

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

Zaloar Cunha de Moraes

**A LÓGICA INTERNA DOS ORÇAMENTOS DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SANTA MARIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL**

Santa Maria, RS

2022

Zaluar Cunha de Moraes

**A LÓGICA INTERNA DOS ORÇAMENTOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA MARIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação 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. José Alexandre Magrini Pigatto

Santa Maria, RS

2022

Morais, Zaloar Cunha de
A LÓGICA INTERNA DOS ORÇAMENTOS DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SANTA MARIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL /
Zaloar Cunha de Moraes.- 2022.
111 p.; 30 cm

Orientador: Pigatto José Alexandre Magrini
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2022

1. Lógica orçamentária 2. Stakeholders 3. Processo
orçamentário 4. Distribuição de recursos 5. Instituições
orçamentárias I. José Alexandre Magrini, Pigatto II.
Título.

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


Declaro, ZALOAR CUNHA DE MORAIS, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Zaloar Cunha de Moraes


**A LÓGICA INTERNA DOS ORÇAMENTOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA MARIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação 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 30 de setembro de 2022:

Documento assinado digitalmente
 JOSE ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO
Data: 18/10/2022 18:11:46-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

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

Documento assinado digitalmente
 NELSON GUILHERME MACHADO PINTO
Data: 19/10/2022 00:28:43-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Nelson Guilherme Machado Pinto, Dr. (UFSM)

Documento assinado digitalmente
 RICARDO ROCHA DE AZEVEDO
Data: 20/10/2022 11:56:03-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Ricardo Rocha de Azevedo, Dr. (UFU)

Santa Maria, RS

2022

Dedico este estudo a Maria Cirlei Cunha de Moraes (in memoriam), no aperto do peito, carrego todo o amor e saudade que sinto de ti mãe.

AGRADECIMENTOS

As páginas que narram nossas histórias de vidas são compostas de diversas pessoas e acontecimentos que ficam registrados como um diário que descreve nossas conquistas, aprendizados e sentimentos. Evolui quem reconhece que precisa crescer, evolui quem nunca acha que já aprendeu tudo. Um trabalho de mestrado é uma longa jornada, que inclui uma trajetória permeada por inúmeros desafios, tristezas, incertezas e alegrias. Também reúne o apoio de várias pessoas, indispensáveis para encontrar o melhor rumo em cada momento da caminhada. Portanto, trilhar este caminho só foi possível com o apoio, energia e força de várias pessoas, a quem dedico especialmente este projeto de vida.

À Universidade Federal de Santa Maria e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas – PPGOP pela oportunidade de ingresso, de aprendizado e realização deste mestrado. Aos docentes que agregaram valia, olhar crítico e coragem para seguir em frente diante aos desafios lançados. Em especial, ao Professor Doutor José Alexandre Magrini Pigatto, meu orientador, o qual perenizo nestas linhas o meu reconhecimento, agradecimento, respeito e admiração pela liberdade criativa que me concedeu, assim como pela forma técnica, crítica e humana que me transmitiu seus conhecimentos e experiência na condução desta dissertação. Ao amigo Pigatto, a minha eterna gratidão pelas palavras de incentivo e apoio, pelo carinho e afeto com a mãe diante das dificuldades que passávamos, pelo exemplar profissionalismo e dedicação renunciando a vários minutos, horas, dias de convívio com sua família para me orientar.

Aos membros da banca de avaliação Professor Doutor Nelson Guilherme Machado Pinto e Professor Doutor Ricardo Rocha de Azevedo pelas contribuições e sugestões essenciais para essa dissertação. Ao Professor Reisoli Bender Filho, pelas valiosas sugestões no Exame de Qualificação. Aos colegas do PPGOP, o meu carinho e respeito pelo aprendizado, pelas boas risadas, e as amizades que construímos e que permanecerão ao longo dos anos. Ao Patrício, a Gisela e a Diane por me permitir fazer parte dos trabalhos, artigos, grupos de estudos e me auxiliar em análise quantitativa.

Aos amigos de trabalho da Universidade que sempre estavam dispostos a se colocar no meu lugar para ajudar, pelo profissionalismo e, por poder contar com o

apoio de vocês, por estenderem a mão nas horas difíceis, por se importarem com o andamento do mestrado, enfim, por me oportunizarem conduzir tanto meu trabalho na UFSM, quanto a dissertação. Em especial a Diretora do DEMAPA a Alessandra Daniela Bavaresco, minha chefe, minha amiga e a qual sempre esteve disposta a me ajudar dentro de qualquer dificuldade que se apresentava, a ser forte e a seguir em frente, ao Diretor Substituto do Patrimônio Nilmar Sandro Kessler, meu amigo, irmão que sempre teve uma palavra de apoio, de incentivo, e de conhecimento para me ajudar na construção desta dissertação. A equipe de trabalho do Patrimônio pela constante preocupação no andamento do mestrado e pelo exemplar profissionalismo de vocês.

Ao Ricardo da Silva Barcelos que me proporcionou realizar a pesquisa de forma correta explicando e contextualizando a execução orçamentária da UFSM, sempre disposto a contribuir com seu conhecimento na construção deste estudo, pelo profissionalismo com que tratou estes assuntos e por sua amizade.

Por fim, gostaria de encerrar as dedicações agradecendo aos pilares da minha vida: a Professora Doutora Flávia Michelin Dalla Nora por seus conselhos, por sua inteligência, sabedoria e orientações, qualidades que me permitiram melhorar este trabalho. Ao meu amor Flávia, obrigado por ser meu norte, meu porto seguro sem teu carinho, compreensão e amor eu jamais teria alcançado esta realização. Te admiro por demais, obrigado por estar ao meu lado e fazer deste pouco tempo junto de ti um Spoiler perfeito do que é viver ao teu lado. E a meus pais a dona Maria Cirlei Cunha de Moraes (*in memoriam*) e o Senhor Adroaldo Bonazza de Moraes para os quais sempre faltarão palavras para agradecer e dizer o quanto respeito, admiro e amo aos senhores, muito obrigado por terem me escolhido para ser filho de vocês, tenho um orgulho imenso de vocês e um amor para além da vida.

A todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

DEUS, deixei o senhor para o fim não por esquecimento, não por ingratidão e sim por reconhecimento, e gratidão por ter colocado todas estas pessoas e outras tantas na minha vida e ter me proporcionado mais esta alegria/conquista na minha vida. Obrigado DEUS por me dar força para não desistir, amigos e família para me apoiar e amar, obrigado pela vida e por todos aqueles que o senhor colocou nela.

RESUMO

A LÓGICA INTERNA DOS ORÇAMENTOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA: UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

AUTOR: Zaloar Cunha de Moraes
ORIENTADOR: José Alexandre Magrini Pigatto

A autonomia de gestão das universidades garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal faz com que as formas estabelecidas de organização orçamentária interna se tornem uma questão importante para os *stakeholders* da Universidade Federal de Santa Maria. A descrição dos conflitos da adaptação institucional das práticas de orçamentos internos da UFSM em relação às lógicas orçamentárias pode ajudar gestores e a comunidade universitária a alterar formas estabelecidas para o seu próprio benefício. O objetivo desta dissertação é compreender as tensões produzidas por um confronto entre a lógica orçamentária dominante interna da UFSM e as lógicas do campo orçamentário restritas a oito hipóteses retiradas de componentes cognitivos legais e literários. A pesquisa utiliza-se do método abduutivo para descrever a lógica interna dominante dos orçamentos da UFSM a partir de análise documental de regimentos, estatuto, atas e propostas de distribuição de recursos e, de testes de diferença de médias aplicados a programação e execução orçamentária. A lógica dominante dos orçamentos internos da UFSM pode ser descrita como incremental, por fórmulas e de controle de *inputs* com elementos programáticos fracamente acoplados ao orçamento. Apesar da pressão fiscal e de crises políticas, a lógica interna subjacente ao processo orçamentário continua estável fundamentada na centralização das decisões e na proteção ao crédito legitimando-se a partir elevado percentual do orçamento empenhado.

Palavras-chave: Lógica orçamentária. *Stakeholders*. Processo orçamentário. Distribuição de recursos. Instituições orçamentárias.

ABSTRACT

THE INTERNAL LOGIC OF BUDGETS OF THE FEDERAL UNIVERSITY OS SANTA MARIA: NA INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

AUTHOR: Zaloar Cunha de Morais
ADVISOR: José Alexandre Magrini Pigatto

The managerial autonomy of public universities is guaranteed by article 207 of the Federal Constitution makes the established forms of internal budgets organization an important issue for the stakeholders of the Federal University of Santa Maria. The description of the conflicts of institutional adaptation of UFSM internal budgeting practices about dominant budgetary logic can help managers and the university community to change established forms for their benefit. The purpose of this dissertation is to understand tensions produced by the confrontation between UFSM's internal dominant budget logic and the budget field logic restricted to eight hypotheses taken from legal and literary cognitive components. The research uses the abductive method to describe the dominant internal logic of UFSM budgets based on document analysis of Statutes, Minutes, and resource distribution proposals and, testing of a means of averages applied to programming and budget execution data. The dominant logic of the UFSM internal budgets can be described as incremental, by formulas and controlling of inputs with programmatic elements weakly coupled to the budget. Despite tax pressure and political crises, the internal logic underlying the budget process remains stable based on the centralization of decisions and the protection of appropriations legitimized by the high percentage of the expenditures committed.

Keywords: Budget logics. Stakeholders. Budget process. Resource distribution. Budget institutions.

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES Superior	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
CAFW	Colégio Agrícola de Frederico Westphalen
CAL	Centro de Artes e Letras
CCNE	Centro de Ciências Naturais e Exatas
CCR	Centro de Ciências Rurais
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CCSH	Centro de Ciências Sociais e Humanas
CE	Centro de Educação
CEAD	Coordenadoria de Ações Educacionais
CEFD	Centro de Educação Física e Esportes
CONCUR	Conselho de Curadores
CONDETUF	Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
CF	Constituição Federal
CONSU	Conselho Universitário
COVID - 19	Coronavírus <i>Disease</i> 2019
CS	Campus Cachoeira do Sul
CT	Centro de Tecnologia
CTISM	Colégio Técnico Industrial
CV	Coeficiente de variação
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
DEMAPA	Departamento de Material e Patrimônio
DERCA	Departamento de Registro Controle Acadêmico
EBTT	Educação Básica, Técnica e Tecnológica
FW	Campus Frederico Westphalen
GND	Grupo de Natureza das Despesas
HOVET	Hospital Veterinário
IDR	Índice de Distribuição de Recursos
IPE	Unidade de Educação Infantil Ipê Amarelo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

MEC	Ministério da Educação
NTE	Núcleo de Tecnologia Educacional
OCC	Outros custeios e capital
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU	Plano de Desenvolvimento da Unidade
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PM	Campus Palmeira das Missões
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PPA	Plano Plurianual
POLI	Colégio Politécnico
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PRAE	Pró-reitoria de Assuntos Estudantis
PROMISAES	Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
PROPLAN	Pró-reitoria de Planejamento
RAP	Relação aluno professor
RCL	Receita Corrente Líquida
RPNP	Restos a Pagar não Processados
RU	Restaurante Universitário
T1E	Empenhos do primeiro trimestre
T2E	Empenhos do segundo trimestre
T3E	Empenhos do terceiro trimestre
T4	Quarto trimestre
T4E	Empenhos do quarto trimestre
T4L	Liquidações do quarto trimestre
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UGR	Unidade Gestora de Recursos
UO	Unidade orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	16
2.1	TEORIA INSTITUCIONAL.....	16
2.2	LÓGICA INSTITUCIONAL.....	20
2.3	METATEORIAS SOBRE A MUDANÇA INSTITUCIONAL	22
2.3.1	Agência incorporada	23
2.3.2	A sociedade como um sistema interinstitucional.....	25
2.3.3	Fundamentos materiais e culturais.....	25
2.3.4	Instituições em vários níveis.....	27
2.3.5	Contingência histórica	27
2.4	LÓGICAS CONCORRENTES	28
2.5	LÓGICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	28
3	MATERIAIS E MÉTODOS	40
3.1	ENQUADRAMENTO.....	41
3.2	DESENHO	43
3.2.1	Operacionalização das contradições institucionais.....	43
3.2.2	Amostra, coleta e tratamento de dados.....	43
3.2.3	Análise da proposta, discussão e aprovação	45
3.2.4	Análise da procrastinação financeira	46
3.2.5	Análise da eficiência de execução dos empenhos da UFSM	46
3.2.6	Características da execução OCC na UFSM	47
3.2.7	Análise dos gastos apressados	47
3.2.8	Análise do adiamento de gastos.....	47
3.2.9	Análise da execução OCC em unidades “fim”	48
4	RESULTADOS	50
4.1	ANÁLISE DA PROPOSTA, DISCUSSÃO E APROVAÇÃO	51
4.1.1	Ciclo orçamentário primário.....	53
4.1.2	Ciclo orçamentário secundário	57
4.2	ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA.....	66
4.3	ANÁLISE DA EXECUÇÃO OCC NA UFSM	69
4.3.1	Análise da acumulação de quarto trimestre	75

4.3.2	Análise do adiamento de gastos	77
4.3.3	Análise da execução OCC nas unidades “fim”	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	92
	APÊNDICE A – UNIDADES CONSIDERADAS DESCENTRALIZADAS	99
	APÊNDICE B – PRODUTO DA DISSERTAÇÃO.....	102

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda o processo orçamentário interno da UFSM, em particular a compreensão e construção de sentido dos gastos nas unidades meio e fim, que formam lógicas institucionais sob a influência de pressões exógenas tais como instituições orçamentárias dominantes, o contexto político e o fiscal.

O contexto atual representa um cenário de escassez de recursos e de crise do Estado o que repercute, diretamente, nas Universidades. De acordo com a ANDIFES, o orçamento total do MEC sofreu uma redução de R\$ 4,2 bilhões no ano de 2021. Só nas universidades federais, o impacto é de mais de R\$ 1 bilhão, o que corresponde a uma redução de 18,2% em relação ao orçamento de 2020 em gastos discricionários (UFSM, 2020a).

A universidade, tal qual qualquer organização, é um ambiente social sujeito a um campo organizacional que sofre pressões institucionais normativas, reguladoras e cultural-cognitivas (LIANG et al., 2007). As pressões normativas são prescritivas, oriundas do profissionalismo e da necessidade de legitimação das ações. As pressões regulatórias surgem do estabelecimento de regras que permitem o acesso organizacional aos recursos. As pressões cognitivo-culturais vêm da compreensão compartilhada da realidade social (DIMAGGIO; POWELL, 1983; SCOTT, 2014). As lógicas internas da UFSM que influenciam as práticas de planejamento, discussão e execução orçamentária são construídas a partir desse tipo de pressões (GOSAIN, 2004).

As lógicas institucionais, portanto, partem do pressuposto de que as instituições são construídas sobre as inter-relações de indivíduos, grupos e organizações (MARCH, OLSEN, 1989). Deste modo, as lógicas institucionais são resultado das interações das diferentes comunidades, baseadas em interações e comunicação. No entanto, cada sociedade tem sua própria identidade coletiva, pois é formada pelos próprios atores por meio do status comum com outros membros desse grupo social (POLETTA; JASPER, 2001). Dentro desses grupos sociais podem ocorrer conflitos de interesses e as lógicas se estabelecem. Para dar conta dos diferentes entendimentos sobre as lógicas institucionais foram propostas metateorias.

Uma dessas metateorias decorre da proposta de Friedland e Alford (1991) que definiram a sociedade como um sistema interinstitucional. Esses autores se

referem a setores sociais onde se encontra uma organização e o orçamento das entidades públicas se insere no setor da burocracia (THORTON, 2004). O fato de as universidades públicas brasileiras disporem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira previstos no plano constitucional gera uma tensão no campo do orçamento público.

As universidades podem distribuir internamente os recursos do seu orçamento, decidir sobre o montante a ser aplicado em infraestrutura, aumento do corpo docente e de servidores administrativos, bem como, a compra de equipamentos, além de assistir aos estudantes. Giacomoni (2019) assinala que as universidades federais e demais instituições vinculadas ao MEC têm autorização especial para acrescentar dotações e distribuir recursos o que lhes proporciona maior flexibilidade na gestão orçamentária, em oposição, por exemplo, à lógica da especialização orçamentária. Contudo, essa autonomia é relativa, porque sua capacidade de autodeterminação e de auto normatização deve ser compreendida dentro da pressão coercitiva de limites fixados pelo poder que as instituiu (FERRAZ, 1999).

Tal autonomia relativa alinha-se à explicação da metateoria da agência incorporada (*embedded agency*) que advoga a influência intencional de indivíduos inseridos no contexto organizacional, composto por diferentes níveis igualmente considerados dentro de uma sociedade (BERGER, LUCKMAN, 1991). Nessa contextualização, cada nível dispõe de autonomia parcial em interesses, valores e pressupostos sobre poder, status e vantagem econômica (THORTON, OCASIO, 2008). Assim, atores utilizam estruturas que já estão disponíveis na organização para estruturar suas ações. A teoria institucional tradicional fornecia explicações sobre as estruturas institucionais e suas influências, mas negligenciava como a agência humana, ou seja, as influências intencionais dos indivíduos impactavam as práticas sociais criando novas instituições (FLIGSTEIN, 2001).

Em outra metateoria, os interesses conflitantes ocorrem em torno de fatores materiais e culturais que influenciam então o comportamento humano, uma vez que as tomadas de decisão “não podem ser trocadas como simples alternativas econômicas” (THORTON; OCASIO, 2008). Por fim, uma metateoria de lógicas concorrentes tenta explicar como diferentes tipos de pressões que

operam, por exemplo, sobre o orçamento competem e exercem influências na construção do seu sentido.

A análise das lógicas internas da UFSM pressupõe que o escopo e a complexidade do orçamento público derivem das decisões coletivas de gestores em interação com outros atores institucionais com o propósito de produzir determinados níveis de gastos em contextos, altamente, institucionalizados. As práticas institucionalizadas são então tidas como certas, amplamente aceitas e resistentes à mudança. A lógica interna dos orçamentos da UFSM se dá em um contexto de busca de legitimidade onde a cognição e a obrigação exercem seu papel associados aos interesses próprios da organização (GREENWOOD; SAHLIN; SUDDABY, 2008). Pouco se sabe sobre as tensões produzidas pelo confronto entre lógicas desenvolvidas internamente na UFSM e as lógicas do campo do orçamento público e como elas restringem ou capacitam a mudança institucional. Nesse sentido, surge a pergunta de pesquisa desta dissertação: - Como as tensões produzidas pelo confronto entre a lógica interna dominante na UFSM e as lógicas do campo do orçamento público se manifestam (ou não) em mudanças institucionais?

A pesquisa a partir de dados documentais qualitativos e quantitativos que dizem respeito aos orçamentos internos contribui para a compreensão do ambiente, das escolhas políticas e é capaz de confrontar instituições orçamentárias alternativas em relação à prática na UFSM. Nesse contexto, o objetivo desta dissertação é compreender as tensões produzidas por um confronto entre a lógica orçamentária dominante interna da UFSM e as lógicas do campo do orçamento público restritas a onze hipóteses retiradas de componentes cognitivos legais e literários.

Os objetivos secundários deste trabalho são:

- Caracterizar e confrontar a lógica interna da proposta orçamentária
- Caracterizar e confrontar a lógica interna de discussão orçamentária;
- Caracterizar e confrontar a lógica interna da execução orçamentária da UFSM.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A história aponta que as crenças em lendas, mitos, deuses e religiões apareceram pela primeira vez com a revolução cognitiva. A ficção humana permitiu não apenas imaginar coisas, mas também fazer isso coletivamente. De acordo com Harari (2020), foi justamente a capacidade de transmitir informação sobre coisas que não existem, sobre entidades que nunca viram, tocaram ou mesmo, cheiraram que fez com que o Homo sapiens se distinguisse das demais espécies do planeta. Para esse autor, a maioria das pessoas não consegue conhecer intimamente mais de que outros 150 seres humanos. O rompimento desse limite se deu então por meio da ficção permitindo que um número maior de pessoas cooperasse entre si acreditando em mitos compartilhados que só existem na imaginação coletiva.

Seguindo esse raciocínio, as religiões teriam sido construídas sobre mitos religiosos compartilhados. Os estados teriam se enraizado na crença de identidades nacionais. Com o passar do tempo, outras instituições surgiram e teriam organizado as sociedades, tais como, os sistemas jurídicos que sustentados na existência abstrata de leis, da justiça, dos direitos humanos, assim como os sistemas econômicos dinamizados por moedas, dentre outras tantas crenças e valores presentes na vida cotidiana da humanidade.

Nesse contexto, a teoria institucional desenvolveu-se a partir do século XX tentando explicar a realidade constantemente construída e reconstruída pelos seres humanos. Essa é a teoria base utilizada para a análise da lógica dos orçamentos internos da UFSM.

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL

A nova sociologia institucional procura explicar a dinâmica das crenças coletivas. No entanto, uma primeira abordagem institucional foi denominada de institucionalismo histórico e partiu do argumento de que a política era a luta entre grupos concorrentes pelo controle de recursos escassos. Essa corrente assimilou a descrição estrutural-funcionalista das instituições como sistema, mas enfatizou a observação de que a própria estrutura do sistema tende a influenciar os resultados. No entanto, diferentemente do novo institucionalismo, ela não

explorava as maneiras pelas quais os traços sociais, psicológicos e culturais dos indivíduos conduziram o sistema (HALL; TAYLOR, 2003).

Nas teorias sociológicas tradicionais positivistas a estrutura formal é assumida como a melhor maneira de coordenar e controlar redes relacionais complexas. Essas estruturas estão presentes em todo o mundo social. Por exemplo, em uma universidade existem listas de salas, departamentos, diferentes cargos de gestão e níveis educacionais etc. Todos esses objetos simbólicos conectam-se às metas e políticas da organização teorizando de maneira racional do como e por qual finalidade as atividades devem se ajustar entre si. Assim, de acordo com Weber a racionalização era inerente à vida social e uma “jaula de ferro” prenderia indivíduos em sistemas fundamentados na eficiência, cálculo racional e controle:

O puritano queria ser um profissional — nós devemos sê-lo. Pois a ascese, ao se transferir das celas dos mosteiros para a vida profissional, passou a dominar a moralidade intramundana e assim contribuiu [com sua parte] para edificar esse poderoso cosmos da ordem econômica moderna ligado aos pressupostos técnicos e econômicos da produção pela máquina, que hoje determina com pressão avassaladora o estilo de vida de todos os indivíduos que nascem dentro dessa engrenagem — não só dos economicamente ativos — e talvez continue a determinar até que cesse de queimar a última porção de combustível fóssil. Na opinião de Baxter, o cuidado com os bens exteriores devia pesar sobre os ombros de seu santo apenas “qual leve manto de que se pudesse despir a qualquer momento”. Quis o destino, porém, que o manto virasse uma rija jaula de aço. (WEBER, 2004 p. 165)

As teorias tradicionais colocaram a coordenação e o controle das atividades como dimensões críticas para o sucesso das organizações formais (MEYER; ROWAN, 1977). De acordo com essa ideia, as organizações copiariam as organizações vitoriosas e ao fazê-lo se tornariam cada vez mais homogêneas. Tal premissa se sustentava na presunção de que a coordenação fosse rotineira, regras e processos fossem obedecidos e, que as atividades estivessem em conformidade com as prescrições da estrutura formal. No entanto, Meyer e Rowan (1977), colocaram em avaliação essas suposições argumentando que elas seriam válidas apenas se não existisse um abismo entre a organização formal e a organização informal, que os elementos das estruturas formais estivessem fortemente acoplados uns aos outros, que regras fossem obedecidas, decisões cumpridas e que as tecnologias não apresentassem problemas.

Ao ultrapassar a visão Weberiana e funcionalista, Meyer e Rowan (1977) inauguram a nova sociologia institucional. Esse novo institucionalismo refere-se a uma mudança que se originou de uma crítica à abordagem estrutural-funcionalista tradicional das décadas de 1960 e 1970 (HALL; TAYLOR, 2003). De fato, Berger e Luckman haviam pavimentado esse caminho em 1967, dez anos antes de Meyer e Rowan por meio do livro “A Construção Social da Realidade”, onde argumentavam que a ordem social existia unicamente como produto da atividade resultante da contínua exteriorização humana. “A relação entre homem, o produtor, e o mundo social, produto dele, é e permanece sendo dialética” (BERGER; LUCKMAN, 2013).

A sociedade seria uma realidade objetiva e subjetiva ao mesmo tempo. Ela decorreria de um processo dialético de três etapas: a exteriorização, a objetivação e a interiorização. Deste modo, o homem seria produto e produtor da realidade social. Na exteriorização do mundo subjetivo, “... as experiências humanas são retidas na consciência” (BERGER; LUCKMAN, 2013). Na interação social, um objetivo comum seria negociado gerando uma tipificação recíproca. No entanto, a interação intersubjetiva somente se tornaria social quando se objetivassem um sistema simbólico específico (BERGER; LUCKMAN, 2013). Desse processo decorreria uma divisão de papéis, ou seja, a distribuição social do conhecimento.

“As instituições incorporam-se à experiência do indivíduo por meio de papéis (...) ao desempenhá-los, o indivíduo participaria de um mundo social e ao interiorizar esses papéis, o mundo tornar-se-ia subjetivamente real para ele” (BERGER; LUCKMAN, 2013, p.154).

Os papéis, portanto, representam a ordem institucional (BERGER; LUCKMAN, 2013). Em um ponto extremo da objetivação, chegar-se-ia à reificação que é a apreensão dos fenômenos humanos como se fossem coisas (BERGER; LUCKMAN, 2013), sendo estabelecidas regras e, por fim, chegando a sua institucionalização. Para Berger e Luckman (2013), portanto, instituição seria o valor ou regra social reproduzida no cotidiano, como estatuto da verdade e que serviria como guia básico de comportamento e padrão ético para as pessoas em geral.

De modo concordante com Berger e Luckman (2013), Meyer e Rowan (1977), disseram que as regras institucionalizadas não seriam, exatamente, os

comportamentos sociais predominantes, mas classificações construídas dentro da sociedade com tipificações e interpretações compartilhadas. Essas regras institucionalizadas poderiam ser simplesmente “tidas como certas” ou serem apoiadas pela opinião pública ou por força legal.

Para Meyer e Rowan (1977) muitas estruturas organizacionais formais surgem como reflexos de regras institucionais racionalizadas. A elaboração de tais regras em estados e sociedades seria em parte responsável pela expansão e complexidade crescente das estruturas organizacionais formais. Essas regras institucionais funcionariam como mitos que as organizações incorporam, ganhando legitimidade, recursos, estabilidade, e melhores perspectivas de sobrevivência.

No seu argumento, Meyer e Rowan (1977) defendem que as estruturas organizacionais formais surgem em contextos altamente institucionalizados. Tais estruturas seriam fundadas na racionalidade. Nesse contexto, a inovação de novas organizações levaria as demais a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. Essa adoção faria com que a sua legitimidade e perspectivas de sobrevivência aumentasse, ou no mínimo, se mantivesse independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos.

Em 1983, DiMaggio e Powell aprofundaram a interpretação de Meyer e Rowan concordando que a burocracia continuava a crescer e que as organizações estavam se tornando cada vez mais homogêneas, mas divergindo em relação às consequências. Se para Weber (2004) a consequência da homogeneização seria o aumento na eficiência, para DiMaggio e Powell (1983), os processos que estavam conduzindo à homogeneidade tornavam as organizações mais semelhantes, sem necessariamente torná-las mais eficientes.

Nesse contexto, o termo “instituição” refere-se amplamente aos conjuntos de regras formais, acordos ex-ante, sequências de interação compartilhadas menos formais e suposições tidas como certas de que as organizações e os indivíduos devem seguir (BRUTON; AHLSTROM; LI, 2010). Essas suposições são derivadas de regras como estruturas regulatórias, agências governamentais, leis, tribunais, profissões e scripts e outras práticas sociais e culturais que

exercem pressões de conformidade (POWELL; DIMAGGIO, 1991). Os arranjos institucionais funcionam para reduzir a incerteza e mitigar o comportamento oportunista, de modo que os custos de transação associados à negociação, monitoramento e execução de contratos entre atores racionais limitados sejam reduzidos. Klein (2000) em um texto fundamentado no institucionalismo da escolha racional, onde ressalta a eficiência de mercados sobre arranjos hierarquizados, faz a ressalva de que:

[...] as convenções sociais são interpretadas como soluções não cooperativas do equilíbrio de Nash para uma variedade de jogos repetidos enfrentados por indivíduos no contexto social.

Portanto, a presunção de comportamento oportunista em ambientes onde não exista um número grande de ofertantes e demandantes, pressupõe alguma estrutura hierárquica. Berger e Luckman (2013) ensinam que “o mundo institucional exige legitimação”. O problema da legitimação surge quando as objetivações da ordem institucional têm de ser transmitidas a uma nova geração e é preciso reiterar a função nômica no universo simbólico onde cada coisa tem o seu lugar certo (BERGER; LUCKMAN, 2013).

O processo de mudança de instituições formais e informais é chamado de mudança institucional. A mudança institucional pode influenciar positivamente o desenvolvimento do empreendedorismo quando remove ou diminui as barreiras à entrada e ou saída do mercado, criando campos de oportunidades para os empreendedores. No entanto, como as instituições informais estão inseridas na sociedade, elas tendem a mudar mais lentamente do que as instituições formais (WELTER; SMALLBONE, 2011). As instituições informais são constituídas em lógicas de múltiplos atores. Essas lógicas permitem que os atores compreendam seu mundo ambíguo ao prescrever e proscreever a ação. Assim, a ação reencena as lógicas institucionais e as torna duráveis, explicando por que as instituições informais estão inseridas na sociedade (SUDDABY; GREENWOOD, 2005).

2.2 LÓGICA INSTITUCIONAL

As ordens institucionais das sociedades ocidentais apresentam uma lógica central, ou seja, um conjunto de práticas materiais e construções simbólicas, que constitui seus princípios organizadores e que está disponível para as organizações e os indivíduos elaborarem. A lógica institucional do

capitalismo é a acumulação e a mercantilização da atividade humana. A lógica do Estado é a racionalização e a regulação da atividade humana por hierarquias jurídicas e burocráticas.

As lógicas institucionais são importantes para entender a mudança institucional, porque uma mudança na lógica dominante do campo é fundamental para conceituações de mudança institucional (REAY; HININGS, 2009). As lógicas institucionais fornecem os princípios norteadores da sociedade e orientam a ação social. São prescrições sociais resilientes, tidas como certas, que permitem aos atores dar sentido à sua situação, fornecendo suposições e valores, geralmente implícitos, sobre como interpretar a realidade organizacional, o que constitui um comportamento apropriado (THORTON, 2004). Assim, as lógicas institucionais sustentam a adequação das práticas organizacionais em determinados cenários e em determinados momentos históricos. A não utilização de práticas legitimadas por uma lógica existente pode gerar consequências adversas (SMETS et. al., 2012), o que explica por que elas são “tidas como certas” no campo institucional.

A lógica institucional se sustenta na ideia de que ordens institucionais seguem uma ordem que estabelece os princípios organizacionais e fornece o vocabulário para os atores, que podem ser indivíduos, grupos e organizações. Esses atores podem utilizar esse vocabulário para posterior elaboração, manipulação ou interpretá-lo de acordo com seu próprio interesse. As possibilidades de mudança e de agência ocorrem de acordo com as restrições impostas pelo vocabulário fornecido (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Jackall (2010) define a lógica institucional como um conjunto de regras, que construídas experimentalmente em um contexto particular, tornam seu comportamento e perspectiva até certo ponto previsíveis. Seria o modo de funcionamento de um mundo social específico.

Por sua vez, Thornton e Ocasio (1999) combinaram as abordagens estrutural e simbólica, de Friedland e Alford (1991), com a estrutural e normativa, de Jackall (2010) em uma lógica institucional. A integração inclui dimensões e ou pressões estruturais (coercitivas), normativas e simbólicas (cognitivas) (THORTON; OCASIO, 2008). O lugar comum de todas as definições de lógicas institucionais é o seu objetivo de compreensão do comportamento individual e organizacional a partir de um contexto social e institucional, os quais regulam

comportamentos e fornecem oportunidades de agência e mudança (THORTON; OCASIO, 2008). Assim, as lógicas institucionais são construídas teoricamente sobre o novo institucionalismo. A forma original de institucionalismo foi baseada no modelo de ator racional, tomado da teoria econômica clássica.

Ao longo do tempo, a ênfase da teoria institucional evoluiu para uma análise empírica de como os mundos sociais são moldados por atores individuais pela ação por meio de regras legitimadas. Com isso, a ênfase foi colocada na legitimidade ao invés da eficiência para um indicador de sucesso das organizações (TOLBERT; ZUCKER, 1983). Além disso, o foco do isomorfismo evoluiu para o foco na difusão em termos dos efeitos de várias lógicas institucionais sobre indivíduos e organizações (THORTON; OCASIO, 2008; GREENWOOD et al., 2008). Deste modo, o desenvolvimento recente na teoria institucional concentra-se na análise de lógicas institucionais diferentes, em parte conflitantes, sobre indivíduos e organizações (JENSEN et al., 2009).

2.3 METATEORIAS SOBRE A MUDANÇA INSTITUCIONAL

Thornton e Ocasio (2008) descrevem que a teoria da lógica institucional fornece uma ligação entre instituições e ações criando uma ponte entre as perspectivas macro, estruturais de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) e as abordagens mais microprocessuais de Zucker (1977). Essa ligação exige lógicas institucionais para fornecer uma explicação plausível para o que pode estar na origem do conflito institucional e fornecer insights sobre como os arranjos são formados e como eles mudam ao longo do tempo (CLOUTIER; LANGLEY, 2013).

Parte da literatura sobre lógica institucional aborda as condições para a mudança institucional (DORADO, 2005; BATTILANA et. al., 2009). Outra parte da literatura sobre teoria institucional concentra-se nos processos reais de mudança. Greenwood et. al. (2012) descrevem que a literatura mais antiga sobre mudança institucional se limitou a compreender de onde e como a mudança institucional no nível de campo poderia se originar e como ela poderia se desdobrar, enfatizando excessivamente os choques ou contradições no nível de campo, e o empreendedorismo estrategicamente motivado. A mudança institucional orientada para a prática difere dos relatos existentes em nível de

campo em termos de seu locus inicial, seus mecanismos e seus desdobramentos (SUDADABY et al., 2010). As lógicas enfrentam colisões no nível de campo com as consequentes contradições institucionais vivenciadas e problematizadas. O uso de lógicas na literatura de mudança institucional fornece insights a partir da alteração do foco de pesquisa de resultados, que são temporários, para a investigação de processos de mudança, ou seja, de criação de novas lógicas (KHAVUL et. al., 2013). A mudança na lógica dominante em um campo expõe e explora as tensões inerentes contidas na contradição entre os valores centrais e os interesses particulares (SUDDABY; GREENWOOD, 2005). Vários estudos destacam o investimento considerável de tempo e energia necessários para que a ação em nível micro resulte em mudanças em nível macro. Isso também pode ser um resultado cumulativo, por ações contínuas e persistentes construídas umas sobre as outras. Embora o processo de mudança possa ser lento, a mudança geral pode ser significativa e importante (REAY; HINNINGS, 2009).

A complexidade das definições para lógicas institucionais abriu um campo para metateorias que se desenvolveram ao longo do tempo e que enfatizam elementos particulares dentro da teoria institucional (THORTON et al., 2012). Fréderick Vandenberghe ensina que:

(...) metateoria é a teoria “que vem depois” e versa sobre a teoria social e a teoria sociológica. Como tal, ela procede normalmente através do comentário dos clássicos e da crítica dos contemporâneos. Uma boa dose de metateoria envolve a reflexão acerca do que faz de certos trabalhos “estudos exemplares” ou paradigmáticos da sociologia, justificando que ainda voltemos a eles quando buscamos teorizar por conta própria (VANDENBERGHE, 2011).

Na sequência são apresentadas cinco metateorias institucionais: a agência incorporada, a sociedade como sistema interinstitucional, os fundamentos materiais e culturais das instituições, as instituições em vários níveis e a contingência histórica, que servirão de lastro para as discussões dos resultados.

2.3.1 Agência incorporada

A teoria da agência incorporada (*embedded agency*) diz respeito à incorporação de interesses, valores, identidades e pressupostos de indivíduos e organizações nas lógicas institucionais existentes. As interações entre a agência individual e a estrutura institucional variam em dimensões e resultados.

Formados pelo constrangimento das lógicas institucionais vigentes, os atores individuais e organizacionais são delimitados ou habilitados em seus interesses e agência em sua busca por poder, status ou vantagem econômica (GIDDENS, 1984). Essa suposição declina a perspectiva de escolha racional sobre as instituições, mas se baseia em interesses pessoais individualistas.

Assim, os empreendedores institucionais podem desempenhar um papel crítico na percepção da diferenciação, fragmentação e contradição institucionais em virtude das diferentes posições sociais que podem ocupar no sistema interinstitucional e no aproveitamento das oportunidades que ele apresenta para a mudança institucional (THORTON, 2004). Os papéis do empreendedor institucional se inserem na metateoria do sistema interinstitucional onde ele é desafiado a utilizar, implantar e mobilizar estrategicamente recursos culturais (THORTON; OCASIO, 2008). No âmbito microprocessual, os empreendedores institucionais utilizam mecanismos tais como, contar histórias (ZILBER, 2006), ou por meio de estratégias retóricas (SUDDABY; GREENWOOD, 2005) e outras ferramentas culturais (SWILDER, 1986) para manipular os símbolos e práticas culturais correntes.

No caso dos orçamentos universitários, a agência incorporada é o empreendedor institucional, ou seja, a UFSM ou suas unidades internas, que se caracterizam como competitivas frente aos outros empreendedores na defesa de ideias de seu próprio interesse, determinando desse modo, como tais ideias são institucionalizadas (THORTON; OCASIO, 2008). A agência incorporada denota a autonomia parcial dos indivíduos, organizações e instituições na sociedade (THORTON; OCASIO, 2008).

Para tanto, pressupõe-se que a sociedade seja construída a partir de três níveis. O nível individual, onde os indivíduos competem e negociam; o nível organizacional, onde se realizam os conflitos e a coordenação; e o nível institucional, onde a contradição e a interdependência estão ocorrendo (THORTON; OCASIO, 1999). A inserção dos três níveis é necessária para entender a sociedade, onde “organizações e instituições especificam níveis progressivamente mais altos de constrangimento e oportunidade para a ação individual” (THORTON; OCASIO, 2008). Segundo Berger e Luckmann (2013), a não priorização de um nível em detrimento do outro é um mecanismo significativo para a mudança organizacional e institucional.

2.3.2 A sociedade como um sistema interinstitucional

Friedland e Alford (1991) definiram a sociedade como um sistema interinstitucional. Deste modo, a fragmentação da sociedade em setores permite localizar comportamentos contextualizados. Cada setor representa um conjunto diferente de expectativas em relação às relações sociais e ao comportamento humano e organizacional (THORTON; OCASIO, 2008). Os setores chave institucionais seguem sua própria lógica específica que foram identificados por Thornton (2004) como sendo os mercados, as corporações, as profissões, os estados, as famílias e as religiões. Com base no sistema interinstitucional, as lógicas institucionais seguem múltiplas fontes de racionalidade (MEYER et al., 1997) e negligenciam a homogeneidade e o isomorfismo. Portanto, a lógica institucional considera qualquer setor da sociedade como potencial influenciador em qualquer contexto.

O sistema interinstitucional traz duas vantagens à análise institucional. Primeiro, permite uma abordagem de análise não determinística e segundo, a compreensão dos fundamentos institucionais das categorias de conhecimento (THORTON; OCASIO, 2008). Os constructos-chave não são, portanto, neutros, mas eles próprios moldados pela lógica do sistema interinstitucional. Seguindo esse raciocínio, as lógicas institucionais fundem instituições e indivíduos e com isso conectam macroestruturas (DIMAGGIO; POWELL, 1983) e micro processos (ZUCKER, 1977) gerando constructos multinível. As instituições, portanto, incluem organizações e indivíduos e são construções multiníveis (ALFORD; FRIEDLAND, 1985).

O papel implícito ou explícito da cultura molda e interpreta os indivíduos e as atividades organizacionais (FLIGSTEIN, 2001). Portanto, para compreender lógicas e níveis de análise interpenetrantes deve levar em conta a inter-relação de indivíduos, organizações e ambiente.

2.3.3 Fundamentos materiais e culturais

A cultura contém conjuntos de ferramentas de símbolos, histórias, rituais e visões de mundo, que as pessoas podem usar em configurações variadas para resolver diferentes tipos de problemas. A cultura fornece componentes culturais

que são usados para construir estratégias de ação. Essas estratégias de ação são experiências simbólicas, saberes míticos ou práticas rituais de uma sociedade que criam humores e motivações, formas de organizar a experiência e avaliar a realidade, modos de regular a conduta e formas de formar laços sociais (SWIDLER, 1986). Swidler (1986) reconheceu que a cultura se torna o senso comum em campos institucionais estabelecidos. Sendo assim, formas alternativas de organizar a ação podem parecer inimagináveis. Contudo, essas estratégias devem contar com mecanismos para manipulação de símbolos e práticas culturais pelos empreendedores institucionais.

Os fundamentos materiais e culturais das instituições pressupõem que toda ordem institucional na sociedade apresente características materiais e culturais. Com base na interação de ambos os fatores é que ocorre o desenvolvimento e a mudança institucional. O comportamento humano e a cultura organizacional estão enraizados em setores institucionais tais como as famílias, profissões, estados e religiões. Nesses setores é que estão estabelecidos os valores e utilidades que “não podem ser trocados como simples alternativas econômicas” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 105). Thornton (2002) especifica o conflito de fatores materiais e culturais e como isso influencia o comportamento humano ao invés de considerar motivações racionais ou irracionais.

A partir daí, o alvo teórico passa a ser o estudo do conflito e da agência com o objetivo de explicar os conflitos econômicos e políticos dos agentes e a forma como eles lidam com eles. A competição de recursos gera efeitos nas ações e decisões organizacionais. Stinchcombe (2002) aponta a necessidade da cultura para definir o significado de poder e de competição. Deste modo, as explicações culturais são elementos necessários às explicações estruturais (THORNTON; OCASIO, 2008). Por sua vez, a cultura que molda a ação é composta de componentes simbólicos e normativos.

As normas sociais são consideradas altamente fundamentais para os atores sociais (JACKALL, 2010), pois seu comportamento é orientado pela lógica da adequação ao invés da lógica das consequências (MARCH; OLSEN, 1989). A lógica institucional transcende tanto na internalização e compromissos, quanto da dependência de recursos e de interesses políticos para se concentrar na identificação dos mecanismos que incluem normas culturais que afetam

indivíduos e organizações. Além disso, Jackall (2010) descreve a abordagem da lógica institucional normativa a partir de experiências e exemplos da própria instituição. Essa ambivalência implícita de normas dominantes e subsidiárias expõe os problemas de uma visão aderente às normas dominantes de comportamento e enfatiza a identificação de normas subsidiárias no contexto em que elas vencem as normas dominantes (THORTON; OCASIO, 2008).

2.3.4 Instituições em vários níveis

A abordagem da lógica institucional pode ser empregada em pesquisas aplicada a um nível analítico em particular, ao invés de englobar todos os níveis. A referida metateoria que segmenta as instituições pode ser aplicada a organizações, mercados, indústrias, redes interorganizacionais, comunidades geográficas ou mesmo campos organizacionais (KHUN, 2013). Dentre os diferentes mecanismos teóricos institucionais existem aqueles que se aplicam a níveis particulares de análise em vez de teorizar um fenômeno inteiro. Nessa abordagem, a identificação dos efeitos dos mecanismos entre os níveis não limita nem amplia a teoria. O importante nessa perspectiva é que o nível de análise seja especificado (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Estudos com diferentes propósitos e resultados poderiam levar à suposição de que toda lógica ou esquema interpretativo fosse analisado como lógica institucional. No entanto, Thornton e Ocasio (2008) discordam dessa simplificação argumentando que as lógicas institucionais não são apenas estratégias ou lógicas de ação, mas também fontes de legitimidade, proporcionando um senso de ordem e segurança ontológica (THORTON; OCASIO, 2008).

2.3.5 Contingência histórica

A teoria institucional se relaciona também com a contingência histórica além de se ocupar com a forma como ambientes maiores influenciam o comportamento individual e organizacional. Todavia, tal influência depende do tempo (THORTON; OCASIO, 2008). Diferentes teorias apresentam entendimentos divergentes ao longo do tempo em relação a determinados comportamentos. Temas significativos no momento presente, não eram

relevantes em períodos pretéritos e vice-versa. As razões para isso podem ser econômicas, políticas, estruturais e normativas. O foco a partir dessa meta-teoria é entender se a problematização das teorias é consistente, ou se varia ao longo do tempo histórico e nos ambientes culturais (THORTON, 2004).

2.4 LÓGICAS CONCORRENTES

A literatura sobre competição entre lógicas institucionais alternativas abrange uma variedade de mecanismos para explicar os efeitos destas sobre a mudança, incluindo pressões de seleção ambiental, contestação política e movimentos sociais (THORTON; OCASIO, 2008). As lógicas concorrentes não são, por si só, uma explicação para a mudança nas lógicas institucionais, mas um antecedente ou uma consequência e podem facilitar a resistência à mudança institucional (MARQUIS; LOUNSBURY, 2007). Ao focar em como os campos são compostos de múltiplas lógicas e, portanto, múltiplas formas de racionalidade institucionalmente baseadas, os analistas institucionais podem fornecer novos *insights* sobre a variação da prática e a dinâmica da prática.

Múltiplas lógicas podem criar diversidade na prática, permitindo variedade na orientação cognitiva e contestação sobre quais práticas são apropriadas. Como resultado, tal multiplicidade pode criar uma enorme ambiguidade, levando à mistura de lógicas, à criação de novas lógicas e ao surgimento contínuo de novas variantes de prática. A experiência em curso da realidade contraditória remodela a consciência dos habitantes institucionais, e eles, em algumas circunstâncias, agem para transformar fundamentalmente os atuais arranjos sociais e a si mesmos. A mudança institucional no nível micro pode ocorrer a partir da perspectiva do contraditório institucional.

Essas contradições podem surgir da legitimidade que corrói a ineficiência funcional, da adaptação que corrói a adaptabilidade, da conformidade intra-institucional que cria incompatibilidades interinstitucionais e do isomorfismo que conflita com interesses divergentes (SEO, CREED, 2002).

2.5 LÓGICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Nos sistemas econômicos ocorrem ciclicamente certas condições anômalas que, quando não controladas, conduzem às “falhas de mercado”.

Essas falhas ocorrem devido (1) a existência de mercados imperfeitos, (2) às externalidades, (3) à incapacidade do mercado em fornecer bens indivisíveis necessários ao consumo coletivo e (4) dos riscos e incertezas na oferta de bens (RIANI, 2002). Nesse contexto, existem três funções essenciais que um governo desempenha em resposta a essas falhas: alocação, distribuição e estabilização (MUSGRAVE, 1980). A função de alocação trata do processo pelo qual os recursos da sociedade são divididos entre bens privados e públicos.

A função de distribuição ajusta as desigualdades de renda e riqueza para garantir que elas estejam em conformidade com o que a sociedade considera “justo” ou “equitativo”, enquanto a função de estabilização lida com medidas necessárias para manter um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade de preços, crescimento econômico, e equilíbrio da balança de pagamentos. A quarta função, a regulação, é um processo que corrige o comportamento das empresas e empresas para garantir a concorrência no mercado. Essas quatro funções são operacionalizadas por meio de instituições orçamentárias. Alesina e Perotti (1999) definem instituições orçamentárias como todas as regras e regulações por meio das quais os orçamentos são propostos, aprovados e executados.

Instituições orçamentárias também podem ser definidas como a coleção de regras e princípios formais e informais que governam o processo de elaboração e execução do orçamento dentro do executivo e do legislativo (BITTENCOURT, 2015). O processo orçamentário é dividido por Alesina e Perotti (1999) em três fases: (1) a da formulação de uma proposta orçamentária dentro do executivo; (2) a da apresentação e aprovação do orçamento na legislatura; e (3) e a da execução do orçamento pela burocracia. Giacomoni (2018) acrescenta uma quarta fase ao processo que seria (4) a do controle e avaliação da execução.

As instituições orçamentárias, ao longo dessas fases, podem ser divididas em: (i) regras numéricas, como por exemplo, a do orçamento equilibrado; (ii) regras de procedimentos (como por exemplo, regras de votação) que regulam a formulação e a aprovação legislativa e, (iii) regras referentes à transparência (ALESINA; PEROTTI, 1999; VON HAGEN, 2007). Assim como um mercado desassistido está sujeito às falhas, o processo de correção por meio da intervenção econômica do estado, ou seja, do orçamento público, também o

está. As tentativas de correções problemas de oportunismo político e de má gestão fiscal sempre desafiam as soluções até então desenvolvidas (SHAH, 2007).

Reformas são estabelecidas a partir de certas regras que são inseridas no processo orçamentário como respostas a supostas deficiências que produzem resultados que políticos e eleitores não desejariam e rejeitariam se tivessem uma oportunidade para tanto (SCHICK, 2013). Uma das falhas de governo é o *rent seeking* que é a tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político onde os agentes se organizam para usufruir de ganhos e defender seus interesses às vezes não tão legítimos (CREPALDI, 2013).

Do ponto de vista institucional, o orçamento público opera com regras gerais que delimitam o comportamento dos governos sobre seus gastos e receitas (VON HAGEN, 2007). Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público (BRASIL, 2021). Alguns princípios orçamentários, como regras gerais, têm implicações diretas sobre as políticas públicas, enquanto outros têm impacto indireto, pela criação de certos tipos de incentivos.

Os princípios afetam de maneira diferente a intervenção governamental. Alguns princípios podem ser seguidos apenas de modo cerimonial enquanto outros colidem com outras instituições orçamentárias. Por exemplo, a reinterpretação das regras de resultado fiscal colide contra o princípio do equilíbrio que estabelece a “regra de ouro”, onde a realização de operação de crédito não pode exceder as despesas de capital (CF, art. 167, III). O princípio da anualidade representa o período de um ano para o qual o orçamento é projetado e no qual suas autorizações são válidas. Esse princípio, por um lado, gera incentivos para a baixa qualidade do gasto público por meio de execução apressada de despesas de fim de ano e, por outro lado, é desafiado pela excessiva inscrição de restos a pagar (AQUINO; AZEVEDO, 2017).

Já, os gastos tributários, que funcionam como incentivos fiscais, opõem-se ao princípio da universalidade e, a criação de fundos especiais colide com o princípio da não-afetação das receitas de impostos. Por fim, o princípio da especificação diminui a discricionariedade dos gestores. Na tentativa de

sistematização do processo orçamentário, uma das primeiras taxonomias de princípios foi apresentada por Sandelson (1935) separando aqueles relacionados à estática daqueles afeitos à dinâmica orçamentária. A estática apresenta dois pontos de vista. Primeiro, o material onde se incluem a universalidade e não-afetação e, segundo o formal onde se encaixam a unidade e clareza. Já a dinâmica orçamentária na fase de aprovação deveria observar a exatidão e autorização prévia, na execução a especificação e, a publicidade ao longo de todas as fases do ciclo (SANDELSON, 1935).

Nesse sentido, o equilíbrio e a anualidade podem ser entendidos como princípios dinâmicos também. No Brasil, as instituições orçamentárias estabelecidas para um contexto ordinário estão contidas em uma lei geral de finanças (a lei 4.320 de 1964), juntamente com dispositivos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101 de 2000) os quais estabelecem regras gerais, princípios orçamentários e regras de equilíbrio. Essas instituições formais são impostas coercitivamente às entidades político-administrativas.

No processo orçamentário, a Lei geral de finanças determina que a iniciativa de encaminhamento do projeto de lei orçamentária (PLOA) seja do Poder Executivo (Lei 4.320, art. 22). Nessa etapa do ciclo orçamentário, a mensagem presidencial que encaminha o PLOA é o instrumento de comunicação oficial entre o Presidente da República e o Congresso Nacional (BRASIL, 2022). A estrutura e organização dos orçamentos públicos no Brasil segue um sistema de classificação bem uniformizado.

Esse detalhamento decorre da observância do princípio da especificação segundo o qual a receita e a despesa públicas devem constar do orçamento com nível satisfatório de discriminação. A receita e a despesa devem ser autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas em detalhe. A estrutura é composta por cinco classificadores: esfera, instituição, função, programa e ação. A esfera discrimina em qual orçamento ocorrerá o gasto, ou seja, se no orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimentos em empresas estatais. A classificação institucional estabelece em qual órgão e unidade orçamentária responsáveis por fazer.

A classificação funcional estabelece em qual função e subfunção se encaixa o gasto, em outras palavras, em qual área de despesa a ação

governamental será desencadeada. Os programas acomodam os temas das políticas públicas que serão desenvolvidas e enumeram os seus objetivos nominando o que será entregue. As informações dos programas são qualitativas e quantitativas, físicas ou financeiras. Por fim, as ações, que ocorrem dentro dos programas, devem descrever o que será feito, para que, de que maneira, quais são seus produtos, como eles são mensurados, onde é feito e quem são seus beneficiários (BRASIL, 2019). Com base na especificação da LOA da União a seguinte hipótese é lançada:

(H1) Os orçamentos internos da UFSM apresentam desdobramentos programáticos próprios.

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

(H2) Existe fixação de gastos exógena no orçamento da UFSM.

A formulação da proposta orçamentária pode seguir diferentes modelos ou, até mesmo, combiná-los dependendo de dispositivos legais que restrinjam aquilo que pode ser votado. Os modelos de proposta podem ser incrementais, por fórmulas, base zero ou por desempenhos, entre outros.

No modelo incremental as propostas e decisões são baseadas em referenciais de orçamentos anteriores. A suposição por trás desse modelo é que as metas e objetivos do objeto orçamentário não mudarão acentuadamente de um período para o outro. Por um lado, esse modelo é de fácil emprego, oferece estabilidade e facilita o planejamento. Contudo, ele oferece um baixo incentivo à

criação de novos programas ou meios para se avaliar os programas em curso (HYATT, 2020).

Alves (2016) afirma que, para as três esferas de governo no Brasil, o processo orçamentário sofre forte influência incremental. Albuquerque (2020), por sua vez, verificou que os programas do ministério da Fazenda apresentaram uma tendência de crescimento, sem grandes alterações no período compreendido entre 2010 e 2018 e concluiu que o orçamento de um ano é a repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período e pequenos ajustes nas programações. Com base nessas evidências a seguinte hipótese é lançada:

(H3) Os orçamentos internos da UFSM são preparados de modo incremental.

O orçamento por fórmulas é utilizado em contextos mais localizados, onde o financiamento é calculado por meio de métricas de custos unitários associados às medidas de produção. Esse modelo despolitiza o processo de alocação de créditos orçamentários, contando com algoritmos acordados entre as partes interessadas. No entanto, as fórmulas podem ser ineficazes na incorporação de qualidade na alocação de recursos (HYATT, 2020). No Brasil, o uso de fórmulas é percebido, por exemplo, em fundos de participação de entes subnacionais no produto da arrecadação de entes de níveis superiores, previstos nos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal e, no caso do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, previsto no artigo 212-A da mesma constituição. Já o modelo da matriz da Associação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) também é baseado em fórmulas, não obstante o fato de que esse modelo cubra apenas os gastos discricionários também conhecidos como outros custeios e capital (OCC).

Em oposição ao modelo incremental, o modelo base zero, a cada início de período de planejamento, desconsidera o orçamento do período anterior de cada unidade orçamentária. Deste modo, cada unidade solicita novamente créditos juntamente com suas novas justificativas. O planejamento então se concentra em resultados e a técnica pode ser percebida como racional e objetiva. Porém, esse modelo demonstra uma contradição intrínseca entre o abandono do histórico orçamentário em troca de outro parâmetro de planejamento e a

existência de compromissos de caráter continuado (HYATT, 2020). Além disso, a execução desse modelo toma mais tempo e é potencialmente mais volátil do que qualquer outro modelo. No Brasil, o estudo de da Cunha et al. (2010) não encontrou qualquer evidência do uso do modelo de planejamento base zero em Universidades localizadas no Estado de Santa Catarina.

Recentemente a Secretaria de Justiça do Estado de Minas Gerais começou a experimentar o modelo base zero em suas unidades orçamentárias enfrentando alguma dificuldade para romper a lógica incremental estabelecida no setor público (VIEIRA, 2020). Nesse contexto, Oliveira (2020) descreve o uso do modelo base zero no corpo de bombeiros militar de Minas Gerais ratificando a sua aludida restrição temporal. Por um lado, a complexidade para a adoção do modelo contrastou com o acréscimo de informação gerencial que melhor embasou as decisões do alto comando da instituição, com a maior clareza na captação de recursos alternativos e com o ganho de eficiência.

Por fim, no modelo de formulação baseado em resultados, as decisões são centralizadas e fundamentadas em políticas que relacionam insumos com produtos. A premissa desse modelo é que as unidades devem atingir certas expectativas em troca do seu financiamento. Sendo assim, o foco da organização passa de insumos e processos para resultados e realizações. O principal desafio desse modelo é definir os critérios de desempenho e suas respectivas medidas (HYATT, 2020).

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) é onde se declaram inicialmente os programas e metas dos orçamentos públicos brasileiros. A priorização de cada programa e ações e as respectivas metas é estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias que precede a LOA. Para Azevedo e Aquino (2022) o alinhamento entre estes três diferentes instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA é uma das condições apontadas para o sucesso do orçamento de resultados. Com base nessas evidências, lança-se a hipótese:

(H4) Os orçamentos internos da UFSM mencionam informações sobre desempenhos.

Após a formulação orçamentária segue-se a votação. Os procedimentos de votação são importantes porque estabelecem quem tem influência no

resultado final do orçamento. Por sua vez, a transparência é igualmente importante, pois uma contabilidade criativa pode contornar até os procedimentos de votação mais rigorosos. Sendo assim, os procedimentos de votação têm impacto no resultado final desde que este possa ser monitorado (ALESINA; PEROTTI, 1999).

Até certo ponto, quanto menos o eleitorado conhece e entende o processo orçamentário, mais os políticos podem agir estrategicamente e usar déficits fiscais e gastos excessivos para atingir metas oportunistas (ALESINA; PEROTTI, 1999). O processo de votação pode ser composto por "regras fechadas" ou "regras abertas". Uma regra fechada é aquela em que uma proposta feita por um membro do legislativo deve ser votada sem alterações.

Já com a regra aberta, a proposta feita por um parlamentar pode ser alterada por outros no plenário. Deste modo, a regra fechada atribui maior poder ao formulador inicial. Como a regra aberta demanda mais de uma rodada para aprovação, ela acaba gerando atrasos no processo orçamentário. O trade-off entre regras abertas e fechadas pode ser assim resumido: sem atrasos com regras fechadas, mas distribuição mais igualitária de benefícios sob regras abertas (ALESINA; PEROTTI, 1999).

Sob um contexto mais hierárquico e com regras fechadas, o formulador da agenda orçamentária é o ministro da Economia. Assim, as regras fechadas limitam as prerrogativas de alteração das propostas do ministério da economia pelos demais ministérios na fase de preparação e, também impõem limites aos tipos de emendas que o poder legislativo pode propor. No entanto, a iniciativa da proposta orçamentária é do Poder Executivo que o envia ao Legislativo, que eventualmente pode modificá-lo e aprová-lo (ALESINA; PEROTTI, 1999). Diante desses conceitos de votação a seguinte hipótese é formulada:

(H5) Os procedimentos de aprovação dos orçamentos internos da UFSM não são fechados.

Os procedimentos de votação estabelecem quem tem influência no orçamento final, bem como quando e como. Nesse contexto os procedimentos podem ser divididos entre "hierárquicos" e "colegiados". A votação pode ser analisada por uma estrutura teórica de quatro pontos de vista decisórios, ou seja,

a dimensão racional, a política, a de sistema social e a anárquica (DELEON, 2010).

Procedimentos "hierárquicos" atribuem fortes prerrogativas e poderes ao Poder Executivo no processo de preparação do orçamento impondo limites ao número e tipo de emendas que o legislativo pode propor (ALESINA; PEROTTI, 1999) e são mais bem representados pelos modelos de decisão racional e política.

O modelo racional pressupõe que as organizações estejam atreladas a um conjunto de objetivos ou de preferências. Esta concepção implica numa visão programática porque as organizações são vistas como instrumentos para o alcance de objetivos de um ator dominante ou de uma coalizão destes. Nesse modelo, a *accountability* relaciona-se às regras e aos procedimentos (DELEON, 2010). Assim sendo, a ação organizacional torna-se um resultado. Esse modelo organizacional tem os papéis e atribuições claros, bem como, os seus objetivos.

Contudo, se os objetivos organizacionais não são claros, o processo lógico de controle torna-se político e depende de estruturas de poder e processos de negociação por meio dos quais valores conflitantes são confrontados na repartição de recursos escassos. Assim, o modelo político de organizações decorre da diversidade de interesses e da falta de consistência e de objetivos compartilhados entre os diferentes atores (ELLSTRÖN, 2007). Como observa Deleon (2010), as metas são ambíguas ou até mesmo contraditórias. A negociação e o acordo mútuo são as plataformas de resolução de problemas e de conflitos (ELLSTRÖN, 2007).

As instituições "colegiadas", ao contrário, enfatizam o mecanismo de freios e contrapesos e o controle democrático em todas as etapas do processo. Deste modo, as instituições "hierárquicas" são mais propensas a fornecer disciplina fiscal, mas, por outro lado, tendem a produzir orçamentos inclinados a favor de uma maioria (ALESINA; PEROTTI, 1999). A dimensão de tomada de decisões em instituições colegiadas é o modelo de sistema social. Esse modelo considera os processos organizacionais como respostas adaptativas espontâneas a problemas internos e externos, ao invés de ações intencionais previamente estipuladas (ELLSTRÖN, 2007).

Os objetivos neste modelo são claros, mas os meios para sua realização não o são (DELEON, 2010). Tal arranjo enfatiza as propriedades emergentes e

não planejadas que caracterizam uma organização um tanto quanto informal (ELLSTRÖN, 2007). A integração é assumida a partir do ponto de vista sociopsicológico e implica em regras, normas e um sistema cultural de valores, crenças e ideologia que se denomina “cultura organizacional” (ELLSTRÖN, 2007). Deste modo, os atores são responsabilizados por resultados ao mesmo tempo em que detém autonomia sobre os meios para atingi-los. Para que isso ocorra, as decisões são obtidas por consenso por meio de estruturas colegiadas (DELEON, 2010).

As instituições "colegiadas" têm características opostas. Eles garantem os direitos da minoria e enfatizam "freios e contrapesos", moderação e compromisso, mas podem atrasar a implementação de ajustes fiscais "duros" quando necessário (ALESINA; PEROTTI, 1999).

Por fim, é possível um processo de decisão ocorra de modo anárquico, quando as metas são conflitantes e os meios para alcançá-las, incertos. O modelo também é descrito como “lata de lixo” porque os problemas e soluções são mexidos e remexidos até que se encontrem em um processo decisório e que, então, a ação organizacional ocorra (DELEON, 2010).

A lógica dominante da votação é representada, por exemplo, pela apreciação do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) pelas duas casas do Congresso Nacional (CF, art 166) e regras abertas por meio de uma parcela impositiva do Poder Legislativo. Uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados examina e emite parecer sobre o PLOA e sobre emendas apresentadas que precisam ser compatíveis com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). As emendas individuais ao PLOA de execução orçamentária e financeira obrigatória têm um teto limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, sendo que a metade deste percentual deve ser direcionada a ações e serviços de saúde.

A imposição de execução obrigatória aplica-se também às programações das emendas de bancada estaduais no montante de até 1% da RCL realizada no exercício anterior. Além disso, os restos a pagar de emendas individuais serão considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior, e até o limite de 0,5% da RCL, para restos a pagar de emendas de bancadas estaduais.

Apesar da regra aberta do orçamento impositivo, o parágrafo 18 do artigo 166 da CF previu uma regra de equilíbrio. Quando a reestimativa da receita e da despesa apontar para o descumprimento da meta fiscal da LDO, os montantes das emendas impositivas serão reduzidos até a mesma proporção da limitação incidente sobre as demais despesas discricionárias.

As despesas orçamentárias aprovadas na Lei do Orçamento Anual (LOA) são realizadas de acordo com a programação financeira. Essa programação é apresentada de acordo com os parâmetros fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Poder Executivo estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. A partir das seis metas bimestrais de arrecadação são estabelecidas 12 quotas mensais de desembolsos (GIACOMONI, 2018). Com base nesses dispositivos legais formula-se a hipótese:

(H6) A dinâmica de empenhos da UFSM difere da dinâmica de liberação de recursos financeiros da União.

Giacomoni (2021) destaca que no Brasil a prática comum da gestão pública é de concentrar as liberações financeiras no final do exercício, produzindo gastos apressados e o aproveitamento dos créditos orçamentários com inscrição de RP. A acumulação de gastos ou os gastos executados de modo apressado ao final de ano poder ser causados por comportamentos oportunistas, uma tendência a procrastinação ou simplesmente por um comportamento socialmente aceito (KORAC et al, 2019).

De acordo com Morales (2021):

Algumas hipóteses podem ser associadas ao comportamento de acumulação de gastos ao final dos exercícios: a incerteza, em parte decorrente de um comportamento incremental no planejamento, que se restringe a replicar os planos anteriores, avaliando anualmente pequenas ações incrementais e; o risco de perder dotações que não foram utilizadas no decorrer do exercício.

(H7) Existe diferença significativa entre a acumulação de gastos liquidados no quarto trimestre e o acumulado de empenhado em cada um dos demais trimestres de cada ano.

Além disso, a acumulação de gastos ao final dos exercícios pode implicar em aumento no endividamento de curto prazo, ou seja, nos restos a pagar; em desperdício de recursos, por conta de compras não planejadas; em redução de transparência e; em perda de credibilidade da peça do planejamento orçamentário (MORALES, 2021).

Nesse sentido é importante lembrar que, de acordo com a lei geral de finanças e orçamentos (Lei 4.320 de 1964), as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício são inscritas em restos a pagar. Essa inscrição de restos gera o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, pois a despesa orçamentária de um exercício tem seus efeitos financeiros no ano seguinte.

A lógica formal da Lei 4.320 é que sendo arrecadado o recurso para financiar a despesa, ainda que o fornecedor não tivesse cumprido o adimplemento da condição contratual, o compromisso do governo estaria garantido por meio da nota de empenho. Contudo, nem sempre houve recurso arrecadado para atender as despesas empenhadas e a emissão de empenhos sem garantia de recurso tornou-se uma realidade. Deste modo, as dívidas decorrentes de RP emergiram com base em previsões fictícias de receita distanciando os recursos dos créditos orçamentários (CASTRO, 2018).

No caso da União, na primeira metade dos anos 2000, mais da metade da execução do investimento público correspondia ao pagamento de RP de anos anteriores (ALMEIDA, 2014). Esse aspecto não necessariamente se relaciona à falta de recursos de cobertura de créditos, mas à extrapolação da anualidade, referenciada por Aquino e Azevedo (2017) como *end-year-flexibility*.

O governo federal tentou estabelecer limites de inscrição em restos a pagar não processados (RPNP) por meio de um decreto de junho de 2018 que determinou que os saldos inscritos ou reinscritos até o exercício de 2016 e não liquidados até 31 de dezembro de 2019, seriam cancelados pela Secretaria do Tesouro Nacional (GIACOMONI, 2021). Com base nas evidências acima, lança-se a seguinte hipótese:

(H8) *Existe diferença significativa no adiamento de gastos via RPNP entre os classificadores de natureza de despesa e entre UGRs finalísticas da UFSM.*

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Esta dissertação examina a lógica do orçamento interno da UFSM por meio de um estudo de caso a fim de identificar suas características. O contexto do estudo de caso é o decênio orçamentário de 2010 até 2019, além da LOA e da proposta de IDR para o exercício de 2020. No campo do orçamento público o processo orçamentário do governo federal é referenciado e se sustenta em instituições tais como os princípios orçamentários, na Constituição Federal (que recepcionou tais princípios), nas Leis Orçamentárias e nas Instruções do Ministério da Economia.

Juntamente, com esse arcabouço o Governo Federal estabeleceu marcos legais e diretrizes de políticas de assistência estudantil garantindo aos executores o apoio orçamentário. As Universidades Federais realizam a gestão da política federal de assistência estudantil atuando como operadoras desses programas com um desenho institucional semelhante ao da municipalização de políticas federais verificadas nas décadas de 1990 e de 2000 (PETERS; GRIN; ABRUCIO, 2021). No entanto, a Constituição Federal, em seu artigo 207 conferiu autonomia às universidades.

Com o novo regime fiscal, a administração pública está sujeita a um teto de gastos, com as mesmas obrigações, senão maiores do que o período anterior a ele. Conforme explicado, a pressão fiscal funciona como uma das condições propícias para a mudança institucional (BATTILANA et al., 2009). Para fazer frente às restrições financeiras e proteger seus créditos orçamentários, as universidades federais desenvolvem lógicas internas, que podem estar apenas parcialmente contempladas em instituições formais. Essas lógicas acabam colidindo, por exemplo, com a lógica dos princípios orçamentários que nada mais são do que padrões históricos de símbolos culturais e práticas materiais (REAY; JONES, 2016).

Sendo assim, quando a lógica dos princípios orçamentários difere da lógica orçamentária da UFSM, surge um conflito que torna este estudo relevante para o exame de tais tensões.

3.1 ENQUADRAMENTO

Pressupostos filosóficos fornecem uma visão de como a questão de pesquisa e o estudo foram moldados, bem como, esclarecem as circunstâncias nas quais o estudo foi realizado (CRESWELL; CRESWELL, 2013). O estudo foi realizado de modo retrospectivo, sua abordagem é feita a partir de material cultural-cognitivo e se baseia em princípios, normas e pressupostos comuns tidos como certos pelos atores envolvidos no seu processo (SCOTT, 2014). O material cognitivo proporciona uma visão da percepção da realidade a partir de diferentes fontes, tais como, regulamentos, atas e relatórios.

Vários tipos de conhecimento que podem ser considerados legítimos no campo do orçamento público (DENZIN; LINCOLN, 2017). O pressuposto epistemológico se refere à relação entre o pesquisador e o objeto de estudo (CRESWELL; CRESWELL, 2013), porque o autor também legitima, valida e cria aceitação ao conhecimento (DENZIN; LINCOLN, 2017). Portanto, o conhecimento gerado está condicionado à subjetividade do observador (YIN, 2015).

Tal interpretativismo é aplicado quando se busca uma compreensão mais aprofundada de um contexto social, como no caso do orçamento interno de uma universidade pública. O interpretativismo afasta as pessoas das ciências naturais, porque demanda uma compreensão subjetiva das interações sociais (STAKE, 2011). Essa característica faz com que diferentes grupos formem diferentes compreensões frente a determinado tema. A interpretação, no entanto, é de acordo com Stake (2011), baseada em experiências pessoais, culturais e históricas dos atores. Além disso, como foi mencionado, a intenção do pesquisador de dar sentido ao processo orçamentário interno afeta a pesquisa.

Como este estudo visa compreender a lógica do processo orçamentário interno da UFSM, o estudo se baseia em uma interpretação específica desse caso. A compreensão e narração do caso são individuais, mas estão lastreados em interações do pesquisador com a própria universidade. Assim, por um lado, a interpretação da realidade social do orçamento interno da UFSM emprega o construtivismo que não se constrói sobre uma teoria, mas que segue uma abordagem indutiva na detecção de padrões (CRESWELL; CRESWELL, 2013).

De um lado, o método indutivo pode ser arriscado, porque parte dos dados empíricos são conectados entre si com a intenção de gerar uma validade geral. No entanto, o enfoque indutivo implica em uma visão dinâmica do pensamento, na qual o pesquisador mobiliza suas capacidades para a criação de categorias de ordenação da realidade e, eventualmente, de conhecimento. De outro lado, o raciocínio dedutivo, aplica uma regra geral a um único caso e é criticado por sua falta de padrões e tendências subjacentes (LAKATOS; MARCONI, 2019). Em outras palavras, o raciocínio dedutivo é criticado pela falta de clareza sobre como é selecionada a teoria a ser testada por meio da formulação de hipóteses.

Porém, a dissertação utiliza o raciocínio abduutivo, dado que a pesquisa realizada a partir de um estudo de caso baseia-se tanto em dados empíricos quanto em uma base teórica. Este raciocínio tem crescido em popularidade nos últimos anos na pesquisa na área de gestão, uma vez que supera as limitações das abordagens tradicionais. O raciocínio abduutivo é frequentemente aplicado a estudos de caso (NUNES MOSCOSO, 2019) e contém características de indução e dedução, porém não é uma mistura de ambas as abordagens, pois novos elementos específicos são adicionados (NUNES MOSCOSO, 2019).

O raciocínio abduutivo, também conhecido como abordagem abduitiva, é definido para abordar as fraquezas associadas às abordagens dedutivas e indutivas. O raciocínio indutivo, por outro lado, é criticado porque nenhuma quantidade de dados empíricos necessariamente possibilitará a construção de teorias. O raciocínio abduutivo, como terceira alternativa, supera essas fragilidades adotando uma perspectiva pragmática.

Neste estudo, a abordagem abduitiva é usada, pois diferentes fontes empíricas são usadas para fornecer conhecimento em torno do tema que se baseia em uma pré-compreensão da teoria. O processo de investigação pretende utilizar tanto a teoria como a investigação empírica e baseia-se numa troca entre teoria e fatos empíricos, simultaneamente reinterpretados sob influência mútua de acordo com a compreensão de um campo de investigação (NUNES MOSCOSO, 2019). O ponto de partida para esta dissertação vem de uma base teórica, que é então adaptada com base em dados empíricos. Em comparação com a pesquisa indutiva ou dedutiva, a abordagem abduitiva é considerada como uma abordagem mais bilateral e realista, pois segue a própria característica da pesquisa (NUNES MOSCOSO, 2019).

Nesta pesquisa, o tema de interesse em si é originário da literatura. Os dados empíricos, no entanto, fornecem a direção do estudo. Portanto, essa abordagem conecta-se ao objetivo da pesquisa, que pretende aprender com o conhecimento organizacional. Na teoria institucional, a abordagem abdução confere validade para o conhecimento organizacional gerado.

3.2 DESENHO

3.2.1 Operacionalização das contradições institucionais

A revisão de literatura é utilizada para se compreender as tensões existentes entre lógicas orçamentárias externas e internas a Universidade. A UFSM e suas subunidades estão expostas a múltiplos arranjos e regras contraditórios, mas interconectados. Esses arranjos são os subprodutos da construção social em curso dentro da universidade. Assim, a conformidade com determinados arranjos institucionais dentro de um determinado nível ou setor pode causar conflitos ou inconsistências com os arranjos institucionais de outros níveis ou setores. As análises de dados qualitativos e quantitativos foram realizadas a partir de três eixos (1) legitimidade e ineficiência funcional; (2) do conflito entre prescrições externas e a lógica dominante e, (3) do isomorfismo e interesses entre as subunidades.

3.2.2 Amostra, coleta e tratamento de dados

Esta dissertação trabalha com dados qualitativos de modo indutivo e com dados quantitativos buscando dedução de certos padrões. As fontes predominantes dos dados qualitativos são o Plano Plurianual, as Leis Orçamentárias, o Plano de Desenvolvimento Institucional, o processo de proposta orçamentária interno da UFSM, as atas do CONSU e dos conselhos de centros, bem como os relatórios de gestão e as prestações de contas das unidades.

O conjunto de evidências documentais cognitivas coletadas acerca do processo orçamentário e derivadas das atribuições regimental e estatutária podem ser resumidas conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Quantitativo de fontes consultadas

Unidades	Número de atas	Outros documentos oficiais (regimento interno, resoluções, normativas, memorandos, PDU, ofícios, formulários, planilhas, dentre outros)
Conselho Universitário - CONSU	68	2
Conselho de Curadores	29	1
Centro de Ciências Naturais e Exatas – CCNE;	-	5
Centro de Ciências Rurais – CCR;	2	3
Centro de Ciências da Saúde – CCS;	61	3
Centro de Educação – CE;	-	5
Centro de Ciências Sociais e Humanas – CCSH;	54	6
Centro de Tecnologia – CT;	20	3
Centro de Artes e Letras – CAL;	-	6
Centro de Educação Física e Desportos – CEFD;	2	3
Campus da Universidade Federal de Santa Maria em Cachoeira do Sul – UFSM/CS;	-	6
Campus da Universidade Federal de Santa Maria em Palmeira das Missões – UFSM/PM;	57	5
Campus da Universidade Federal de Santa Maria em Frederico Westphalen – UFSM/FW;	28	6
Colégio Técnico Industrial de Santa Maria – CTISM;	38	3
Colégio Politécnico da UFSM – POLI;	-	3
Unidade de Educação Infantil Ipê Amarelo – UEIIA.	-	2

Fonte: Autor (2022).

Foram coletados os valores mensais acumulados e atualizados dos limites para empenho do Ministério da Educação a partir dos decretos de programação orçamentária e financeira do Governo Federal entre 2011 e 2019. Essa coleta enfrentou três limitações. Primeiro, as informações do ano de 2010, que faz parte do recorte deste estudo, não estavam disponíveis no site do Tesouro Nacional. Segundo os dados entre 2011 e 2014 não apresentavam as atualizações mensais e, praticamente, traziam apenas as informações desatualizadas da programação inicial, sem os ajustes, como por exemplo, decorrentes de excessos de arrecadação. Por essa razão, foram considerados os dados entre 2015 e 2019. Terceiro, foram verificadas inconsistências nas atualizações do decreto inicial ao longo dos anos.

Em alguns casos havia cifras para a programação acumulada a partir de fevereiro. Em outros anos, a programação aparecia com acumulação de

liberações financeiras a partir de maio. A partir da planilha Microsoft Excel® montada e de suas limitações foi possível elaborar uma nova planilha reduzida de dados mensais de liberação financeira, com colunas de cotas financeiras decompostas mensalmente entre junho a dezembro de cada ano, além de uma coluna anterior a essas com a programação acumulada entre janeiro e maio. Essas séries foram relativizadas em percentuais da liberação anual acumulada definitiva para o MEC.

Por sua vez, os dados quantitativos da execução orçamentária foram solicitados à PROPLAN através da Lei de Acesso à Informação (LAI) e foram gerados através do sistema Tesouro Gerencial. Foram obtidas planilhas Microsoft Excel® com discriminação de gastos empenhados, liquidados e de liquidações de RPNP do período entre 2010 e 2019. O recorte temporal foi estabelecido de modo a se obter uma década de dados, período suficiente para buscar padrões de comportamento orçamentário. O ano de 2019 foi estabelecido como limite, por se tratar do último exercício financeiro antes das excepcionalidades da pandemia. As unidades gestoras de recursos (UGR) foram classificadas entre atividades meio e atividades fim (Apêndice A). Como atividade fim, estabeleceu-se o parâmetro característico de unidade de ensino.

As planilhas foram exportadas para o banco de dados Microsoft Access® para a geração de tabelas de referência cruzada. Por exemplo, foram gerados relatórios de gastos por categoria econômica e ou unidade, com evolução mensal possibilitando gerar indicadores de acumulação periódica. Também foram gerados relatórios de gastos anuais por categorias econômicas com colunas de unidades analíticas ou sintéticas (meio e fim) para se testar diferenças entre suas distribuições.

3.2.3 Análise da proposta, discussão e aprovação

A análise da proposta, discussão e aprovação foi realizada por meio de análise de conteúdo das atas do Conselho Universitário que aprovaram o IDR entre 2010 e 2019, da proposta de IDR para o exercício de 2020, dos regimentos da UFSM e do seu estatuto, bem como, das atas de unidades de ensino.

3.2.4 Análise da procrastinação financeira

Para a análise da programação financeira, foi produzido um relatório de saldos empenhados mensalmente pela UFSM com OCC entre 2010 e 2019 com o auxílio do *software* Microsoft Access®. As séries anuais nominais foram transformadas em percentuais relativos ao montante anual empenhado. Foram excluídos os anos de 2010 a 2014 e os percentuais entre janeiro a maio foram somados em uma única coluna.

A análise estatística descritiva (média e desvio-padrão), bem como, a inferencial foi executada por meio do *software* IBM SPSS v.20®. Utilizou-se o teste não paramétrico de Wilcoxon para analisar se há diferença nos dados de empenho e de liberação emparelhados. O valor $p < 0,05$ foi estabelecido como significância estatística. De acordo com Siegel (1975):

A prova de Wilcoxon é extremamente útil para os cientistas do comportamento. Com dados sobre o comportamento, não são raros os casos em que o pesquisador pode (a) dizer qual membro de um par é “maior do que” o outro, e (b) dispor as diferenças por ordem de seu valor absoluto. Isto é, o pesquisador pode fazer o julgamento do tipo “maior do que” entre os resultados de qualquer par, bem como fazer esse julgamento em relação às diferenças relativas a dois pares quaisquer. Dispondo de tais informações, o pesquisador pode aplicar a prova de Wilcoxon

3.2.5 Análise da eficiência de execução dos empenhos da UFSM

Três relatórios de hierarquizados de gastos acumulados por categorias econômicas entre 2010 e 2019 foram produzidos com o auxílio do *software* Microsoft Access®: um do total empenhado, o segundo de valores liquidados dentro do ano da autorização e, o terceiro de RPNP liquidados. Esses conjuntos de dados foram emparelhados, e reduzidos a onze categorias mais uma décima segunda linha de consolidação das demais naturezas de gasto.

A análise da execução se fez por meio de quatro quocientes percentuais, linha a linha, (1) entre o valor liquidado no ano e o empenhado e, (2) entre o valor de RPNP liquidados e o valor empenhado. A soma desses dois quocientes aponta para (3) o percentual dos empenhos executados num horizonte multi-anual. O quociente entre o valor liquidado de RPNP e o valor de liquidação dentro do ano corrente, por sua vez, fornece (4) a razão de adiamento de gastos.

3.2.6 Características da execução OCC na UFSM

Os gastos liquidados foram totalizados na série histórica, por categorias econômicas, e sua frequência aferida. O mesmo procedimento foi efetuado evidenciando as frequências em dois grupos: das unidades meio e das unidades fim. Dezesesseis das 32 categorias econômicas apresentaram valores pequenos de execução e foram condensadas em uma única linha. Os valores absolutos das 16 principais categorias de gastos foram segregados entre unidades meio e fim e relativizados pela soma das duas para evidenciar o grau de descentralização da despesa.

3.2.7 Análise dos gastos apressados

Gerou-se um relatório de liquidações mensais acumuladas dos dez anos da amostra para cada categoria econômica. O somatório do quarto trimestre foi dividido pelo somatório geral dos doze meses gerando um indicador de acumulação de liquidações de 4º trimestre (T4L). Em condições uniformes de execução orçamentária, o valor médio de cada trimestre, inclusive T4 deveria ser de 25%. Esse indicador, portanto, serve como parâmetro de gastos apressados, ou seja, o percentual que excede $\frac{1}{4}$ da execução total do ano.

Na sequência, foi gerado um relatório com as médias de cada categoria pareadas entre unidades meio e unidades fim. A prova não paramétrica de Wilcoxon foi empregada para avaliar se existia diferença entre a distribuição dos dois grupos de médias de T4L. Nessa análise foram apresentados dados com significâncias $p < 0,01$, $p < 0,05$ e $p < 0,10$.

3.2.8 Análise do adiamento de gastos

Um relatório dos RPNP liquidados acumuladas ao longo dos dez anos da amostra para cada categoria econômica foi gerado. O ranqueamento decrescente no relatório aponta para os itens que estão mais sujeitos ao adiamento. Categorias econômicas com frequência conjunta menor que 1% do adiamento total foram condensadas em uma única linha.

Posteriormente foi gerado outro relatório com o auxílio do banco de dados Microsoft Access ® demonstrando as estatísticas descritivas (média e desvio-padrão) de RPNP liquidados por categorias econômicas em unidades fim e unidades meios. Foi calculado o coeficiente de variação (CV) a fim de identificar categorias erráticas e regulares de adiantamentos.

Um terceiro relatório foi montado com colunas para os CV de liquidações e de RPNP liquidados para unidades meio e fim e colunas para as médias do quociente entre RPNP liquidados e a liquidação do ano corrente, também para unidades meio e fim. O objetivo desse relatório é apresentar o multiplicador de adiantamento em relação à execução física no ano da autorização do gasto e confrontá-lo com os comportamentos dos dois termos da razão (CV).

3.2.9 Análise da execução OCC em unidades “fim”

Foi gerado um relatório das liquidações acumuladas das unidades “fim” ao longo dos dez para cada categoria econômica. Sete categorias foram ranqueadas de modo decrescente, de modo que uma oitava linha aglutinou as demais categorias em uma única linha totalizando uma frequência remanescente de 1,9%.

Na sequência é apresentado um relatório com (a) o valor acumulado de liquidações, (b) o valor acumulado de RPNP liquidados e (c) a razão entre RPNP liquidados e valor da liquidação dentro do ano da autorização. Todos esses valores são categorizados por unidade fim para demonstrar o grau de adiantamento de cada uma delas. Além disso, foi plotado um gráfico de barras com as médias e desvios-padrão para as acumulações de 4º trimestre de cada unidade fim. Essa análise serve para primeiro, para ranquear o fenômeno de gastos apressados por unidades e segundo, para aferir a regularidade desses episódios a partir do coeficiente de variação.

Foi providenciado também um relatório de médias e desvios-padrão das categorias de gasto mais consistentes e com materialidade nas unidades fim. As series de dados por categoria foram alvo da prova de Friedman e, no caso de valores com significância estatística procedeu-se a prova de Wilcoxon como teste de *post hoc* (ao teste Friedman) para localizar entre quais os pares de unidades se localizam as dissimilaridades.

Siegel (1975) explica que,

Quando os dados de k amostras correspondentes se apresentam pelo menos em escala ordinal, a prova de Friedman é útil para comprovar a hipótese de nulidade, de que as k amostras tenham sido extraídas da mesma população.

Como as k amostras estão em correspondência, o número de casos é o mesmo para cada uma delas. A correspondência pode ser estabelecida estudando-se o mesmo grupo de indivíduos sob cada uma das k condições. Ou então o pesquisador pode obter vários conjuntos, cada um deles consistindo em k indivíduos em correspondência, associando em seguida aleatoriamente um indivíduo em cada conjunto à primeira condição, um indivíduo em cada conjunto à segunda condição, etc.

Em relação ao indicador de adiamento de gastos (que é o quociente entre RNPN liquidados no ano “x”, divididos pela liquidação que ocorreu no ano de autorização “x”, foi montando um relatório de estatísticas descritivas por unidade e categorias econômicas predominantes. As séries de dados de cada categoria foram submetidas à prova de Friedman de cada unidade a fim de detectar a existência de padrões divergentes de adiamento, utilizando-se como teste *post hoc* a prova de Wilcoxon entre quais pares ocorreram as diferenças.

4 RESULTADOS

A lógica é a compreensão compartilhada de um campo sobre os objetivos a serem perseguidos e como eles são perseguidos (BATTILANA et. al. 2009). O campo institucional do orçamento público é constituído como um conjunto de prescrições aplicáveis a todas as unidades orçamentárias, princípios, regras de procedimentos e regras de resultados. Entretanto, o material cognitivo coletado sobre as práticas materiais locais da UFSM ora divergem, ora concordam com tais prescrições formando um conjunto de regras tidas como certas.

Nesse contexto, os recursos destinados à educação superior são controlados pelo Ministério da Educação (MEC). Por exemplo, no ano de 2019 foi fixada a quantia de R\$ 35,5 bilhões para essa área. Por sua vez, o Ministério da Economia classifica as despesas orçamentárias entre obrigatórias e discricionárias. Assim, gastos com pessoal, como salários e aposentadorias são obrigatórios e não podem ser cortados pelo governo. Por outro lado, os gastos discricionários são dotações cuja aplicação não é obrigatória e podem sofrer cortes, como por exemplo, água, energia elétrica, serviços de vigilância e limpeza, bolsas etc.

As prescrições do campo do orçamento público no Brasil emanam das leis orçamentárias que são reguladas pela Constituição Federal. Entretanto o processo de repartição de créditos orçamentários discricionários pelo MEC às universidades federais que são unidades orçamentárias (UO) segue uma matriz denominada ANDIFES, que é o acrônimo da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Essa matriz é o instrumento de distribuição anual dos recursos destinados à manutenção e funcionamento das universidades federais.

A composição dessa matriz de gastos OCC considera o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação, bem como, o indicador de eficiência - eficácia conhecido relação aluno professor (RAP) e, os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação.

Nessa equação da matriz ANDIFES, o total de alunos equivalentes tem peso de 90% e leva em consideração os alunos equivalentes da graduação

presencial; dos cursos de mestrado; dos cursos de doutorado; da residência médica e multiprofissional. Aspectos qualitativos são considerados na distribuição dos 10% restantes da matriz como, a eficiência e qualidade acadêmico-científica, eficiência das atividades de ensino; qualidade dos cursos de graduação; qualidade dos cursos de mestrado; qualidade dos cursos de doutorado.

Neste capítulo as lógicas internas de alocação de recursos serão evidenciadas a partir de dados quantitativos e qualitativos.

4.1 ANÁLISE DA PROPOSTA, DISCUSSÃO E APROVAÇÃO

O estatuto da UFSM declara o caminho formal que a proposta orçamentária deve percorrer, onde sua construção se origina das unidades de ensino e na sequência sua previsão de arrecadação e de gastos é remetida à Reitoria, com as devidas discriminações e justificativas. Além disso, a norma cita que o exercício financeiro da UFSM coincide com o ano civil e que o orçamento é uno (UFSM, 2010). Cabe ao Reitor promover a elaboração da proposta orçamentária e do orçamento interno da Universidade, para exame e aprovação dos órgãos competentes:

“[...] O Reitor terá as seguintes atribuições, além de outras, implícita ou explicitamente previstas em lei, no presente estatuto e nos regimentos: I – coordenar, fiscalizar e superintender todas as atividades universitárias; II – representar a Universidade em juízo ou fora dele; III – promover a elaboração da proposta orçamentária e do orçamento interno da Universidade, para exame e aprovação dos órgãos competentes, (UFSM, 2010).”

Contudo, o Regimento da UFSM diz que compete à Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN) promover a proposta de orçamento anual da UFSM (art. 20, X). Essa proposta é enviada ao Órgão Setorial de Planejamento do MEC para compor o projeto de lei orçamentária (PLOA). O órgão setorial do MEC analisa as propostas da UOs, apresenta propostas de emenda e justificativas e encaminha as propostas para Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

A proposta orçamentária anual (PLOA) da UFSM é, em geral, elaborada ao final do primeiro semestre para o exercício subsequente, com base em limites definidos pelo MEC para cada ação/atividade ou matriz que compõe o orçamento (UFSM, 2022). Para tanto, o Decreto 7.233 de 19 de julho de 2010 dispõe sobre

procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências (BRASIL, 2010). Neste enfoque, o orçamento da UFSM é composto por três (03), grupos de natureza de despesa (GND), a saber:

“Pessoal e Encargos Sociais (31): Compreende as despesas com pessoal (ativos e inativos), inclusive os custos com previdência social e benefícios diversos. Representa a maior parte do orçamento total da universidade (cerca de 80%) e é operado diretamente pelo MEC. Outras Despesas Correntes (33): Englobam as chamadas despesas de custeio da Universidade: água, energia, telefonia, bolsas e auxílios diversos aos estudantes, contratos de prestação de serviços (vigilância, limpeza, manutenção, etc.), aquisição de materiais de consumo, passagens e diárias, apoio a eventos, apoio a pós-graduação, pesquisa e extensão, etc. Essas despesas são realizadas nos limites disponibilizados na Matriz Andifes, na Matriz Reuni/custeio, na Matriz Condetuf e de rubricas específicas, como as consignadas na Matriz Pnaes para a assistência estudantil. Investimentos (44): São as chamadas despesas de capital. Correspondem aos incrementos no patrimônio permanente da Universidade: construções e outras obras, novas instalações e aquisição de equipamentos e materiais permanentes, (UFSM, 2022)”.

Por seu turno, o estatuto da UFSM determina que o Conselho Universitário aprove a proposta orçamentária e o orçamento interno (art. 13, V). Esse mesmo conselho é responsável pelo acompanhamento do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, bem como, da execução dos programas e do orçamento.

No caso da educação básica, técnica e tecnológica, é o conselho diretor, de cada unidade, quem analisa a proposta de execução orçamentária a ser enviada à Coordenadoria de Educação Básica Técnica e Tecnológica (EBTT). O conselho de unidade de ensino, por sua vez, aprova seu próprio plano com base nos planos de aplicação de recursos das subunidades (art. 71, VI).

Assim que estabelecidas as alocações de recursos da matriz ANDIFES para as universidades, inicia-se um novo ciclo orçamentário orientando a destinação de dotações de gastos correntes e de capital (OCC) da UO entre as unidades gestoras de recursos (UGR). Além da procrastinação dos limites de empenhos, a autonomia das decisões de gastos das UGR e a natureza da despesa podem contribuir, em alguma medida, para comportamentos disfuncionais diferenciados de gastos apressados e de adiamento de despesas via RPNP.

A distribuição das dotações OCC ocorre por meio de dois ciclos, o primário e o secundário na UFSM. O ciclo orçamentário primário consiste na alocação de dotações OCC entre as UGRs. Por sua vez, o ciclo orçamentário secundário envolve os processos peculiares de alocação dentro de cada UGR. Inicialmente, analisam-se os processos orçamentários internos para depois analisar o seu comportamento entre UGRs.

4.1.1 Ciclo orçamentário primário

Nesta dissertação convencionou-se chamar de ciclo orçamentário primário o orçamento dos grandes números da matriz OCC na Universidade. Essa matriz OCC tem o seu ciclo primário definido pela Resolução do Conselho Universitário. Contudo, pelo ponto de vista finalístico, a sua execução segue por três lógicas de alocação.

Primeiro, e em maior volume, estão os recursos destinados ao atendimento de gastos quase que obrigatórios, que quase em sua totalidade, de responsabilidade das unidades “meio”. Esses gastos quase que obrigatórios têm duas origens: uma de manutenção das atividades, ou seja, os gastos estruturais (*overheads*) e outra, de vinculação (*earmarking*) como no caso da Matriz dos Colégios, do PNAES, etc. O PNAES, por exemplo, foi instituído em 2007 pela portaria normativa nº 39 do Gabinete do Ministro da Educação e representa um recurso vinculado ao pagamento do subsídio das refeições servidas no RU, cobrindo ainda bolsas, moradia e transporte entre outros.

Porém, o decreto nº. 7.234 de 19/07/2010 ratificou o texto da portaria nº 39 dizendo que “as despesas do programa correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao MEC ou às IFES”, num claro exemplo de fixação exógena não só de gastos, como de programação das Universidades. Em segundo lugar, estão os recursos para a cobertura de gastos de gerenciamento centralizado, cuja execução depende de decisões políticas.

Por fim, existe uma fração de 10,5% da execução dos gastos da matriz OCC cuja descentralização de dotações orçamentárias é baseada em fórmulas. Esta descentralização, no entanto, não é exatamente coincidente com a definição utilizada para unidades finalísticas selecionadas nesta dissertação

(apêndice A). Esse seria o início do ciclo orçamentário secundário de menor significância volumétrica de gastos.

O ciclo orçamentário primário ocorre em duas etapas. Primeiro, após a aprovação da LOA, a proposta de resolução de distribuição Índice de Distribuição de Recursos (IDR) é submetida ao parecer da comissão de Orçamento e Regência Patrimonial (art. 6ºF, I). Na sequência, uma resolução é emitida definindo a aplicação das receitas e alocação de despesas na UFSM com a aprovação do Conselho de Curadores (CONCUR) e do Conselho Universitário (CONSU). Com essa abordagem, o IDR torna-se o parâmetro institucional utilizado para fixar os Orçamentos de Custeio e Capital (OCC) que serão aplicados pelas Unidades Executoras de Recursos (UGR).

A tabela 1, demonstra os agregados da matriz OCC que constaram na resolução orçamentária do exercício de 2020:

Tabela 1 – Parcela da UFSM na LOA de 2020 por tipo de despesas.

Tipo de Despesa	Dotação	%
Pessoal e Encargos	R\$ 969.426.408,00	78,58%
Precatórios (Pessoal)	R\$ 1.000,00	0,00%
Benefícios de Pessoal (custeio)	R\$ 20.507.573,00	1,66%
OCC do Tesouro	R\$ 87.023.121,00	7,05%
OCC Aplicação Financeira	R\$ 331.898,00	0,03%
OCC de Recursos Próprios	R\$ 8.026.017,00	0,65%
Recurso Condicionado - Pessoal	R\$ 96.260.141,00	7,80%
Recurso Condicionado - Custeio	R\$ 40.041.940,00	3,25%
Crédito extraordinário	R\$ 12.000.000,00	0,97%
Total	R\$ 1.233.618.098,00	100,00%

Fonte: processo da matriz de distribuição orçamentária da UFSM (2020).

Portanto, quando se menciona a etapa da proposta, discussão e aprovação de gastos OCC da UFSM está se referindo ao processo orçamentário interno. Tais etapas se subdividem em função da centralização ou delegação de gerenciamento às subunidades e unidades administrativas, tais como, centros de ensino, departamentos e outros órgãos com alguma autonomia de decisão financeira e ou propósito finalístico.

Embora o ano de 2020 não represente uma série temporal, o seu processo de alocação orçamentária é útil para explicar as vinculações impostas nas LOAs de 2010 a 2019. A tabela 1 apresenta os gastos por natureza ampla

como pessoal, outros custeios e capital (OCC) e, por fontes, como a originária - tesouro, a derivada - receita própria e, a de recursos condicionados que dependem de alteração na legislação para a sua integralização.

O governo federal utiliza o orçamento programa que lastreia os seus programas de trabalho associando objetivos às naturezas do gasto, em outras palavras, quais produtos ou serviços serão oferecidos à população. Em geral esses programas englobam quatro tipos de ações no âmbito das Universidades: (1) a assistência ao estudante, (2) o funcionamento das instituições de ensino superior e tecnológicas, (3) capacitação de servidores e (4) fomento as ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão. No entanto, os programas são mais numerosos porque as ações se subdividem em função de vínculos com objetos específicos de gasto. Por exemplo, as ações de assistência ao estudante têm programas mutuamente exclusivos voltados à educação técnica e tecnológica, às bolsas, aos restaurantes etc. Portanto, embora algumas dotações componham a matriz OCC, elas têm sua aplicação restrita diminuindo o horizonte de tomada de decisão no orçamento interno.

As programações da LOA são apresentadas na proposta do índice de distribuição de recursos (IDR) e vinculam parcelas de suas dotações a cada um dos oito desafios do PDI 2016-2026 da UFSM, que são: (1) a internacionalização; (2) a educação inovadora e transformadora com excelência acadêmica; (3) a inclusão social; (4) a inovação, (5) a geração de conhecimento e transferência de tecnologia; (6) a modernização e desenvolvimento organizacional; (7) o desenvolvimento local, regional e nacional e (8) a gestão ambiental. Na LOA os principais indicadores não são outputs claros, ou seja, alunos matriculados, alunos assistidos, iniciativas apoiadas e projeto viabilizados.

Por sua vez, nos processos internos da UFSM de proposta de IDR não há indicação das metas da LOA, tampouco de outputs ou mesmo indicadores físicos para os desafios do seu PDI. O próprio Relatório de Gestão de 2019 aponta essa lacuna:

“Esta seção apresenta os principais resultados da instituição com base no Plano de Gestão, bem como os resultados para cada um dos sete desafios do PDI 2016-2026. Serão apresentados os resultados obtidos, até 2019, em seções individuais para cada um dos desafios do PDI. Apesar de não contar com indicadores específicos no plano de metas para todos os desafios, a gestão acompanha a execução destes desafios, por meio da sua vinculação ao orçamento, bem como a partir

da participação em rankings educacionais e demais ações realizadas pelas unidades.” (Relatório de Gestão, 2019, p. 93).

Em paralelo à escassez de indicadores de desempenho, existe uma discricionariedade orçamentária limitada. Isso pode ser verificado segregando-se as dotações com pessoal da UFSM na LOA, ou seja, R\$ 1.086.195.122,00, que representam 88% do orçamento total de 2020. Restaram, portanto, R\$ 147.422.976 para cobrir os outros custeios e investimentos (OCC). Não obstante o fato do orçamento com OCC ser considerado discricionário, em 2020 R\$ 12.000.000,00 de créditos extraordinários foram vinculados às ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19 e R\$ 8.357.915,00 de dotações fundeadas com recursos próprios e de aplicação financeira. Esses últimos são excluídos da distribuição de créditos pelo órgão de planejamento da UFSM de modo prudencial porque dependem da efetiva arrecadação para sua abertura. Sendo assim, o montante de 2020, análogo às despesas anuais analisadas neste estudo, reduz-se a R\$ 127.065.061,00. Esses valores sujeitam-se a outras regras vinculativas externas carimbadas na LOA e ou internas de vinculação e de repartição na UFSM, conforme ilustrado na Tabela 2.

No ciclo orçamentário primário, as demais vinculações programáticas da LOA são a matriz de hospitais veterinários, as assistências ao estudante (restaurante e bolsas), a matriz PROMISAES, matriz PNAES, matriz CONDETUF e a matriz incluir.

Tabela 2 – Vinculações de dotações da UFSM na LOA de 2020.

<u>Tipo de vinculação</u>	<u>Valor</u>	<u>%</u>
Encargos Gerais	R\$ 62.069.527,04	48,8%
Fundos de Reserva	R\$ 31.436.069,00	24,7%
Assistência Estudantil	R\$ 20.809.900,00	16,4%
Colégios	R\$ 8.876.579,96	7,0%
Investimentos (exceto colégios)	R\$ 3.333.675,00	2,6%
Hospital Veterinário	R\$ 539.310,00	0,4%
Total	R\$ 127.065.061,00	100,0%

Fonte: processo da matriz de distribuição orçamentária da UFSM (2020).

Outra característica marcante do ciclo primário é a falta de discricionariedade das dotações que está evidenciada na tabela 2, onde quase 50% dos créditos OCC são destinados a encargos gerais. Já, na tabela 6 mais

adiante, o percentual médio de execução da década entre 2010 e 2019 fica próximo desse valor. Além disso, deve-se atentar ao fato de que os encargos gerais, que englobam os contratos de prestação de serviços e de fornecimentos de utilidades públicas, podem ser racionalizados, mas não substituídos.

Outro aspecto importante, agora em relação à proposta denominada de índice de distribuição de recursos (IDR) da UFSM, é que as resoluções do CONSU de 2016 a 2019 não apresentaram qualquer alteração ou emenda por parte daquele órgão colegiado, o que posiciona as regras do orçamento interno como fechadas.

4.1.2 Ciclo orçamentário secundário

O ciclo orçamentário secundário inicia-se com a designação de créditos às Unidades Gestoras de Recursos (UGRs). Da mesma forma como a UFSM tem critérios para centralização e descentralização de dotações, cada unidade receptora apresenta lógicas próprias de centralização, descentralização, discussão e execução orçamentária.

É importante destacar que na fase externa, ou seja, na elaboração de PLOA e remessa da proposta da UFSM ao MEC, no ano anterior à execução orçamentária, não há qualquer previsão de participação das UGRs na sua construção. Deste modo, as UGRs não participam do planejamento orçamentário da UFSM para o exercício financeiro subsequente.

Entretanto, existe evidência de que as unidades finalísticas tenham ciência da necessidade de planejamento, como por exemplo a exigência do Planejamento e Gerenciamento de Contratações do governo federal:

“A Vice-Diretora lembrou que está em vigor o sistema PGC, que exige o planejamento prévio da destinação dos recursos das unidades da UFSM. Dessa forma, as subunidades deverão prever as demandas de contratações nas seguintes naturezas de despesas: material de consumo, equipamentos, obras prediais, prestação de serviços e reformas prediais, tecnologia da informação e comunicação” (ATA CT Nº 541, ano 2019).

Sobre o detalhamento de gastos, fica claro a discricionariedade ou baixa rigidez, dentro das unidades para a alocação de gastos conforme o seguinte trecho de uma ata do CESH:

A Comissão de Orçamento alerta que os valores totais de cada subunidade **devem ser destinados observando os percentuais de 70% para Custeio e 30% para o Permanente [grifo nosso]**. Em votação: Aprovada por unanimidade a proposta da Comissão de Orçamento, que será disponibilizada na íntegra no site do CESH. (ATA CESH Nº 518, ano 2018).

As reprogramações orçamentárias que ocorrem no ciclo secundário apresentam evidências de ocorrência ao final de ano e podem ter como causa (1) uma alteração de prioridades declaradas em plano, (2) atendimento de demanda pontual sem alteração de programação do demandante ou, (3) estratégia para utilização dos créditos orçamentários remanescentes. No caso abaixo, há uma evidência de reprogramação de final de ano para aproveitamento de créditos:

Financeiro: Tendo em vista o recolhimento dos recursos do Centro pela Administração Central, o Professor Tiago Marchesan informou aos Conselheiros que, após realização de estudo junto ao Núcleo de Execução e Controle Orçamentário do CT, foi possível realizar a permuta de verba de custeio por recursos referentes à material permanente com a Administração Central, no valor de noventa mil reais, o que possibilitou a aquisição de kits de móveis para novos docentes, móveis para a sala de reuniões, computadores, e aparelhos de ar condicionado. A distribuição, contudo, se dará conforme as prioridades elencadas e a ordem de apresentação das demandas, pelas subunidades, à Direção do Centro. Ressaltou, ainda, que o IDR referente ao próximo ano não foi definido pela Reitoria. Porém, os Diretores solicitaram à PROPLAN uma reunião para tratar sobre critérios e fórmula de cálculo para distribuição do IDR entre as Unidades de Ensino (ATA CT Nº 537, ano 2018).

Uma análise documental do regimento interno de 13 UGRs (Quadro 2) revela que em apenas três delas não existe previsão de discussão departamental e ou colegiada do processo orçamentário de alocação e execução de recursos. Normalmente, cabe aos Conselhos de Centros aprovar a proposta e a execução orçamentária. No Centro de Educação (CE) cabe aos colegiados departamentais estabelecer critério e decidir sobre a distribuição e destinação de recursos orçamentários da própria Universidade e de outras fontes. No Centro de Tecnologia (CT), embora exista essa discussão, cabe ao Diretor de Centro praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos do Centro o que denota maior centralização de decisões orçamentárias.

Outras UGRs como o Centro de Ciências Naturais e Exatas (CCNE), Centro de Ciências Rurais (CCR) e Centro de Ciências da Saúde (CCS) não apresentam referências regimentais sobre discussão do processo alocação e execução orçamentária e presume-se que suas instituições orçamentárias internas sejam informais. o Centro de Educação Física e Desporto (CEDF) que não tem disponível em seu site seu regimento interno, porém apresenta em seu Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU/CEFD 2020 – 2030: desafios e ações orçamentárias para o Centro:

Modernização e Desenvolvimento organizacionais (D5)

[...]

14) Desenvolver uma gestão orçamentária transparente, eficiente e alinhada à estratégia institucional.

15) Elaborar, anualmente, a divisão orçamentária, conforme estrutura administrativa do Centro e cenário econômico da UFSM, comunicando aos interessados.

16) Manter atualizada a planilha de execução orçamentária, permitindo que haja transparência na utilização dos recursos e acesso rápido às informações orçamentárias de cada unidade e subunidade do CEFD.

17) Executar e controlar o orçamento destinado à Direção e unidades vinculadas a ela. (CEFD, 2021).

O Colégio Técnico Industrial de Santa Maria (CTISM) não apresenta em seu regimento este enfoque. Quando analisados os debates e as discussões nas atas de centros nota-se que apenas quatro centros apresentam discussões sobre o processo orçamentário de alocação e execução de recursos que são o Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), Centro de Tecnologia (CT), campus Palmeira das Missões (PM) e campus Frederico Westphalen (FW). A citação a seguir é do CCSH:

[...] Pauta 13 - Comissão de Orçamento: IDR 2019 – CCSH. O Professor Igor apresentou a proposta da Comissão de Orçamento, conforme segue: PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TOTAIS - (ESTIMATIVA DE 2019 = R\$1.170.000,00) CCSH. A previsão para o ano de 2019 segue a seguinte distribuição: DEPARTAMENTOS–FIXO: 22% ou R\$ 257.400,00, cabendo 1,833% ou R\$ 21.450,00 a cada Departamento. DEPARTAMENTOS–VARIÁVEL: 17,2%, ou 201.240,00, distribuição Proporcional de acordo com o número de docentes. CURSOS DE GRADUAÇÃO–FIXO: 22,0% ou 257.400,00, cabendo a cada Curso 0,9565% ou R\$ 11.191,30. CURSOS DE GRADUAÇÃO–VARIÁVEL: 14,2% ou R\$ 166.140,00, distribuição de acordo com critérios do IDR/ANDIFES. PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO–FIXO: 10% ou 117.000,00, cabendo a cada Programa 0,8333% ou R\$ 9.750,00. PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO-VARIÁVEL (Programas com Doutorado): 2,8% ou R\$ 32.760,00, rateado entre os seis Programas atuais, cabendo a cada

um 04667% ou R\$ 5.460,00. DIREÇÃO DO CCSH: 11,8%, ou R\$ 138.060,00. Na sequência foram apresentados os percentuais e valores consolidados restando a seguinte distribuição final: DEPARTAMENTOS: Total 39,20% ou R\$ 458.640,00, distribuídos conforme segue: Departamento de Ciências Administrativas 4,011% ou R\$ 46.923,42; Departamento de Economia e Relações Internacionais 3,865% ou R\$ 45.225,19; Departamento de Ciências da Comunicação 4,083% ou R\$ 47.772,53; Departamento de Ciências Contábeis 3,067% ou R\$ 35.884,94; Departamento de Direito 3,865% ou R\$ 45.225,19; Departamento de Documentação 2,632% ou R\$ 30.790,25; Departamento de História 2,995% ou R\$ 35.035,82; Departamento de Psicologia 2,922% ou R\$ 34.186,71; Departamento de Filosofia 3,285% ou R\$ 38.432,28; Departamento de Ciências Sociais 3,648% ou R\$ 42.677,85; Departamento de Serviço Social 2,486% ou R\$ 29.092,03; Departamento de Turismo 2,341% ou R\$ 27.393,80. CURSOS DE GRADUAÇÃO: O total de 36,20% ou R\$ 423.657,00 fica assim distribuído: Curso de Administração 1,775% ou R\$ 20.771,38; Curso de Administração - Noturno 2,066% ou R\$ 24.170,34; Curso de Ciências Econômicas 1,588% ou R\$ 18.584,15; Curso de Ciências Econômicas - Noturno 1,722% ou R\$ 20.145,83; Curso de Jornalismo 1,409% ou R\$ 16.484,41; Curso de Publicidade e Propaganda 1,394% ou R\$ 16.309,43; Curso de Produção Editorial 1,443% ou R\$ 16.878,11; Curso de Relações Públicas 1,413% ou R\$ 16.528,15; Curso de Ciências Contábeis 1,704% ou R\$ 19.940,23; Curso de Ciências Contábeis - Noturno 1,821% ou R\$ 21.302,88; Curso de Direito 1,772% ou R\$ 20.727,64; Curso de Direito - Noturno 2,087% ou R\$ 24.421,87; Curso de Arquivologia 1,401% ou R\$ 16.396,92; Curso de História-Licenciatura 1,689% ou R\$ 19.765,26; Curso de História - Bacharelado 1,001% ou R\$ 11.716,24; Curso de Psicologia 1,424% ou R\$ 16.659,39; Curso de Filosofia-Licenciatura 1,357% ou R\$ 15.871,98; Curso de Filosofia Bacharelado 1,322% ou R\$ 15.467,34; Curso de Ciências Sociais-Bacharelado 1,498% ou R\$ 17.529,90; Curso de Ciências Sociais-Licenciatura 1,485% ou R\$ 17.378,99; Curso de Serviço Social 1,881% ou R\$ 22.007,17; Curso de Relações Internacionais 1,802% ou R\$ 21.077,60; Curso de Turismo 1,146% ou R\$ 13.404,78. PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO: R\$ 149.643,00, distribuídos da seguinte forma: PPGA – 1,12997 ou R\$ 15.210,00; PPGD – 0,833% ou R\$ 9.750,00; PPGH – 1,12997 ou R\$ 15.210,00; PPGCS – 1,12997 ou R\$ 15.210,00; PPGCOM – 1,12997 ou R\$ 15.210,00; PPGP – 1,12997 ou R\$ 15.210,00; PPGF – 1,12997 ou R\$ 15.210,00; PPGED – 0,833% ou R\$ 9.750,00; PPGPC – 0,833% ou R\$ 9.750,00; PPGOP – 0,833% ou R\$ 9.750,00; PPGAP – 0,833% ou R\$ 9.750,00; PPGRI – 0,833% ou R\$ 9.750,00. Por fim, a previsão para a Direção do CCSH no percentual de 11,8% ou R\$ 138.060,00, perfazendo um total orçado de R\$ 1.170.000,00. A Comissão de Orçamento alerta que os valores totais de cada subunidade devem ser destinados observando os percentuais de 70% para Custeio e 30% para o Permanente. Em votação: Aprovada por unanimidade a proposta da Comissão de Orçamento, que será disponibilizada na íntegra no site do CCSH (ATA CCSH nº 518, 2019).

Por seu turno, a primeira evidência de discussão no CT é a seguinte:

[...] IDR: foram apresentadas pela Comissão de Reformulação do Índice de Distribuição de Recursos (IDR) do Centro de Tecnologia as propostas elaboradas para a substituição dos critérios de cálculo do IDR. Na tentativa de aproximar os critérios avaliados pelo CT para as subunidades aos critérios da matriz Andifes, base para a distribuição

de recursos da UFSM, foram apresentadas quatro propostas aos Conselheiros, conforme disposição MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CONSELHO DO CENTRO DE TECNOLOGIA Sessão Ordinária nº 520 Página 5 anexada a esta Ata. As propostas visaram uma valorização dos Cursos de Graduação e Pós, contudo, buscou-se também, atender a demanda dos Chefes de Departamentos por maior participação dos recursos, tendo em vista serem essas as subunidades de lotação dos Servidores e por ter sido esta a adversidade colocada por aqueles quando da apresentação da primeira proposta de reformulação do IDR do Centro. O Prof. Deividi da Silva Pereira ressaltou o objetivo de que os recursos sejam revertidos na qualidade do ensino e no fortalecimento dos Cursos, tendo em vista que a UFSM recebe recursos federais com critérios baseados na qualidade dos Cursos de Graduação. Após algumas manifestações, foi deliberado que os Conselheiros promoveriam discussões mais amplas em suas unidades, podendo, inclusive, apresentar novas propostas de para a distribuição dos recursos. Nada mais havendo a tratar, o Diretor do Centro de Tecnologia, Prof. Luciano Schuch, agradeceu a presença de todos, dando por encerrada a presente Reunião, na qual eu, Tatiana de Christo Stradiotto, Secretária do Centro de Tecnologia, lavrei a presente Ata. (ATA CT nº 520, 2017).

Além disso, em 2019 também é possível encontrar discussões sobre o ciclo orçamentário secundário no CT:

[...] 11. Assuntos Gerais: – Contingenciamento Financeiro: o Diretor apresentou aos conselheiros alguns reflexos decorrentes do contingenciamento financeiro decretado pelo governo federal. Mais especificamente, em relação aos valores da UFSM (gastos discricionários), dos quais: i) foram planejados 137,6 milhões de reais; ii) foram liberados 49,4 milhões de reais; iii) faltam liberar 88,2 milhões de reais; iv) foi contingenciado 46 milhões de reais. Lembrou que, até o momento, recebemos cinquenta por cento do orçamento previsto. O Diretor também informou a todos que na próxima quinta-feira haverá uma reunião junto à Reitoria para continuar a discussão do assunto. Por fim, solicitou que os gestores das subunidades do CT atentem-se ao orçamento e otimizem seus gastos. (ATA CT nº 542, 2019).

Em uma ata do campus de Palmeira das Missões de 2016 é possível encontrar a seguinte discussão:

[...] A fim de se manter uma proporcionalidade dos valores dos recursos, os conselheiros concordaram em manter a proporcionalidade de 40% (quarenta por cento) do valor para a Direção do campus e 60% (sessenta por cento) a ser distribuído entre os Departamentos. O professor Luis Carlos Zuccato pediu a palavra e argumentou que acredita que nas distribuições de recursos a maior parcela deve sempre chegar à base social, que no caso de uma universidade, seriam os alunos. Da mesma forma, o professor acha injusto que, na distribuição de recursos, a questão da titulação tenha uma participação tão grande, 25%, visto que tanto os professores mestres quanto os professores doutores dão o mesmo número de aula. Assim, ele propõe que seja elevada a porcentagem correspondente aos alunos

matriculados de 25% para 35% e reduzida a porcentagem referente à titulação dos professores de 25% para 15%. O professor Luiz Eduardo Pucci, em sua fala, argumentou que a prioridade deva ser as aulas, reforçando o aumento do percentual referente ao número de alunos. O professor Cláudio: concordou com os argumentos anteriores, entretanto, ele gostaria de ter acesso à fórmula e ao orçamento previsto para o campus para poder verificar quanto representa cada uma dessas porcentagens e o impacto no orçamento dos departamentos, para, somente depois, poder dar alguma sugestão, contudo, ele reforça a questão do aluno como parcela muito importante. O professor Marlon ponderou que, uma vez que o campus recém se desmembrou do Centro de Educação Superior Norte RS, e sendo este o primeiro ano em que o campus terá autonomia da gestão dos recursos financeiros, seria importante que neste "reinício" se adote uma postura mais conservadora, evitando alterar os índices de composição da matriz orçamentária, mantendo as porcentagens dos anos anteriores. O professor Rafael, diretor do campus, enfatizou que essa não é uma decisão que demande urgência, mas que é importante definir o quanto antes e repassar isso para a Pró-Reitoria de Planejamento - PROPLAN. (ATA PM nº 002, 2016).

Já o campus de Frederico Westphalen também tem discussões orçamentárias e evidências de aproveitamento de créditos registradas conforme o trecho de 2010 abaixo:

[...]O Conselheiro Edner Baurndt sugeriu criar uma comissão para discutir estratégias para captação de alunos, argumentou que nada resolve este conselho se reunir para discutir IDR, áreas experimentais, já que este conselho nunca discutiu sobre o ingresso e vagas ociosas. (ATA FW nº 022, 2019).

[...]Em seguida, o contador Jever dos Santos, informou que o campus recebeu os recursos do IDR que estavam contingenciados, relatou que não haveria tempo hábil para repassar aos departamentos, por este motivo realizou o registro de materiais/instalação como divisórias, portas, persianas, materiais de construção, condicionadores e instalações de 123 ar que são demandas do campus, totalizando o valor de R\$ 204.888,79. (ATA FW nº 28; 2019).

Todavia, não foram encontradas discussões detalhadas sobre a execução orçamentária e a distribuição e alocação de recursos nas atas das demais unidades. Por sua vez, não foi possível aferir se há tal discussão no CCNE dado que suas atas não estão publicadas na internet.

Não foi encontrada evidência de que no campus de Cachoeira do Sul (CS) houvesse uma discussão mais ampla durante as reuniões de seu Conselho e o Colégio Técnico Industrial de Santa Maria (CTISM) não apresentou em suas atas este tipo de discussão. O Centro de Artes e Letras (CAL), CEFD e o Colégio Politécnico (POLI) não disponibilizam suas atas na internet.

O quadro 2 evidencia que há informação ou orientação orçamentária para os gestores no CCNE, CE, CCSH e CT com uma espécie de manual de como utilizar recursos, bem como, com atos normativos e formulários para a realização dos gastos. Não foram localizados tais informação ou orientação no site do CCR e do CCS. O CCNE, o CE e o CT apresentam em suas páginas oficiais planilhas Microsoft Excel® para o acompanhamento da alocação de recursos e execução de gastos. Cabe destacar que o acesso disponibilizado pelo CT é restrito a um usuário com SIAPE.

Uma análise mais aprofundada sobre a aprovação de propostas do ciclo orçamentário secundário demandaria a busca por materiais em outras fontes o que excederia o escopo deste trabalho. Resta então, uma análise mais minuciosa da execução de algumas unidades finalísticas selecionadas o que será apresentado na seção 4.3.

Quadro 2 – Práticas do ciclo orçamentário secundário

(continua)

PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CENTROS DE ENSINO UFSM						
Documentos/Unidades	CCNE	CCR	CCS	CE	CCSH	CT
Regime interno	Sem discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Sem discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Sem discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Discussão departamental sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: aprovar o plano de aplicação de recursos do Centro de Educação com base nas propostas dos departamentos, encaminhando-as, em tempo hábil, à Reitoria para elaboração do orçamento geral da Universidade Federal de Santa Maria; * Praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos do Centro de Educação; * Ao colegiado departamental compete: estabelecer critérios e decidir sobre a distribuição e destinação das verbas provenientes de recursos orçamentários da própria Universidade e de outras fontes.	Discussão colegiada e departamental sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: por meio do conselho de centro: aprovar o plano de aplicação de recursos da unidade com base nas propostas dos departamentos, encaminhando-as, em tempo hábil à Reitoria, para elaboração do orçamento geral da Universidade; *Praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária das dotações e programas específicos do Centro; encaminhar ao Diretor do Centro, dentro dos prazos exigidos, os dados relativos ao Departamento, necessários à elaboração do orçamento, e supervisionar a execução deste último;	Tomada de decisão individual e colegiada sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: ao Diretor do Centro incumbe: praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos do Centro; Manter atualizado a planilha da execução orçamentária do Centro a ser disponibilizada no portal eletrônico do Centro de Tecnologia. Ao Conselho Administrativo do NAFA, LMCC, LACESM, NUPEDEE e NCC , compete: estabelecer o plano orçamentário;
Atas – Discussão orçamentárias	N.D	Pouca discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Pouca discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Pouca discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Discussão sobre processo orçamentário, contingenciamentos, alocação de recursos, prioridades, otimização de gastos, etc..	Discussão sobre processo orçamentário, contingenciamentos, alocação de recursos, prioridades, otimização de gastos, etc..
Processo de Informação/orientação orçamentária	Manual informativo de como utilizar recursos	N.D	S.R	Atos Normativos e Cartas de Serviço	Formulários com orientações orçamentárias	Formulários com orientações orçamentárias
Transparência	Planilha contendo a distribuição orçamentária do Centro	N.D	N.D	Sistema de Gestão e Controle Financeiro Compartilhado do Centro de Educação; Planejamento Financeiro das Subunidades do CE;	N.D	Planilha contendo a distribuição orçamentária do Centro

Quadro 2 – Práticas do ciclo orçamentário secundário

(conclusão)

Regime interno	Discussão colegiada e individual sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: caberá ao Conselho do Centro de Artes e Letras: aprovar a proposta orçamentária e a execução do orçamento do Centro; * Além das atribuições previstas no Estatuto e no Regimento Geral da Universidade, compete ainda ao diretor: propor o orçamento anual do Centro.	N.D	Sem discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Discussão individual sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: cabe ao diretor autorizar e ordenar a despesa constante do orçamento da unidade, inclusive de convênios celebrados, atendendo, sempre, ao disposto na legislação vigente; * São atribuições do Diretor do Departamento de Administração: aplicar e controlar os recursos orçamentários do Colégio Politécnico: elaborar planos de aplicação de recursos orçamentários, oriundos de receitas próprias ou providas de auxílios;	Discussão colegiada e individual sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: Compete ao Conselho Geral do Campus - aprovar o plano de aplicação de recursos da Unidade com base nas propostas das Coordenadorias e Coordenações, encaminhando-o, em tempo hábil, à Reitoria para elaboração do orçamento geral da Universidade. * A Coordenadoria Administrativa compete assessorar na elaboração da proposta orçamentária; * Ao Diretor do Campus incumbe: praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos do Campus.	Discussão colegiada e individual sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: Compete ao Conselho do Campus - aprovar o plano de aplicação de recursos da Unidade com base nas propostas dos Departamentos e das Coordenações, encaminhando-o, em tempo hábil, à Reitoria para elaboração do orçamento geral da Universidade; * Ao Diretor do Campus compete: praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos do Campus.	Discussão colegiada e individual sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos. * Previsão regimental: Compete ao diretor aprovar o plano de aplicação de recursos da unidade com base nas propostas dos departamentos didáticos, encaminhando-as, em tempo hábil, à Reitoria para elaboração do orçamento geral da Universidade; * A Direção de Unidade de Ensino compete: praticar atos de gestão relativos à execução orçamentária, nas dotações e programas específicos de Unidade de Ensino; * A Coordenadoria Administrativa poderá auxiliar na elaboração da proposta orçamentária; controlar o orçamento interno da unidade, com base no Orçamento Geral da Universidade.
Atas – Discussão orçamentárias	N.D	Em construção o na página do Centro	Sem discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	N.D	Pouca discussão sobre processo orçamentário, alocação e execução de recursos.	Discussão no Conselho do Campi sobre processo orçamentário, contingenciamentos, alocação de recursos, prioridades, otimização de gastos, etc..	Discussão no Conselho do Campi sobre processo orçamentário, contingenciamentos, alocação de recursos, prioridades, otimização de gastos, etc..
Processo de Informação/ orientação orçamentária	Manual dos processos de compra	Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU	Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU	Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU	N.D	N.D	N.D
Transparência	Planilha com a Divisão orçamentária do Centro. Porém, no que se refere a distribuição os dados estão desatualizados. A última referência é o ano de 2014	Planilha contendo a distribuição orçamentária do Centro	N.D	N.D	N.D	Planilha com a distribuição orçamentária, pomenorizada por natureza de despesa e detalhamento, incluindo empenho e fornecedores;	Página com valores empenhados do Campi

Fonte: Autor (2022).

4.2 ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

A dinâmica temporal da execução orçamentária depende tanto de fatores locais quanto de fatores conjunturais. Localmente, as alternativas de gestão dos gastos podem ser diversificáveis. No contexto conjuntural, a gestão não tem como mitigar os efeitos, por exemplo, da economia.

O atraso na liberação de limites de empenho é mencionado como uma causa externa com impacto na execução orçamentária:

[...] observa-se que o orçamento empenhado nas despesas discricionárias vem reduzindo nos últimos anos devido à redução de gastos adotada pelo Governo Federal. As atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como gestão, não têm sofrido prejuízo devido à melhoria na eficiência da liquidação nos últimos anos, o que é crucial para a sustentabilidade financeira da instituição no longo prazo. Entretanto, a manutenção do percentual crescente de liquidação no exercício 2019 foi afetada em grande parte pelo contingenciamento e liberação tardia de recursos por parte do Governo. Em relação ao ano de 2018, melhor percentual de liquidação atingido na série histórica, a UFSM apresentou um decréscimo de 7,82 % (Relatório de Gestão, 2019, p.93).

Os montantes de liberação financeira aos ministérios são decretados no início de cada ano financeiro, mas eles são bimestralmente revisados de acordo com o volume de arrecadação da União. Assim, para prosseguir na análise das lógicas do orçamento de OCC da UFSM é necessário analisar se a execução de empenhos na UFSM diverge da liberação financeira pelo MEC.

O recorte temporal da tabela 3 se deve à disponibilidade dos dados, sobretudo, da atualização de dados de liberação financeira. É importante destacar que é possível que um percentual de limite de gastos seja inferir ao percentual empenhado porque no primeiro caso, o denominador é o valor liberado no MEC, enquanto no segundo, trata-se do valor total empenhado em OCC na UFSM.

Por meio do teste não paramétrico de medianas das diferenças não é possível dizer que as duas séries de dados ($n = 40$) da tabela 1 apresentem distribuições significativamente diferentes ($p\text{-value} = 0,809$). Em outras palavras a dinâmica de empenhos da UFSM não é diferente da dinâmica de liberação de limites financeiros da União.

Tabela 3 – Séries percentuais de liberação de limites financeiros do MEC e de empenhamento de gastos OCC na UFSM

		2015	2016	2017	2018	2019
até Maio	Limite	45,1%	43,8%	35,4%	39,3%	36,1%
	Empenho	33,0%	64,0%	34,6%	32,4%	34,2%
Junho	Limite	8,6%	10,1%	7,6%	6,9%	6,0%
	Empenho	11,9%	2,0%	9,8%	7,7%	8,9%
Julho	Limite	8,5%	8,8%	7,6%	7,8%	6,0%
	Empenho	10,2%	2,7%	10,5%	7,2%	5,0%
Agosto	Limite	8,0%	8,8%	7,2%	7,8%	5,7%
	Empenho	9,5%	5,1%	6,5%	8,2%	4,6%
Setembro	Limite	7,8%	8,8%	7,1%	7,8%	5,7%
	Empenho	7,9%	6,3%	9,5%	13,4%	8,7%
Outubro	Limite	7,3%	6,3%	7,1%	9,1%	5,7%
	Empenho	20,7%	3,9%	10,5%	16,5%	21,2%
Novembro	Limite	10,3%	7,2%	11,2%	11,5%	16,5%
	Empenho	3,6%	8,7%	11,9%	9,9%	11,4%
Dezembro	Limite	4,5%	6,2%	16,9%	9,7%	18,1%
	Empenho	3,2%	7,3%	6,7%	4,7%	6,1%

Fonte: Autor (2022).

De qualquer maneira, apesar de limites de empenho, a liberação financeira que de fato permite o pagamento apresenta algumas dificuldades como pode ser visto neste trecho do relatório de Gestão de 2019:

No ano de 2018, em decorrência do Governo Federal ter gradativamente regularizado a liberação de repasses financeiros às Unidades Gestoras do Orçamento, a Universidade Federal de Santa Maria priorizou o pagamento das obrigações contraídas em decorrência da contratação de bens, locações, realizações de obras e prestações de serviços, na ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, observando assim, ao disposto no artigo 5º da Lei Federal n. 8666/1933. Porém, nas situações em que a execução orçamentária ocorreu em dotação orçamentária vinculada a fontes de recursos específicas, cujo repasse financeiro não ocorreu no prazo previsto, a ordem cronológica de pagamentos ficou condicionada à liberação de recurso financeiro pela fonte transferidora. (Relatório de Gestão, 2019, p.70)

Dirimida a dúvida sobre a aderência entre a distribuição de limites e empenhos, lança-se um olhar sobre a acumulação de empenhos de final de ano. A tendência é de aumento nos limites autorizados acumulados no último trimestre. Em 2015 o percentual remanescente de liberação financeira da União no quarto trimestre era de 22,5% do total liberado no ano enquanto o de empenhos na UFSM era de 27,5%.

Esses valores oscilariam ao redor de uma média aritmética percentual trimestral de 25%. Já, em 2019, o percentual de liberação financeira de quarto trimestre ficou em 40,3% e o de empenhos da UFSM, em 38,7%. Logo, a procrastinação na liberação financeira da União influencia a acumulação de empenhos gerando anomalias como gastos apressados e adiamento de despesas. Assim sendo, os valores empenhados servem como referência para o atraso na execução orçamentária, pois seguem o mesmo padrão da liberação financeira.

Na tabela 4 estão cotejadas, ano a ano, as frequências de acumulação de liquidações OCC da UFSM no quarto trimestre (T4L) e as frequências trimestrais de empenhos (T1E, T2E, T3E e T4E).

Tabela 4 – Frequências anuais de liquidações acumuladas no 4º trimestre e de empenhos acumulados trimestralmente.

ANO	T4L	T1E	T2E	T3E	T4E
2010	46,6%	11,1%	18,9%	53,1%	17,0%
2011	45,0%	9,2%	22,1%	20,9%	47,8%
2012	45,3%	9,1%	22,2%	18,7%	50,0%
2013	39,5%	8,8%	26,3%	30,3%	34,6%
2014	37,9%	14,8%	20,3%	35,3%	29,6%
2015	31,0%	15,4%	29,4%	27,6%	27,5%
2016	29,6%	18,8%	47,3%	14,1%	19,9%
2017	28,9%	13,8%	30,6%	26,5%	29,1%
2018	31,0%	14,1%	26,0%	28,8%	31,1%
2019	31,6%	18,2%	24,9%	18,3%	38,7%

Fonte: Autor (2022).

Verificou-se diferenças entre as frequências de liquidações de 4º trimestre e as de empenho de 1º ($p\text{-value}= 0,005$) e 3º trimestre ($p\text{-value}= 0,022$). Por outro lado, não existem diferenças estatísticas a um nível de significância de 5% entre as medianas das frequências de liquidações de 4º trimestre e as de empenhos de 2º ($p\text{-value}= 0,059$) e 4º trimestres ($p\text{-value}= 0,333$). Esses testes reforçam o argumento do efeito cascata da procrastinação da liberação de limites sobre a execução orçamentária da UFSM. As liquidações de quarto trimestre dos gastos OCC da UFSM seguem uma distribuição similar a dos empenhos do mesmo período.

4.3 ANÁLISE DA EXECUÇÃO OCC NA UFSM

A análise da execução nesta subseção é realizada sob diferentes perspectivas. Os gastos podem ser avaliados pela descentralização da sua execução. Para tanto, foi escolhido um critério de segregação institucional interna entre unidades meio e unidades fim. Depois, os gastos também são avaliados em razão da sua natureza e magnitude. Ainda, os gastos são analisados em função da sua acumulação de final de ano e pelo seu grau de adiamento, quer dizer, execução além do exercício financeiro da autorização. A UFSM é uma entidade que executa seus recursos de modo predominantemente centralizado.

Ao longo de uma década a UFSM empenhou quase 1,5 bilhão de Reais em gastos OCC. E a eficiência da execução desses empenhos chegou a 97,2%, tendo 72,9% desse valor liquidados dentro do ano da autorização orçamentária e, 24,3% por meio de adiamento (tabela 5). Num horizonte multianual, a eficiência dos empenhos pode ser interpretada pela razão da soma dos percentuais liquidados no ano de autorização com os percentuais liquidados como restos a pagar não processados (adiamentos) pelo saldo empenhado no ano corrente. Na análise realizada, os RPNP liquidados foram divididos pelos empenhos do ano corrente.

Todavia, é importante destacar que foram os empenhos de exercícios pretéritos que deram autorização a tais liquidações. Portanto, na tabela 5 há uma defasagem de um ano no valor empenhado no cálculo do percentual de liquidações de RPNP. Os valores liquidados por categoria ficam próximos aos 100% (coluna “g” da tabela 5) e, globalmente o resultado é de 97,2%. No entanto, a eficiência aqui aludida somente pode ser interpretada em relação à proteção dos créditos orçamentários. Não se está discutindo a qualidade do gasto em si.

Tabela 5 – Eficiência dos empenhos por categoria econômica na UFSM entre 2010 e 2019.

CATEGORIA ECONÔMICA	EMPENHO (a)	LIQUIDAÇÃO NO ANO DO EMPENHO (b)	% (c) = (b / a)	RPNP		EXECUÇÃO DO EMPENHO (g) = (c + e)
				LIQUIDAÇÃO (d)	% DO EMPENHO (e) = (d / a)	
LOCAÇÃO DE MAO-DE-OBRA	R\$ 363.129.311,88	R\$ 325.594.327,64	89,7%	R\$ 29.747.356,69	8,2%	97,9%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PJ (CORRENTE)	R\$ 322.454.185,08	R\$ 260.362.167,68	80,7%	R\$ 50.785.515,40	15,7%	96,5%
OBRAS E INSTALAÇÕES	R\$ 232.550.886,90	R\$ 83.115.116,40	35,7%	R\$ 146.851.606,34	63,1%	98,9%
MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 161.762.262,97	R\$ 99.331.700,20	61,4%	R\$ 55.829.940,39	34,5%	95,9%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 149.185.979,50	R\$ 79.137.429,21	53,0%	R\$ 66.962.665,30	44,9%	97,9%
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	R\$ 112.337.916,67	R\$ 106.427.420,59	94,7%	R\$ 2.505.904,20	2,2%	97,0%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	R\$ 34.613.769,77	R\$ 32.398.033,81	93,6%	R\$ 3.623.896,67	10,5%	104,1%
DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	R\$ 30.117.995,78	R\$ 29.642.044,89	98,4%	R\$ 221.116,40	0,7%	99,2%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	R\$ 25.369.233,74	R\$ 20.541.054,55	81,0%	R\$ 2.908.805,62	11,5%	92,4%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PJ (INTRA)	R\$ 18.453.197,17	R\$ 16.757.621,74	90,8%	R\$ 1.334.949,91	7,2%	98,0%
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	R\$ 16.060.842,27	R\$ 15.870.698,64	98,8%	R\$ 1.678,40	0,0%	98,8%
OUTRAS CATEGORIAS	R\$ 16.519.282,87	R\$ 11.350.788,37				
	R\$ 1.482.554.864,60	R\$ 1.080.528.403,72	72,9%	R\$ 360.773.435,32	24,3%	97,2%

Fonte: Autor (2022).

Dentre as 11 categorias econômicas com os maiores valores empenhados, três se destacam com percentuais de liquidação (coluna “c” da tabela 5) inferiores a 80% dentro do ano da autorização de gasto: obras e instalações (35,7%), equipamentos e material permanente (53,0%) e material de consumo (61,4%). Esses dados indicam a natureza principal do adiamento de gastos, ou seja, bens tangíveis imobilizados ou estocáveis.

Na tabela 6 podem-se visualizar os gastos de OCC liquidados entre 2010 e 2019 foram de R\$ 1.080.528.403,72. Deste montante, 91,3%, ou seja, R\$ 986.453.305,60 foram executados em unidades meio e, R\$ 94.075.098,12 em unidades mais correlacionadas às atividades “fim” da universidade. Em termos relativos este valor representa apenas 8,7% do total liquidado, sendo que a categoria econômica com maior descentralização da dos gastos OCC executados foi auxílio financeiro a estudantes.

O acompanhamento da execução é mais visível a partir das unidades gestoras e categorias econômicas, uma vez que os outros classificadores não são mencionados claramente no planejamento interno das UGRs com execução descentralizada. Os gastos foram executados em 32 categorias econômicas, sendo que 11 categorias responderam pela liquidação de 98,9% dos gastos OCC. Uma característica muito importante do orçamento da UFSM é que 54,2% da sua execução OCC se concentram em apenas duas categorias de gastos estruturais (*overheads*): locação de mão-de-obra e gastos correntes com outros serviços de terceiros de pessoas jurídicas.

Tabela 6 – Frequência dos gastos liquidados por categorias globais, em unidades meio e em unidades fim.

CATEGORIA ECONÔMICA	TOTAL	%	UNIDADES FIM	%	UNIDADES MEIO	%
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	R\$ 325.594.327,64	30,1%		0,0%	R\$ 325.594.327,64	33,0%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (CORRENTE)	R\$ 260.362.167,68	24,1%	R\$ 11.606.991,28	12,3%	R\$ 248.755.176,40	25,2%
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	R\$ 106.427.420,59	9,8%	R\$ 23.161.098,93	24,6%	R\$ 83.266.321,66	8,4%
MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 99.331.700,20	9,2%	R\$ 8.046.369,92	8,6%	R\$ 91.285.330,28	9,3%
OBRAS E INSTALACOES	R\$ 83.115.116,40	7,7%	R\$ 71.882,96	0,1%	R\$ 83.043.233,44	8,4%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 79.137.429,21	7,3%	R\$ 17.168.833,49	18,3%	R\$ 61.968.595,72	6,3%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	R\$ 32.398.033,81	3,0%	R\$ 4.088.393,31	4,3%	R\$ 28.309.640,50	2,9%
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	R\$ 29.642.044,89	2,7%	R\$ 18.627.744,31	19,8%	R\$ 11.014.300,58	1,1%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	R\$ 20.541.054,55	1,9%	R\$ 9.630.170,79	10,2%	R\$ 10.910.883,76	1,1%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (INTRA)	R\$ 16.757.621,74	1,6%	R\$ 16.797,44	0,0%	R\$ 16.740.824,30	1,7%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	R\$ 15.870.698,64	1,5%	R\$ 766.418,85	0,8%	R\$ 15.104.279,79	1,5%
OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PESSOA FISICA	R\$ 2.224.864,00	0,2%	R\$ 132.000,00	0,1%	R\$ 2.092.864,00	0,2%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA (CAPITAL)	R\$ 1.470.142,96	0,1%	R\$ 270.589,25	0,3%	R\$ 1.199.553,71	0,1%
SERV DE TECN DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ (CORRENTE)	R\$ 580.790,51	0,1%	R\$ 24.237,88	0,0%	R\$ 556.552,63	0,1%
AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	R\$ 488.666,54	0,0%	R\$ 79.400,00	0,1%	R\$ 409.266,54	0,0%
SERV DE TECN DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ (CAPITAL)	R\$ 236.734,10	0,0%	R\$ 176.083,94	0,2%	R\$ 60.650,16	0,0%
OUTRAS CATEGORIAS ECONÔMICAS	R\$ 6.349.590,26	0,6%	R\$ 208.085,77	0,2%	R\$ 6.141.504,49	0,6%
	R\$ 1.080.528.403,72	100,0%	R\$ 94.075.098,12	100,0%	R\$ 986.453.305,60	100,0%

Fonte: Autor (2022).

Os gastos com locação com mão-de-obra representam o maior volume de despesa OCC da UFSM. Eles dizem respeito a gastos com prestação de serviços por pessoas jurídicas tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado (BRASIL, port. 163). Conforme a tabela 6 acima, os gastos com locação de mão de obra respondem por 30,13% de todo o gasto OCC da UFSM e se trata de uma categoria integralmente gerenciada pelos órgãos centrais. Ao longo de uma década esse gasto foi enquadrado em quatro classificações institucionais internas: Encargos Gerais, PRAE, RU e “Sem Informação”. De modo geral, 90% da locação de mão de obra, foram imputados em uma designação genérica chamada “sem informação”, que prevaleceu entre 2010 e 2015.

A partir de 2016, essa designação foi renomeada como “Encargos Gerais”. Os 10% restantes foram imputados erraticamente entre a PRAE e o RU sendo que este teve imputação desses gastos entre 2010 e 2011 e de 2017 em diante. Por sua vez, a PRAE teve alocação de locação de mão de obra entre 2017 e 2018. Os gastos correntes com outros serviços de terceiros, pessoa jurídica é a segunda categoria econômica em volume de gastos OCC da UFSM (tabela 6). Eles representam despesas orçamentárias, por exemplo, com assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; telefonia fixa e móvel (exceto pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis; locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (BRASIL, port. 163). Apenas 4,46% dessa natureza de gasto foram executados nas unidades “fim” (tabela 7).

Ao se considerar a consistência da execução, ou seja, dez dos dez anos da amostra, essa categoria apresenta uma das menores razões de descentralização contínua (a divisão entre o gasto das unidades fim pelo das unidades meio), ou seja, 0,047. Em outras palavras, para cada cem reais liquidados nas unidades meio, quatro reais e setenta centavos são liquidados em unidades fim. Para tal, a tabela 7 apresenta a descentralização relativa de gastos

Tabela 7 – Descentralização relativa de gastos OCC sob liquidação no ano corrente na UFSM

CATEGORIA ECONÔMICA	UNIDADES MEIO	UNIDADES FIM
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	100,00%	0,00%
OBRAS E INSTALACOES	99,91%	0,09%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (INTRA)	99,90%	0,10%
SERV DE TECN DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ (CORRENTE)	95,83%	4,17%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (CORRENTE)	95,54%	4,46%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	95,17%	4,83%
OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PESSOA FISICA	94,07%	5,93%
MATERIAL DE CONSUMO	91,90%	8,10%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	87,38%	12,62%
AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	83,75%	16,25%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA (CAPITAL)	81,59%	18,41%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	78,31%	21,69%
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	78,24%	21,76%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	53,12%	46,88%
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	37,16%	62,84%
SERV DE TECN DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ (CAPITAL)	25,62%	74,38%

Fonte: Autor (2022).

Outros serviços de terceiros respondem por 24,10% dos gastos OCC da UFSM (tabela 6). Em sua maior parte, 95,54% foram executados em unidades meio, com destaque para o rótulo institucional “sem informação” que liquidou R\$ 134.772.057,69, ou seja, 37% de toda a natureza de gasto. No entanto, essa rotulagem passou a se denominar “Encargos Gerais” a partir de 2016.

Outras unidades “meio” que apresentavam individualização da execução dessa natureza de gasto desde 2010 eram o Hospital de Clínicas Veterinárias (HOVET) e o Restaurante Universitário (RU). No entanto, o RU apresenta um aumento significativo segregação de seus gastos a partir de 2017.

Os auxílios financeiros a estudantes ocupam o terceiro lugar em gastos OCC da UFSM e englobam gastos de ajuda financeira concedida a estudantes comprovadamente carentes e, a concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizadas por pessoas físicas na condição de estudante (BRASIL, port. 163). Trata-se da quarta categoria com maior proporção de execução em unidades “fim”, ou seja, 21,76%.

Por sua vez, os materiais de consumo ocupam a quarta posição em liquidações de gastos OCC. Trata-se de uma categoria abrangente de itens de consumo recorrente e não duradouro tais como, combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas;

gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; *pen-drive*; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao vôo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro (BRASIL, port. 163).

Obras e instalações representam o sexto lugar em liquidações correntes na UFSM, com 7,7% (tabela 6) dos gastos OCC sendo a categoria com menor razão de descentralização na UFSM. No entanto, a estratégia de descentralização foi efêmera tendo ocorrido em apenas em dois anos da amostra. Essa categoria inclui gastos com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar-condicionado central, etc. (BRASIL, port. 163).

Gastos com equipamentos e material permanente é dentre os têm 21,69% da sua execução em unidades “fim” (tabela 6). Engloba as despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em

geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes (BRASIL, port. 163).

Os serviços prestados por terceiros na forma de pessoas físicas pagos diretamente a esta e não enquadrados em outros elementos de despesa específicos são, por exemplo, a remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; os estagiários, os monitores diretamente contratados; a gratificação por encargo de curso ou de concurso; as diárias a colaboradores eventuais; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física (BRASIL, port. 163).

As diárias são despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana, do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente (BRASIL, port. 163).

Passagens e despesas com locomoção são gastos realizados diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens, taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração (BRASIL, port. 163).

Outros serviços de terceiros, no caso pessoas jurídicas, classificados como “intra” envolve a destinação de recursos da UFSM a outros órgãos da administração pública.

4.3.1 Análise da acumulação de quarto trimestre

Dentro da classificação OCC, alguns gastos são praticamente obrigatórios, contrariando o seu rótulo de discricionários. São anomalias orçamentárias de não decisão, ou seja, não são alvos de escrutínio mais rigoroso no ciclo de planejamento. Nesse sentido vale apresentar a advertência de uma direção de unidade finalística da UFSM:

[...] o Vice-Diretor demonstrou aos Conselheiros a situação financeira da Direção do Centro de Tecnologia e Subunidades, ressaltando as dificuldades que tem permeado o recebimento de recursos por parte da UFSM. Com isso, solicitou aos dirigentes que seja providenciado o planejamento financeiro para todos os gastos das subunidades, bem como sejam observados os prazos de execução das despesas. Nesse sentido, solicitou que se proceda

ao empenho ou pré-empenho dos gastos planejados tão logo seja possível, em virtude de que os valores não executados serão recolhidos pela Administração Central. (ATA CT N^o 523, ano 2017).

No âmbito da UFSM três categorias de gastos mais vultosas se caracterizam, de modo geral, por apresentarem menor volume de gastos apressados de quarto trimestre (T4). As demais 11 categorias de fato discricionárias apresentam volumes de acumulação entre 5,9% e 69,2%. Dessas categorias, oito apresentam acumulações de gastos de quarto trimestre iguais ou superiores a 40%, conforme Tabela 8.

Tabela 8 – Valores acumulados de liquidações e de acumulação de quarto trimestre por categorias econômicas.

CATEGORIA ECONÔMICA	LIQUIDACAO	T4
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	R\$ 325.594.327,64	26,9%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	R\$ 260.362.167,68	35,5%
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	R\$ 106.427.420,59	34,1%
MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 99.331.700,20	40,0%
OBRAS E INSTALACOES	R\$ 83.115.116,40	41,1%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 79.137.429,21	53,4%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	R\$ 32.398.033,81	45,9%
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	R\$ 29.642.044,89	44,4%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	R\$ 20.541.054,55	41,1%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (INTRA)	R\$ 16.757.621,74	30,2%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	R\$ 15.870.698,64	5,9%
OUTROS AUXILIOS FINANCEIROS A PESSOA FISICA	R\$ 2.224.864,00	48,2%
INDENIZACOES E RESTITUICOES	R\$ 1.599.440,33	26,0%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA	R\$ 1.470.142,96	69,2%
OUTRAS CATEGORIAS ECONÔMICAS	R\$ 6.056.341,08	

Fonte: Autor (2022).

Esses valores de liquidações por categorias podem ser divididos entre as unidades meio e as unidades fim para fornecer dados analíticos e para a detecção de diferenças de comportamento.

Assim procedendo, foi possível realizar o teste não-paramétrico dos postos sinalizados (Wilcoxon), que apresentou, de forma consistente, algumas diferenças nos postos médios de acumulação de quarto trimestre entre a execução em unidades “fim” e “meio” (tabela 9).

Tabela 9 – Médias de acumulação de quarto trimestre por categorias econômicas e respectivo teste de Wilcoxon da mediana das diferenças.

CATEGORIA ECONÔMICA	n	Média		Sigma - Wilcoxon
		Unidades Meio	Unidades Fim	
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	10	32,7%	15,0%	0,074
AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	9	31,5%	22,2%	0,612
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	10	37,0%	39,4%	0,508
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	10	51,1%	19,3%	0,028**
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	10	28,1%	0,0%	0,005*
MATERIAL DE CONSUMO	10	41,0%	15,5%	0,059***
OBRAS E INSTALACOES	10	47,2%	18,7%	0,241
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	10	47,5%	29,1%	0,059***
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (CORRENTE)	10	35,9%	16,1%	0,074***
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (INTRA)	10	31,0%	10,0%	0,074***
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA (CAPITAL)	8	69,0%	9,3%	0,018**
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	10	38,2%	42,8%	0,285
SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ	4	57,0%	73,0%	0,593

*significância a 1%, ** significância a 5% e ***significância a 10%.

Fonte: Autor (2022).

As diferenças em locação de mão-de-obra, obras e instalações e todas as categorias de outros serviços de terceiros eram esperadas dado que essas categorias apresentavam ou nenhum ou um baixíssimo grau de execução em unidades “fim” (vide tabela 7).

No caso de material de consumo e equipamentos e material permanente, a diferença a maior nas unidades meio pode ser explicada pelo menor prazo para a execução orçamentária. Em outras palavras, o calendário de execução (empenho e liquidação) é menor do que o ano civil. Deste modo, sobretudo em material de consumo, é natural que a universidade acumule estoques de materiais.

4.3.2 Análise do adiamento de gastos

Os valores mais expressivos de médias de gastos adiados nas unidades meio dizem respeito à (1) obras e instalações, (2) equipamentos e material permanente, (3) material de consumo, (4) outros serviços de terceiros, pessoa jurídica e (5) locação de mão-de-obra. Essas cinco categorias responderam por 96,5% dos restos a pagar liquidados na UFSM ao longo de uma década. As três primeiras categorias mencionadas respondem por $\frac{3}{4}$ da despesa adiada na UFSM (tabela 10).

Tabela 10 – Frequência de RPNP liquidados por categoria econômica.

CATEGORIA ECONÔMICA	RPNP	%	% ACUM
OBRAS E INSTALACOES	146.851.606,34	40,5%	40,5%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	66.962.665,30	18,4%	58,9%
MATERIAL DE CONSUMO	55.829.940,39	15,4%	74,3%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ (CORRENTE)	50.785.515,40	14,0%	88,3%
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	29.747.356,69	8,2%	96,5%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	3.623.896,67	1,0%	97,5%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	2.908.805,62	0,8%	98,3%
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	2.505.904,20	0,7%	99,0%
OUTRAS CATEGORIAS	3.791.992,96	1,0%	100,0%

Fonte: Autor (2022).

Obras e instalações é o gasto que apresenta menor coeficiente de variação tanto em unidades meio (24,2%), quanto nos dois anos em que foi liquidado em unidades fim. Esses números apontam para uma regularidade de adiamentos nessa categoria. Um exemplo da execução de gastos de capital que se iniciam ao final do exercício financeiro como potencial gerador de RPNP:

[...] Orçamento e reformas: **tendo em vista o recolhimento dos recursos em 13 de novembro**, a Direção do Centro de Tecnologia conseguiu executar dois orçamentos para o presente exercício, sendo que foi priorizada a reforma do banheiro térreo do prédio principal e a execução da plataforma de acessibilidade do prédio 10. A execução deverá iniciar nos próximos dias. (ATA CT Nº 541, ano 2019).

Nos demais itens da Tabela 11 verificam-se variabilidades superiores a 50%, ou seja, comportamentos erráticos de adiamento de despesas.

Tabela 11 - Estatísticas descritivas de RPNP liquidados em unidades meio e fim.

CATEGORIA	MEIO				FIM			
	n	Média	DP	CV	n	Média	DP	CV
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	10	R\$ 189.283,70	R\$ 206.442,15	109,1%	4	R\$ 204.355,73	R\$ 47.987,91	23,5%
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	10	R\$ 36.089,80	R\$ 39.488,47	109,4%	10	R\$ 56.423,50	R\$ 68.697,55	121,8%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	10	R\$ 6.268.916,24	R\$ 3.779.782,27	60,3%	4	R\$ 1.424.500,97	R\$ 314.790,85	22,1%
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	10	R\$ 2.974.735,67	R\$ 2.452.093,63	82,4%				
MATERIAL DE CONSUMO	10	R\$ 5.311.658,15	R\$ 2.903.804,44	54,7%	4	R\$ 904.452,96	R\$ 163.480,83	18,1%
OBRAS E INSTALACOES	10	R\$ 14.641.878,41	R\$ 3.543.175,01	24,2%	2	R\$ 432.822,22	R\$ 46.394,52	10,7%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	10	R\$ 345.214,27	R\$ 690.814,58	200,1%	10	R\$ 42.938,50	R\$ 51.197,93	119,2%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (CORRENTE)	10	R\$ 4.377.046,67	R\$ 3.906.658,65	89,3%	4	R\$ 2.338.349,58	R\$ 2.160.392,53	92,4%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA (CAPITAL)	10	R\$ 149.944,21	R\$ 1.369.767,44	913,5%	3	R\$ 2.629,98		0,0%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	10	R\$ 160.094,37	R\$ 118.926,60	74,3%	10	R\$ 130.786,19	R\$ 113.815,13	87,0%
SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ	4	R\$ 382.779,62		0,0%	4	R\$ 7.920,00		0,0%

Fonte: Autor (2022).

Nas unidades fim a categoria com maior adiamento médio é (1) outros serviços de terceiros, pessoa jurídica, seguida de (2) equipamentos e material permanente e (3) materiais de consumo.

Equipamentos e material permanente (CV = 22,1%) e materiais de consumo (CV = 18,1%) apresentam uma série menor de adiamentos nas unidades fim (quatro anos), mas com certa regularidade. Gastos com diárias e passagens e despesas com locomoção, por sua vez, apresentam variabilidades elevadas nas unidades fim, o que indica, no mínimo, uma situação contingencial na sua execução, Tabela 12. No entanto, os valores de adiamentos nessa categoria são inexpressivos e ficam circunscritos em menos de um por cento do total.

Tabela 12 – Coeficientes de variação da liquidação e dos RPNP liquidados e razão entre ambos para unidades meio e unidades fim.

CATEGORIA	n		CV LIQUIDAÇÃO		CV RPNP		RAZAO	
	MEIO	FIM	MEIO	FIM	MEIO	FIM	MEIO	FIM
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	10	4	28,0%	6,0%	109,1%	23,5%	0,0	0,0
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	10	10	40,3%	73,5%	109,4%	121,8%	0,0	0,0
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	10	4	67,9%	54,2%	60,3%	22,1%	1,4	0,4
LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	10	0	41,6%	0,0%	82,4%	0,0%	0,1	0,0
MATERIAL DE CONSUMO	10	4	23,2%	16,8%	54,7%	18,1%	0,6	0,4
OBRAS E INSTALACOES	10	2	63,5%	129,1%	24,2%	0,0%	2,5	3,1
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	10	10	48,6%	228,9%	200,1%	119,2%	0,1	0,1
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (CORRENTE)	10	4	15,7%	41,2%	31,3%	92,4%	0,2	0,9
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA (CAPITAL)	10	3	77,2%	31,8%	85,3%	0,0%	2,4	0,3
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	10	10	43,7%	49,1%	74,3%	87,0%	0,2	0,1
SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO - PJ	4	4	93,7%	167,4%	0,0%	0,0%	0,4	2,9

Fonte: Autor (2022).

Foram identificadas diferenças significativas no adiamento (razão entre os RPNP liquidados e a liquidação do ano corrente) de gastos com locação de mão-de-obra ($n=10$; $p\text{-value}=0,005$), obrigações tributárias e contributivas intra-orçamentárias ($n=10$; $p\text{-value}=0,005$) e obras e instalações ($n=10$; $p\text{-value}=0,047$).

4.3.3 Análise da execução OCC nas unidades “fim”

A execução no ciclo secundário obedece a algumas instruções emitidas pelos órgãos centrais da UFSM. No entanto, existem diferenças entre as unidades analisadas. Essas diferenças podem ser percebidas já em relação à institucionalização de orientações internas. Por exemplo, os centros CAL, CEFD e os colégios CTISM e POLI dispõem de manuais informativos sobre como utilizar recursos, bem como, o plano de desenvolvimento da unidade (PDU) com orientações

orçamentárias para a execução orçamentária. O Quadro 3 mostra em resumo como ocorre a distribuição do ciclo secundário.

Quadro 3 – Distribuição de dados qualitativos do ciclo secundário

Documentos	Regimento interno	Atas com discussão orçamentária	Orientação sobre a execução orçamentária	Transparência
Apresentam discussão ou orientação sobre orçamento	8	8	8	7
Não apresentam discussão ou orientação sobre orçamento	4	1	-	-
Não disponível	1	4	5	6

Fonte: Autor (2022).

Em relação à transparência do ciclo orçamentário secundário as unidades CEFD e os campi Palmeira das Missões e Frederico Westphalen apresentam em suas páginas oficiais planilhas em Microsoft Excel® detalhando a execução de recursos. As informações sobre a execução orçamentária no CAL, em sua página oficial no menu “Transparência Pública”, estavam desatualizadas quando da coleta de dados desta dissertação tendo como dados mais recentes o exercício de 2014.

Os dados extraídos do Sistema Tesouro Gerencial indicam que entre 2010 e 2019 a UFSM executou de R\$ 1.080.532.861,77 de gastos OCC, sendo R\$ 94.075.098,12 de modo descentralizado (tabela 6). Pode-se perceber que apenas seis categorias respondem por 93,8% dos gastos executados no ciclo secundário.

Tabela 13 – Liquidação acumulada por categorias econômicas em unidades fim.

CATEGORIA ECONÔMICA	VALOR	%	% ACUM
AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	R\$ 23.161.098,93	24,6%	24,6%
DIARIAS - PESSOAL CIVIL	R\$ 18.627.744,31	19,8%	44,4%
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	R\$ 17.168.833,49	18,3%	62,7%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA (CORRENTE)	R\$ 11.606.991,28	12,3%	75,0%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	R\$ 9.630.170,79	10,2%	85,2%
MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 8.046.369,92	8,6%	93,8%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	R\$ 4.088.393,31	4,3%	98,1%
OUTRAS CATEGORIAS	R\$ 1.745.496,09	1,9%	100,0%
	R\$ 94.075.098,12	100,0%	

Fonte: Autor (2022).

O principal gasto nas unidades fim é um paradoxo: trata-se de uma despesa descentralizada, cujo objeto é vinculado na própria LOA. Deste modo, as unidades de ensino, que abrigam os estudantes, executam uma política de governo, que é o PNAES. Essa categoria acumulou ¼ das liquidações descentralizadas. Na sequência, vêm diárias respondendo por 19,8% dos gastos. Em terceiro lugar, aquisições de equipamentos e materiais permanentes apresentam com um volume de gasto (18,3%) ligeiramente menor que o de diárias. Em montantes um pouco menores, vem ainda os gastos com outros serviços de terceiros de pessoas jurídicas, material de consumo e com passagens e locomoção, Tabela 14.

Tabela 14 – Liquidação, RPNP liquidados entre 2010 e 2019 e a razão entre ambos em unidades fim.

UNIDADE	LIQUIDACAO	RPNP_LIQ	RAZÃO
CENTRO DE CIENCIAS RURAIS	R\$ 11.862.590,43	R\$ 4.914.903,48	41,4%
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS E HUMANAS	R\$ 8.882.008,95	R\$ 906.686,24	10,2%
CENTRO DE TECNOLOGIA	R\$ 8.782.527,03	R\$ 1.304.056,25	14,8%
COLEGIO POLITECNICO	R\$ 8.745.744,88	R\$ 1.754.447,51	20,1%
CENTRO DE CIENCAIS DA SAUDE	R\$ 7.636.773,13	R\$ 998.784,86	13,1%
COLEGIO TECNICO INDUSTRIAL	R\$ 7.176.110,18	R\$ 1.707.400,25	23,8%
CENTRO DE CIENCIAS NATURAIS E EXATAS	R\$ 6.733.560,64	R\$ 1.517.372,65	22,5%
CENTRO DE EDUCACAO FISICA E DESPORTOS	R\$ 5.933.985,19	R\$ 299.786,92	5,1%
CENTRO DE EDUCACAO A DISTANCIA	R\$ 5.562.656,62	R\$ 4.000,00	0,1%
CENTRO DE ARTES E LETRAS	R\$ 5.375.232,88	R\$ 319.369,60	5,9%
CENTRO EDUCACAO	R\$ 5.163.502,13	R\$ 604.777,18	11,7%
CAMPUS DA EM FREDERICO WESTPHALEN	R\$ 5.158.915,35	R\$ 835.745,43	16,2%
CAMPUS DA EM CACHOEIRA DO SUL	R\$ 4.446.214,59	R\$ 1.187.881,96	26,7%
COLEGIO AGRICOLA DE FREDERICO WESTPHALEN	R\$ 1.084.874,13	R\$ 107.445,96	9,9%
CAMPUS DA EM PALMEIRAS DAS MISSOES	R\$ 1.048.571,98	R\$ 174.485,93	16,6%
UNIDADE DE EDUCACAO INFANTIL IPE AMARELO	R\$ 409.404,59	R\$ 30.073,88	7,3%
NUCLEO DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL	R\$ 72.425,42	R\$ 12.928,47	17,9%
TOTAIS	R\$ 94.075.098,12	R\$ 16.680.146,57	17,7%

Fonte: Autor (2022).

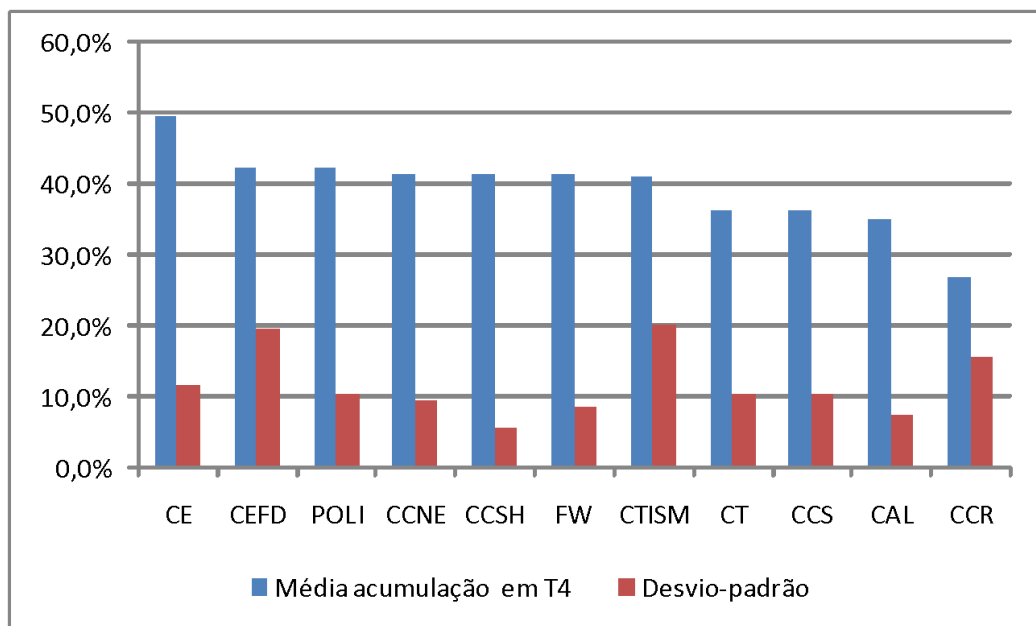
No entanto, nem todas as unidades consideradas “fim” apresentaram consistência na execução de seus gastos ao longo dos dez anos. Deste modo, para avançar no conhecimento do comportamento da execução, a amostra foi reduzida a 17 unidades, e o seu montante de execução acumulada foi de R\$ 94.075.098,12. Essas unidades são: campus de Cachoeira do Sul (CS), Campus de Frederico Westphalen (FW), campus de Palmeira das Missões (PM), Centro de Artes e Letras (CAL), Centro de Ciências da Saúde (CCS), Centro de Ciências Naturais e Exatas (CCNE), Centro de Ciências Rurais (CCR), Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), Centro de Educação à Distância (CEAD), Centro de Educação Física e

Desportos (CEFD), Centro de Tecnologia (CT), Centro de Educação (CE), Colégio Agrícola de Frederico Westphalen (CAFW), Colégio Politécnico (POLI) e Colégio Técnico Industrial (CTISM), Unidade de Educação Infantil Ipê Amarelo (IPE).

Algumas dessas unidades passaram por reestruturações administrativas e não tem uma série completa de 10 anos: CAFW (n=7), CS (n=5), CEAD (n=4), IPE (n=4), NTE (n=4) e PM (n=2).

Durante a série histórica entre 2010 e 2019 a média de acumulação de liquidação de gastos (todas as categorias) no quarto trimestre das unidades fim com série completa ficou acima do patamar de 26%, indicando que houve execução de gastos apressados. As médias foram obtidas considerando-se apenas os anos nos quais a unidade apresentou liquidações. Os anos vazios foram excluídos dos cálculos. Em lados opostos estão o CCR ($\mu=26,9\%$; $\sigma=15,8\%$), praticamente sem acumulação de quarto trimestre e o CE ($\mu=49,7\%$; $\sigma=11,8\%$). Os dados são mostrados na Figura 1.

Figura 1 – Média e desvio-padrão de acumulação de liquidações de unidades fim.



Fonte: Autor (2022).

No entanto, pode-se dizer que o Centro de Educação apresenta um comportamento de acumulação (CV = de 23,4%) muito mais regular do que o CCR (CV = 58,8%), por exemplo.

No período entre 2015 a 2019 não foram constatadas diferenças entre os limites de empenho mensais e o volume de liquidações mensais do CCR, CE, CAL,

CCNE, CCS, CCSH, CEFD, CS, CT, CTISM, FW e POLI. Assim, pode-se afirmar que o fluxo financeiro de liquidação entre as unidades e entre elas e o limite financeiro do MEC é o mesmo. No entanto, do ponto de vista qualitativo as liquidações podem diferir entre unidades.

Para uma análise mais detalhada do comportamento da liquidação das unidades fim, realizou-se uma eliminação de categorias econômicas inconsistentes restando seis tipos com execução em todas as unidades pré-selecionadas, em pelo menos, quatro anos. As categorias remanescentes foram: diárias, material de consumo, outros serviços de terceiros, gastos com passagem e locomoção, auxílio financeiro a estudantes e equipamentos e material permanente, (Tabela 15).

Tabela 15 – Média (μ) e desvio-padrão (σ) de acumulação de liquidações no 4º trimestre por unidade fim e categoria.

		AUX FINAC ESTUD	DIÁRIAS	EQUIP MAT PERM	MAT CONSUMO	OUT SERV TERC PJ	PASSAGENS E LOCOM
CAL	μ	36,54%	39,48%	42,84%	16,91%	34,86%	32,84%
	σ	4,36%	6,97%	28,74%	10,44%	12,81%	8,44%
CCNE	μ	38,37%	37,40%	40,46%	34,20%	51,99%	46,12%
	σ	7,81%	11,89%	22,92%	5,27%	7,16%	16,53%
CCR	μ	37,51%	21,30%	72,46%	41,23%	26,17%	29,62%
	σ	3,98%	13,86%	25,94%	15,05%	19,76%	17,19%
CCS	μ	36,42%	28,64%	45,01%	35,26%	31,99%	37,14%
	σ	4,14%	11,46%	18,89%	7,41%	14,90%	14,35%
CCSH	μ	40,11%	31,35%	74,06%	18,25%	57,58%	45,94%
	σ	8,01%	6,76%	8,98%	8,88%	10,07%	18,03%
CE	μ	36,25%	43,70%	58,61%	41,84%	53,64%	54,13%
	σ	7,78%	10,47%	38,27%	16,92%	26,80%	14,74%
CEFD	μ	34,14%	35,31%	43,67%	34,51%	60,00%	45,25%
	σ	4,36%	10,00%	39,48%	15,80%	33,36%	16,70%
CS	μ	39,84%	32,33%	10,80%	28,30%	36,61%	72,01%
	σ	3,69%	14,60%	11,93%	28,05%	38,97%	19,01%
CT	μ	35,91%	35,18%	44,19%	50,33%	28,39%	33,39%
	σ	4,34%	6,84%	27,36%	5,52%	15,75%	11,59%
CTISM	μ	38,26%	39,64%	46,27%	41,50%	32,86%	46,73%
	σ	6,11%	20,74%	42,30%	14,27%	8,24%	14,81%
FW	μ	45,35%	37,20%	59,59%	53,22%	36,62%	40,67%
	σ	4,56%	5,44%	23,57%	21,44%	7,34%	22,81%
POLI	μ	32,92%	37,61%	85,65%	44,30%	22,32%	40,03%
	σ	2,35%	10,64%	16,66%	20,19%	10,70%	16,12%

Fonte: Autor (2022).

A determinação das diferenças nas acumulações do quarto trimestre entre pares de unidades descentralizadas (FW, CAL, CCS, CCNE, CCR, CCSH, CEFD, CT, CE, POLI e CTISM) por categorias é importante para a identificação de lógicas diferenciadas de execução da despesa. Essas 11 unidades geram 55 combinações de pares entre si.

A localização das diferenças entre pares de unidades foi realizada a partir da prova de Wilcoxon por postos (tabela 16). O teste identificou diferenças na acumulação em diárias ($p\text{-value}=0,008$; $n=10$), material de consumo ($p\text{-value}=0,05$; $n=4$), outros serviços de terceiros ($p\text{-value}=0,028$; $n=4$), e gastos com passagem e locomoção ($p\text{-value}=0,021$; $n=10$). Por sua vez, o auxílio financeiro a estudantes ($p\text{-value}=0,409$) e equipamentos e material permanente ($p\text{-value}=0,097$; $n=4$) não apresentaram diferenças entre unidades.

Tabela 16 – Teste de Wilcoxon para a acumulação de quarto trimestre em unidades descentralizadas

CATEGORIA N	DIÁRIAS 10		MAT CONSUMO 4		OUTROS SV TER PJ 4		PASS LOCOM 10	
	<i>p-value</i>	0,08	<i>p-value</i>	0,05	<i>p-value</i>	0,028	<i>p-value</i>	0,021
PARES	<i>p-value aj</i>		<i>p-value aj</i>		<i>p-value aj</i>		<i>p-value aj</i>	
CAL-CE							0,003	0,166
CCR-CAL	0,000	0,025						
CCR-CCNE	0,070	0,385						
CCR-CCSH							0,015	0,837
CCR-CE	0,000	0,009					0,002	0,133
CCR-CEFD	0,010	0,572						
CCR-CT	0,013	0,694						
CCR-CTISM	0,013	0,694					0,015	0,837
CCR-FW	0,070	0,385						
CCR-POLI	0,010	0,572						
CCS-CAL	0,015	0,837						
CCS-CE	0,070	0,385						
CCS-FW			0,014	0,782				
CCSH-CE	0,015	0,837						
CCSH-CT			0,003	0,156				
CCSH-POLI					0,008	0,423		
CEFD-POLI					0,014	0,782		
CT-CAL			0,020	0,110				
FW-CAL			0,011	0,578				
POLI-CCNE					0,008	0,423		

Fonte: Autor (2022).

A acumulação de diárias no 4º trimestre apresentou diferença significativa entre 13 dos 55 cinco pares possíveis. O CCR ($\mu=21,3\%$) é a unidade que mais se

diferenciou significativamente na acumulação de gastos com diárias, ou seja, com outras oito sete unidades ($\mu_{CAL} = 39,48\%$, $\mu_{CCNE} = 37,40\%$, $\mu_{CE} = 43,70\%$, $\mu_{CEFD} = 35,31\%$, $\mu_{CT} = 35,18\%$, $\mu_{CTISM} = 39,64\%$, $\mu_{FW} = 37,20\%$, $\mu_{POLI} = 37,61\%$). Os outros pares de diferenças significativas de acumulação de diárias foram verificados entre o CCS ($\mu=28,64\%$) com CAL, CE e FW, bem como entre CCSH ($\mu=31,35\%$) e CE.

Material de consumo apresentou diferenças significativas de acumulação de gastos entre o CAL ($\mu=16,91\%$) e CT ($\mu=50,33\%$), CAL e FW ($\mu=53,22\%$), FW e CCS ($\mu=35,26\%$) e, entre CCSH ($\mu=18,25\%$) e CT.

Em relação aos outros serviços de terceiros, as diferenças significativas de acumulação ocorreram entre os pares do POLI ($\mu=22,32\%$) com CCSH ($\mu=57,58\%$), CEFD ($\mu=60,00\%$) e CCNE ($\mu=51,99\%$), (Tabela 17).

Por fim, acumulação de liquidações com gastos de passagens e locomoção apresentaram diferenças significativas entre pares do CCR ($\mu=29,62\%$) com CCSH ($\mu=45,94\%$), CTISM ($\mu=46,73\%$) e CE ($\mu=54,13\%$), bem como entre o par CE e CAL ($\mu=32,84\%$).

Tabela 17 – Média (μ) e desvio-padrão (σ) de múltiplos de RPNP pela Liquidação corrente por unidade fim e categoria.

		AUX FINAC EST	EQUIP MAT PERM	MAT CONSUMO	OBRAS INSTAL	OUTR SERV TERC PF	OUTR SERV TER PJ	PASSAG LOCOM
	<i>n</i>	4	4	4	1	10	4	9
CAL	μ	0,023	0,098	0,415	0,000	0,000	0,242	0,097
	σ	0,026	0,125	0,666		0,000	0,169	0,059
CCNE	μ	0,075	0,353	0,542	1,000	0,000	0,410	0,177
	σ	0,097	0,467	0,422		0,000	0,295	0,109
CCR	μ	0,036	0,201	0,649	0,000	0,667	8,845	0,169
	σ	0,032	0,147	0,492		1,809	15,707	0,151
CCS	μ	0,024	0,217	0,321	0,000	0,000	0,210	0,095
	σ	0,031	0,199	0,348		0,000	0,167	0,113
CCSH	μ	0,029	0,476	0,120	4,035	0,076	0,137	0,262
	σ	0,024	0,719	0,134		0,182	0,195	0,306
CE	μ	0,000	0,489	0,418	0,000	1,084	0,810	0,236
	σ	0,000	0,766	0,413		3,428	0,867	0,305
CEFD	μ	0,002	2,239	0,092	0,000	0,000	0,042	0,076
	σ	0,004	3,960	0,072		0,000	0,076	0,096
CT	μ	0,009	0,768	0,663	1,000	0,000	0,470	0,063
	σ	0,011	1,229	0,707		0,000	0,517	0,058
CTISM	μ	0,005	11,650	0,376	0,000	0,000	1,331	0,342
	σ	0,010	23,058	0,293		0,000	2,263	0,659
FW	μ	0,117	0,752	0,689	0,000	0,000	0,654	0,247
	σ	0,110	0,680	0,741		0,000	0,449	0,265
POLI	μ	0,051	24,634	0,276	0,000	1,114	0,572	0,080
	σ	0,041	48,139	0,203		3,261	0,695	0,076

Fonte: Autor (2022).

As provas de Friedman e de Wilcoxon também foram empregadas para verificar diferenças nos pares de unidades em relação ao indicador de adiamento de gastos, ou seja, os RPNP liquidados divididos pela liquidação do ano corrente. Dentre as unidades fim e categorias econômicas selecionadas foram encontradas diferenças apenas em pares de observações do auxílio financeiro a estudantes ($p\text{-value} = 0,013$; $n = 4$). Essa diferença foi observada a partir do adiamento do FW ($\mu = 0,117$) em relação aos do CE ($\mu = 0,000$), do CEFD ($\mu = 0,002$) e do CTISM ($\mu = 0,005$). Nesses quatro anos de observações, o campus de Frederico Westphalen adiou em média um volume de aproximadamente 11% da liquidação corrente de auxílios financeiros a estudantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista da contingência histórica, nem mesmo as turbulências políticas e a pressão fiscal que repercutiram nos orçamentos da União conseguiram alterar a lógica orçamentária dominante da UFSM. Os algoritmos de repartição, a sua forma de discussão, os critérios de *accountability* e as características da execução mantiveram-se estáveis no decênio estudado. Não se verificou empreendedorismo no campo orçamentário frente a essas dificuldades como a da experiência do orçamento base zero na Secretaria de Justiça de Minas Gerais.

Entretanto, as contradições no campo do orçamento público vivenciadas em uma Universidade Federal demonstram que uma mudança microinstitucional se estabeleceu no passado em relação à ordem orçamentária Federal nos seus aspectos de planejamento, discussão, aprovação e execução. A divergência cognitiva na adaptação do ciclo orçamentário levou ao estabelecimento de práticas tidas como certas gerando uma lógica dominante. Este estudo identificou duas etapas do ciclo orçamentário interno da UFSM, a fase primária e a secundária, que apresentam interesses próprios que em certa medida causam tensões no campo do orçamento público. Essas tensões são examinadas de acordo com as etapas orçamentárias.

Primeiramente, o planejamento por meio do orçamento por programas possui uma trajetória de pelo menos cinquenta anos na administração pública federal. No entanto, os programas da LOA para as Universidades Federais estão muito distantes de contemplar os seus objetivos materiais de ensino, pesquisa e extensão. Nesse contexto, seria razoável que a lógica dos programas fosse mimetizada internamente, já que a coerção não faz sentido no contexto da autonomia. O estudo de caso demonstrou que os programas internos próprios da UFSM são designados como “desafios” no seu Plano de Desenvolvimento Institucional e estão fracamente acoplados em um sistema de planejamento de resultados. Trata-se de uma contradição em relação à lógica de alinhamento entre planos estratégicos e de curto prazo que caracterizam o sucesso do orçamento por resultados (AZEVEDO; AQUINO, 2022). Os orçamentos internos da UFSM seguem também uma lógica tradicional, ou seja, de acompanhamento da execução exclusivamente pelo consumo de insumos ou *inputs*.

A lógica local de planejamento da UFSM tem como antecedentes outras duas características que marcam o seu processo orçamentário. Primeiro, há uma rigidez na

execução dos gastos OCC devido ao seu elevado componente de financiamento estrutural. Segundo, associa-se a essa falta de discricionariedade a obrigação exógena de cumprimento de certas políticas públicas que vinculam gastos.

Para entender melhor a rigidez interna, no ciclo orçamentário primário, as unidades-meio acumulam mais de 90% dos gastos que não tem qualquer mecanismo de transferência ou rateio de despesas estruturais (*overheads*) para as unidades finalísticas. Neste sentido, a classificação interna institucional de gastos serve tanto para designar estruturas formais (ex. DEMAPA, DERCA, Gabinete do Reitor), quanto abstratas na forma centros de gastos estruturais como, por exemplo, o rótulo “sem informação” ou “encargos gerais”. Logo, não é possível dizer que exista uma classificação ou uma lógica de *accountability* pelos gastos incorridos. Por sua vez, no ciclo orçamentário secundário, um quarto dos gastos diz respeito a uma quase “não decisão”. Trata-se dos auxílios financeiros a estudantes que tem sua programação orçamentária moldada por meio de um decreto.

Sob o prisma da metodologia de elaboração, os orçamentos internos da UFSM são incrementais, tal qual ocorre com o do Governo Federal. A análise documental revelou uma estabilidade nas regras de distribuição de recursos no ciclo primário ao longo de dez anos. Além disso, evidências de atas de unidades acadêmicas da UFSM demonstram que o índice de distribuição do ciclo primário é mimetizado por algumas unidades finalísticas. Deste modo, além de serem incrementais, os orçamentos internos da UFSM são predominantemente baseados em fórmulas. Esta prática contrasta com a lógica do processo orçamentário federal onde fórmulas de alocação são utilizadas para repartição de produto da arrecadação com finalidade de equalização regional, para o financiamento da saúde e da educação, não constituindo, portanto, a regra geral da proposta.

O uso de fórmulas e a elevada rigidez podem constranger a discussão orçamentária no orçamento interno da UFSM. No exame das atas do Conselho Universitário, que é um órgão colegiado, não há evidências de procedimentos materialmente colegiados de discussão. Os regimentos internos de apenas três das unidades de ensino analisadas não apresentam o processo orçamentário do ciclo secundário institucionalizado em seus regimentos. Por outro lado, a presença ou ausência de discussões está institucionalizada de maneira mais informal no ciclo secundário e demandaria entrevistas in loco para sua captura mais acurada.

Na análise da execução verificou-se que os gastos executados de modo apressado se caracterizam por serem despesas discricionárias de fato, ou seja, aquelas do tipo OCC que não são quase obrigatórias. Além disso, em pelo menos sete categorias de gastos, a acumulação no ciclo primário foi estatisticamente superior à do ciclo primário (tabela 9). A execução orçamentária de gastos apressados e de gastos adiados tem, pelo menos, três motivações diferenciadas. Primeiro, eles podem decorrer das características de prazos mais longos de contraprestação dos fornecedores, como no caso de obras. Segundo os gastos onde há cessão de mão-de-obra, naturalmente envolvem a entrega de direitos pecuniários adicionais típicos de final de ano aos seus trabalhadores.

No entanto, apesar desse tipo de gasto quase obrigatório gerar acumulação, ele o faz em menor proporção conforme foi demonstrado. A terceira motivação para gastos apressados ou adiamento é que as categorias de gasto caracterizadas por uma da contraprestação tangível dos fornecedores, potencializam os benefícios desses ativos adquiridos para além da sua natureza. Ocorre que tais ativos, em alguma medida, são adquiridos em um processo decisório anárquico com um propósito principal: funcionarem como um mecanismo de proteção ao crédito orçamentário. Deste modo, evita-se que as dotações anuais, que escaparam ao processo decisório burocrático, político ou colegiado, sejam devolvidas à União. Essa lógica de proteção é fonte de legitimidade da Universidade frente ao MEC e a eficiência média de mais de 97% das dotações empenhadas dentro do exercício proporciona um senso de ordem aos *stakeholders* do orçamento da UFSM.

Outro argumento possível para a acumulação de gastos de final de ano é que ela decorreria do atraso na liberação do limite de empenhos pela União. A dinâmica de empenhos e de liquidações tomadas no contexto do ciclo primário e secundário da UFSM tem distribuição mensal similar à de liberação de limites de empenho. Em outras palavras, o ritmo da execução orçamentária da UFSM é coerente com o de liberação de limites de empenho pela União. Assim, a frequência dos empenhos tendo distribuição similar à liberação de limites, sobretudo de quarto trimestre, contribui para a acumulação de liquidações e adiamento de gastos via RPNP.

Por outro lado, a ausência de planejamento de resultados ficou evidenciada pela falta de uma relação clara *ex-ante* de causa-efeito entre dotações orçamentárias e metas de serviços e produtos a serem entregues e poderia ser uma justificativa para os acúmulos de gastos. Esse raciocínio é particularmente factível no caso de gastos

com diárias em algumas unidades na análise da execução do ciclo secundário. Nessas situações o modelo decisório de gasto oscila entre o modelo anárquico e o político. Anárquico porque o recurso tem de encontrar uma oportunidade de gasto até a data limite de empenho. Político porque nesse modelo, é necessária a barganha de recursos entre docentes, uma vez que as necessidades de diárias não são idênticas.

Por outro lado, as unidades meio da UFSM apresentam maior acumulação significativa em relação às unidades fim em equipamentos e material permanente, material de consumo, locação de mão-de-obra, bem como, em todas as espécies de gastos com serviços de terceiros. A locação de mão-de-obra, para fins de interpretação, pode-se equiparar com os gastos com pessoal. Em outras palavras, é quase que uma anomalia orçamentária de “não decisão”. Logo, essa categoria estaria menos sujeita ao questionamento do porquê da sua acumulação. De fato, ela apresenta o menor percentual das unidades meio, apenas 28,1%. Entretanto, as diferentes unidades apresentaram comportamentos de acumulação distintos, com baixa variabilidade no período analisado demonstrando culturas orçamentárias próprias (Figura 1).

Essa observação leva à conclusão de que existam lógicas subjacentes inerentes a cada uma dessas culturas. Sendo assim, sugere-se que estudos posteriores avaliem os antecedentes dos casos discrepantes do ciclo orçamentário secundário em todos os seus principais componentes. Finalmente, restou comprovado que bens tangíveis respondem pela maior parte do adiamento de gastos no ciclo primário, enquanto observaram-se diferenças entre as unidades do ciclo secundário apenas na categoria de auxílio financeiro a estudantes. A lógica da proteção do crédito orçamentário (MORALES, 2021) é coerente com o baixo escrutínio e alta centralização do orçamento OCC da UFSM. No ciclo secundário, essa lógica explica a acumulação de itens divisíveis como diárias e passagens.

A falta de uma norma social mais evidente de planejamento dos gastos leva à adequação do gasto apressado. Deste modo, a lógica dominante dos orçamentos internos da UFSM está calçada na cultura da eficiência dos empenhos, na centralização e na crença da proteção ao crédito orçamentário em substituição ao planejamento e à qualidade do gasto. Esta pesquisa tem implicações para o modo de planejamento interno das Universidades Federais e espera-se que contribua para a mudança institucional no campo do orçamento das UOs.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Patricia Matos Magalhães. **O processo orçamentário do Ministério da Fazenda sofre influência do modelo de orçamento incremental?** 2020. 27p. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Budget Deficits and Budget Institutions. *In*: POTERBA, James; VON HAGEN, Juergen. **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

ALFORD, R. R.; FRIEDLAND, R.. **Powers of theory: capitalism, the state, and democracy**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1985.

ALMEIDA, Mansueto. Execução orçamentária do Governo Federal: novas evidências, problemas e barreiras ao investimento. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. (Ed.). **A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 133-210.

ALVES, Marco Antonio. O Modelo Incremental como Teoria para o Processo Orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. v. 6, n.2, p. 124-137, 2016.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, Julho-Agosto, 2017, pp. 580-595

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Uso cerimonial do planejamento de resultados no municípios de São Paulo. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. V. 19, n. 50, p. 17-35, jan-mar 2022.

BATTILANA, J.; LECA, B.; BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **The academy of management annals**. v.3, n. 1, p. 65-107, 2009.

BERGER, Peter L.; LUCKMAN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**. 35ª Ed. São Paulo: Vozes, 2013.

BITTENCOURT, F. M. R. **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão**. [S. l.: s. n.], 2015.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 8 ago.

2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de Orçamento (MTO). Versão 2019. Brasília, DF: MP, 2019. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf>>. Acesso em: 8ago. 2022

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de Orçamento (MTO). Versão 2022. Brasília, DF: MP, 2022. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>>. Acesso em: 8ago. 2022

BRUTON, G. D., AHLSTROM, D., & LI, H. L. Institutional theory and entrepreneurship: where are we now and where do we need to move in the future?. **Entrepreneurship theory and practice**. v. 34, n. 3, p. 421-440, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**, 7ª ed . São Paulo: Grupo GEN, 2018

CLOUTIER, C.; LANGLEY, A. The logic of institutional logics insights from French pragmatista sociology. **Journal of Management Inquiry**. v. 22, n. 4, p. 360-380, 2013.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRESWELL, J.W.; CRESWELL, J.W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. 3rd ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2013.

DA CUNHA, Adriano Sérgio; SOARES, Thiago Coelho; DE LIMA, Carlos Rogério Montenegro. Orçamento Base Zero: Um Estudo nas Universidades Catarinenses. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 4, n. 2, p. 48-59, 2010.

DELEON, L. **Sobre agir em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa**. In: **Administração Pública** - coletânea. São Paulo e Brasília: UNESP - ENAP, 2010. p. 573–594.

DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. **The SAGE handbook of qualitative research**. 5th ed., Los Angeles: SAGE, 2017.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, vol. 48, n. 2, p.p. 147- 160. 1983.

DORADO, S. Institutional entrepreneurship, partaking, and convening. **Organization studies**.v. 26, n. 3, p. 385-414, 2005.

ELLSTRÖN, P. Quatro faces das organizações educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 23, n. 3, 2007.

FERRAZ, Z. C. C. A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988. **Revista de Direito Administrativo**. v. 215, p. 117-142, 1999. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47311/45697>. Acesso em: 08 de agosto de 2022.

FLIGSTEIN, Neil. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**. v. 19, n. 2, p. 105–125, July 2001. Disponível em <<https://doi.org/10.1111/0735-2751.00132>>

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing Society back in: Symbols, practices and Institutional contradictions. *In*: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society: outline of the theory of structuration**. Cambridge: Polity Press, 1984.

GOSAIN, S. Enterprise Information Systems as Objects and Carriers of Institutional Forces: The New Iron Cage? **Journal of the Association for Information Systems**. v. 5, n. 4, p. 151–182, 2004.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve história da humanidade**. Companhia das Letras. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HYATT, James A. Strategic Budget in gat Colleges and Universities. Research & Occasional Paper Series: CSHE. 3.2020. Center for Studies in Higher Education, 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18a. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2018.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R.; SAHLIN-ANDERSSON, K. (Eds.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. Los Angeles; London: SAGE, 2008

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* v. 58, 2003.

JACKALL, Robert. **Moral mazes: the world of corporate managers**. 20th Anniversary ed. New York: University Press, Oxford, 2010.

JENSEN, T.B.; KJÆGAARD, A.; SVEJVIG, P. Using institutional theory with sense making theory: a case study of information system implementation in healthcare. **Journal of Information Technology**. v. 24, p. 343–353, 2009.

KHAVUL, S.; CHAVEZ, H.; BRUTON, G. D. When institutional change outruns the change agent: The contested terrain of entrepreneurial microfinance for those in

poverty. **Journal of Business Venturing**, v. 28, n.1, p. 30-50, 2013

KLEIN, Peter. New Institutional Economics. *In*: BOUCKAERT, Boudewijn; DE GEEST, Gerrit. (eds). **Encyclopedia of Law and Economics**. Cheltenham Glos, UK: Edward Elgar Publishing, 2000.

KHUN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 13ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos De Metodologia Científica**. 8º ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LIANG, Huigang; SARAF, Nilesh; Qing Hu; XUE, Yajiong. Assimilation of Enterprise Systems: The Effect of Institutional Pressures and the Mediating Role of Top Management. **MIS Quarterly**. v. 31, n. 1, p. 59–8, 2007.
<https://doi.org/10.2307/25148781>

MARQUIS, C.; LOUNSBURY, M. Vive la résistance: Competing logics and the consolidation of US community banking. **Academy of Management Journal**. v. 50 n.4, p. 799-820, 2007.

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**. Vol. 83, n. 2, p.340-363, 1977.

MEYER, J.W.; BOLI, J.; THOMAS, G.M.; RAMIREZ, F.O. (1997). World Society and the Nation-State. **American Journal of Sociology**. Vol. 103, n. 1, p. 144–181.

MORALES, Maicon Goulart. **Uma análise dos Modelos de Tomada de Decisões Orçamentárias em um Instituto Federal de Educação**. 2021. 147 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2021.

NUNEZ MOSCOSO, J. Raciocínio abduutivo: uma contribuição para a criação do conhecimento na educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 49, n. 171, p. 308–328, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/5255>. Acesso em: 19 mar. 2022.

OLIVEIRA, Fellipe Augusto Maciel de Faria Mota. **Análise da implementação da metodologia do orçamento base zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2020**. 2020.73 p. Monografia (Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil) - Fundação João Pinheiro,

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 2020.

PETER, G.; GRIN, E.; ABRUCIO, F. **American Federal Systems and COVID-19 – Responses to a Complex Intergovernmental Problem**. Bingley: Emerald Publishing, 2021.

POLLETA, Francesca; JASPER, James M. Collective Identity and Social Movements. **Annual Review of Sociology**. v. 27, n. :283-305, 2001.

POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul. J. (Eds.). **The new institutionalism in organization analysis**. University of Chicago Press, 1991.

REAUY, T.; JONES, C. Qualitatively capturing institutional logics. **Strategic Organization**. V. 14, N. 4, p. 441–454, 2016.

REAY, T.; HININGS, C. R.. Managing the rivalry of competing institutional logics. **Organization studies**. V. 30, n. 6, p. 629-652, 2009.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público – Uma abordagem Introdutória**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SUNDELSON, J. W. Budgetary principles. **Political Science Quarterly**, v. 50, n. 2, p. 236-263, 1935.

SCHICK, Allen. Reflections on Two Decades of Public Financial Management. *In: Public financial management and its emerging architecture*. Washington: International Monetary Fund, 2013.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas, interests, and identities**. Fourth edition. Los Angeles: SAGE, 2014.

SMETS, M.; MORRIS, T.I.M.; GREENWOOD, R. From practice to field: A multilevel model of practice-driven institutional change. **Academy of Management Journal**, v. 55, n. 4, 2002, p. 877-904

STAKE, Robert. **Pesquisa Qualitativa estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

STINCHCOMBE, Arthur. L. New sociological microfoundations for organizational theory: A postscript, *In: LOUNSBURY, M.; VENTRESCA, Marc. Social Structure and Organizations Revisited*. Bingley: Emerald, 2002. (Research in the Sociology of Organizations, v. 19)

SUDDABY, Roy; GREENWOOD, Roston. Rhetorical Strategies of Legitimacy. **Administrative Science Quarterly**, v. 50, n.1, p. 35–67, 2005.doi:10.2189/asqu.2005.50.1.35

SWIDLER, Ann. Culture in Action: Symbols and Strategies. **American Sociological Review** v. 51, p. 273–286, 1986.

THORNTON, P. **Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

THORNTON, P. H. The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics. **Academy of Management Journal**. V. 45, n. 1, Feb. 2002, p. 81–101. <<https://doi.org/10.2307/3069286>>

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. **American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, Nov. 1999, p. 801-843.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C. SAHLIN, K.; SUDDABY, R. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, p. 99-128, 2008.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The institutional logics perspective: a new approach to culture, structure, and process**. Oxford: University Press, 2012.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L.G. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p. 22-39, 1983.

VANDERBERGHE, Frédérick. **Uma história filosófica da sociologia alemã**. Vol. 1. São Paulo: Annablume, 2011.

VIEIRA, Gabriel Maggi. **Um Estudo de Caso da Implantação da Metodologia de Orçamento Base Zero na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP/MG) para o Exercício de 2020**. 2020. 99 p. Monografia (Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 2020.

VIEIRA, Gabriel Maggi. Um estudo de caso da implantação da metodologia de orçamento base zero na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP/MG) para o exercício de 2020. 2020.

VON HAGEN, Jurgen. **Budget in gand budgetary institutions**. Washington: The World Bank, 2007.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o espírito do Capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WELTER, Friederike; SMALLBONE, David. Institutional Perspectives on Entrepreneurial Behavior in Challenging Environments. **Journal of Small Business and Management**. v. 49, n.1, p. 107-125, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre:

Bookman, 2015.

ZILBER, Tamar, B. The Work of the Symbolic in Institutional Processes: Translations of Rational Myths in Israeli High Tech. **Academy of Management Journal**. v. 49, n. 2, p. 281–303, 2006.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**.v. 42, n. 2,p. 726-743, Oct. 1977.

APÊNDICE A – UNIDADES CONSIDERADAS DESCENTRALIZADAS

N	UGRS	CENTRALIZAÇÃO
1	CAMPUS DA UFSM EM CACHOEIRA DO SUL	NÃO
2	CAMPUS DA UFSM EM FREDERICO WESTPHALEN	NÃO
3	CAMPUS DA UFSM EM PALMEIRAS DAS MISSOES	NÃO
4	CENTRO DE ARTES E LETRAS DA UFSM	NÃO
5	CENTRO DE CIENCAIS DA SAUDE DA UFSM	NÃO
6	CENTRO DE CIENCIAS NATURAIS E EXATAS DA UFSM	NÃO
7	CENTRO DE CIENCIAS RURAIS DA UFSM	NÃO
8	CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS E HUMANAS DA UFSM	NÃO
9	CENTRO DE EDUCACAO A DISTÂNCIA	NÃO
10	CENTRO DE EDUCACAO FISICA E DESPORTOS	NÃO
11	CENTRO DE EDUCACAO FISICA E DESPORTOS DA UFSM	NÃO
12	CENTRO DE PROCESSAMENTO DE DADOS DA UFSM	NÃO
13	CENTRO DE PROCESSAMENTO DE DADOS DA UFSM	NÃO
14	CENTRO DE TECNOLOGIA DA UFSM	NÃO
15	CENTRO EDUCACAO DA UFSM	NÃO
16	COLEGIO AGRICOLA DE FREDERICO WESTPHALEN-UFSM	NÃO
17	COLEGIO POLITECNICO DA UFSM	NÃO
18	COLEGIO TECNICO INDUSTRIAL DA UFSM	NÃO
19	NUCLEO DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL - UFSM	NÃO
20	UNIDADE DE EDUCACAO INFANTIL IPE AMARELO	NÃO
21	AGÊNCIA DE INOV E TRANSF DE TECNOLOGIA UFSM	SIM
22	ALMOXARIFADO CENTRAL DA UFSM	SIM
23	AUDITORIA INTERNA	SIM
24	BIBLIOTECA CENTRAL DA UFSM	SIM
25	COORD. OBRAS - PROINFRA	SIM
26	COORD. OBRAS - PROINFRA	SIM
27	COORDENADORIA DE ACOES EDUCACIONAIS DA UFSM	SIM
28	COORDENADORIA DE COMUNICACAO SOCIAL	SIM
29	COORDENADORIA DE POS-GRADUACAO-PRPGP	SIM
30	COPERVES DA UFSM	SIM
31	DEPARTAMENTO DE ARQUIVO GERAL	SIM
32	DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E FINANÇAS	SIM

33	DIRECAO GERAL-HUSM	SIM
34	DIRECAO GERAL-HUSM	SIM
35	DIRETORIA DE GESTAO DE PESSOAS	SIM
36	EDITORIA DA UFSM	SIM
37	EMPREENHIMENTO DE ECONOMIA SOLIDARIA - SEISP	SIM
38	ENCARGOS GERAIS DA UFSM	SIM
39	ESPACO MULTIDISC. PESQ E EXTENS SILV MARTINS	SIM
40	FARMACIA ESCOLA DA UFSM	SIM
41	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	SIM
42	FUNDO ROTATIVO DA CAMARA DOS DEPUTADOS	SIM
43	GABINETE DO REITOR	SIM
44	GABINETE DO VICE REITOR	SIM
45	HOSPITAL DE CLÍNICASVETERINARIAS DA UFSM	SIM
46	IMPrensa UNIVERSITARIA DA UFSM	SIM
47	LABORATORIO DE MANUTENCAO DE INFORMATICA UFSM	SIM
48	ORQUESTRA SINFONICA - UFSM	SIM
49	OUVIDORIA DA UFSM	SIM
50	PRO REITORIA DE GESTAO DE PESSOAS	SIM
51	PROGEP	SIM
52	PRO-REITORIA DE ADMINISTRACAO DA UFSM	SIM
53	PRO-REITORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS DA UFSM	SIM
54	PRO-REITORIA DE EXTENSAO DA UFSM	SIM
55	PRO-REITORIA DE GESTAO DE PESSOAS	SIM
56	PRO-REITORIA DE GRADUACAO DA UFSM	SIM
57	PRO-REITORIA DE INFRAESTRUTURA - PROINFRA	SIM
58	PRO-REITORIA DE PLANEJAMENTO DA UFSM	SIM
59	PRO-REITORIA DE POS-GRADUACAO E PESQUISA-UFSM	SIM
60	REITORIA DA UFSM	SIM
61	REITORIA DA UFSM	SIM
62	RESTAURANTE UNIVERSITARIO - CAMPUS CACH.SUL	SIM
63	RESTAURANTE UNIVERSITARIO - CAMPUS FW	SIM
64	RESTAURANTE UNIVERSITARIO - CAMPUS PM	SIM
65	RESTAURANTE UNIVERSITARIO DA UFSM	SIM
66	SECRET. APOIO ADMIN. - PRAE	SIM
67	SECRET. DE MUDANCAS DO CLIMA E FLORESTAS.	SIM

68	SECRET.DE INOVACAO,DESENVOL.RURAL E IRRIGACAO	SIM
69	SECRETARIA DE APOIO INTERNACIONAL	SIM
70	SECRETARIA DE EMPREENDEDORISMO E INOVACAO	SIM
71	SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS	SIM
72	SECRETARIA NACIONAL DE DESENV. REG. E URBANO	SIM
73	SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDARIA	SIM
74	SEM INFORMACAO	SIM
75	SEM INFORMACAO	SIM
76	SERVICOS DE TRANSPORTES E OFICINAS/UFSM	SIM
77	SETOR DE IMPORTACOES DA UFSM	SIM
78	UFSM-BIOTERIO	SIM
79	UFSM-COORD. DE ENSINO BASICO, TECNICO E TECNO	SIM
80	UFSM-DEPARTAMENTO DE MATERIAL E PATRIMONIO	SIM
81	UFSM-DEPARTAMENTO DE REGISTRO E CONTROLE ACAD	SIM

APÊNDICE B – PRODUTO DA DISSERTAÇÃO

GUIA DE RECOMENDAÇÕES PARA A MELHORIA DO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO INTERNO DA UFSM

PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

Guia de recomendações para a melhoria do processo orçamentário interno da UFSM



SETEMBRO DE 2022

Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas - PPGOP

Criado por: *Zaloar Cunha de Moraes*

Prof. Jose Alexandre M. Pigatto

Introdução

A autonomia de gestão da UFSM

A autonomia de gestão das universidades foi garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal. Com isso, as formas estabelecidas de organização orçamentária interna se tornam uma questão importante para diferentes partes interessadas, como professores, técnicos administrativos, alunos, para a comunidade de Santa Maria e região.

Contudo, o processo orçamentário teve de se adaptar a essa autonomia e conflitos entre as práticas de orçamentos internos da UFSM e a lógica orçamentária do processo dominante nas administrações diretas se estabeleceu. A compreensão das tensões produzidas a partir do confronto entre a lógica orçamentária dominante interna da UFSM e as lógicas do campo orçamentário contribuem para uma melhor compreensão dos seus limites e possibilidades.

Este guia apresenta sete recomendações sobre quatro aspectos relacionados às etapas do processo orçamentário. São apresentadas as principais peculiaridades de cada etapa, acompanhadas de sugestões para a melhoria do processo orçamentário autônomo da UFSM.

“As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Aspectos

01 Planejamento

02 Discussão e aprovação

03 Execução

04 Transparência

Aspecto 01 – Planejamento

O planejamento por meio do orçamento por programas possui uma trajetória de pelo menos cinquenta anos na administração pública federal. No entanto, os programas da Lei Orçamentária Anual (LOA) estão muito distantes de contemplar os seus objetivos materiais de ensino, pesquisa e extensão da UFSM.

Nesse contexto, seria razoável que a lógica dos programas fosse mimetizada internamente na UFSM, dado que a coerção não faz sentido no contexto da autonomia universitária. Contudo, os programas internos próprios da UFSM estão associados a “desafios” no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e estão fracamente acoplados em um sistema de planejamento por resultados. As metas do Plano Plurianual não fazem sentido num contexto diversificado de resultados como o da Universidade.

O orçamento por resultados depende do alinhamento entre planos estratégicos e de curto prazo. Deste modo, os orçamentos internos da UFSM mudariam sua lógica tradicional, de acompanhamento da execução exclusivamente pelo consumo de insumos ou *inputs* para também da entrega dos seus produtos e serviços.

Recomendação nº 1 - O órgão central de planejamento da UFSM deve coordenar o processo de identificação e padronização quantitativa e qualitativa dos produtos e serviços das unidades e subunidades de modo a permitir a sua conexão ex-ante aos programas, desafios e outros frameworks, bem como, com as dotações orçamentárias.

O planejamento da UFSM enfrenta rigidez na execução dos gastos da matriz de outros custeios e capital (OCC) devido ao seu elevado componente de financiamento estrutural. Trata-se de gastos com contratos de serviços e de cessão de mão-de-obra, que correspondem a

aproximadamente 50% da matriz OCC e que não são de fácil associação aos produtos e serviços entregues pela Universidade.

Outros gastos da matriz OCC também são rígidos, pois estão sujeitos à obrigação de cumprimento associado a certos objetivos de políticas públicas fixado exogenamente à UFSM.

As unidades que executam atividades meio acumulam mais de 90% dos gastos estruturais (*overheads*) e não tem qualquer mecanismo de transferência ou rateio para seus “clientes”. Em outras palavras, o gasto executado na UFSM deveria estar associado às atividades-fim, ainda que indiretamente.

Recomendação nº 2 - Os classificadores orçamentários internos devem proporcionar a identificação de centros de responsabilidade estruturais, ou seja, de atividades meio, que beneficiam indiretamente as unidades fim. Essa identificação deve permitir a acumulação de gastos executados e a sua transferência baseada em critérios que facilitem a accountability intertemporal que vai além do empenho, liquidação e ou pagamento, ou seja, quando tal atividade intermediária é incorporada no produto ou serviço final.

O processo orçamentário interno da UFSM pode ser dividido em duas etapas: o ciclo orçamentário interno primário e o secundário. O **ciclo orçamentário primário** é o orçamento dos grandes números da matriz OCC na Universidade. Essa matriz OCC tem o seu ciclo primário definido pela Resolução do Conselho Universitário. Contudo, pelo ponto de vista finalístico, a sua execução segue por três lógicas de alocação.

Primeiro, a universidade tem gastos estruturais e ou vinculados à políticas federais que se caracterizam pela “não decisão” da UFSM. Em segundo lugar, a aplicação de alguns recursos é de gerenciamento centralizado e sua execução depende de decisões políticas. Em terceiro lugar, uma fração de 10,5% da execução dos gastos da matriz OCC tem sua descentralização baseada em fórmulas.

O ciclo primário orçamentário ocorre em duas etapas. Primeiro, após a aprovação da LOA e rateio das dotações pela matriz da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições

Federais de Ensino Superior (ANDIFES) a proposta de resolução de distribuição Índice de Distribuição de Recursos (IDR) é submetida ao parecer da comissão de Orçamento e Regência Patrimonial (Regimento Geral da UFSM, art. 6ºF, I). Na sequência, uma resolução é emitida definindo a aplicação das receitas e alocação de despesas na UFSM com a aprovação do Conselho de Curadores (CONCUR) e do Conselho Universitário (CONSU). Com essa abordagem, o IDR torna-se o parâmetro institucional utilizado para fixar os Orçamentos de Custeio e Capital (OCC) que serão aplicados pelas Unidades Executoras de Recursos (UGR).

O **ciclo orçamentário secundário** inicia-se com a designação de créditos às Unidades Gestoras de Recursos (UGRs). Da mesma forma como a UFSM tem critérios para centralização e descentralização de dotações, cada unidade receptora apresenta lógicas próprias de centralização, descentralização, discussão e execução orçamentária.

Na aridez instrumental, o ato de planejar ao longo do ciclo secundário, pode, equivocadamente, transformar-se numa simples atividade de efetuar registros de preços de uma variedade de itens que jamais serão adquiridos, onerando as atividades meio do setor de aquisições da UFSM. O gestor que não conta com uma lógica de planejamento, protege-se por esse expediente da impossibilidade de atendimento de demandas não declaradas antecipadamente por seus requisitantes.

Os orçamentos internos da UFSM, além de serem incrementais, são predominantemente baseados em fórmulas; ou seja, o Índice de Distribuição de Recursos (IDR) é mimetizado pelas unidades finalísticas no ciclo secundário. Esta prática contrasta com a lógica do processo orçamentário federal onde fórmulas de alocação são utilizadas para repartição de produto da arrecadação com finalidade de equalização regional, para o financiamento da saúde e da educação, não constituindo, portanto, a regra geral da proposta.

Recomendação nº 3 - O órgão central de planejamento deve identificar os centros de responsabilidade estrutural, mapear o ciclo orçamentário primário e secundário. No ciclo primário, os processos devem ser avaliados com critérios de racionalização, uma vez que são inevitáveis. Por sua vez, devem ser criados mecanismos de transferência e absorção do custo das atividades meio para as unidades finalísticas que por sua vez transferiram para seus produtos e serviços.

Aspecto 02 – Discussão e aprovação

O uso de fórmulas e a elevada rigidez constrange a discussão orçamentária no orçamento interno da UFSM. Na proposta de IDR, constam os gastos estruturais e os gastos vinculados a programas fixados por Decreto. A discussão desses gastos deveria ser pautada pela análise da sua racionalização, da alocação de *overheads* nas unidades finalísticas e de novas propostas para diminuir seu impacto e rigidez. Logo, a simples aprovação desse tipo de gastos pode ser redundante e tirar o foco de importantes aspectos de *accountability*.

Contudo, as atas do Conselho Universitário revelam que existem apenas procedimentos cerimoniais colegiados de discussão da proposta de IDR. O documento apresentado é tido como certo e aprovado. Por outro lado, os regimentos internos das unidades de ensino não são uníssonos quanto à discussão orçamentária no ciclo secundário. As manifestações em reuniões desses centros, em grande parte, são conduzidas por critérios informais e erráticos.

Recomendação nº 4 - As análises e discussões de gastos rígidos devem primeiro se concentrar nos critérios de transferência e absorção nas unidades “fim”. Em segundo lugar, deve-se analisar e discutir a evolução dos gastos estruturais e rígidos perante os exercícios anteriores. No ciclo secundário, as unidades finalísticas devem, gradualmente, apresentar suas demandas de recursos associadas às metas de atividades, produtos e serviços reduzindo o planejamento por fórmulas. Para tanto, é imprescindível algum grau de uniformidade nos procedimentos de planejamento e discussão. Com tais medidas e com o passar do tempo, será possível determinar os níveis mínimos de consumo dessas unidades e otimizar os estoques do almoxarifado central e necessidades de reposição do patrimônio da UFSM.

Aspecto 03 – Execução

As consequências visíveis de um planejamento incompleto são a execução de gastos apressados e a flexibilização de gastos por meio da inscrição de restos a pagar. Embora a procrastinação da liberação financeira do governo federal tenha um papel decisivo sobre a execução, não se pode negar que a inércia de gestão e a complexidade das aquisições contribuam para a acumulação de gastos no final de ano e para a inscrição de restos a pagar.

Naturalmente as unidades apresentam características operacionais distintas. Contudo, a acumulação excessiva de gastos correntes no último trimestre, ou seja, que se diferenciam substancialmente da liberação financeira denota inércia de planejamento. Por outro lado, unidades que investem em ativos fixos, em geral, podem apresentar menor acumulação de gastos de final de ano, mas um volume mais elevado de inscrição de restos a pagar. O conhecimento de tais características é fundamental para a avaliação da gestão financeira.

Recomendação nº 5 - A gestão da UFSM deve dispor de índices de acompanhamento da execução. Primeiro, um índice de acumulação de gastos executados a cada trimestre deve ser empregado para avaliar a velocidade da execução frente à liberação financeira. Segundo, um índice resultante da divisão dos restos a pagar não liquidados pela liquidação corrente deve servir como elemento de caracterização do adiamento de gastos das unidades. Esses indicadores são impactados pela qualidade do planejamento, dentre outros fatores.

Aspecto 04 – Transparência

Todos os atos unilaterais e deliberativos devem ser conhecidos de maneira tempestiva e clara pelas partes interessadas no processo orçamentário. A disponibilização de Resoluções e atas de maneira dispersa, sem indexação traz opacidade à avaliação dos atos.

Recomendação nº 6 - Os atos decisórios pertinentes aos ciclos orçamentários internos primário e secundário da UFSM devem ser disponibilizados de modo tempestivo, com linguagem clara, com indexação, de preferência em um único sítio da internet. Todos os níveis de gestão de recursos orçamentários e de execução de serviços e de produção devem estar integrados nesta iniciativa.

A publicação dos orçamentos, bem como, de relatórios de acompanhamento sobre a execução financeira e física é indispensável para o amadurecimento e institucionalização de um novo modelo orçamentário na UFSM. A consistência das informações deve ser alcançada de modo intertemporal e entre unidades por meio de alguma padronização. A disseminação de informações sobre o desempenho da UFSM é uma experiência simbólica que deve ser desencadeada por uma prática de transparência que seja capaz de criar motivações e novas formas de avaliar a realidade e regular a conduta de seus constituintes.

Recomendação nº 7 - Os instrumentos de planejamento financeiro e físico devem ser socializados e o acompanhamento da sua execução deve ser disponibilizado ao lado de análises que façam sentido às partes interessadas. A transparência deve englobar níveis institucionais analíticos, desde a menor unidade administrativa até uma consolidação geral no orçamento da UFSM. Por fim, os critérios de alocação de gastos indiretos devem ser claros ao seu leitor.