivo central explicitar como ocorre o planejamento e o gerenciamento orçamentário das despesas públicas pelos gestores da Universidade Federal de Santa Maria, especificamente no Campus de Palmeira das Missões.

O objetivo proposto deste trabalho foi plenamente atingido, isto se sustenta em função de que, após a análise de todas as entrevistas, apreciação documental e observação do pesquisador, foi possível obter o resultado e, elaborar um produto capaz de contribuir com a gestão da Instituição, apresentado na Figura 19 - Esquema analítico de planejamento dos gastos públicos. Para tanto se fez necessário a busca das respostas a partir dos objetivos específicos.

No que diz respeito ao primeiro objetivo específico - identificar como é realizado o planejamento dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões - os entrevistados evidenciaram, dentre outros aspectos: inicialmente o levantamento das informações referente as prioridades e demandas; para em seguida efetivamente fazer o planejamento baseado nesses primeiros aspectos apontados, através das decisões tomadas em conjunto nas reuniões departamentais, elencados na legislação pertinente a todas as fases e etapas do processo orçamentário propriamente dito.

Com relação ao segundo objetivo específico - descrever como ocorre o gerenciamento orçamentário nos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões - os entrevistados destacaram: as despesas subdivididas em diárias e passagens, consumo e permanente; da execução da despesa atrelada ao orçamentário, financeiro e empenho; e por fim as situações problemas detalhadas pelos chefes de departamentos: a falta de preparação, as dificuldades na relação com os colegas, a falta de flexibilidade nas rubricas orçamentárias, morosidade nos processos licitatórios, falta de recursos para as necessidades dos departamentos, burocracia nos sistema e entrega dos materiais.

Para atender o terceiro objetivo específico - verificar de que maneira é realizado o controle dos gastos públicos nos departamentos didáticos de ensino do Campus de Palmeira das Missões - os entrevistados evidenciaram: o controle pessoal, ora informal ora paralelo em

planilhas; e o controle formal a cargo do setor financeiro do Campus, de maneira técnica e profissional, ocasionado melhorias significativas aos chefes de departamentos.

Reportando-se aos objetivos acima citados foi possível identificar as principais características apresentadas pelos chefes e disponibilizadas em documentos referentes aos departamentos através dos seguintes aspectos: distribuição dos recursos por departamento, professores por departamento, alunos por departamento, salas de aula por departamento e laboratórios por departamento.

Com base no exposto observam-se as especificidades e particularidades de cada segmento departamental, onde incumbe aos chefes de departamentos ações e definições acerca - orçamento, professores, aulas práticas dos alunos, salas de aula, laboratórios - que possam dar continuidade as atividades de ensino, pesquisa e extensão destinada a comunidade acadêmica e a sociedade em geral.

Dessa forma, identificou-se aspectos relevantes que necessitam atenção na gestão dos chefes de departamentos: realizar planejamento logo no início do semestre, com finalidade de melhora na gestão dos recursos e por consequência dos gastos públicos; maior autonomia no manuseio das rubricas no planejamento, de acordo com as necessidades dos departamentos; prever eventualidades, conforme especificidades e peculiaridades de cada área; executar o orçamento eficiente com presteza, logo após liberação do recurso; controle mais próximo ao contador, proporcionar qualidade e agilidade na informação; manter o controle nas compras e pedidos do departamento que possibilita realizar-se o remanejamento do orçamento, caso necessário.

O planejamento e o controle dos gastos públicos dos departamentos pesquisados são realizados da seguinte forma: não existe um planejamento documentado e formalizado dos gastos públicos nos departamentos, os chefes utilizam-se do conhecimento individual adquirido para as ações de planejar os gastos. Não há uma interligação entre o planejamento e controle, de maneira cíclica e permanente, o controle é esporádico, em função de circunstâncias específicas.

Observou-se nitidamente que a função gerenciamento ocorre com maior ênfase do que a função de planejamento, por parte dos chefes de departamento, principalmente pelo fato de estarem inseridos na gestão pública, submetidos aos trâmites de funcionalidade da Instituição e pela legislação vigente.

Entende-se que a preocupação e os esforços dos gestores ocorrem em maior amplitude nos trâmites para executar o orçamento e, processos para realizar o gasto público, do que

efetivamente em adotar o planejamento como uma ferramenta de gestão, bem como, realizar o controle ativo. Além disso, o gerenciamento orçamentário se mostrou dependente e restrito dos recursos disponibilizados aos departamentos, ficando o chefe com pouca autonomia de gestão.

Como limitação desse estudo, aponta-se que os aspectos finais obtidos não podem ser generalizados, pois se referem a um estudo de caso apenas a um dos grupos de chefes de departamentos, do Campus Palmeira das Missões. Por conseguinte, torna-se também necessário ressaltar as limitações do produto do trabalho, mesmo sendo o modelo proposto de planejamento resultado da pesquisa, não é necessariamente a única representação da realidade. Além disso, as conclusões deste trabalho exigem aplicações práticas, sob a ótica departamental, preferencialmente na Instituição em estudo, para que sejam comprovadas ou refugadas suas considerações.

Com relação a indicação de estudos futuros, sugere-se a realização de futuras pesquisas, ampliando e aprofundando o tema, tais como: as funções de cursos e departamentos; a autoridade e responsabilidade dos coordenadores de cursos e chefes de departamentos na Instituição; a busca de recursos no gerenciamento orçamentário das Instituições Federais de Ensino Superior. Tendo em vista a importância que estes temas representam para a Universidade, considerando-se a cobrança da sociedade em serviços públicos eficientes e exigência de transparência na destinação dos recursos públicos. Por fim, alguns aspectos que não foram aprofundados podem ser desenvolvidos em estudos pontuais como o planejamento do orçamento em instituições públicas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, R. T. M. **Gestão orçamentária**: o caso da UFSM. 2013. 97 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2013.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4. Ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BIANCHI, M.; BACKES, R. G.; GIONGO, J. **A participação da controladoria no processo de gestão operacional**. Revista ConTexto, Porto Alegre. Vol. 6, n. 10, 2 Sem. 2006, p. 1-23.
- BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm >. Acesso em: 29/07/2015.
- _____. Ministério da Educação. **A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília: 2006. Disponível em: <
<http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/RelatorioMatriz2006.pdf> >. Acesso em: 25/07/2015.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de orçamento MTO**. Edição 2015. Brasília: 2014. Disponível em: <
http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2014_1a_edicao-150514.pdf >. Acesso em: 25 jul.2015.
- _____. Ministério da Fazenda. **Glossário de termos**. Brasília: 2015. Disponível em: <
http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_u.asp >. Acesso em: 27 jul. 2015.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Método de pesquisa em administração**. Tradução de Iuri Duquia Abreu. 10. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- CREPALDI, S. A. CREPALDI, G. . **Orçamento público**: planejamento, orçamento e controle. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FREZATTI, F. NASCIMENTO, A. R. JUNQUEIRA, E. RELVAS, T. R. S. **Processo Orçamentário**: uma aplicação da análise substantiva com utilização da *Grounded Theory*. Revista O&S - Salvador, v.18, n.58, jul./set., p. 445 – 466, 2011.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.
- KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

- KWASNICKA, E. L. **Teoria geral da administração: uma síntese**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- LACOMBE, F. J. M. **Teoria geral da administração**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LAVARDA, C. E. F. ALMEIDA, D. M. **Participação Orçamentária e Assimetria Informacional**: um estudo em uma empresa multinacional BBR - *Brazilian Business Review*, vol. 10, n. 2, p. 74 – 96, 2013.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MISOCZKY, M. C. A. **Planejamento e programação na administração pública**. 2. Ed. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.
- OLIVEIRA, D. P. R. **Teoria geral da administração: uma abordagem prática**. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- PILLA, B. S. **Desenvolvimento de um sistema de avaliação de e-learning corporativo**. 2007. 201 f. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2007.
- PALUDO, A. V., PROCOPIUCK, M. **Planejamento Governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PISCITELLI, T. **Direito Financeiro**: Esquematizado. 2. Ed. São Paulo: Método, 2012.
- RAMOS FILHO, C. A. M. **Curso de Direito Financeiro**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RIBEIRO, A. L. **Teorias da administração**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- TAKAHASHI, A. R. W. (Org) **Pesquisa qualitativa em administração**: fundamentos, métodos e uso no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.
- TEIXEIRA, A. F. **Gestão orçamentária e financeira**: programa gestão orçamentária e financeira. Brasília: ENAP, 2014.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Planejamento **Regimento Interno do Centro de Educação Norte -RS**. Santa Maria. 2005. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/frederico/images/Regimento_Interno_Cesnors.pdf>. Acesso em: 01 out. 2015.
- _____. Pró-Reitoria de Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Santa Maria. 2011.

_____. **Auditoria Interna da UFSM**. Santa Maria. 2014a. Disponível em: < <http://coral.ufsm.br/audin/> >. Acesso em: 11 ago. 2015.

_____. **Estatuto da Universidade Federal de Santa Maria**. Santa Maria. 2014b. Disponível em: < <http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/d526dcf3-df9c-4d04-ae38-022695bef98c.pdf> >. Acesso em: 17 jul. 2015.

_____. Pró-Reitoria de Planejamento **Normas para distribuição de recursos de outros custeios e capital (OCC)** Santa Maria. 2014c. Disponível em: < http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/NORMAS%20DE%20DISTR%20IDR%202014_ve rsao_Conselho.pdf >. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. Pró-Reitoria de Planejamento **Plano de Gestão UFSM 2014-2017**. Santa Maria. 2014d. Disponível em: < http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplin/Plano_de_gest%C3%A3o_v1.4-vers%C3%A3o_resumida.pdf >. Acesso em: 17 set. 2015.

_____. Pró-Reitoria de Planejamento **Prestação de Contas UFSM/2014**. Santa Maria. 2015. Disponível em: < http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplin/Relatrio%20de%20Gesto%20de%202014_UFSM-FINAL%20ABRIL%2029.05.20151.pdf >. Acesso em: 01 out. 2015.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. **PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO NOS DEPARTAMENTOS:** explique como foi realizado o planejamento dos gastos públicos no seu departamento (Como ocorreu o planejamento, dê sua opinião sobre as principais características de planejamento).

2. **GERENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO NOS DEPARTAMENTOS:** descreva a maneira que ocorreu o gerenciamento orçamentário, suas ações como chefe de departamento na execução do orçamento durante o exercício financeiro. (Dê sua opinião sobre as principais características de gerenciamento).

3. **CONTROLE DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS NOS DEPARTAMENTOS:** explique de que forma realizou o controle e acompanhamento da execução das despesas no exercício financeiro do orçamento no departamento (dê sua opinião sobre as principais características de controle).

APÊNDICE B – UNIDADES DE SIGNIFICADOS

UNIDADES DE SIGNIFICADOS				
Ações	consumo	eventualidades	lista de material	PRPGP
acompanhamento	contador	evolução	localidades	público
almoxarifado	contrato	excel	maleabilidade	qualidade
Alunos	controle	exclusão	manutenção	quantidade
anotação pessoal	conversa	executar	material permanente	rapidez
Anulado	criação	experiência	memória	rápido
aplicações	critérios	explicação	mesas	reagentes
Aprovado	CTINFRA	extensão	mobiliário	reclamações
articulava	cursos	extrato do registro	monousuários	recursos
Atender	custeio	falta de recursos	mudança	recursos próprios
atividades	custos	fictício	multiusuário	registro de preços
aulas práticas	data show	financeiro	necessidades	Reitoria
autonomia	DCF	flexibilidade	notebook	repartir
Bancas	debates	flexível nas rubricas	ônus	reserva
Banner	decisão	fornecedor	opinião	respeitar
Barganha	demanda	gastos	orçamentário	respeitar todos
Básico	DEMAPA	gêneros alimentícios	orçamento	restaurantes
bolsa de formação	demorado	gerenciar	organizacional	restrição
burocrático	departamento	gestão	orientador	reunião
Buscar	desafios	graduação	origem	rubricas
Calculava	deslocamento	histórico	otimização	serviços
Campus	despesa	hospital	paralelo	setor
Capital	diárias	humano	parcerias	setor de controle
Carimbos	diferente	HUSM	participar	setor financeiro
Centro	dificuldade	IDR	passagens	SIAFI
CESNORS	dinheiro	impacto	pedalando	sistema
Chefe	disponível	informação	pedidos	software
classificação	disciplinas	informal	pesquisa	solicitação
Cobrando	distribuição	informativo	pessoalmente	supérfluo
Colegas	divisão	informatizado	planejamento	supervisão estágio
colegiado	docentes	injusto	planilha	suprimentos
combustível	dúvidas	instalar	político	tabela
comissões	efetivar	institucional	práticas	tramito
complementação	eleitos	íntegra	prazo	transferências
complicado	empenhos	internamente	pregões	transporte
Comprar	empresas	interno	Preparação	UFMS
computadores	engessado	investimento	previsão	UGR
concursos	enrolado	JAI	prioridade	unidade
condições de trabalho	ensino	laboratórios	problemas	Universidade
Confere	equipamentos	legislação	processo licitatório	vaga
configuração	estatuto	levantamento	professores	valores
Consenso	estimativa	licitação	profissionalizado	verba suplementar
Consertar	estratégia	limitante	programa	viagens
consolidando	estrutura	limite	projetos	visitas técnicas
Construir	evento	liquidar	PROPLAN	xérox

