

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

Renan Kaizer dos Santos Roscoff

**O ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO
PERÍODO DE 2008 A 2018**

Santa Maria, RS
2020

Renan Kaizer dos Santos Roscoff

**O ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO PERÍODO DE 2008 A 2018**

Dissertação 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. Reisoli Bender Filho

Santa Maria, RS
2020

Roscoff, Renan Kaizer dos Santos

O alinhamento entre planejamento e execução
orçamentária na Universidade Federal do Pampa no período
de 2008 a 2018 / Renan Kaizer dos Santos Roscoff.- 2020.
121 p.; 30 cm

Orientador: Reisoli Bender Filho
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2020

1. Orçamento público 2. Planejamento e execução
orçamentária 3. UNIPAMPA 4. Universidade Federal I.
Bender Filho, Reisoli 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.

© 2020

Todos os direitos autorais reservados a Renan Kaizer dos Santos Roscoff. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

E-mail: renan.ksr@gmail.com

Renan Kaizer dos Santos Roscoff

**O ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO PERÍODO DE 2008 A 2018**

Dissertação 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 06 de fevereiro de 2020:


Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)


Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)


Cláudio Sonáglio Albano, Dr. (UNIPAMPA)

Santa Maria, RS
2020

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, com todo o meu amor; à minha esposa, Marla, e ao meu filho, Joaquim, meus maiores motivadores neste desafio, com os quais compartilho esta conquista.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde, pelas bênçãos e por mostrar o caminho nas horas incertas.

À minha esposa, Marla, pelo incentivo fundamental para que eu retornasse aos estudos, pelo apoio crucial durante os momentos de provação, pela paciência durante as minhas ausências, pelos sacrifícios realizados para estar ao meu lado, pelo nosso filho e por tudo aquilo que construímos e que ainda construiremos.

À minha mãe, Maria Goreti, pelo apoio, pela compreensão, pelo exemplo e pela educação que formaram meu caráter e que sempre me guiaram na direção correta.

Ao meu orientador, professor Reisoli Bender Filho, pela oportunidade, pelo companheirismo, pelo entusiasmo, por acreditar em mim e estar sempre ao meu lado nesta trajetória, mostrando o caminho em todos os momentos de dificuldade.

Aos membros da banca, Prof. Daniel Arruda Coronel e Prof. Cláudio Sonáglio Albano, pela disponibilidade e por suas excelentes contribuições, fundamentais a este trabalho.

Ao meu tio, João Magno, à minha tia, Noeli, e ao meu primo, Richard, pelo carinho, pela acolhida sempre calorosa e pelo apoio fundamental nesta nova conquista da minha vida acadêmica e profissional.

À minha avó, Maria Auta, pelo amor e carinho de sempre.

Aos meus avós, Maria José e Dorival (*in memoriam*), pela inspiração e por estarem comigo sempre em meu coração.

Aos colegas de mestrado, pela amizade e companheirismo.

Aos demais amigos e familiares que, de alguma maneira, torceram para o sucesso desta empreitada e compartilham da alegria desta conquista.

Aos professores e técnicos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas que colaboraram para a concretização deste trabalho.

Aos colegas da Fundação Universidade Federal do Pampa, bem como aos gestores que participaram das entrevistas, pela colaboração e disponibilidade.

RESUMO

O ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO PERÍODO DE 2008 A 2018

AUTOR: Renan Kaizer dos Santos Roscoff

ORIENTADOR: Reisoli Bender Filho

Este trabalho teve como objetivo analisar o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, no período 2008-2018, a partir de um estudo quantitativo e qualitativo, utilizando-se da análise de dados provenientes dos sistemas governamentais e de entrevistas semiestruturadas. A partir da análise das informações orçamentárias da instituição, foi verificada a evolução do orçamento total e das Naturezas de Despesa mais representativas, considerando as categorias de custeio e capital. Como critério à escolha das despesas, foram consideradas, especificamente, as Naturezas de Despesa que apresentaram maior representatividade dentro do orçamento total da universidade durante o período analisado. Além disso, a partir de uma amostragem não probabilística intencional, foram coletados dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores que atuam ou atuaram nos setores de planejamento e de administração da instituição. Os resultados demonstraram significativas distorções no alinhamento orçamentário-financeiro das despesas da UNIPAMPA, tanto para o grupo de Outras Despesas Correntes quanto para o grupo de Investimentos. Tais distorções foram analisadas e ratificadas pela análise das entrevistas, possibilitando identificar fatores externos e internos que contribuíram para o problema estudado. Dentre os fatores internos, destacam-se a ineficiência dos processos de previsão de despesas, a falta de coordenação entre as áreas acadêmicas e administrativas, a falta de comunicação entre os setores de planejamento e execução orçamentária e a estrutura esparsa da universidade. Como fatores externos, destacam-se os contingenciamentos durante o exercício e durante a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual; a liberação de recursos em momentos inoportunos; a falta de atualização da legislação que rege o planejamento e orçamento dos órgãos públicos; o período de exercício incompatível com as atividades de ensino; e a duração do prazo de elaboração da Lei Orçamentária Anual. A partir desses resultados, concluiu-se que existe grande necessidade e espaço para melhorias no alinhamento orçamentário-financeiro das principais despesas da UNIPAMPA, já que estas distorções dificultam o adequado desempenho das atividades da instituição e podem refletir diretamente na comunidade acadêmica. De igual forma, é de extrema necessidade que o Governo Federal adote uma política clara às universidades públicas.

Palavras-chave: Orçamento público. Planejamento e execução orçamentária. UNIPAMPA. Universidade Federal.

ABSTRACT

THE ALIGNMENT BETWEEN BUDGET PLANNING AND EXECUTION AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF PAMPA IN THE PERIOD 2008 TO 2018

AUTHOR: Renan Kaizer dos Santos Roscoff

ADVISOR: Reisoli Bender Filho

This study aimed to analyze the alignment between budget planning and execution at the Federal University of Pampa in the period 2008-2018, through a quantitative and qualitative study, using the analysis of data from government systems and semi-structured interviews. From the analysis of the institution's budget data, the evolution of the total budget and the most representative Expense Natures was verified, considering the categories of costing and capital. As a criterion for choosing expenses, it were considered, specifically, the Expense Natures that presented greater representativeness within the university's total budget during the analyzed period. Moreover, from an intentional non-probabilistic sampling, primary data were collected, through semi-structured interviews with managers who work or worked in the university's planning and management departments. The results showed significant distortions in the budgetary-financial alignment of UNIPAMPA's expenses, both for the group of Other Current Expenses and the group of Investments. Such distortions were analyzed and ratified by the analysis of the interviews, making it possible to identify external and internal factors that contributed to the studied problem. Among the internal factors, the inefficiency of the expenses forecasting processes, the lack of coordination between the academic and administrative areas, the lack of communication between the planning and budget execution departments and the sparse structure of the university stand out. External factors include contingencies during the year and during the preparation of the Annual Budget Law Project; the release of funds at inopportune moments; the lack of updates for the laws that rules planning and budget of public agencies; the incompatibility of the accounting year's period with teaching activities; and the length of the Annual Budgetary Law elaboration period. From these results, it was concluded that there is a great need and space for improvements in the budgetary-financial alignment of UNIPAMPA's main expenses, since these distortions hinder the proper performance of the institution's activities and can directly reflect on the academic community. Likewise, it is extremely necessary for the Federal Government to adopt a clear policy for public universities.

Key words: Public budget. Planning and budget execution. UNIPAMPA. Federal University.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – UNIPAMPA e sua estrutura multicampi.....	50
Figura 2 – Organograma da UNIPAMPA.....	51
Figura 3 – Assessorias, coordenadorias e divisões da PROPLAN	52
Figura 4 – Coordenadorias e divisões da PROAD	53
Figura 5 – Alinhamento entre os valores totais de Dotação Inicial e Despesas Pagas da UNIPAMPA, para o período 2008-2018.....	74
Figura 6 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para o Grupo de Despesa “Outras Despesas Correntes”, para o período 2008-2018.....	76
Figura 7 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para o Grupo de Despesa “Investimentos”, para o período 2008-2018.....	77
Figura 8 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Locação de Mão-de-Obra”, para o período 2008-2018	79
Figura 9 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, para o período 2008-2018.....	80
Figura 10 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Auxílio Financeiro a Estudantes”, para o período 2008-2018	81
Figura 11 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Auxílio-Alimentação”, para o período 2008-2018.....	82
Figura 12 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Indenizações e Restituições”, para o período 2008-2018.....	83
Figura 13 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Diárias – Pessoal Civil”, para o período 2008-2018	84
Figura 14 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa de Obras e Instalações, para o período 2008-2018.....	85
Figura 15 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Equipamentos e Material Permanente”, para o período 2008-2018. 87	

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas da elaboração da PLOA	55
Quadro 2 – Caracterização da pesquisa	61
Quadro 3 – Detalhamento dos dados utilizados na pesquisa durante a etapa quantitativa	68
Quadro 4 – Síntese do processo metodológico.....	71
Quadro 5 – Situações-problema apontadas como causas das distorções no alinhamento orçamentário-financeiro da UNIPAMPA e propostas de melhoria	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valor médio das despesas pagas pela UNIPAMPA, para o Grupo de Natureza de Despesa Outras Despesas Correntes (ODC), no período de 2008 a 2018	58
Tabela 2 – Valor médio das despesas pagas pela UNIPAMPA, para o Grupo de Natureza de Despesa Investimentos, no período de 2008 a 2018.....	60
Tabela 3 – Distribuição das entrevistas por unidade.....	67
Tabela 4 – Fatores causais das distorções entre planejamento e execução orçamentária segundo a perspectiva dos gestores entrevistados	92
Tabela 5 – Síntese das alternativas apresentadas pelos gestores para corrigir o alinhamento entre as despesas previstas e executadas.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BACEN	Banco Central do Brasil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONCUR	Conselho Curador
CONSUNI	Conselho Universitário
EAD	Educação a Distância
DIFES	Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior
FIESC	Fundação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
GURI	Gestão Unificada de Recursos Institucionais
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OCC	Outros Custeios e Capital
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEI	Procuradoria Educacional Institucional
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
RAP	Relação Aluno Equivalente/Professor Equivalente
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAE	Técnico-Administrativo em Educação
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	25
1.2	JUSTIFICATIVA	26
1.3	OBJETIVOS	28
1.3.1	Geral	28
1.3.2	Específicos	28
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	29
2	ORÇAMENTO PÚBLICO: ABORDAGENS E CONCEITOS	31
2.1	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO	31
2.2	ORÇAMENTO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	37
3	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	49
3.1	HISTÓRICO INSTITUCIONAL	49
3.2	PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	54
3.3	ESTRUTURA DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIPAMPA	57
4	METODOLOGIA.....	61
4.1	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	61
4.2	PROCESSO ANALÍTICO	63
4.2.1	Etapa quantitativa	63
4.2.2	Etapa qualitativa	67
4.3	DADOS UTILIZADOS	68
4.4	TÉCNICAS DE ANÁLISE	70
4.5	SÍNTESE DO PROCESSO METODOLÓGICO	71
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	73
5.1	ANÁLISE DO ALINHAMENTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO	73
5.2	ANÁLISE DOS FATORES CAUSADORES DE DESALINHAMENTOS ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	88
5.3	PROPOSTAS DE MELHORIA	99
6	CONCLUSÕES	103
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO.....	115
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PRÓ-REITORES DE ADMINISTRAÇÃO	117
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	119
	APÊNDICE D - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	121

1 INTRODUÇÃO

A Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) é uma Instituição Federal de Ensino Superior que surgiu a partir do programa de expansão das Universidades Federais no Brasil. Ela foi criada por meio da Lei n. 11.640, de 11 de janeiro de 2008, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico das regiões da fronteira do Rio Grande do Sul, sendo formada por uma estrutura *multicampi*, os quais estão localizados em dez cidades do estado.

Por se tratar de uma das mais recentes universidades criadas, com apenas dez anos de existência, encontra-se em uma constante evolução nos seus processos administrativos, dentre eles, o de planejamento orçamentário. De acordo com Pereira (2006), a utilização do planejamento no setor público vem crescendo gradualmente nos últimos anos. Além disso, existem certas peculiaridades para esta implementação nas universidades, de forma que o planejamento venha a dinamizar processos importantes, visando a estruturação de um ensino gratuito, de qualidade e acessível a todos.

Santos (2014) afirma que a crescente complexidade das necessidades, a escassez de recursos e as novas aspirações sociais têm exigido, cada vez mais, a introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões em órgãos públicos, assim como nas universidades. Assim, a missão de atuar racionalmente nos assuntos governamentais, de decidir com plena consciência sobre suas alternativas e resultados, bem como de levar adiante as mudanças estruturais necessárias, faz com que o processo de planejamento se apresente como uma atividade de extrema relevância às organizações públicas, haja vista a necessidade de adequação às condições contemporâneas (BERNARDONI; CRUZ, 2010).

No processo de planejamento da administração pública, dois componentes são destacados: gestão e orçamento. Quanto ao primeiro, a gestão deve ser estratégica, incluindo a declaração de missão, visão, valores, análise dos ambientes externo e interno, prioridades de médio prazo, direções de atividades, monitoramento e avaliação e relatórios. Já o segundo inclui a análise da situação atual, objetivos, resultado, indicadores de desempenho do programa orçamentário e do programa de financiamento (CAYMAZ; AKYON; ERENEL, 2013).

Porém, é durante a etapa de planejamento que os gestores colhem as informações necessárias à elaboração das peças orçamentárias. Assim, o orçamento configura-se como uma indispensável ferramenta de gestão dos recursos públicos, a fim do atingimento das funções inerentes ao estado, já que é capaz de aprimorar a gestão dos recursos públicos. Este processo tem evoluído e acompanhado as mudanças e modernizações do serviço público, começando

como simples instrumento financeiro até alcançar o estágio de mecanismo de concretização das ações do governo.

Segundo esta concepção, o planejamento orçamentário público deve estar orientado ao atendimento de prioridades que reflitam tanto os objetivos institucionais quanto o interesse público. Somente dessa forma, poderá cumprir sua função, compondo e provisionando a efetiva destinação de recursos para o atendimento dos anseios e soluções de problemas presentes na sociedade. Neste sentido, o planejamento orçamentário se apresenta como componente de extrema relevância à definição da situação futura e para o estabelecimento dos meios para atingir a situação esperada, constituindo-se parte da essência do planejamento.

Nesta discussão, de forma geral, pode-se destacar duas fases principais do planejamento na área pública: (i) fase de preparação e a (ii) fase de execução. Na primeira estão compreendidos os trâmites políticos que passam desde a formulação até a aprovação do plano, devendo ser precedida de pesquisa para obter-se um diagnóstico visando o alcance dos objetivos e metas. Já a fase posterior, de execução, possui um caráter técnico, envolvendo a implantação, o controle e a avaliação do plano, estando ligada ao orçamento (BERNARDONI; CRUZ, 2010).

Por meio das ferramentas de planejamento orçamentário, torna-se possível a adequação dos recursos disponíveis à execução dos trabalhos e assim uma precisa execução do orçamento. Processo esse que se caracteriza no conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo órgão público para alcançar os objetivos propostos, estando geralmente estruturado em quatro fases: empenho, liquidação, ordem de pagamento e pagamento (GIACOMONI, 2017).

Nas instituições de ensino superior não é diferente, pois o planejamento orçamentário possui este propósito de destinar os recursos de maneira adequada e oportuna, sem prejudicar o desempenho da sua atividade fim de entregar educação de qualidade. As Universidades Públicas tratam-se de organizações dotadas de compromissos financeiros e compartilham de uma necessidade de planejamento cada vez maior, principalmente em um cenário econômico de contingenciamento de recursos.

Em períodos assim, conforme discute Zamboni (2010), muitas vezes, os gestores públicos deixam de pensar estrategicamente, dando ênfase às questões operacionais e negligenciando a atividade orçamentária decorrente do planejamento. Dessa forma, por diferentes motivos, o planejamento e a exceção orçamentária passam a apresentar trajetórias distintas, provocando desalinhamentos entre os recursos previstos e sua respectiva aplicação.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A importância do orçamento vem crescendo, uma vez que este instrumento nada mais é do que a escolha de prioridades feitas pela sociedade e pelos seus representantes, devendo representar uma escolha coletiva que necessita de uma boa estruturação para atingir a demanda (ASSIS, 2009). Desta forma, pode-se conjecturar que a fase de planejamento orçamentário corresponde ao ponto de partida que definirá o andamento das atividades institucionais durante todo o exercício ao qual se refere.

Além disso, a necessidade do estado em atender suas crescentes demandas em consonância com Constituição Federal, com a política fiscal e com as normas estabelecidas pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), exige cada vez mais atenção às práticas de planejamento e execução do orçamento público. No entanto, frequentemente são encontradas dificuldades durante a execução orçamentária das organizações públicas quanto à integração com os programas e ações definidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e sua real execução.

Esta falta de alinhamento entre o planejamento orçamentário e sua execução impossibilita o fiel cumprimento dos objetivos e metas, denotando a ineficiência de instrumentos de avaliação direcionados para os resultados, sobretudo em organizações públicas que têm seus orçamentos planejados e definidos na LOA, caso das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Estas instituições são autarquias que fazem parte da administração pública indireta, sendo conceituadas por Mello (2012) como pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa. Portanto, a elas apenas poderá ser outorgado serviço público típico e não atividades industriais ou econômicas; ainda, a elas são indicados serviços que requeiram maior especialização.

Neste sentido, as IFES estão dentre as organizações afetadas por restrições no orçamento da União, enfatizando cada vez mais a necessidade de implantação de melhorias nos processos de planejamento e execução orçamentária. Portanto, o processo de planejamento e formulação do orçamento deve, cada vez mais, levar em consideração questões como economicidade e eficiência, uma vez que se trata de um momento crucial às instituições de ensino, definindo de que maneira serão capazes de desempenhar sua atividade fim.

Este é o cenário também enfrentado pela UNIPAMPA, que se originou do Programa de Expansão das Universidades no Brasil, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Educação (MEC), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), com a finalidade de ampliar o Ensino Superior na metade sul do estado do Rio Grande do Sul, sendo oficialmente fundada em 2008.

Estando dividida em diversos campus no interior do estado, a UNIPAMPA possui, dentre as suas peculiaridades, notável incumbência de gerar o desenvolvimento em regiões que possuem menor crescimento, aumentando o número de oportunidades e promovendo o acesso ao ensino superior. Assim como as demais universidades, está no ciclo orçamentário do governo federal, sujeitando-se, portanto, aos ajustes e cortes que ocorrem de acordo com as decisões superiores, sendo elas conjunturais ou arbitrárias. Assim, para que possa desenvolver suas atividades plenamente, necessita ser eficiente em seu planejamento.

Em 2017, segundo o Ministério da Educação, o valor total empenhado pela UNIPAMPA foi de R\$ 60, 33 milhões, sendo o menor valor registrado desde 2009, que foi de R\$ 36, 29 milhões. Desde sua criação, a UNIPAMPA apresentou um crescimento exponencial, com um aumento rápido no número de alunos matriculados; entretanto, opostamente a esse crescimento, entre os anos de 2013 e 2017 teve seu orçamento reduzido em cerca de 30% (MEC, 2018). Aspectos que corroboram a relevância na gestão eficiente dos recursos públicos.

Corroborando, o cenário político-econômico recente, ao impor contingenciamentos de recursos, amplia a necessidade desta discussão ao exigir maiores esforços dos gestores públicos no equilíbrio orçamentário e manutenção das atividades-fim. De forma que, um possível desalinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária em uma instituição de ensino pode representar riscos para o melhor dispêndio dos recursos públicos e, assim, afetar também o desempenho de suas atribuições e compromissos.

A partir deste contexto, o problema formulado busca responder ao seguinte questionamento: Como está ocorrendo o alinhamento entre o processo de planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa?

1.2 JUSTIFICATIVA

O alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária, assim como temas relacionados à eficiência dos gastos em universidades federais encontra literatura, embora

reduzida e recente, nos estudos de Lima (2013), que avaliou o nível de integração da execução orçamentária com o planejamento institucional no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) e sua influência nos resultados da gestão; Rodrigues (2015) identificou a percepção dos gestores sobre o alinhamento entre planejamento estratégico e execução orçamentária na Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC).

Além desses, Lindoso (2016), formulou uma proposta de integração entre o planejamento estratégico e o orçamento na Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Gomes (2016), por meio de um estudo quantitativo e qualitativo, discutiu a eficiência do gasto público em educação superior pelas universidades federais mineiras com o objetivo de contribuir para a gestão universitária e; Silva (2018), que mensurou a eficiência dos gastos das universidades federais brasileiras e propôs medidas de aplicação de recursos mais eficientes para a Universidade Federal de Goiás (UFG).

Embora possuam semelhanças, o presente trabalho é desenvolvido a partir de uma abordagem distinta, onde pretendeu-se analisar dados orçamentários e realizar entrevistas, buscando, por meio da união de uma metodologia quantitativa e qualitativa, respostas para o problema proposto. Além disso, o foco está na comparação direta entre orçamento previsto e o executado, a fim de identificar o nível de alinhamento entre essas duas variáveis e investigar as causas para possíveis desalinhamentos. Por ser tema recente, não há registros de estudos sobre essa temática realizados na UNIPAMPA, condição que reforça a importância do estudo ao trazer informações estruturadas do processo orçamento da instituição.

Desta forma, ao atender ao objetivo proposto, o trabalho pode gerar contribuições em diversas linhas, uma vez que o orçamento público é considerado como a área base para o desenvolvimento de todas as demais atividades de um órgão público. Ao analisar a possível existência de desalinhamentos no que tange ao orçamento previsto e ao executado, este diagnóstico possibilita uma melhor visualização da eficiência na gestão dos recursos públicos e no desempenho das diversas áreas da UNIPAMPA.

A essa situação associa-se o cenário restritivo iniciado a partir de 2015, no qual o governo federal, por meio do Decreto n. 8.389/2015, bloqueou recursos orçamentários, limitando os gastos mensais dos órgãos e/ou unidades orçamentárias, incluindo o Ministério da Educação, o que acabou afetando as universidades federais, as quais acumularam déficits em função da crise econômico-financeira. Logo, o estudo pode evidenciar melhor o que contribuiu para que as IFES chegassem a este cenário.

Ainda, a análise permite verificar em quais áreas o processo de planejamento-execução orçamentária encontra maior desalinhamento, possibilitando uma visão mais detalhada destas situações, a fim de que possam ser revisadas e estabelecidas políticas de adequação. Além disso, a análise contribui à gestão pública, em especial à gestão universitária, na medida em que a averiguação do alinhamento entre planejamento e execução orçamentária, além de condição importante à sustentabilidade orçamentária, gera alternativas à melhor gestão dos recursos públicos. Corroborando, Saldanha (2006) expõe que uma gestão eficiente dos recursos orçamentários de forma que atenda às necessidades da sociedade representa o objetivo central da administração financeira em uma organização pública.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral

Analisar o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, considerando o período 2008-2018.

1.3.2 Específicos

- i) examinar como ocorre o processo de formulação da Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) na UNIPAMPA e suas unidades gestoras;
- ii) demonstrar a relação entre os recursos previstos no Projeto de Lei Orçamentária e a execução orçamentária das naturezas de despesa mais relevantes;
- iii) identificar os principais fatores apontados como causas de desalinhamentos entre o planejamento e a execução orçamentária no período analisado;
- iv) propor alternativas para o equacionamento das atividades de orçamento (planejamento) e execução orçamentárias.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para o alcance dos objetivos propostos, além dos aspectos introdutórios, expostos no capítulo um, o trabalho expõe, no capítulo dois, a fundamentação teórica, sendo caracterizado: o planejamento e o orçamento público; os aspectos legais de planejamento e orçamento na administração pública e o orçamento nas Instituições Federais de Ensino Superior.

O capítulo três trata da instituição estudada, a Universidade Federal do Pampa, apresentando seu histórico e desenvolvimento, processos de planejamento institucional e evolução orçamentária.

O capítulo quatro discorre acerca dos aspectos metodológicos adotados para a realização do trabalho, apresentando suas definições metodológicas e os métodos e técnicas de análise a serem utilizados. Finalizando, os capítulos cinco e seis discutem os resultados encontrados e o delineamento das principais conclusões.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO: ABORDAGENS E CONCEITOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar as bases teóricas e conceitos relevantes que dão suporte ao problema estudado. Especificamente, na seção 2.1 apresentam-se os conceitos sobre planejamento e orçamento público, sua inserção nas entidades públicas, a legislação pertinente ao tema, bem com as fases da execução da despesa orçamentária. Na sequência, a seção 2.2 trata do orçamento nas Instituições Federais de Ensino Superior, seu funcionamento, seu regimento legal, bem como o modelo de distribuição de recursos orçamentários.

2.1 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O planejamento pode ser compreendido como um processo lógico que auxilia o comportamento racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro. Este comportamento, que objetiva a ação futura, constitui-se na essência do planejamento. Além disso, ele costuma figurar como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para as demais, determinando, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais controles a serem adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios. Planejar nada mais é do que definir previamente o que será realizado em determinado momento futuro (SERTEK; GUINDANI; MARTINS, 2009; SLACK; BRANDON-JONES; JOHNSTON, 2018; SANTOS, 2014).

Neste sentido, o propósito do planejamento governamental é definir os objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas, simplesmente, por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados. Ressalta-se, também, que o planejamento é um processo que obedece às relações precisas de interdependência, as quais o caracterizam como um sistema, um conjunto de processos coordenados entre si, de maneira a formarem um conjunto coerente e harmônico, visando alcançar um objetivo determinado, sendo um processo cuja realização não pode ser aleatória (SANTOS, 2014).

Ao mencionar planejamento, é também relevante trazer à discussão o planejamento estratégico, que é uma ferramenta de orientação essencial tanto para entidades privadas quanto públicas. Segundo Mintzberg (1994), o planejamento estratégico é um procedimento que, de maneira formalizada, visa à produção de um resultado, sob a forma de um sistema integrado de

gestão. Sendo um instrumento reconhecido por auxiliar o desenvolvimento de uma organização, começou a ganhar forma em meados dos anos 1950, com a utilização majoritariamente pelo setor privado durante mais de trinta anos. Neste período, o setor público baseava-se somente em conceitos derivados de legislações (CAYMAZ; AKYON; ERENEL, 2013).

Todavia, a escassez de recursos e as cobranças crescentes da sociedade sobre a eficiência da gestão pública fizeram com que, a partir da década de 1980, o planejamento na administração pública constituísse tema de interesse tanto de estudiosos quanto de pesquisadores (EADIE, 1983; RING; PERRY, 1985; BRYSON, 1995).

Nas entidades públicas, o planejamento estratégico deve considerar os fatos externos e perceber as forças e fraquezas internas, a fim de definir as metas organizacionais e tomar as medidas necessárias para alcançá-las (SALKIC, 2014). De acordo com Bryson (1995), existem diversas vantagens na utilização do planejamento estratégico no setor público: promoção do pensamento estratégico e ação, melhoria da organização, melhoria do processo de tomada de decisão, melhoria do trabalho e dos resultados e benefícios aos servidores da organização.

Com isso, percebe-se que, apesar de começar na iniciativa privada, o setor público também percebeu a relevância do processo de planejamento estratégico e a respectiva tentativa de alinhamento. Nas entidades públicas, este processo deve ser conduzido considerando os fatores relacionados à gestão estratégica e ao orçamento. No contexto do setor público, a prática de planejamento tem por finalidade a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar, sejam eles: correção de distorções administrativas, alteração de situações insatisfatórias à sociedade, remoção de barreiras institucionais, entre outros.

Corroborando essa discussão, a Constituição Federal de 1988 deu grande destaque à função de planejamento no setor público ao inserir mudanças significativas na forma de condução do processo orçamentário, unindo o orçamento público ao planejamento (ANDRADE *et al.*, 2010). Neste sentido, o orçamento público, segundo Peres e Gomes (2005), é o instrumento básico da gestão e planejamento estatal, consistindo da programação dos gastos relacionados ao funcionamento institucional do Estado, à cidadania e à infraestrutura do desenvolvimento econômico-social, bem como a previsão ou estimativa dos recursos necessários à cobertura dos dispêndios para um determinado exercício financeiro.

A partir desta definição, o processo orçamentário constitui-se do desdobramento dos objetivos planejados em atividades detalhadas e o cálculo de estimativa das necessidades de recursos para serem confrontadas com as disponibilidades, sendo assim possível decidir sobre

os investimentos capazes de assegurar o alcance dos objetivos (LUNKES, 2007). Logo, o orçamento público serve de instrumento à gestão, ao planejamento e ao controle dos recursos, além de exercer influência direta sobre a economia. As decisões de investimento em infraestrutura estimulam ou inibem a atividade industrial, gerando uma cascata de efeitos sobre a produção e a distribuição de bens e, conseqüentemente, o desenvolvimento da sociedade (GIACOMONI, 2017).

Nestes termos, a função do orçamento público é tornar público para a sociedade quais políticas e investimentos serão priorizados, além de direcionar a política fiscal e a econômica. Também existe a necessidade dos governos de demonstrar confiança aos mercados por meio da sustentabilidade financeira verificada a partir dos orçamentos (SCHICK, 2007; STEGER, 2013).

Além dos pontos destacados, a Constituição Federal de 1988 trouxe novidades ligadas à competência do legislativo em propor emendas ao projeto de Lei do Orçamento. A partir dessa Constituição Federal surge a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar e elaboração da lei orçamentária, dispondo sobre a política de fomento a ser observada pelas agências oficiais (GIACOMONI, 2017).

Esta mesma Constituição Federal quando contemplou a função de planejamento, introduzindo mudanças na forma de condução do processo orçamentário, aliou o orçamento público ao planejamento em três instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A primeira é uma síntese do planejamento de toda a administração pública, servindo de orientação à elaboração dos demais planos e programas de governo de forma regionalizada, dispondo as diretrizes, objetivos e metas às despesas de capital, às despesas decorrentes destas e os programas de duração continuada. Já a LDO, por sua vez, apresenta as metas e prioridades da administração para o próximo exercício, assim como orienta a elaboração da LOA, onde estão dispostos os três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento.

Igualmente, pode-se afirmar que o orçamento consiste no instrumento fundamental da gestão pública, pois no seu bojo estão programadas as metas e os gastos governamentais, bem como estimados os recursos financiadores à cobertura desses dispêndios para um determinado período. O planejamento e o orçamento podem ser vistos como processos sequenciais, uma vez que o orçamento é uma variação quantitativa do planejamento (FERREIRA; DIEHL, 2012).

Segundo Diehl (2004), embora o orçamento tenha origem na estratégia, podem ocorrer problemas de coordenação entre as áreas, departamentos ou unidades da organização.

A efetividade dos orçamentos requer a existência dos seguintes fatores: capacidade preditiva; canais claros de comunicação, autoridade e responsabilidade; informações contábeis precisas, confiáveis e oportunas; compatibilidade e compreensibilidade de informação e; apoio em todos os níveis da organização (SHIM; SIEGEL, 2009).

Nestes termos, o orçamento público é o instrumento que incentiva a estruturação governamental, assim, seu uso permite a implementação das políticas públicas tanto do ponto de vista político quanto econômico (ABREU; CÂMARA, 2015). Na década de 1980, em virtude da crise financeira, houve forte pressão internacional sobre o processo orçamentário brasileiro, de forma que os governos passaram a priorizar uma administração mais enxuta, efetiva e eficiente, priorizando a reforma estatal com base no modelo gerencial (CORE, 2007).

Seguindo esse processo, mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, do ano de 2000, também possui importantes atribuições sobre o orçamento público, como o estabelecimento de regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas (gestão fiscal responsável), além de enfatizar a integração dos instrumentos (PPA, LDO e LOA), também ratifica a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública.

Ainda, a LRF, ao ampliar a importância da LDO, confere também a função de disciplinar os temas relacionados às metas e riscos fiscais, programação financeira e cronograma de execução mensal, critérios e formas de limitação de empenho, normas de controle de custos e avaliação de resultados, exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas, forma de utilização e montante de reserva de contingência, demonstrações trimestrais apresentadas ao Banco Central do Brasil (BACEN) sobre o impacto e o custo fiscal das operações, assim como da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual exista renúncia de despesa.

Neste sentido, o planejamento orçamentário nas instituições públicas deve considerar o aspecto legal. A União indica, por meio de instrumentos do orçamento público, que deve existir conexão entre a elaboração do orçamento e as metas e objetivos definidos nos órgãos pertencentes à administração pública, evidenciando uma preocupação legal com a importância do alinhamento entre a visão de médio e longo prazos com a de curto prazo.

Desta forma, o orçamento público define-se como um instrumento de planejamento adotado na administração pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) realizado nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), que estima todas as receitas a serem arrecadadas e as despesas a serem realizadas no exercício financeiro subsequente, visando a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na prestação dos serviços públicos. Trata-se, portanto, de um processo constante, dinâmico e flexível que traduz, em termos financeiros, os planos e programas de trabalho do governo para determinado intervalo de tempo (CARVALHO, 2010).

A elaboração do orçamento público é delegada à competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (Constituição Federal, 1988 art. 24). Determinar como concorrente esta competência significa que a União se limita a estabelecer normas gerais; esta competência para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados; inexistindo lei federal sobre normas gerais, esses entes exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades; a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual que lhe for contrária (SOBOTTKA; SAAVEDRA; ROSA, 2005).

Segundo Pederiva (1998), os orçamentos representam mais que documentos que autorizam a realização de despesas públicas, eles são a expressão do planejamento dessas despesas, em obediência a um plano governamental concebido para o estado, de acordo com objetivos e prioridades previamente deliberados e, que deve ser seguido, qualquer que seja a plataforma de governo. Neste contexto, pode-se dizer que o orçamento é um instrumento de alocação de recursos a fim de satisfazer propósitos humanos, conforme declaram Rocha, Marcelino e Santana (2013).

A partir disso, o orçamento tornou-se uma técnica cuja finalidade é interligar os sistemas de planejamento e finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho de todas as esferas de governo, sendo o orçamento mais do que uma fixação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas, mas uma ferramenta de trabalho (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2012).

Entretanto, a falta de estabilidade aliada ao lapso temporal compreendido entre a elaboração e a execução do orçamento faz com que o orçamento aprovado se transforme em uma peça irreal, necessitando de repetidas alterações. Tais alterações normalmente são feitas por meio de transferência de recursos entre categorias de despesas e pelo aumento das dotações existentes via créditos suplementares (CAIDEN; WILDAVSKY, 2003).

Ainda, de acordo com Giacomoni (2017), o processo orçamentário compreende fases que se desenvolvem antes e após a aprovação da Lei Orçamentária Anual. É um processo complexo e sucessivo de momentos, no qual diversos agentes atuam a fim de assegurar o atendimento de seus interesses e dos grupos que representam. Suzart (2011) complementa, sua existência ocorre somente em estado dinâmico, sendo também conhecido como ciclo orçamentário, desempenhando grande influência no funcionamento do estado.

A execução do orçamento possui embasamento legal na Constituição Federal, na Lei n. 4.320/64 e na Lei Complementar n. 101/2000, além das leis orçamentárias sancionadas pela Presidência da República, após a aprovação do Poder Legislativo. Executar o orçamento significa realizar as despesas públicas previstas, por meio dos três estágios definidos na Lei n. 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Após a fase de aprovação do planejamento do orçamento, inicia-se a fase de execução. No Brasil, utiliza-se o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), ferramenta que auxilia na etapa de execução e controle do orçamento federal. Este sistema foi desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no ano de 1987, em conjunto com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

O SIAFI, que foi implementado no início de 1987, representou um marco para o orçamento público brasileiro, pois, com sua criação, a responsabilização e a prestação de contas dos gestores públicos aumentaram expressivamente, uma vez que o sistema possibilita o registro e a transparência dos atos financeiros, orçamentários e patrimoniais da administração pública em tempo real. A etapa de execução do orçamento federal passa necessariamente pelo SIAFI, que é alimentado diariamente pelas informações fornecidas pelos envolvidos no processo de execução orçamentária e financeira (FONTES FILHO; NAVES, 2014).

Sendo assim, a primeira fase da execução da despesa configura-se no empenho, que acontece após a fase licitatória (nos casos em que se aplica) e a contratação efetiva do fornecedor. Conforme o artigo 58 da Lei n. 4.320/64, o empenho é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O implemento de condição é o cumprimento das condições estabelecidas em contrato (quando houver), nota de empenho, acordo ou ajuste junto ao fornecedor de serviços ou materiais (BRASIL, 1964).

A segunda fase, da execução, ocorre com a liquidação, que segundo o artigo 63 da Lei n. 4.320/64 é o momento de verificação do direito adquirido do credor, baseada em títulos e

documentos que comprovem o crédito. Esta etapa tem como objetivo o levantamento da origem e o objeto do que se deve pagar, o valor exato, e a quem deve ser pago o valor, a fim de que a obrigação seja extinguida. A lei salienta que esta etapa deve ter como base o contrato, nota de empenho e/ou comprovantes de entrega de material ou prestação de serviços (BRASIL, 1964).

Dando prosseguimento, a última etapa da execução efetiva-se no pagamento em si, que consiste em repassar ao credor do estado o valor devido, extinguindo assim a obrigação. Nesta fase é emitida a ordem de pagamento, que determina que a despesa seja paga, utilizando mais uma vez o SIAFI (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015). Outro aspecto importante da lei é a vedação da realização de despesas sem prévio empenho, salvo exceções, como versa o artigo 60, §1: “em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho”.

2.2 ORÇAMENTO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

As IFES fazem parte do ciclo orçamentário do governo federal que, por meio do Ministério da Educação, planeja, discute, orienta e consolida as propostas dessas instituições a ele vinculadas. Em todas as universidades, a elaboração e a execução orçamentária são orientadas pela Constituição Federal de 1988 e pelos demais instrumentos de planejamento governamentais determinados pela própria Constituição: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Além disso, também são pertinentes ao tema a Lei n. 4.320/64 e a Lei Complementar n. 101/2000 (Responsabilidade Fiscal), dentre outras ferramentas complementares criadas ao longo do processo de execução orçamentária a financeira.

Ainda, a Lei n. 9.394, em seu Capítulo IV, da Educação Superior, versa sobre a autonomia das IFES para elaborar seus estatutos e regimentos de acordo com as normas gerais. Assim, elas possuem liberdade para decidir, dentro de suas estruturas, os departamentos que serão responsáveis pela programação e execução financeira e orçamentária (BRASIL, 1996). Para tanto, em âmbito interno, as instituições utilizam o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que é um instrumento de planejamento, instituído legalmente pelo Decreto n. 9.235/2017. Especificamente, o PDI define os objetivos institucionais e estratégias, inclusive na área orçamentária.

Conforme discutido, segundo o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, as universidades deveriam gozar de autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Todavia, no processo orçamentário brasileiro, as mesmas são classificadas como unidades orçamentárias do MEC. Este fato corrobora a visão de autores como Milioni, Behr e Goularte (2014), que argumentam que as IFES não exercem de fato sua autonomia financeira, dado que são dependentes dos repasses de recursos públicos provenientes do governo central. Ademais, este contexto leva o MEC a exercer sobre as IFES funções de controle, fiscalização e avaliação.

De acordo com Campos (2015), o MEC exerce seu poder político e financeiro com base em cenários apresentados pela Secretaria de Educação Superior (SESU), a quem cabe orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior, e a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) que estipula os montantes de recursos a serem destinados às Universidades Federais e em quais programas estes deverão ser alocados. A definição de quais programas das IFES devem receber recursos financeiros operados pela SPO fica sob a competência da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (DIFES).

O MEC, a SESU, a SPO e a DIFES, pelo fato de o orçamento das IFES fazer parte do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, cujo órgão central é o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que opera conjuntamente com a SOF, também interferem na autonomia universitária, já que os limites orçamentários das IFES são determinados pela SOF. Groschupf (2015) e Campos (2015) definem este fato como mais uma limitação imposta a estas instituições federais de ensino.

De certa forma, cabe às IFES, no processo de elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), após receber os limites orçamentários do MEC, meramente realizar suas propostas e encaminhar à SOF, para que o projeto seja consolidado e encaminhado ao Presidente da República que o direcionará ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto.

Esta configuração faz com que as IFES continuem a depender inteiramente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional (SANTOS, 2013), situação que corrobora a tese de que a autonomia universitária determinada pela Constituição Federal de 1988 não ocorre plenamente até hoje. Na visão de Campos (2015), tanto a decisão das políticas como os interesses das Universidades Federais são articulados por duas organizações de caráter privado, a Associação Nacional de Dirigentes

das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN).

Além disso, como cabe à União assegurar anualmente em seu orçamento recursos suficientes para a manutenção das IFES, embora elas possuam certa autonomia, percebe-se uma gradativa dependência de recursos públicos, de maneira que esta autonomia fique atrelada à existência de recursos. Sendo assim, mesmo com liberdade de estruturação e de gestão, a autonomia das IFES está condicionada às decisões governo federal e de que forma seus recursos são rateados. Elas têm todos os seus atos relacionados ao planejamento, proposta e execução orçamentária extremamente vinculados aos trâmites do Orçamento Geral da União, sendo coordenados conjuntamente com o MEC.

Para Ferreira (2013), coube à ANDIFES fazer o papel de representante oficial das Universidades Federais na interlocução com o MEC, inclusive esta passou a coordenar com este ministério a elaboração de uma fórmula que estabeleceu critérios para a distribuição de recursos entre elas (CAMPOS, 2015).

Em 1991, o MEC iniciou as discussões com a ANDIFES à elaboração de uma metodologia técnica de alocação de recursos orçamentários às IFES, baseada em fórmulas. Com isso, pretendia-se garantir a estabilidade do financiamento das Universidades Federais, assegurando o equilíbrio da distribuição orçamentária a partir de critérios matemáticos previamente estabelecidos e divulgados. Posteriormente, em 30 de agosto de 1994, foi publicada a Portaria n. 1.285/MEC, instituindo, pela primeira vez, um modelo matemático baseado no “modelo holandês” para a distribuição desses recursos.

A partir dessa construção, os recursos orçamentários necessários para a manutenção das atividades de ensino nas Universidades Federais foram denominados Outros Custeios e Capital (OCC), que correspondem ao orçamento total da instituição subtraído o recurso destinado ao pagamento de pessoal. Estes recursos são repassados com base em critérios como produtividade acadêmica, entre outros (BRASIL, 1994).

Mais tarde, em 1999, o MEC elaborou e implantou um novo modelo de distribuição de recursos orçamentários entre as IFES, sendo considerado uma adaptação do “modelo inglês”. Uma de suas principais características foi a inclusão do “conceito de produtividade acadêmica”. A aplicação desse novo modelo fomentou novos estudos por parte da SESU e das IFES, buscando critérios que não se baseassem em adaptações de outros modelos e que considerassem as necessidades fundamentais das instituições.

Dentre as principais reivindicações das IFES, destacava-se o fato de que a metodologia adotada em 1999 apresentava a divisão de um montante fixo de recursos, estimulando uma competição desequilibrada entre as IFES, uma vez que estas possuíam tamanhos e perfis distintos. Assim, para que uma instituição preservasse o seu percentual de participação de um ano para o outro, deveria obter um crescimento igual à média de crescimento do sistema. Desta forma, esse modelo não possibilitava um planejamento do Sistema Federal de Ensino Superior por parte da ANDIFES e também não amparava os aspectos de financiamento para a modernização da infraestrutura das IFES.

No ano de 2002, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação convidou a ANDIFES e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD) para elaborarem uma nova proposta que, dentre outros fatores, buscava: i) considerar a diversidade das IFES; ii) contemplar a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior; iii) valorizar o desempenho das IFES, incentivando-as a instituir políticas acadêmicas para a redução da evasão e da retenção; iv) promover a criação de cursos noturnos e; v) aplicar indicadores e critérios de fácil acesso.

O novo conceito estabelecido pela SESU e pelas IFES apresentava um financiamento em duas etapas, denominadas de Orçamento de Manutenção e Orçamento de Investimento. No exercício de 2003, essa nova metodologia passou a distinguir valores de despesas em relação às Outras Despesas Correntes, dividindo-os em dez itens que foram considerados de maior impacto nos orçamentos das Universidades, quais sejam: energia elétrica, fornecimento de água e esgoto, telecomunicações, vigilância, correios, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção de frota de veículos. Estas categorias serviriam para a definição de uma unidade chamada Unidade Básica de Custeio que seria utilizada como um dos parâmetros para identificar a necessidade de custeio das IFES.

As discussões entre o MEC e a ANDIFES evoluíram até o modelo adotado atualmente para a distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as IFES. A partir da Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013, do Ministério da Educação, ficou institucionalizada a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital como instrumento de distribuição anual de recursos destinados às Universidades Federais (BRASIL, 2013).

A distribuição dos recursos de Orçamento de Outros Custeios e Capital para as Universidades Federais é baseada em uma equação cujas parcelas constituintes fornecem uma medida: a) do tamanho da instituição, mensurado em termos do número de alunos equivalente,

e; b) da eficiência/eficácia da instituição, mensurada em termos da Relação Aluno Equivalente/Professor Equivalente (RAP) e da qualidade dos cursos ofertados em cada instituição, mensurada com base nos conceitos constantes nas bases do INEP e da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

A parcela decimal de participação de cada Universidade Federal, expressa por $PART^j$, no total dos recursos da Matriz OCC – IFES, a ser distribuído pelo MEC ao conjunto das IFES sé calculada de acordo com a equação em (1):

$$PART^j = h_1 \times (PTAE^j) + h_2 \times (EQR^j) \quad (1)$$

em que:

- $PTAE^j$ é o parâmetro que mede a participação de cada uma das IFES no total de alunos equivalentes do conjunto das IFES;
- EQR^j é o parâmetro que mede a eficiência e qualidade acadêmico-científica relativa de cada uma das IFES em relação ao conjunto total das IFES; e
- $h_1 > 0, h_2 > 0$ e $h_1 + h_2 = 1$, com os valores de h_1 e h_2 definidos pela comissão paritária.

sendo, $PTAE^j = \left(\frac{TAE^j}{\sum_{j=1}^m TAE^j} \right)$ = Participação das IFES^j no total de alunos equivalentes do conjunto das IFES.

em que:

- TAE^j = total de alunos equivalentes das IFES_j; e
- $\left(\sum_{j=1}^m TAE^j \right)$ = total de alunos equivalentes do conjunto das IFES.

sendo $EQR^j = \left(\frac{DEQ^j}{\sum_{j=1}^m DEQ^j} \right)$ = eficiência e qualidade acadêmico-científica relativa das IFES_j

em que:

- DEQ^j mede a eficiência e qualidade acadêmico-científica das IFES j e;
- $\sum_{j=1}^m DEQ^j$ mede a dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica do conjunto das IFES.

O total de alunos equivalentes de uma IFES_j, indicado pela expressão TAE^j é definido pela soma dos alunos equivalentes por nível de ensino:

$$TAE^j = TAEG^j + TAERM^j + TAEM^j + TAED^j \quad (2)$$

em que:

- $TAEG^j$ = total de alunos equivalentes de graduação presencial da IFES_j;
- $TAERM^j$ = total de alunos equivalentes das residências médica e multiprofissional da IFES_j;
- $TAEM^j$ = total de alunos equivalentes dos cursos de mestrado da IFES_j e;
- $TAED^j$ = total de alunos equivalentes dos cursos de doutorado da IFES_j.

Especificamente, o total de alunos equivalentes dos cursos de graduação presencial consolidados da IFES_j, representado por $TAEG^j$, é obtido por meio de:

$$TAEG^j = \sum_{i=1}^n \left\{ \left[(NACG_i) \times (1 + R_i) + \frac{(N_i - NACG_i)}{4} \right] \times PG_i \times DG_i \times BT_i \times BFS_i \right\} \quad (3)$$

sendo que para a IFES_j:

- $NACG_i$ = Número de alunos concluintes no curso de graduação i ;
- N_i = Número de alunos ingressantes no curso de graduação i ;
- DG_i = Duração-padrão do curso de graduação i ;
- PG_i = Peso do grupo do curso de graduação i ;
- R_i = Retenção-padrão do curso de graduação i ;
- BT_i = Bônus por turno noturno do curso de graduação i e;
- BFS_i = Bônus por curso i de graduação fora da sede.

O total de alunos equivalentes de cursos de graduação presencial novos da IFES_j é obtido por meio da expressão em (4):

$$TAEG^j = \sum_{i=1}^n [NMG_i] \times PG_i \times BT_i \times BFS_i \quad (4)$$

em que NMG_i = número de alunos matriculados no curso de graduação presencial i ; PG_i = peso do grupo do curso de graduação presencial i ; BT_i = bônus por turno noturno do curso de graduação presencial i e BFS_i = bônus por curso i de graduação presencial fora de sede.

Considera-se como cursos de graduação presencial novos aqueles criados a menos de dez anos, contados a partir da data da coleta dos dados. O bônus por turno (BT) será igual a 1,0 se o curso for ministrado no período diurno e 1,15 se o curso for ministrado no período noturno. O bônus fora de sede (BFS) será igual a 1,0 se o curso for ministrado na sede da IFES e 1,10 se o curso for ministrado em *campus* fora da sede (BRASIL, 2013).

No caso de o total de alunos equivalentes de cursos de graduação não apresentar ingressantes ($N_i = 0$) e cursos de graduação que apresentarem número de ingressantes menor que o número de diplomados ($N_i < N_{ACGi}$) da IFES j , exclui-se a segunda parcela da fórmula, por meio da expressão:

$$TAEG^j = \sum_{i=1}^n \{[(NACG_i) \times (1 + R_i)] \times PG_i \times DG_i \times BT_i \times BFS_i\} \quad (5)$$

O total de alunos equivalentes dos cursos de residência médica e multiprofissional (TAERM^j) de uma IFES j , calculado pela expressão:

$$TAERM^j = \sum_{i=1}^n (NAMRM_i) PRM_i \quad (6)$$

sendo $NAMRM_i$ o número de alunos matriculados no curso de residência médica e multiprofissional i e PRM_i o peso do grupo do curso de residência médica ou multiprofissional i .

O total de alunos equivalentes dos cursos de mestrado consolidados de uma IFES j (TAEM^j) será calculado conforme segue:

$$TAEM^j = \sum_{i=1}^n (NACM_i) \times (DM_i) \times (PM_i) \quad (7)$$

em que $NACM_i$ = número de alunos concluintes no curso de mestrado i ; DM_i = duração-padrão do curso de mestrado i e PM_i = peso do grupo do curso de mestrado i .

O total de alunos equivalentes dos cursos novos de mestrado de uma IFES j ($TAEM^j$) será calculado de acordo com a expressão:

$$TAEM^j = \sum_{i=1}^n (NAMM_i) \times (PM_i) \quad (8)$$

sendo $NAMM_i$ o número de alunos matriculados no curso de mestrado i que não completou o prazo de consolidação do curso e PM_i o peso do grupo do curso de mestrado i . Já quanto aos cursos novos de mestrado, considera-se aqueles criados a menos de quatro anos, contados a partir da data da coleta dos dados.

O total de alunos equivalentes dos cursos de doutorado consolidados de uma IFES j ($TAED^j$) é calculado a partir de:

$$TAEQ^j = \sum_{i=1}^n (NACD_i) \times (DD_i) \times (PD_i) \quad (9)$$

em que $NACD_i$ indica o número de alunos concluintes no curso de doutorado i ; DD_i a duração-padrão do curso de doutorado i e PD_i o peso do grupo do curso de doutorado i . Por sua vez, o total de alunos equivalentes dos cursos novos de doutorado de uma IFES j ($TAED^j$) será calculado pela expressão:

$$TAED^j = \sum_{i=1}^n (NAMD_i) \times (PD_i) \quad (10)$$

sendo $NAMD_i$ o número de alunos matriculados no curso de doutorado i que ainda não completou o prazo de consolidação do curso e PD_i o peso do grupo do curso de doutorado i . Cursos novos de doutorado são aqueles criados a menos de oito anos, contados a partir da data da coleta de dados.

No que tange aos indicadores de eficiência e qualidade acadêmico-científica das IFES tem-se, que a dimensão da eficiência e qualidade das IFES j (DEQ^j) é determinada pela expressão em (11):

$$DEQ^j = (DEAE^j) + (DQG^j) + (DQM^j) + (DQD^j) \quad (11)$$

Sendo a dimensão eficiência das atividades de ensino da IFES j (DEAE^{*j*}) definida por:

$$DEAE_j = FRAP_j \quad (12)$$

$$FRAP^j = \frac{RAP^j}{RAP^4} = \frac{\frac{\text{Aluno equivalente}^j}{\text{Professor equivalente}^j}}{RAP \text{ média das IFES}} \quad (13)$$

Já a dimensão qualidade dos cursos de graduação de uma IFES j (DQG^{*j*}) é considerada:

$$DQG^j = \frac{\sum_{i=1}^n (FCG_i^j)}{NCG^j} \quad (14)$$

em que NCG^j representa o número de cursos de graduação presencial da IFES j e FCG_i^j o fator qualidade do curso de graduação i da IFES j ;

$$FCG_i^j = \left(\frac{CSG_i^j}{CSG_i^4} \right) \quad (15)$$

sendo CSG_i^j o conceito SINAES do curso de graduação i da IFES j e CSG_i^4 o conceito SINAES médio do curso de graduação i no conjunto das IFES.

Seguindo, a dimensão qualidade dos cursos de mestrado de uma IFES j (DQM^{*j*}) é dada pela expressão:

$$DQM^j = \frac{\sum_{i=1}^n (FQM_i^j)}{NCM^j} \quad (16)$$

em que NCM^j define o número de cursos de mestrado da IFES j e FQM_i^j o fator qualidade acadêmico-científica do curso de mestrado i da IFES j ;

$$FQM_i^j = \left(\frac{CCM_i^j}{CCM_i^4} \right) \quad (17)$$

sendo CCM_i^j o conceito CAPES do curso de mestrado i da IFES j e CCM_i^4 o conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento na qual se enquadra o curso de mestrado i .

Por fim, a dimensão qualidade dos cursos de doutorado de uma IFES j (DQD^j) considera:

$$DQD^j = \frac{\sum_{i=1}^n (FQD_i^j)}{NCD^j} \quad (18)$$

sendo NCD^j o número de cursos de doutorado da IFES j e FQD_i^j o fator qualidade acadêmico-científica do curso doutorado i da IFES j ;

$$FQD_i^j = \left(\frac{CCD_i^j}{CCD_i^4} \right) \quad (19)$$

em que CCD_i^j define o conceito CAPES do curso de doutorado i da IFES j e CCD_i^4 o conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento na qual se enquadra o curso de doutorado i .

A partir destas definições, a composição da Matriz OCC tem como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes de graduação e de pós-graduação de cada Universidade Federal, bem como o indicador de eficiência/eficácia RAP e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação. Além disso, a base de dados a ser utilizada na composição da Matriz OCC deverá ser, preferencialmente, a do ano anterior ao da elaboração da Proposta Orçamentária (BRASIL, 2013).

Neste modelo, o Orçamento Básico, segundo Reis (2011) é constituído de duas parcelas, a primeira, denominada Parcela de Manutenção, a qual utiliza um modelo sem partição, considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicada pelo número de alunos

equivalentes de cada IFES, que corresponde a 80% do valor total do orçamento de manutenção e, a segunda parcela, denominada Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP) que utiliza o modelo de partição, considerando indicadores contempla aspectos qualitativos, mantendo, portanto, um componente que estimula a competição (BRASIL, 2006). Sobre esse valor restante, equivalente a 20%, incide o IQP, em um sistema de partição pela competitividade.

No referido modelo, o aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das IFES, integrando quatro indicadores parciais referentes às atividades educacionais: graduação; mestrado e doutorado stricto sensu e; residência médica.

Já o Orçamento de Investimento, segundo Reis (2011), é constituído da Parcela de Equalização e da Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, tendo como objetivos a conservação da estrutura física e patrimonial das IFES e o incentivo ao crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior.

Assim sendo, considerando a definição do modelo de alocação de recursos orçamentários, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESU) adota uma matriz de alocação de recursos orçamentários para a descentralização de recursos anuais das despesas de custeio e de investimentos às IFES.

3 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

Neste capítulo é realizada a contextualização da instituição estudada, apresentando um resumo de seu histórico, na seção 3.1, o fluxo de planejamento orçamentário adotado na UNIPAMPA, na seção 3.2, e a evolução e composição orçamentária, na seção 3.3.

3.1 HISTÓRICO INSTITUCIONAL

O processo de criação da UNIPAMPA iniciou a partir de um Acordo de Cooperação Técnica firmado em 22 de novembro de 2005 entre o Ministério da Educação, a Universidade Federal de Santa Maria e a Universidade Federal de Pelotas, a fim de gerarem os *campi* da UNIPAMPA em suas distintas áreas. A UFSM ficou responsável pela implantação dos *campi* pertencentes às cidades de São Borja, Itaqui, Alegrete, Uruguaiana e São Gabriel, enquanto a UFPel teve a incumbência de implantar os *campi* Jaguarão, Bagé, Dom Pedrito, Caçapava do Sul e Santana do Livramento (UNIPAMPA, 2018).

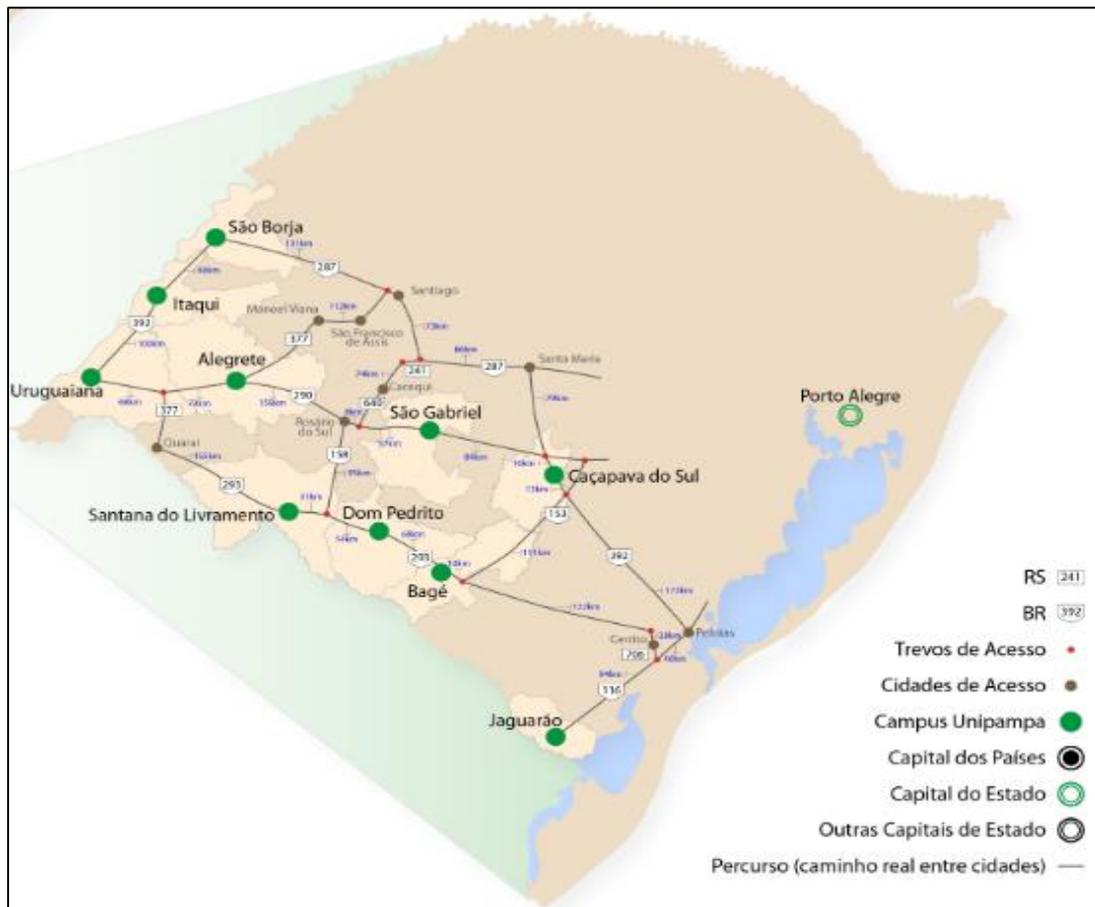
A Lei n. 11.640, de 11 de janeiro de 2008, instituiu legalmente a UNIPAMPA, na modalidade de fundação pública vinculada ao Ministério da Educação, tendo sede e foro na cidade de Bagé. Quando criada, a UNIPAMPA já possuía 27 cursos de graduação em funcionamento, 2.320 alunos, 180 servidores Docentes e 167 servidores Técnico-Administrativo em Educação (TAEs).

A instituição abrange dez cidades do estado do Rio Grande do Sul (Figura 1), nas mesorregiões sudeste e sudoeste Rio-grandense. Neste sentido, a estrutura *multicampi* da UNIPAMPA foi concebida para proporcionar a democratização do ensino superior na região denominada “metade sul” do Rio Grande do Sul, que possui cidades dispersas e heterogêneas. Desta forma, torna-se possível promover transformações econômicas e culturais por meio da interação com as diferentes comunidades em que estão localizados os seus dez *campi*, estimulando o desenvolvimento dos sistemas produtivos (UNIPAMPA, 2018).

Devido ao período de grande expansão, a UNIPAMPA conta com números cada vez mais expressivos. Segundo Procuradoria Educacional Institucional (PEI), até 2018, foram 7.453 alunos formados nos cursos de graduação e 1.726 em cursos de pós-graduação. Números relevantes para uma instituição com apenas dez anos de existência. Além disso, conforme sistema de Gestão Unificada de Recursos Institucionais (GURI), o número de servidores chega a 1.825, sendo eles 923 Docentes e 902 TAEs, ratificando o processo de expansão. Desde agosto

de 2014, após receber avaliadores do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), a universidade tornou-se também polo de Educação a Distância (EaD) (UNIPAMPA, 2018).

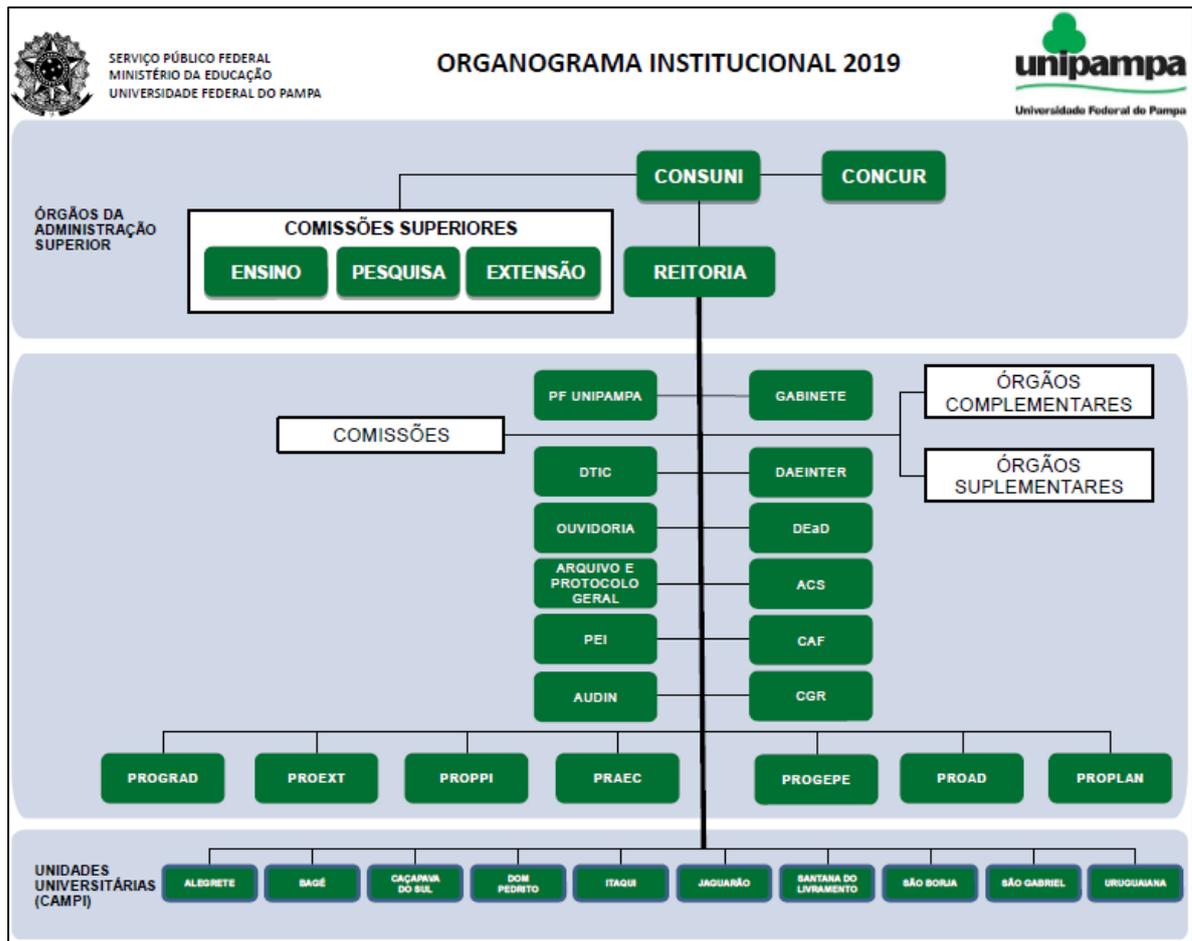
Figura 1 – UNIPAMPA e sua estrutura *multicampi*



Fonte: Universidade Federal do Pampa, 2018.

Em termos de organização, conforme seu estatuto, a UNIPAMPA está estruturada nas seguintes unidades: Administração Superior, Unidades Universitárias e órgãos Complementares. Dentre os órgãos da Administração Superior, estão o Conselho Universitário (CONSUNI), o Conselho Curador (CONCUR), as Comissões Superiores (Ensino, Pesquisa e Extensão) e a Reitoria (ver Figura 2).

Figura 2 – Organograma da UNIPAMPA



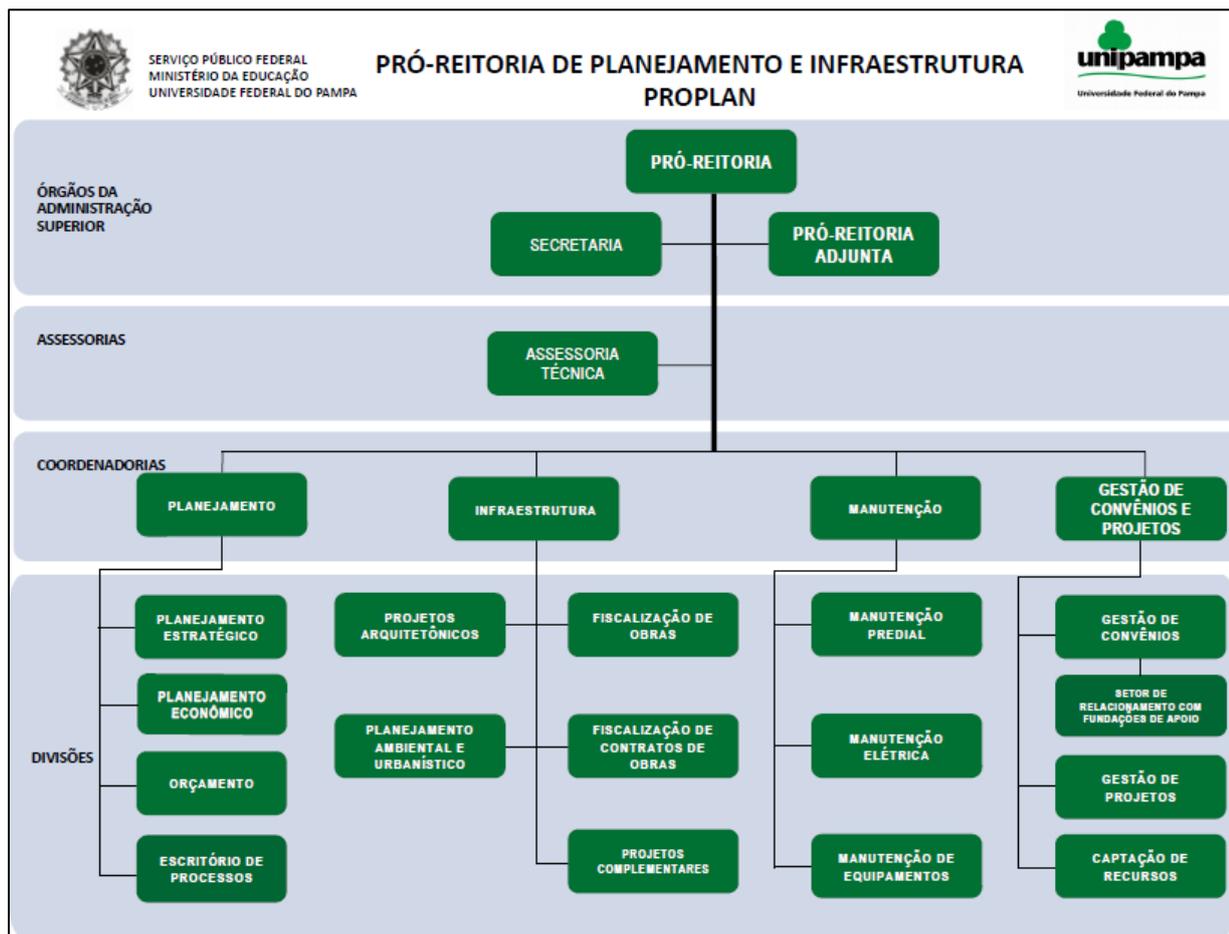
Fonte: Universidade Federal do Pampa, 2019.

A Reitoria, exercida pelo Reitor, é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão, avaliação e controle de todas as atividades universitárias, estando subdividida em: Gabinete do Reitor, Pró-Reitorias, Consultoria Jurídica, Órgãos Suplementares e Assessorias Especializadas.

Dentre as Pró-Reitorias da UNIPAMPA, duas possuem maior relevância para o estudo: a Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura (PROPLAN) e a Pró-Reitoria de Administração (PROAD). A primeira, está estruturada em quatro coordenadorias, sendo elas a Coordenadoria de Planejamento, a Coordenadoria de Infraestrutura, a Coordenadoria de Manutenção e a Coordenadoria de Gestão de Convênios e Projetos. Já a segunda, é composta por três coordenadorias, que são: Coordenadoria de Contabilidade e Finanças, Coordenadoria de

Material, Patrimônio e Logística e Coordenadoria de Contratos e Licitações. Cada uma das Pró-Reitorias mencionadas apresenta suas subdivisões e áreas específicas, conforme pode ser observado nas Figuras 3 e 4.

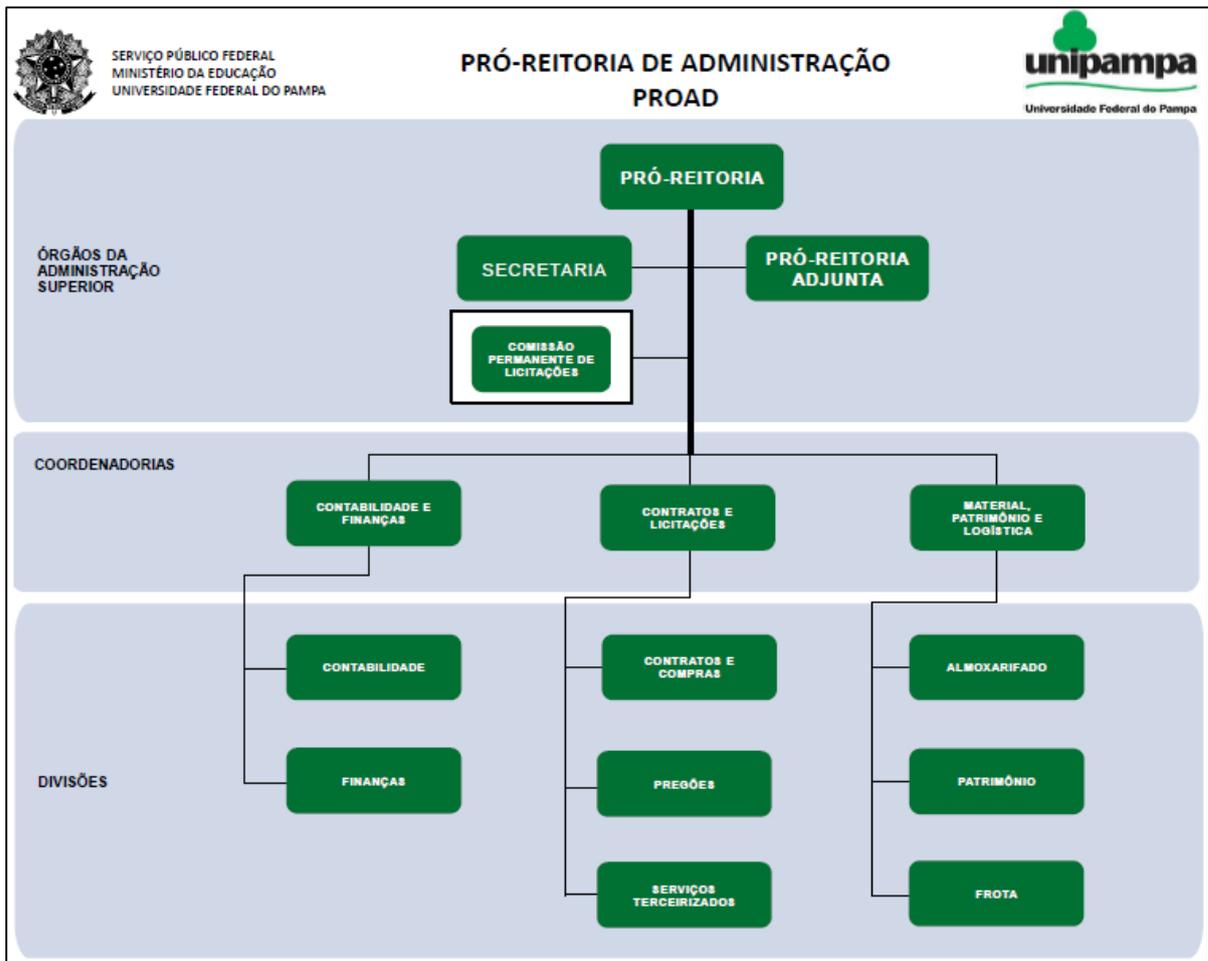
Figura 3 – Assessorias, coordenadorias e divisões da PROPLAN



Fonte: Universidade Federal do Pampa, 2019.

As principais ações desempenhadas pela PROPLAN são referentes ao orçamento e infraestrutura institucional. Nesta Pró-Reitoria são planejadas, debatidas e construídas, com a participação da Comunidade Acadêmica, políticas para emprego de recursos orçamentários em Custeio e Capital. Além disso, também são desenvolvidas as atividades de identificação, aperfeiçoamento e monitoramento de processos internos, a fim de otimizar a aplicação dos recursos públicos (UNIPAMPA, 2019).

Figura 4 – Coordenadorias e divisões da PROAD



Fonte: Universidade Federal do Pampa, 2019.

Dentre as atribuições da PROAD, estão a tramitação de toda a documentação institucional, a execução financeira e contábil, a aquisição de bens e serviços, o armazenamento e fornecimento do material permanente e de consumo, a organização da frota e planejamento logístico da instituição, o controle dos bens móveis e imóveis e a contratação de serviços terceirizados (UNIPAMPA, 2019).

No que se refere a recursos financeiros, desde a sua criação até o ano de 2012, a UNIPAMPA estava inserida no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Em 2013, começou a participar da distribuição de recursos por meio da matriz OCC, apresentada pela ANDIFES.

3.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A UNIPAMPA, assim como as demais IFES, goza de autonomia didático científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2017). Esta característica de autonomia na gestão financeira possibilita às universidades o direito de gerir e aplicar os recursos a elas disponíveis, de acordo com seus objetivos, sendo de sua competência as tarefas de planejamento e execução de seu orçamento.

Na UNIPAMPA, atualmente, segundo a Divisão de Orçamento da Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura, para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, considerada como a etapa inicial de planejamento, são realizadas consultas em todas as unidades da instituição, a fim de estabelecer valores estimativos das despesas operacionais do ano posterior. Dentre estas despesas, pode-se citar obras, manutenção de veículos, equipamentos, materiais bibliográficos, dentre outros.

Dentre unidades envolvidas neste processo de elaboração, estão a SOF, os Órgãos Setoriais de Planejamento e Orçamento (Setoriais) e as Unidades Orçamentárias (UOs). Nesta estrutura, a UNIPAMPA é uma UO da sua setorial, o MEC (Manual Técnico de Orçamento – MTO, 2019).

A coordenação desse sistema é de responsabilidade da SOF, que define os aspectos macrofiscais, o levantamento da necessidade de financiamento do governo central, a consolidação e revisão geral das propostas, a alocação das fontes de recursos, preparação e encaminhamento do projeto de lei e elaboração da Mensagem Presidencial. Por outro lado, as Setoriais são responsáveis pela coordenação interna nos órgãos, pela distribuição dos limites às suas UO, pela consolidação, revisão e encaminhamento da proposta final à SOF.

Uma vez elaborado, o Projeto de Lei Orçamentária é encaminhado pela UNIPAMPA ao Ministério da Educação, por meio do Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças (SIMEC). O MEC então ajusta e consolida as propostas recebidas das IFES por ele coordenadas, para posteriormente dar encaminhamento à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG). Após receber as informações, o MPOG analisa e realiza ajustes nas propostas, para depois consolidá-las em um único documento que deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano.

No Quadro 1, encontra-se a síntese do processo de elaboração da proposta orçamentária.

Quadro 1 – Etapas da elaboração da PLOA

(continua)

ETAPAS	RESPONSÁVEIS	PRODUTO
Planejamento do processo de elaboração	- SOF	- Definição da estratégia do processo de elaboração
		- Etapas, produtos e agentes responsáveis no processo
		- Papel dos agentes
		- Metodologia de projeção de receitas e despesas
		- Fluxo do processo
		- Instruções para detalhamento da proposta setorial
Definição de macrodiretrizes	- SOF - Órgãos Setoriais - ME - Casa Civil/Presidência da República	- Diretrizes para a elaboração do PLOA: LDO – Parâmetros Macroeconômicos
		- Metas fiscais
		- Riscos fiscais
		- Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial
		- Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado
		- Estrutura programática do orçamento
Revisão da estrutura programática	- SOF e SEST - Órgãos Setoriais - UOs	- Estrutura programática do orçamento
Elaboração de pré-proposta	- SOF - ME - Órgãos Setoriais - UOs	- Elaboração de estudos e projeções fiscais para 2020 – cenário PLDO
		- Definição e validação dos pré-limites
		- Divulgação dos referenciais monetários prévios
		- Exercício de elaboração de versão de pré-proposta pela SOF
		- Captação no SIOP da proposta Qualitativa
		- Captação da pré-proposta por órgão, análise e discussão com órgãos setoriais, considerando, quando for o caso, informações sobre a execução física das ações orçamentárias, bem como resultados de avaliações e monitoramentos de políticas públicas e programas de Governo

Quadro 1 – Etapas da elaboração da PLOA

(conclusão)

ETAPAS	RESPONSÁVEIS	PRODUTO
Avaliação da NFGC para a proposta orçamentária	- SOF - Órgãos Setoriais - ME - Casa Civil/Presidência da República	- Estimativa das receitas e despesas que compõem a NFGC para a proposta orçamentária
Estudo, definição e divulgação de limites para a proposta setorial	- SOF - ME - Casa Civil/Presidência da República	- Referencial monetário para a apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais
Captação da proposta setorial	- UOs - Órgãos Setoriais	- Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no SIOP
Análise e ajuste da proposta setorial	- SOF	- Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida
Fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária	- SOF - ME - Casa Civil/Presidência da República	- Proposta orçamentária aprovada pelo MP e pela Presidência da República, fonteada, consolidada e compatibilizada em consonância com a CF, o PPA, a LDO e a LRF
Elaboração e formalização da mensagem presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária	- SOF e SEST - Órgãos Setoriais - Casa Civil/Presidência da República	- Mensagem presidencial, texto e anexos do PLOA, elaborados e entregues ao Congresso Nacional
Elaboração e formalização das informações complementares ao PLOA	- SOF e SEST - Área Econômica - Órgãos Setoriais - Casa Civil/Presidência da República	- Informações complementares ao PLOA, elaboradas e entregues ao Congresso Nacional

Fonte: MTO, Brasil, 2019.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (versão 2020), o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano. O processo de elaboração do PLOA se desenvolve na esfera do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma de etapas, produtos e responsabilidades dos

agentes envolvidos. Este processo conta com a participação dos órgãos central, setoriais e das UOs, pressupondo a necessidade de tomada de decisões nos seus diversos níveis. A fim de nortear o desempenho do seu fluxo de trabalho, a SOF utiliza das seguintes premissas:

- a) o orçamento é considerado um instrumento de viabilização do planejamento do governo;
- b) destaque à análise da finalidade do gasto da Administração Pública, convertendo o orçamento em um instrumento efetivo de programação, possibilitando a avaliação das ações;
- c) acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF;
- d) ciclo orçamentário desenvolvido como processo constante de análise e decisão ao longo de todo o exercício;
- e) avaliação da execução orçamentária com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, a partir de relatórios gerenciais, proporcionando racionalidade ao processo;
- f) atualização das projeções de receita e de execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, a fim de alcançar as metas fiscais fixadas na LDO e;
- g) elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a demonstrar a transparência da gestão fiscal, proporcionando o amplo acesso da sociedade.

Para a elaboração da proposta orçamentária, utiliza-se o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP). As propostas das UOs são encaminhadas aos seus respectivos órgãos setoriais para a análise, revisão e ajustes.

3.3 ESTRUTURA DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIPAMPA

Esta seção tem o objetivo de apresentar a estrutura das despesas orçamentárias da UNIPAMPA, no período de 2008 a 2018. Considerando os Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes e o Grupo de Natureza de Despesa de Investimentos, a instituição executou um total de R\$415.367.475,71, dos quais 80,78% corresponderam a despesas de custeio (Outras Despesas Correntes) e 19,22% despesas de investimento.

Analisando o Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes é possível verificar que a instituição apresentou, durante o período estudado, um total de R\$335.534.570,31 em Despesas Pagas para esta finalidade, distribuído em 26 Naturezas de

Despesa. A participação de cada uma destas rubricas, em termos de valor médio anual, encontra-se detalhada na Tabela 1.

Tabela 1 – Valor médio das despesas pagas pela UNIPAMPA, para o Grupo de Natureza de Despesa Outras Despesas Correntes (ODC), no período de 2008 a 2018

(continua)

Grupo de Natureza de Despesa	Natureza de Despesa	Valor Médio	%
Outras Despesas Correntes	Contribuições	26.313,60	0,08
	Contratação por Tempo Determinado	163.387,68	0,49
	Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar	538.208,32	1,60
	Diárias – Pessoal Civil	1.493.943,40	4,45
	Diárias – Pessoal Militar	500,17	0,01
	Auxílio Financeiro a Estudantes	5.974.360,81	17,81
	Material de Consumo	1.303.887,92	3,89
	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	7.002,58	0,02
	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	71,75	0,00
	Passagens e Despesas com Locomoção	515.470,35	1,54
	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	582.054,44	1,73
	Locação de Mão-de-Obra	6.869.940,92	20,47
	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	6.110.659,86	18,21
	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - PJ	35.272,67	0,11
	Auxílio-Alimentação	5.876.411,68	17,51
	Obrigações Tributárias e Contributivas	26.114,71	0,08
	Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física	563.390,57	1,68
	Auxílio-Transporte	91.948,24	0,27
	Depósitos Compulsórios	1.100,00	0,00
	Sentenças Judiciais	676,54	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	79.468,66	0,24	
Indenizações e Restituições	1.661.662,55	4,95	
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Intra)	305.130,40	0,91	

Tabela 1 – Valor médio das despesas pagas pela UNIPAMPA, para o Grupo de Natureza de Despesa Outras Despesas Correntes (OCC), no período de 2008 a 2018

(conclusão)			
Grupo de Natureza de Despesa	Natureza de Despesa	Valor Médio	%
Outras Despesas Correntes	Obrigações Tributárias e Contributivas –	1.305.134,00	3,89
	Operações Intra-Orçamentárias		
	Despesas de Exercícios Anteriores	20.384,34	0,06
	Indenizações e Restituições	960,86	0,00

Fonte: Elaborada pelo autor a partir do sistema Tesouro Gerencial (2019).

Verifica-se que, dentro do Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes, as Naturezas de Despesa mais representativas foram Locação de Mão-de-Obra (20,4%), Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (18,21%), Auxílio Financeiro a Estudantes (17,81%), Auxílio-Alimentação (17,51%), Indenizações e Restituições (4,95%) e Diárias – Pessoal Civil (4,45%), as quais totalizaram 83,33% dos valores pagos pela UNIPAMPA durante o período analisado.

Essas Naturezas de Despesa referem-se a despesas com o funcionamento e manutenção das atividades da universidade. As outras 18 Naturezas de Despesas representaram 16,67% do total de Despesas Pagas do Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes; dentre essas, destacam-se a Natureza de Despesa de Obrigações Tributárias e Contributivas – Operações Intra-Orçamentárias, que representou 3,89%. Este Elemento de Despesa engloba as despesas orçamentárias com o pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas, como Taxa de Limpeza Pública.

Já as Despesas Pagas para o Grupo de Natureza de Despesa de Investimentos totalizaram R\$79.832.905,40, nos anos analisados. Observa-se que os valores pagos estão concentrados em apenas duas rubricas (Obras e Instalações e Equipamentos e Material Permanente), as quais representaram 97,05%. A Tabela 2 apresenta a participação, em termos de valor médio anual, de cada Natureza de Despesa.

Tabela 2 – Valor médio das despesas pagas pela UNIPAMPA, para o Grupo de Natureza de Despesa Investimentos, no período de 2008 a 2018

Grupo de Natureza de Despesa	Natureza de Despesa	Valor Médio Anual (R\$)	%
Investimentos	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	26.061,55	0,33
	Serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação - PJ	5.600,00	0,07
	Obras e Instalações	4.565.611,25	57,19
	Equipamentos e Material Permanente	3.182.376,26	39,86
	Aquisição de Imóveis	41.200,00	0,52
	Despesas de Exercícios Anteriores	9.238,68	0,12
	Aquisição de Imóveis	153.202,80	1,92

Fonte: Elaborada pelo autor a partir do sistema Tesouro Gerencial (2019).

As Naturezas de Despesas de Obras e Instalações (57,19%) e Equipamentos e Material Permanente (39,86%) foram as mais representativas dentro do Grupo de Natureza de Despesa de Investimentos, totalizando 97,05% das Despesas Pagas pela UNIPAMPA no período analisado. Essas Naturezas de Despesas referem-se a despesas com o funcionamento e manutenção da instituição. Além dessas, outras cinco Naturezas de Despesas de Investimentos tiveram despesas pagas, representando 2,95% do total pago neste grupo; dentre elas, destaca-se a Aquisição de Imóveis, que representou 1,92%. Essa Natureza de Despesa compreende as despesas orçamentárias com imóveis prontos ou considerados necessários à realização de obras para utilização da universidade em suas atividades educacionais e administrativas.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se as estratégias metodológicas que foram utilizadas para o alcance dos objetivos propostos. Especificamente, na seção 4.1, discute-se o delineamento metodológico. Na seção 4.2 foi exposto o processo analítico, sendo subdividido em duas etapas: quantitativa e qualitativa. Na seção 4.3 apresentam-se os dados utilizados, enquanto que a seção 4.4 dispõe as técnicas de análise. E, na seção 4.5, apresenta-se a síntese do processo metodológico.

4.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

No que diz respeito à forma de abordagem do problema, definiu-se a utilização de uma abordagem quantitativa-qualitativa, na qual são analisados dados secundários provenientes dos sistemas do governo como também dados primários obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com os gestores da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) e da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), setor responsável pela elaboração e condução do processo orçamentário na UNIPAMPA. Para essas etapas fazem-se necessário o acesso a dois tipos de dados: quantitativos e qualitativos. O Quadro 2 sintetiza a caracterização da pesquisa.

Quadro 2 – Caracterização da pesquisa

Quanto à abordagem	Quanto à natureza	Quanto aos objetivos	Quanto aos procedimentos
-Pesquisa qualitativa -Pesquisa quantitativa	-Pesquisa aplicada	-Pesquisa descritiva	-Estudo de caso

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gerhardt e Silveira (2013).

As ciências sociais têm se utilizado, nos últimos anos, desta combinação de metodologias, extinguindo a dualidade entre pesquisa quantitativa e qualitativa. Com isso, surgiram termos como “métodos mistos”, “modelos mistos”, “métodos múltiplos” e “triangulações”, esse último o mais utilizado na literatura (DUARTE, 2009; FLICK, 2009; CRESWELL, 2010). Para Creswell (2010), a popularidade deste método deve-se à evolução da

ciência social, consistindo na realização de um passo além do que já havia sido feito, a fim de proporcionar uma maior profundidade e compreensão dos problemas de pesquisa.

A respeito do método quantitativo, Coutinho (2014) afirma que a aplicação deste tipo de pesquisa tem como foco a análise de fatos e fenômenos observáveis e a avaliação de variáveis passíveis de serem medidas e relacionadas durante o processo de investigação. Geralmente, consiste na identificação de relações entre variáveis, utilizando-se de instrumentos de coleta de dados homogêneos e métodos estatísticos para a análise de resultados que identificam as relações de causa-efeito, buscando reforçar ou refutar determinada teoria por meio da comparação dos resultados alcançados com os pressupostos da teoria que o respalda.

Além disso, esta abordagem preza pela precisão dos resultados, evitando distorções de análise e interpretação, bem como permite uma margem de segurança quanto as inferências (BRYMAN, 1988a; RICHARDSON, 1999). Ainda, sobre as pesquisas quantitativas, Bryman (1988b) afirma que elas buscam promover a isenção de juízo de valor por parte do pesquisador, uma vez que os dados a serem analisados existem a despeito de quem os analisa, configurando-se, assim, em uma verdade a ser descoberta. Esta abordagem tem como condições, a capacidade de realizar generalizações a partir dos estudos e exige a possibilidade de replicabilidade dos dados e resultados encontrados.

Complementando, como forma de análise das razões para possíveis descolamentos entre o gasto orçamentário planejado e o executado, utiliza-se a análise qualitativa. De acordo com Minayo (2001), as pesquisas qualitativas possibilitam uma aproximação ao objeto de estudo, buscando o aprofundamento em questões que podem não ser sensíveis às análises estatísticas. Sendo também realizadas para entender os diferentes significados que as pessoas atribuem às suas experiências e se aprofundam nas interpretações, motivações e entendimentos escondidos. Além disso, a pesquisa qualitativa é projetada para dizer ao pesquisador como (processo) e por que (significado) as coisas acontecem de determinada forma (COOPER; SCHINDLER, 2016).

Para tanto, é relevante salientar que a pesquisa quantitativa não deve ser oposta à pesquisa qualitativa, mas ambas devem convergir e se complementar, sem confinar os processos e questões metodológicas a limites que atribuam os métodos quantitativos exclusivamente ao positivismo ou aos métodos qualitativos ao pensamento interpretativo. Desta forma, considera-se que é necessário superar oposições que subsistem nas pesquisas em ciências sociais e, que se pode fazer uma análise qualitativa de dados estritamente quantitativos ou que o material

recolhido com técnicas qualitativas pode ser analisado com métodos quantitativos (CHIZZOTTI, 2018).

No que diz respeito aos objetivos, o trabalho pode ser caracterizado como descritivo. Segundo Gil (2002), o objetivo desta modalidade é a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. As pesquisas descritivas são desenvolvidas por meio da exposição de características de determinada população ou determinado fenômeno, podendo expandir-se para o estabelecimento de correlações entre fatores ou variáveis, assim como à definição da natureza de tais correlações. Entretanto, não possui compromisso em explicar os fenômenos que descreve, mas pode servir como base para tal explicação, conforme discute Vergara (2000). Complementando, Raupp e Beuren (2008, p.81) afirmam que “descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos”.

Quanto aos procedimentos técnicos, o trabalho se enquadra como estudo de caso. Segundo Yin (2015), enquanto método de pesquisa, o estudo de caso é utilizado em muitas situações, contribuindo para o conhecimento de fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados. Trata-se, portanto, de um método comum em diversas áreas, como administração, economia, antropologia, educação, entre outros. Independente do campo estudado, a necessidade de utilização desta metodologia surge da vontade de entender fenômenos sociais complexos.

4.2 PROCESSO ANALÍTICO

4.2.1 Etapa quantitativa

A partir da análise dos dados orçamentários da instituição foi verificada a evolução do orçamento total e das Naturezas de Despesa mais representativas, considerando os Grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. Dessa forma, foram excluídas desta análise as despesas classificadas como obrigatórias, como as pertencentes ao grupo de Pessoal e Encargos Sociais, uma vez que sua execução independe da atividade da gestão.

Como critério para a escolha das Naturezas de Despesa analisadas foram considerados os maiores valores pagos em termos médios anuais, especificamente aqueles que possuem maior representatividade média dentro do orçamento total, conforme exposto na seção 3.3. Para tanto, foram coletados dados dos exercícios de 2008 a 2018, a fim de identificar variações

significativas entre a previsão e a execução orçamentária e, assim, responder ao primeiro objetivo específico estabelecido.

A partir dos valores agregados, por Grupo de Natureza de Despesa e por Elemento de Despesa, são analisados 11 indicadores. Destes, um para o agregado total, um para o agregado do Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes, um para o Grupo de Natureza de Despesa de Investimentos e outros oito referentes às principais Naturezas de Despesas dos dois grupos: seis para as Outras Despesas Correntes e duas para Investimentos.

Formalmente, a Equação em (20) apresenta o indicador de alinhamento orçamentário de forma agregada, sendo disposta a relação entre os valores alocados em Dotação Inicial e as despesas efetivamente pagas durante o período analisado.

$$IA_Tt = \frac{DI_Tt}{DP_Tt} \quad (20)$$

em que IA_T se refere ao Indicador de Alinhamento; DI_T indica o valor total dos recursos alocados em Dotação Inicial de maneira agregada para todas as Naturezas de Despesa no período t e DP_T o valor total da Execução Orçamentária da UNIPAMPA no período t .

Das despesas totais, desagregou-se os recursos dos Grupos de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes e de Investimento, cujas relações estão especificadas nas Equações em (21) e (22).

$$IA_ODCt = \frac{DI_ODCt}{DP_ODCt} \quad (21)$$

sendo IA_ODC se refere ao Indicador de Alinhamento do Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes; DP_ODC indica o valor dos recursos alocados em Dotação Inicial para este Grupo de Natureza de Despesa no período t e DP_ODC o recurso do grupo de Outras Despesas Correntes executado na UNIPAMPA no período t .

$$IA_INVt = \frac{DI_INVt}{DP_INVt} \quad (22)$$

em que IA_INV se refere ao Indicador de Alinhamento do Grupo de Natureza de Despesa de Investimentos; DI_INV indica o valor dos recursos alocados em Dotação Inicial para este

Grupo de Natureza de Despesa no período t e DP_INV o recurso do grupo de Investimentos executado na UNIPAMPA no período t .

A segunda etapa da desagregação dos recursos consistiu na análise da relação planejamento-execução das Naturezas de Despesa mais representativas do orçamento da instituição para despesas de custeio e de investimento, de acordo com a participação média do período 2008-2018. As Equações de (23) a (30) especificam as relações analisadas.

$$IA_LMO_t = \frac{DI_LMO_t}{DP_LMO_t} \quad (23)$$

onde IA_LMO representa o Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Locação de Mão-de-Obra; DI_LMO refere-se ao valor total de recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_LMO ao valor executado destas despesas no período t .

$$IA_SPJ_t = \frac{DI_SPJ_t}{DP_SPJ_t} \quad (24)$$

em que IA_SPJ refere-se ao Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; DI_SPJ refere-se ao valor total de recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_SPJ ao valor executado destas despesas no período t .

$$IA_AFE_t = \frac{DI_AFE_t}{DP_AFE_t} \quad (25)$$

onde IA_AFE refere-se ao Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Auxílio Financeiro a Estudantes; DI_AFE refere-se ao valor total de recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_AFE o valor executado destas despesas no período t .

$$IA_AAL_t = \frac{DI_AAL_t}{DP_AAL_t} \quad (26)$$

em que IA_AAL refere-se ao Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Auxílio-Alimentação; DI_AAL refere-se ao valor total de recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_AAL ao valor executado destas despesas no período t .

$$IA_IND_t = \frac{DI_IND_t}{DP_IND_t} \quad (27)$$

em que IA_IND refere-se ao Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Indenizações e Restituições; DI_IND refere-se ao valor total de recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_IND ao valor executado destas despesas no período t .

$$IA_DPC_t = \frac{DI_DPC_t}{DP_DPC_t} \quad (28)$$

em que IA_DPC representa o Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Diárias – Pessoal Civil; DI_DPC refere-se ao valor total de recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_DPC o valor executado destas despesas no período t .

$$IA_OBR_t = \frac{DI_OBR_t}{DP_OBR_t} \quad (29)$$

em que IA_OBR refere-se ao Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Obras e Instalações; DI_OBR indica o valor dos recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_OBR o valor executado das despesas de natureza Obras e Instalações executado no período t .

$$IA_EMP_t = \frac{DI_EMP_t}{DP_EMP_t} \quad (30)$$

em que IA_EMP representa o Indicador de Alinhamento da Natureza de Despesa Equipamentos e Material Permanente; DI_EMP indica o valor dos recursos alocados em Dotação Inicial para esta Natureza de Despesa no período t e DP_EMP o valor executado das despesas de natureza Equipamentos e Material Permanente executado no período t .

Considerando este conjunto de relações, são analisadas duas contas de investimento e seis contas de custeio, com base no critério de representatividade do total do orçamento. Estas relações ao fornecerem informação sobre a dinâmica orçamento/execução indicam a capacidade de a UNIPAMPA implementar seus projetos institucionais.

4.2.2 Etapa qualitativa

Nesta etapa, complementando, a partir de uma amostragem não probabilística intencional, foram coletados os dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas com dirigentes que exercem ou já exerceram funções de gestão (Pró-reitores e Coordenadores) nos setores de planejamento (PROPLAN) e de administração (PROAD) da instituição analisada, já que representam os agentes públicos diretamente envolvidos no fenômeno investigado.

De acordo com Gaskell (2002, p. 73), [...] pesquisa com entrevistas é um processo social, uma interação ou um empreendimento cooperativo, em que as palavras são o meio principal de troca, não sendo apenas um processo de informação de mão única.

As entrevistas semiestruturadas são assim definidas quando sua condução ocorre de acordo com os pontos de interesse do entrevistador (GIL, 2002). Assim, pretende-se guiar as entrevistas segundo perguntas abertas, de maneira que possibilite o diálogo espontâneo dos sujeitos e a articulação do pensamento.

Deste modo, as informações a serem coletadas durante as entrevistas têm a finalidade de subsidiar as discussões quanto aos fatores que provocam desalinhamentos entre planejamento e execução orçamentária no período estudado, procurando atender assim ao terceiro objetivo específico. A distribuição dos entrevistados está na Tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição das entrevistas por unidade

Unidade	Codificação (entrevistas)	Total
PROPLAN	P1, P2, P3 e P4	4
PROAD	E1, E2, E3 e E4	4
Total	-	8

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o desenvolvimento das entrevistas, foram estabelecidos roteiros (APÊNDICES A e B) semiestruturados para cada categoria de entrevistado, com a utilização de um tópico guia para que o entrevistado possa falar livremente com suas próprias palavras e não com categorias específicas de respostas (GASKELL, 2002).

Estas entrevistas foram conduzidas presencialmente pelo próprio pesquisador e gravadas com o consentimento dos entrevistados, possibilitando que estes desenvolvam o assunto de forma natural e fluida. Para a preservação da identidade dos entrevistados, foram utilizadas as codificações para os dirigentes da área de planejamento orçamentário e da área de execução de despesas entrevistados (ver Tabela 3).

4.3 DADOS UTILIZADOS

Durante a etapa quantitativa são utilizados dados secundários provenientes de sistemas do Governo Federal (Tesouro Gerencial). Para esta análise comparativa foram analisados dados referentes ao período de 11 anos (2008-2018), período que corresponde ao total de exercícios financeiros encerrados na universidade. No Quadro 4 estão expostos os dados utilizados durante esta etapa.

Quadro 3 – Detalhamento dos dados utilizados na pesquisa durante a etapa quantitativa

(continua)

Elemento de despesa	Definição	Sigla
Locação de mão-de-obra	Despesas orçamentárias 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.	<i>LMO</i>
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, tais como: assinaturas de jornais; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação; fretes e carretos; locação de imóveis; locação de equipamentos permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral; serviços de higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; despesas com congressos, simpósios ou conferências; vale-refeição; auxílio-creche;	<i>SPJ</i>

Quadro 3 – Detalhamento dos dados utilizados na pesquisa durante a etapa quantitativa

		(conclusão)
Auxílio financeiro a estudantes	Despesas orçamentárias com ajuda financeira concedida pelo Estado a estudantes comprovadamente carentes, e concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizadas por pessoas físicas na condição de estudante, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n. 101/2000.	<i>AFE</i>
Auxílio-alimentação	Despesas orçamentárias com auxílio-alimentação pagas em forma de pecúnia, de bilhete ou de cartão magnético, diretamente aos militares, servidores, estagiários ou empregados da Administração Pública direta e indireta.	<i>AAL</i>
Indenizações e restituições	Despesas orçamentárias com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, entre outras.	<i>IND</i>
Diárias – pessoal civil	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.	<i>DPC</i>
Obras e instalações	Despesas 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.	<i>OBR</i>
Equipamentos e material permanente	Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; equipamentos de comunicação; aparelhos 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 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; outros materiais permanentes.	<i>EMP</i>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do SIAFI – Manual Web.

Os valores correspondentes ao planejamento e a execução das contas supracitadas ano a ano foram obtidos por meio do sistema Tesouro Gerencial. Já, os dados qualitativos foram obtidos a partir das entrevistas realizadas com gestores e ex-gestores das áreas diretamente ligadas aos setores de planejamento e execução orçamentária. Esta etapa que foi gravada para posterior análise.

4.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE

Para a análise dos dados quantitativos, o método utilizado foi o método comparativo, pois pretende-se comparar valores planejados com valores efetivamente realizados, no intuito de identificar o nível de alinhamento da execução orçamentária com o planejamento das despesas da universidade, avaliando a sua gestão orçamentário-financeira e verificando o perfil da execução do planejamento orçamentário (MARCONI; LAKATOS, 2010).

À etapa qualitativa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo (AC), que consiste em um instrumento de análise das comunicações que pretende o enriquecimento da leitura, a partir da descoberta de conteúdos que confirmam o que se procura demonstrar considerando mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos que *a priori* não se detinha compreensão (BARDIN, 2002)

A partir do método proposto por Bardin (2002), elaborou-se uma proposição de análise de conteúdo nas entrevistas para as diferentes categorias de entrevistados, de acordo com a seguinte estruturação: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados – inferência e interpretação.

A análise de conteúdo, como técnica de análise de dados, vem ganhando destaque no campo da produção científica de administração entre os métodos qualitativos, legitimando o seu uso. Essa análise consiste em uma análise de dados rica, importante e com potencial para o desenvolvimento teórico do campo da administração, exigindo do pesquisador o desenvolvimento de sua capacidade de intuição e criatividade, especialmente na definição de categorias de análise (BARDIN, 2002).

Ainda, segundo Bardin (2002), os métodos de análise de conteúdo correspondem, de modo geral, a dois objetivos: a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura. Trata-se de um método empírico, e seu uso depende do tipo de fala a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo.

No trabalho, pretende-se decodificar respostas às perguntas abertas feitas aos entrevistados, em que o conteúdo pode ser organizado em temas específicos, conforme os relatos obtidos, relativos às perguntas dos roteiros das entrevistas semiestruturadas elaboradas para cada categoria de participante. Este procedimento auxilia na compilação e categorização dos relatos dos entrevistados, que são analisados, identificando-se as principais causas apontadas para o alinhamento/desalinhamento entre os gastos previstos e executados.

4.5 SÍNTESE DO PROCESSO METODOLÓGICO

Finalizando, apresenta-se a síntese do processo metodológico, onde relacionam-se os objetivos aos métodos, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Síntese do processo metodológico

(continua)

Objetivo geral	Objetivos específicos	Abordagem/tipo de pesquisa	Análise de dados
Analisar o processo de alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, considerando o período 2008-2018	1 Examinar como ocorre o processo de formulação da Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) na UNIPAMPA e suas unidades gestoras	Quantitativa/ Documental	Interpretativa
	2 Demonstrar a relação entre os recursos previstos no Projeto de Lei Orçamentária e a execução orçamentária das naturezas de despesa mais relevantes	Quantitativa/ Documental	Interpretativa
	3 Identificar os principais fatores apontados como causas de desalinhamentos entre planejamento e execução orçamentária durante o período analisado	Qualitativa/ Documental	Análise de Conteúdo

Quadro 4 – Síntese do processo metodológico

(conclusão)				
Objetivo geral	Objetivos específicos		Abordagem/tipo de pesquisa	Análise de dados
Analisar o processo de alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, considerando o período 2008-2018	4	Propor alternativas para o equacionamento das atividades de orçamento (planejamento) e execução orçamentárias	-	-

Fonte: Adaptado de Saldanha (2018).

O trabalho tem como objetivo principal analisar o processo de alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, considerando o período 2008-2018. Para a consecução deste objetivo, foram estabelecidos quatro objetivos específicos. Os dois primeiros foram atendidos por meio de uma análise quantitativa, que compreende: (i) analisar como é realizado o processo de formulação do Projeto de Lei Orçamentária na UNIPAMPA e suas unidades gestoras e (ii) demonstrar a relação entre os recursos previstos no Projeto de Lei Orçamentária e a execução orçamentária das contas mais relevantes da instituição.

Complementando, os dois objetivos específicos restantes foram atingidos a partir de uma abordagem qualitativa, compreendendo: (iii) identificar os principais fatores apontados como causas de desalinhamentos entre planejamento e execução orçamentária durante o período analisado e (iv) propor alternativas para o equacionamento das atividades de orçamento (planejamento) e execução orçamentárias.

A partir das estratégias metodológicas apresentadas, as quais servem de base para a consecução dos objetivos, configurou-se a síntese do processo analítico.

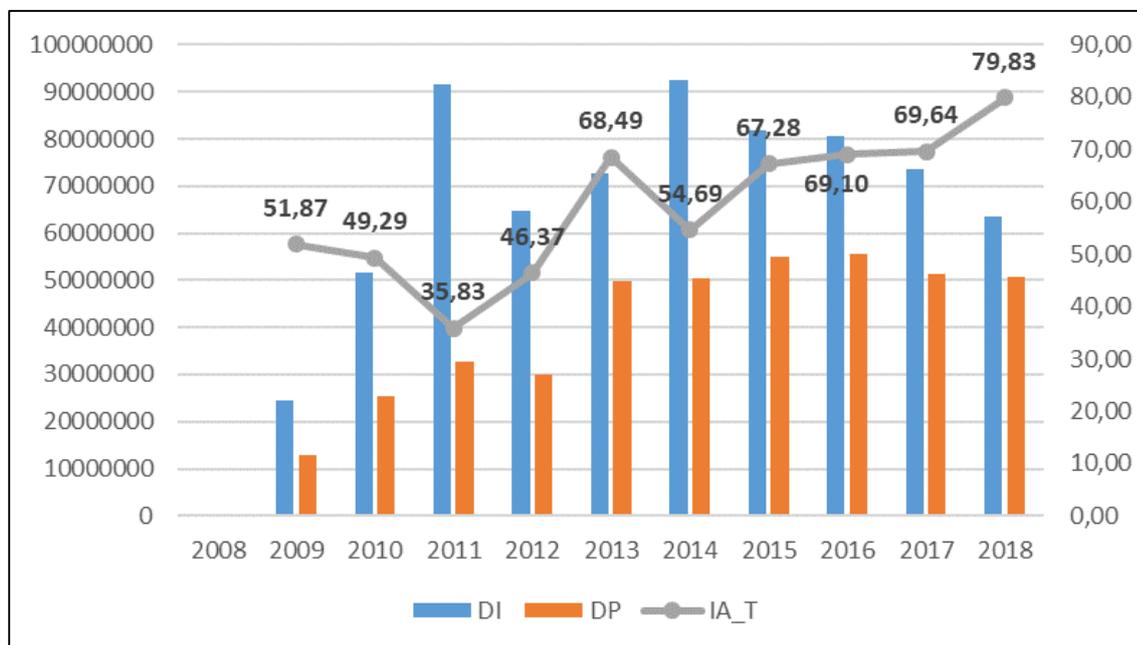
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo destina-se a apresentação e discussão dos resultados encontrados a partir da aplicação das duas abordagens adotadas: quantitativa e qualitativa. Na seção 5.1 é apresentada a análise dos indicadores de alinhamento orçamentário-financeiro; na seção 5.2, a análise dos fatores associados ao planejamento e a execução orçamentária a partir da visão dos gestores institucionais e; na seção 5.3 são apresentadas algumas sugestões de melhoria para as situações-problema encontradas.

5.1 ANÁLISE DO ALINHAMENTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A fim de verificar o nível de alinhamento orçamentário-financeiro das Naturezas de Despesa com maior representatividade média no orçamento total da UNIPAMPA foram extraídos os dados orçamentários e financeiros dos exercícios de 2008 a 2018. A partir destas informações, foram calculados os indicadores com a finalidade de analisar o Alinhamento Orçamentário-Financeiro da instituição. O primeiro indicador de alinhamento considerou os valores previstos e executados de maneira agregada, para todos os Grupos de Natureza de Despesa, conforme Figura 5.

Figura 5 – Alinhamento entre os valores totais de Dotação Inicial e Despesas Pagas da UNIPAMPA, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

Como pode-se observar, o alinhamento orçamentário-financeiro entre os valores totais previstos e os valores totais pagos das despesas discricionárias apresentou níveis baixos durante o período analisado, com média de 65,82% das despesas planejadas sendo efetivamente executadas. Este resultado pode ser explicado, ainda que em parte, pelo baixo nível de execução das despesas de Investimentos, reduzindo assim a média geral. Sobre este aspecto, o setor de orçamento da universidade previu um grande volume de recursos durante o período analisado, porém os repasses financeiros do Governo Federal não foram suficientes para efetuar os pagamentos, conforme previsto inicialmente (UNIPAMPA, 2019).

Verifica-se que, em 2011, a instituição apresentou seu menor índice de alinhamento, com apenas 35,83% das despesas previstas sendo executadas. Este baixo nível de alinhamento ocorreu, principalmente, por se tratar de um dos exercícios iniciais da universidade, onde diversas obras encontravam-se em andamento. Neste mesmo ano, embora a instituição contasse com um orçamento em crescimento, os repasses financeiros não acompanharam esta previsão inicial. Esta situação foi agravada pela desaceleração da economia brasileira atribuída à modificação do regime de política econômica que houve a partir de 2009 e, de forma mais

rigorosa, a partir de 2011, alterando medidas macro e microeconômicas (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2014).

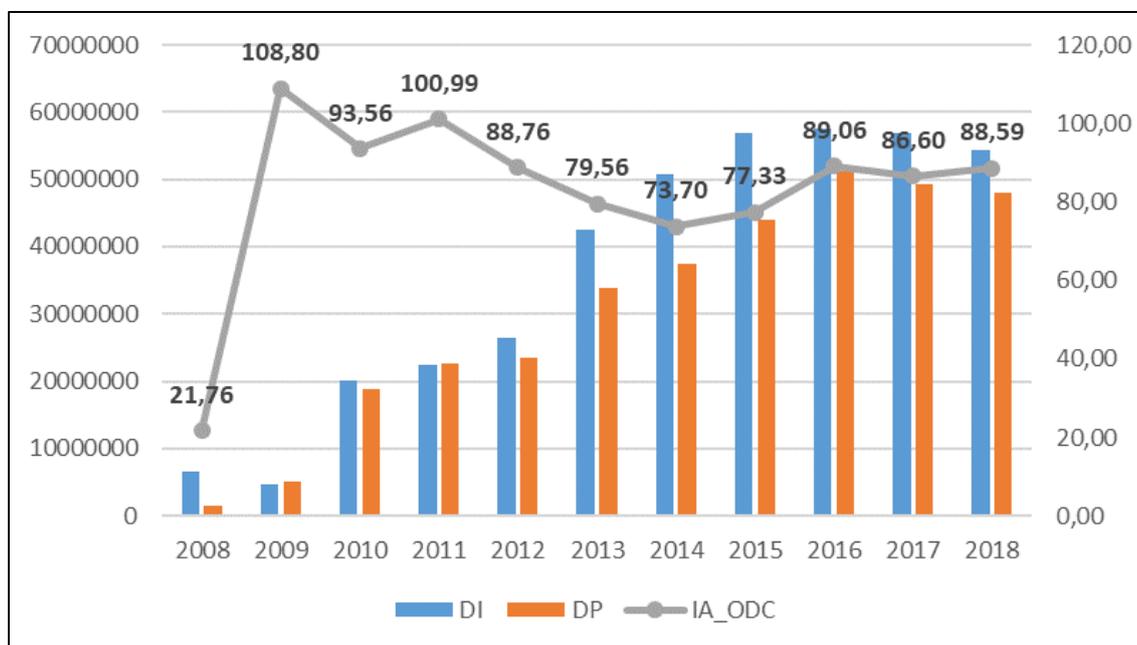
Por outro lado, o maior índice de alinhamento orçamentário-financeiro ocorreu em 2018, quando a instituição executou 79,83% de despesas planejadas. Todavia, este resultado somente foi possível devido a uma grande redução do orçamento disponível para as despesas de Investimentos decorrente da situação do Governo Federal e também do processo de consolidação institucional em termos estruturais e administrativos.

Neste sentido, fez-se importante a análise detalhada dos Grupos de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes e de Investimentos, que representaram 80,78% e 19,22% das Despesas Pagas, respectivamente, durante o período analisado. O primeiro grupo analisado foi o Grupo de Natureza de Despesa de Outras Despesas Correntes, cujos resultados encontram-se na Figura 6.

Verifica-se maiores variações nos primeiros anos (2008 a 2011) e maior uniformidade no período posterior (2012 a 2018). O menor valor de execução foi observado no primeiro ano de fundação da UNIPAMPA (2008), quando apenas 21,76% das despesas previstas foram pagas. Este resultado indica que a universidade encontrou dificuldades em gerir os recursos deste grupo nos seus primeiros exercícios, uma vez que ainda não havia um padrão de execução de despesas estabelecido.

Em contrapartida, o maior valor para o *IA_ODC* foi verificado no exercício do ano seguinte, de 2009, quando o volume de pagamentos atingiu 108,80%, ultrapassando inclusive o valor das despesas previstas. Este resultado ocorreu por que a instituição ainda estava passando pela fase de implantação, dificultando o trabalho dos gestores de prever a totalidade dos recursos que seriam utilizados para este Grupo de Natureza de Despesa, excedendo assim os valores alocados no começo do exercício em Dotação Inicial. Nestas situações, onde os valores pagos excedem os valores previstos, faz-se necessário, ao longo do exercício, o remanejamento de recursos entre as Naturezas de Despesas, conforme enfatizado pelos gestores P1 e P2.

Figura 6 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para o Grupo de Despesa “Outras Despesas Correntes”, para o período 2008-2018

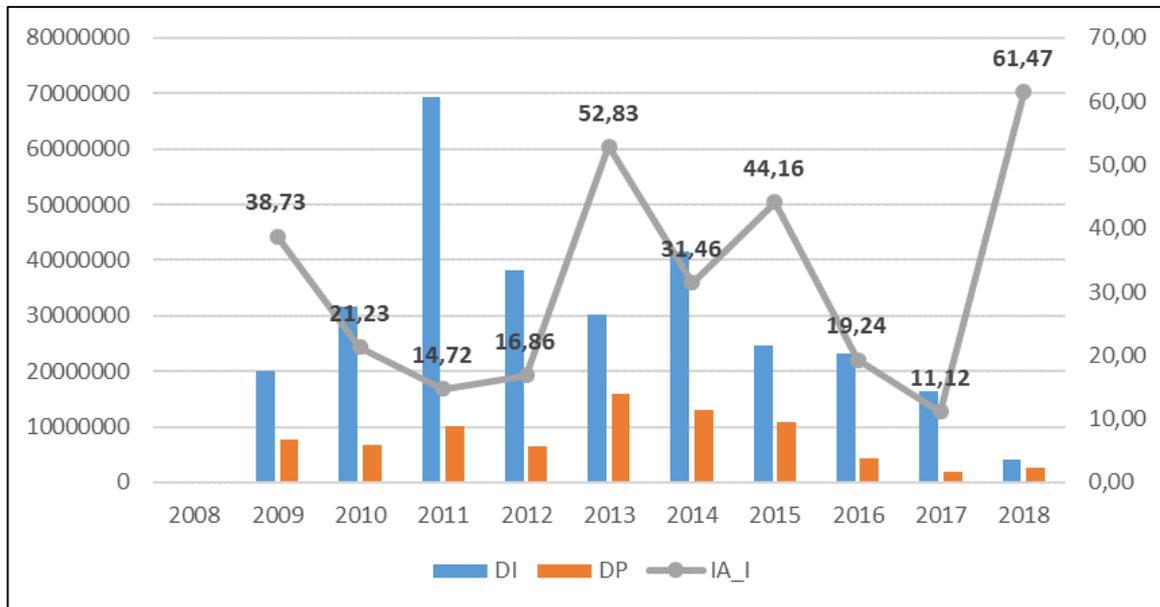


Fonte: elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

Quanto ao alinhamento do Grupo de Natureza de Despesa Investimento, cujos resultados encontram-se na Figura 7. Os valores de Dotação Inicial e de Despesas Pagas para este grupo variaram expressivamente durante o período analisado, com média de execução pouco superior a 30% dos valores orçados.

Este resultado pode ser explicado pelo alto volume de obras e aquisição de equipamentos pela universidade, principalmente em seus anos iniciais, demandando um grande montante de recursos. Entretanto, como é possível observar, os valores disponibilizados pelo Governo Federal não foram suficientes, em nenhum dos anos, para contemplar a totalidade das demandas previstas. Esta característica é acentuada pela estrutura *multicampi* da instituição, que carece de investimentos desta natureza para manter e desenvolver suas dez unidades. Além disso, conforme citado por alguns gestores da instituição, este problema está relacionado com a falta de planejamento durante a criação da UNIPAMPA, pois os custos para manter esta infraestrutura em várias cidades não foram corretamente estimados.

Figura 7 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para o Grupo de Despesa “Investimentos”, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

O menor índice de execução para o Grupo de Despesas de Investimentos foi verificado no ano de 2011, onde apenas 14,72% das despesas previstas foram executadas. Neste exercício, a universidade ainda estava em ritmo acelerado de desenvolvimento, onde o volume orçamentário deste Grupo de Natureza de Despesa foi muito maior do que os repasses financeiros do Governo Federal (UNIPAMPA, 2019).

De outro lado, em 2018, o grupo de despesa de Investimentos apresentou o maior nível de alinhamento orçamentário-financeiro (61,47%), porém, cabe destacar que este também foi o ano de menor disponibilidade de recursos. Este resultado não indica, necessariamente, que houve uma melhora na gestão de recursos, mas sim uma vasta redução no orçamento. De acordo com os gestores entrevistados, nos anos anteriores a 2018, a causa dos baixos níveis de alinhamento orçamentário-financeiro esteve relacionada a falta de repasses por parte do Governo Federal.

Cabe salientar que há uma variação da necessidade de investimentos de um exercício para o outro, pois elevados gastos com obra ou aquisição de equipamentos podem ocorrer em um determinado ano, fazendo com que, após o atendimento dessas necessidades, o montante de recursos alocados nesse grupo seja bem menor no ano seguinte. Além disso, as despesas desse

grupo podem gerar novas despesas correntes (Outras Despesas Correntes), caso do consumo de energia elétrica, água, serviço de comunicações, materiais de consumo e outros (SANTO, 2011).

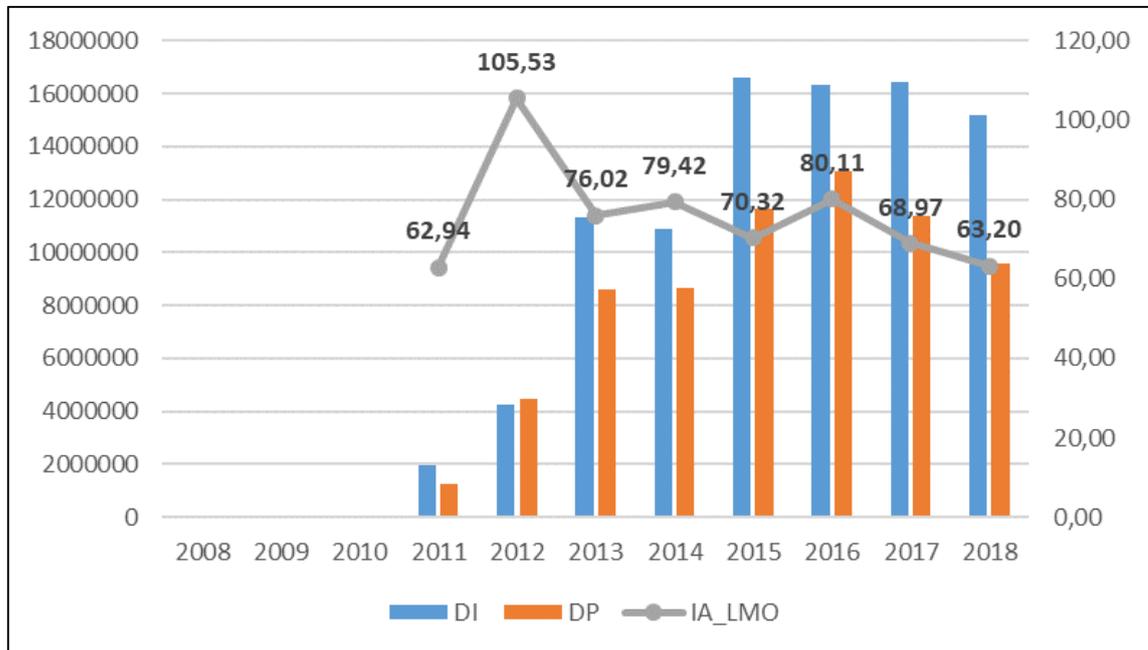
Na sequência, após a análise dos resultados dos Grupos de Natureza de Despesa, partiu-se à discussão dos resultados detalhados das Naturezas de Despesa mais representativas dentro de cada um deles, sendo a primeira do grupo de despesas de Outras Despesas Correntes, correspondente a Locação de Mão-de-Obra, que concentrou aproximadamente 20,47% das despesas médias do referido grupo, no período estudado.

Esta Natureza de Despesa refere-se às despesas com prestação de serviços por empresas jurídicas como limpeza e vigilância. Trata-se de um tipo de despesa relevante para a instituição, pois concentra cerca de um quinto das Despesas Pagas dentro da categoria de custeio. Além disso, para estas despesas, pode haver distorções entre os valores orçados e os valores executados, uma vez que a universidade pode realizar ajustes em seus contratos, de acordo com a necessidade da prestação dos serviços, fazendo com que a imprecisão seja inerente ao seu planejamento.

De acordo com a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, os contratos podem ser alterados quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por Lei. Dentre as situações previstas para alterações nos contratos, pode-se citar a necessidade de modificação do regime de execução do serviço contratado; a constatação técnica da inviabilidade dos termos iniciais do contrato; e a necessidade de modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes. Além disso, é permitido realizar acréscimos ou supressões nos contratos de serviços em até 25% do seu valor inicial atualizado (BRASIL, 1993).

Durante a análise de alinhamento entre os valores de dotação inicial e despesas pagas da Natureza de Despesa “Locação de Mão-de-Obra”, verificou-se, conforme a Figura 8, que o seu menor nível de alinhamento orçamentário-financeiro aconteceu em 2011, onde 62,94% das despesas alocadas em Dotação Inicial foram realizadas. Este resultado pode ser explicado pela falta de eficiência durante o planejamento deste tipo de despesas. Anteriormente a este período, a UNIPAMPA não realizou despesas desta categoria, pois encontrava-se em fase de implantação (UNIPAMPA, 2010).

Figura 8 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Locação de Mão-de-Obra”, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

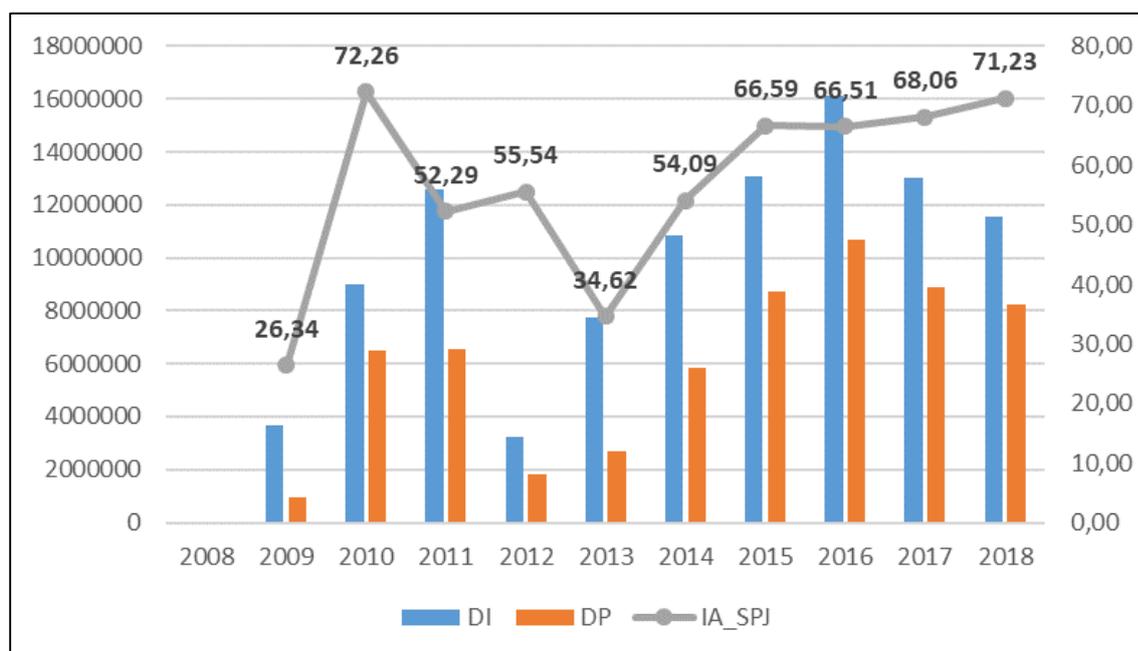
Já o seu maior nível de alinhamento ocorreu no exercício de 2012 (105,53%), quando os valores executados excederam a previsão para estas despesas. Este valor excedente (5,53%) pode ser explicado também por uma falha interna de planejamento, pois foi necessário remanejar recursos de outras despesas para realizar a execução dos compromissos assumidos no exercício. De acordo com Ferreira (2009), não conduzir o orçamento próximo ao que foi estabelecido pode indicar falhas no processo orçamentário, seja no planejamento ou na execução. A diminuição desses índices a cada ano compromete o desempenho dos programas e das ações, refletindo nos objetivos e metas, já que afasta a execução do que foi planejado.

O segundo indicador analisado em termos de representatividade orçamentária para do grupo *ODC* refere-se à Natureza de Despesa de “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, que compreende diversas despesas essenciais à manutenção da instituição por meio de prestação de serviços por pessoas jurídicas para a instituição, como assinaturas, energia elétrica, gás, água e esgoto, serviços de comunicação, aluguéis, conservação de imóveis, entre outros.

Estas despesas também apresentaram baixos valores de alinhamento e oscilações durante o período analisado (em média, 56,75%), sendo que os menores valores foram

observados no exercício de 2009, com apenas 26,34% de nível de alinhamento. Segundo os gestores, por se tratar do período inicial da universidade, executou-se menos do que o previsto com estas despesas, já que a estrutura ainda não demandava o montante de recursos previstos para a sua manutenção. Por outro lado, o nível máximo de alinhamento orçamentário-financeiro para estas despesas ocorreu em 2010, com 72,26% das despesas previstas sendo pagas. De acordo com o relatório de gestão, neste período, houve um aumento das demandas de serviço devido à ampliação da infraestrutura e ao ingresso de novos servidores no início do ano de 2010 (UNIPAMPA, 2010).

Figura 9 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

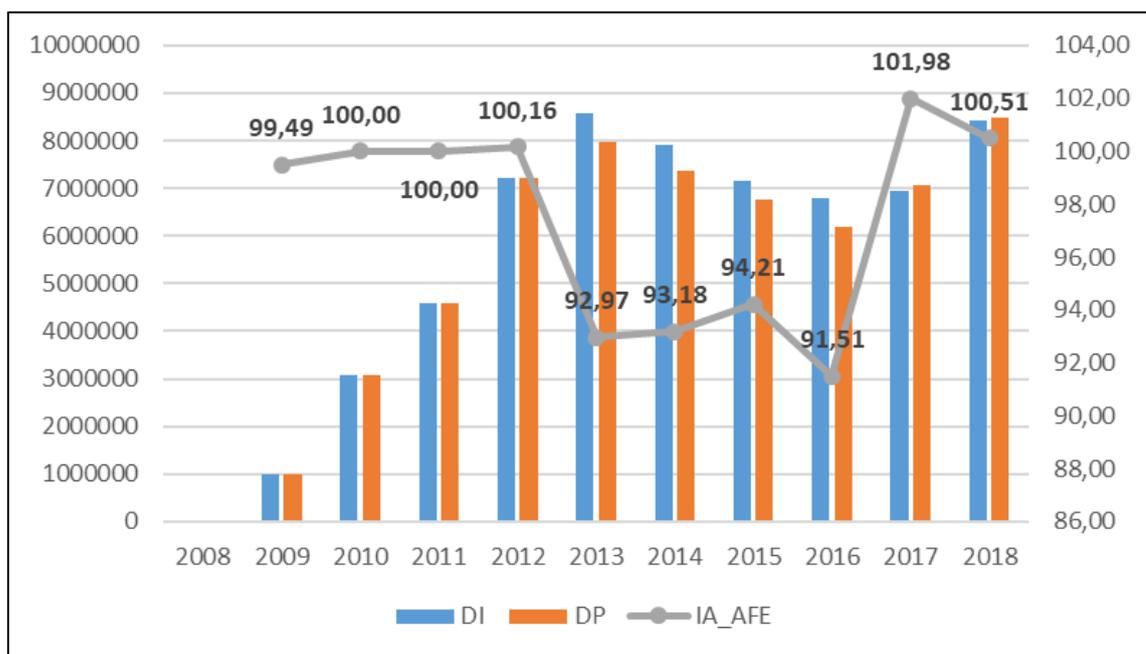
Continuando, analisou-se a Natureza de Despesa de Auxílio Financeiro a Estudantes, terceira rubrica mais representativa no grupo *ODC*, cujos níveis de alinhamento mostraram-se próximos de 100% praticamente todos os dez exercícios analisados da UNIPAMPA (ver Figura 10). Os maiores alinhamentos entre os recursos orçados e executados podem ser observados durante os anos de 2010 e 2011, com 100% das despesas previstas sendo efetivamente pagas.

Esta Natureza de Despesa compreende a concessão de auxílio aos estudantes para o desenvolvimento de estudos e pesquisas científicas, bem como ajuda financeira concedida a

estudantes comprovadamente carentes. Portanto, a estabilidade apresentada por este indicador é extremamente positiva, pois reflete-se em benefícios aos discentes, auxiliando a missão de entregar de um ensino gratuito e de qualidade.

Esta situação também reflete a priorização da UNIPAMPA no pagamento deste tipo de despesa, reconhecendo sua importância para a comunidade acadêmica. Além disso, conforme citado pelos gestores, para fazer jus ao recebimento de auxílio financeiro, os estudantes devem comprovar seus projetos científicos e/ou sua necessidade. Desta forma, com seu direito comprovado, não cabe à gestão planejar estas despesas, mas sim reservar recursos e organizar-se para o cumprir com o seu pagamento.

Figura 10 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Auxílio Financeiro a Estudantes”, para o período 2008-2018



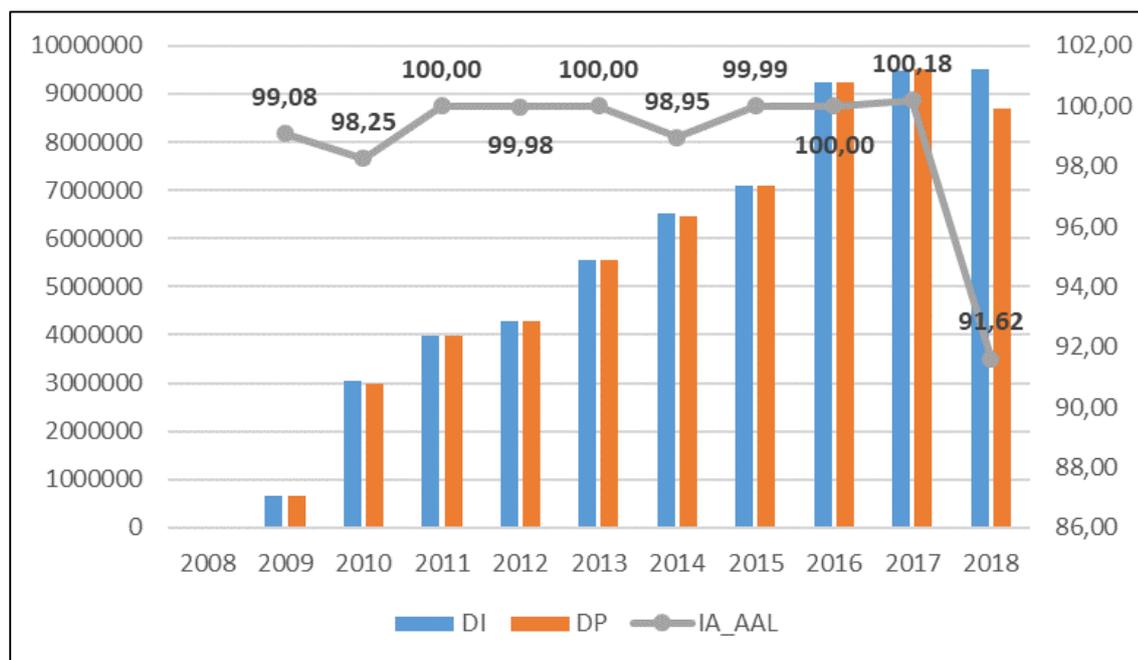
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

Analisando o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária da Natureza de Despesa “Auxílio-Alimentação”, observou-se que este manteve-se constante durante o período analisado (ver Figura 11), com poucas oscilações durante os anos. Esta Natureza de Despesa abrange os gastos com o Auxílio-Alimentação dos servidores, estagiários e empregados da instituição. Sendo assim, já era esperado o indicador *IA_AAL* apresentasse poucas variações, uma vez que apenas os valores pagos a estagiários e empregados podem

variar de acordo com as contratações e demissões imprevistas que podem ocorrer durante o exercício. Portanto, esta estabilidade é uma característica inerente a este tipo de despesa.

Além disso, os recursos orçamentários disponíveis para este tipo de despesa apresentaram um crescimento constante ao longo dos dez primeiros exercícios da universidade. O alinhamento orçamentário-financeiro apresentou valor médio de 98,8% durante os exercícios analisados, sendo que o menor nível de alinhamento para este Elemento de Despesa ocorreu somente no exercício de 2018, onde 91,62% dos valores disponíveis em dotação orçamentária inicial tornaram-se despesas pagas. Já os seus melhores índices ocorreram durante os anos de 2011, 2013 e 2016, onde 100% dos recursos alocados em Dotação Inicial tornaram-se Despesas Pagas posteriormente.

Figura 11 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Auxílio-Alimentação”, para o período 2008-2018



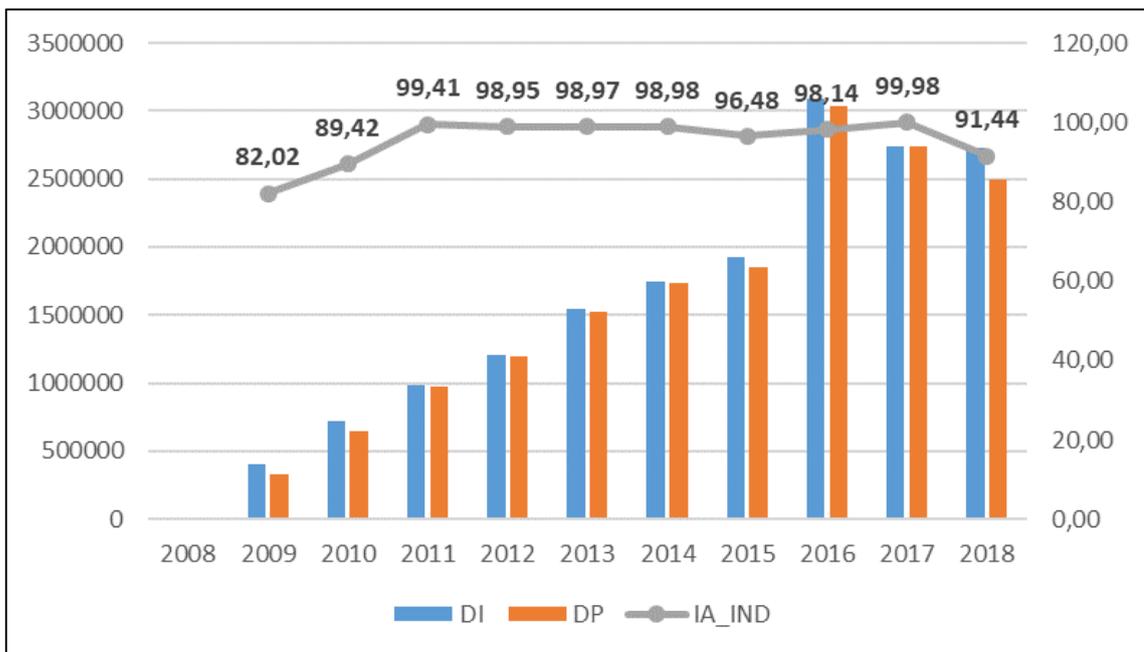
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

A próxima Natureza de Despesa analisada foi a de ‘Indenizações e Restituições’ que compreende despesas com indenizações trabalhistas, restituições a órgãos e entidades e devoluções de receitas. Analisando o alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e

Despesas Pagas (ver Figura 12), constatou-se poucas distorções durante os anos analisados, sendo que a média de execução foi de 95,58%.

O menor nível de alinhamento ocorreu no ano de 2009 (82,02%), ainda nos exercícios iniciais da universidade. Este resultado pode estar relacionado ao fato de que a instituição ainda não havia consolidado seus processos administrativos, sendo realizada uma previsão imprecisa por parte dos gestores. Por outro lado, o maior nível de alinhamento orçamentário-financeiro para este Elemento de Despesa ocorreu durante os anos de 2011 e 2017. Este fato pode ser explicado por ocorrer poucas eventualidades para este tipo de despesa na UNIPAMPA.

Figura 12 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Indenizações e Restituições”, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

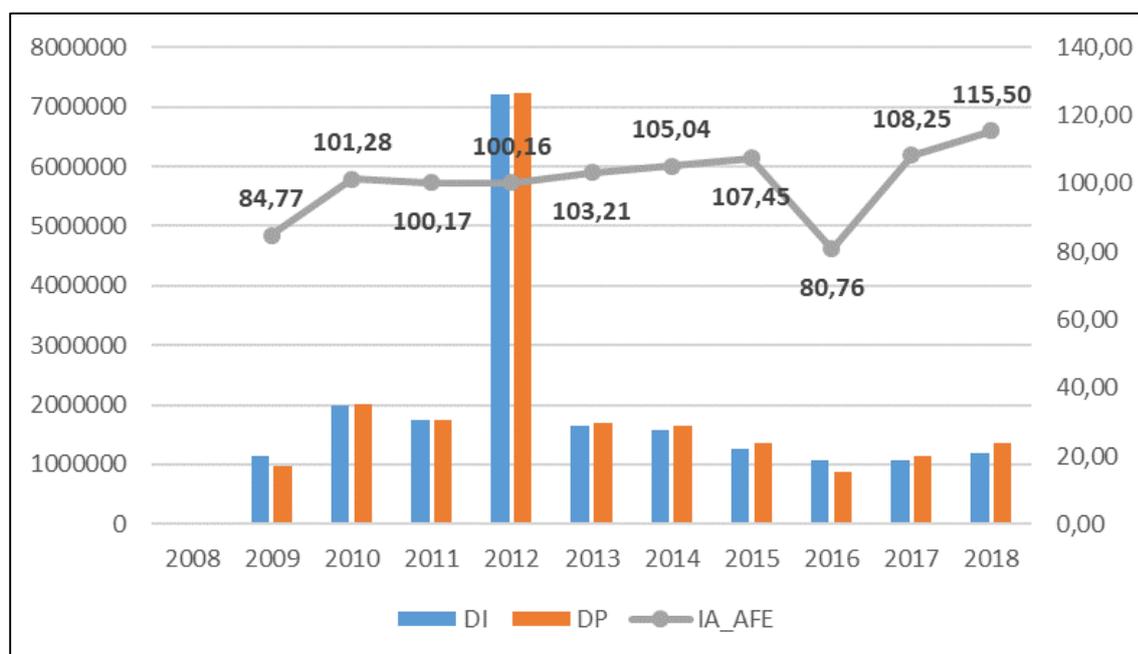
O sexto indicador do grupo *ODC* analisou se refere ao Elemento de Despesa “Diárias – Pessoal Civil”, que compreende as despesas com alimentação, pousada e locomoção urbana de servidores que se deslocam eventualmente de sua sede em serviço e representou, em média, 4,45% do orçamento da instituição entre os anos analisados.

Estas despesas também apresentaram reduzidas variações entre planejamento e execução, sendo que o seu menor nível de alinhamento orçamentário-financeiro ocorreu em

2016, com 80,76% das despesas executadas, conforme pode-se observar na Figura 13. Este resultado indica que algumas viagens previstas para aquele exercício não foram realizadas, seja por eventualidades, seja por falta de planejamento.

Por outro lado, em 2018, uma parte das viagens que foram realizadas pelos servidores não foram previstas inicialmente, o que resultou em um índice de 115,5% de execução deste Elemento de Despesa, excedendo em 15,5% os valores orçados e alocados em Dotação Inicial. Conforme os gestores, este resultado indica que não houve precisão durante o planejamento das despesas das unidades da instituição para este tipo de gasto neste ano.

Figura 13 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Diárias – Pessoal Civil”, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

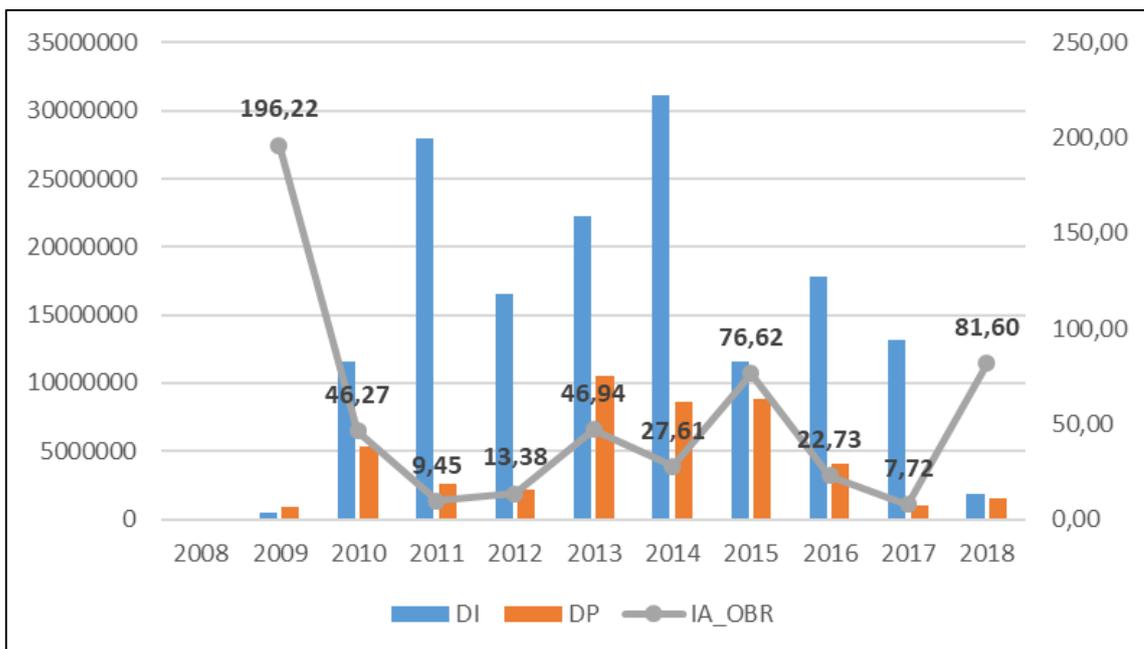
Complementando a análise dos indicadores, apresentam-se os resultados do alinhamento orçamentário-financeiro às Naturezas de Despesa do grupo de Despesas de Investimentos. O primeiro e mais representativo Elemento de Despesa deste grupo foi Obras e Instalações, cujos recursos médios anuais representaram 57,19% das despesas pagas pela UNIPAMPA em recursos de Investimentos.

A relevância orçamentária da Natureza de Despesa Obras e Instalações deve-se ao fato de esta identificar os gastos com estudos e projetos, pagamento de obras contratadas, pagamento

de pessoal temporário necessário à realização das mesmas, instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel (elevadores, ar condicionado central) e despesas que ocasionem a ampliação de imóveis. E sendo a UNIPAMPA uma instituição nova, com pouco mais de uma década de criação, tais recursos fizeram-se necessários à construção da estrutura *multicampi*.

O indicador *IA_OBR* apresentou comportamento com importantes variações de um ano para outro, com o alinhamento orçamentário-financeiro ficando abaixo dos 50% em praticamente todos os anos, exceto em 2009, 2015 e 2018 (ver Figura 14). O menor resultado de execução para este Elemento de Despesa ocorreu durante o exercício de 2017, quando apenas 7,72% das despesas previstas com Obras e Instalações foram efetivadas. Este baixo nível de execução está relacionado aos contingenciamentos orçamentários realizados pelo Ministério da Educação para este tipo de despesa que vem ocorrendo nos últimos anos.

Figura 14 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa de Obras e Instalações, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

Por outro lado, o maior nível de execução entre as despesas previstas em Dotação Inicial e as Despesas Pagas ocorreu no exercício de 2009 quando as despesas pagas praticamente dobraram em relação aos valores orçados (196,22%). Esta relação pode ser explicada pela realização de expressivos investimentos em infraestrutura na instituição, por se tratar do período

de implantação da universidade. Neste mesmo ano, fez-se necessário um remanejamento entre os Elementos de Despesa, pois a previsão inicial dos gastos com Obras e Instalações foi subestimada.

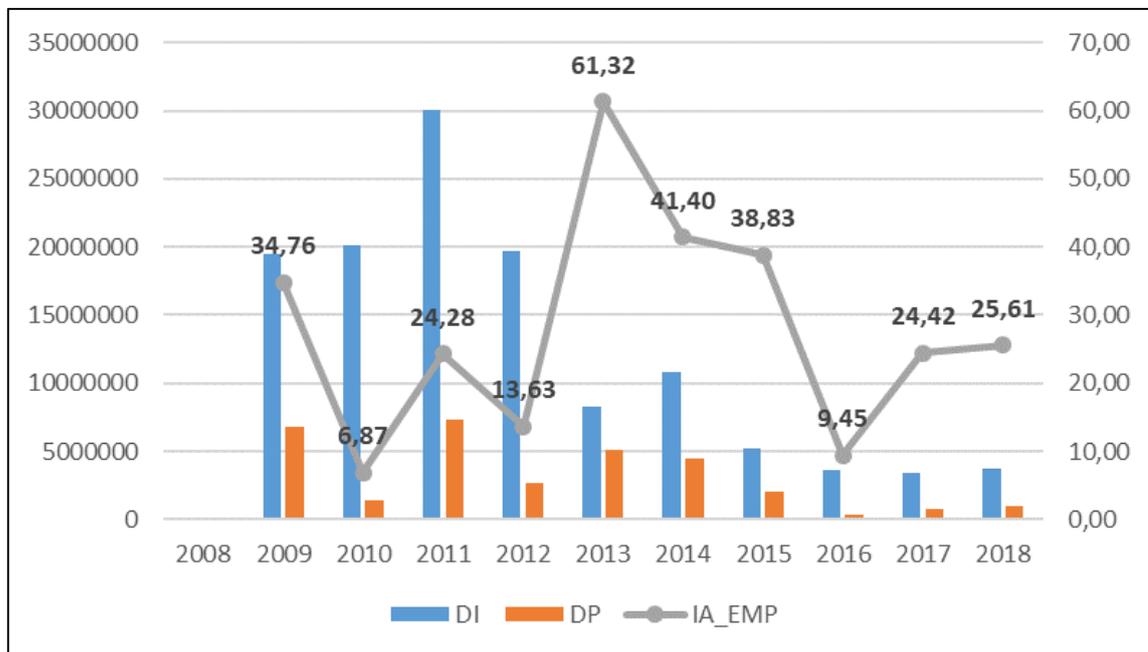
Todavia, nos anos seguintes os percentuais de execução reduziram-se e apresentaram comportamento bastante variável, sendo que o melhor nível de alinhamento orçamentário-financeiro dessa Natureza de Despesa ocorreu em 2015, quando 76,62% das despesas alocadas em Dotação Inicial no começo do exercício transformaram-se em Despesas Pagas. Neste ano, conforme os gestores P3 e P4, houve uma maior coesão entre a previsão de despesas dessa natureza e os repasses financeiros, promovendo um melhor resultado de alinhamento ao final do exercício.

Em contrapartida, este resultado está relacionado à instabilidade dos repasses por parte do Governo Federal. De acordo com o Relatório de Gestão da UNIPAMPA (2015), o orçamento de Investimentos sofreu um declínio drástico, pois, além da redução verificada na definição de valores da Lei Orçamentária Anual, também houve contingenciamento de limite de empenho pelo Ministério do Planejamento, resultando em uma redução de 73,42%.

Além disso, conforme gestores institucionais, existem falhas no processo de planejamento de obras, resultando em aumento de custos e despesas extraordinárias. Como salienta Araújo (2012), os contratos de obras públicas comumente apresentam falhas e irregularidades durante as fases do projeto, desde os estudos de viabilidade técnica até o encerramento das atividades e entrega da obra, pois são processos complexos e envolvem elevados valores.

Concluindo, analisou-se o nível de alinhamento orçamentário-financeiro da Natureza de Despesa de Equipamentos e Material Permanente, segunda conta mais relevante do Grupo de Despesas Investimento. Para essa verificou-se igualmente expressivas variações de um ano para outro, com média de execução de 28,06%, conforme Figura 15. Esta oscilação é, em parte, devido à falta de integração entre a área de planejamento e a área acadêmica, ocasionando falhas na previsão de despesas com aquisição de equipamentos e materiais para subsidiar o funcionamento dos cursos, de acordo com os gestores P3 e E4.

Figura 15 – Alinhamento entre os valores de Dotação Inicial e Despesas Pagas para a Natureza de Despesa “Equipamentos e Material Permanente”, para o período 2008-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos pelo autor do sistema Tesouro Gerencial.

O maior resultado para o alinhamento orçamentário-financeiro ocorreu no exercício de 2013, com 61,32% das despesas previstas executadas. Por outro lado, em 2010, esta relação atingiu apenas 6,87% de nível de execução. A partir de 2015, devido à consolidação institucional em termos de infraestrutura, estes recursos diminuiram, sendo priorizada a manutenção da estrutura já estabelecida. Ainda, este resultado foi influenciado pela crise fiscal enfrentada pelo Governo Federal.

Neste sentido, foram analisadas as Naturezas de Despesa dos grupos de Custeio e Investimentos, bem como por meio das características inerentes a cada Natureza de Despesa, verificou-se os níveis de alinhamento orçamentário-financeiro, relações que retratam o planejamento e a execução dos recursos da UNIPAMPA.

Os resultados demonstraram níveis baixos de execução e expressivas oscilações de um ano para outro. Sobre isso, Ferreira (2003b) discute que, existe uma tendência do setor público em não atingir objetivos propostos e metas determinadas. Esta situação gera insatisfação em razão da insuficiente execução de recursos nas demandas exigidas para o desenvolvimento do ensino de graduação e de pós-graduação *stricto-sensu*. A partir dos resultados verifica-se também a importância do acesso aos dados do orçamento público, o que possibilita corroborar

as concepções de Matias-Pereira (2006) e de Pereira e Varela (2009) que consideram fundamental a identificação e a apreciação da destinação final do gasto público em relação ao que foi planejado.

5.2 ANÁLISE DOS FATORES CAUSADORES DE DESALINHAMENTOS ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre os meses de julho e agosto de 2019, de acordo com a disponibilidade de horários dos entrevistados. Todas elas foram coletadas presencialmente, totalizando oito entrevistas direcionadas, sendo quatro com gestores da área de planejamento e quatro com gestores da área de administração da universidade, onde o tempo de atuação na função variou de um a oito anos.

O conjunto de perguntas variou conforme a área a qual pertence ou pertenceu o entrevistado. Seguindo os Apêndices A e B, a primeira pergunta, versou especificamente sobre a atividade de cada Pró-Reitoria dentro do processo de planejamento e execução orçamentária. Buscou-se, com isso, maiores informações sobre os procedimentos internos de planejamento e execução orçamentária na UNIPAMPA e nas suas unidades. As seis perguntas seguintes mantiveram-se as mesmas para todos os entrevistados, onde procurou-se respostas de acordo com a experiência e área de atuação de cada gestor.

Durante cada entrevista, o pesquisador procurou, por meio de comentários e novos questionamentos, obter informações adicionais que fossem relevantes na apuração das causas de desalinhamentos entre o planejamento e a execução orçamentária. Além disso, a entrevista foi conduzida de maneira que os entrevistados contextualizassem as questões analisadas com o momento de restrições orçamentárias enfrentado pelas instituições federais de ensino.

Com relação ao processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, constatou-se, durante a análise de conteúdo, que se trata de um procedimento complexo e pouco eficiente na percepção dos entrevistados. Segundo os gestores desta área (entrevistados P1, P2, P3 e P4), para a elaboração da PLOA, a Pró-Reitoria de Planejamento e Infraestrutura envia planilhas e questionários às unidades, para que sejam preenchidos com os valores necessários para o atendimento de suas demandas. Até o ano de 2018, estas planilhas não estabeleciam um limite de valor a serem solicitados, o que resultava, segundo os entrevistados, em solicitações impossíveis de serem atendidas. Desta forma, a partir do último processo de elaboração da

PLOA, em 2018, a PROPLAN passou a estabelecer os limites que poderão ser solicitados pelas unidades com base nos valores da Lei Orçamentária Anual anterior, evitando estas inconsistências nos pedidos de orçamento e apresentando previsões mais realistas.

Após a coleta das informações e das demandas de recursos das unidades, estes dados são compilados na PLOA e encaminhados ao MEC para que, posteriormente, este planejamento seja efetivado de maneira total ou parcial pela LOA. Os valores da LOA são apresentados de maneira bruta, cabendo à PROPLAN realizar a distribuição entre as unidades e naturezas de despesa. A seguir, esta distribuição é submetida ao Reitor, ao Conselho Universitário e ao Conselho Curador para que seja analisada e aprovada. Por último, os limites orçamentários são informados às unidades por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Segundo o entrevistado P2, estes valores dificilmente contemplam plenamente as demandas iniciais das Unidades Gestoras de Recurso.

O entrevistado P1, vinculado a área de planejamento orçamentário, caracterizou o processo de elaboração da PLOA como uma “peça de ficção científica” ao enfatizar que “[...] o Governo Federal não possui um planejamento sólido do ponto de vista orçamentário” (P1). Ainda expõe que um dos problemas recai sobre o fato de que a legislação que versa sobre direito financeiro e controle dos orçamentos e balanços da União (Lei n. 4320/64) é obsoleta e deveria ser aperfeiçoada. Ademais, segundo o entrevistado P1, quando as expectativas em relação ao planejamento realizado no processo de elaboração de PLOA não são atendidas, os valores planejados pela instituição não são consolidados na LOA, o desempenho das atividades dentro da universidade fica prejudicado durante todo o exercício.

Por outro lado, o entrevistado P4 destacou pontos positivos na maneira como a instituição conduz o processo de elaboração da PLOA, caracterizando-o como sendo “democrático e transparente”, pois o setor incentiva o debate do orçamento nas unidades acadêmicas e administrativas. Além disso, a participação do CONSUNI e do CONCUR enfatiza esta publicidade do processo orçamentário.

Complementando, o entrevistado P1 ressalta que este processo de elaboração da PLOA acaba por tornar-se mais um pré-requisito do que um planejamento efetivo. Desta forma, segundo ele e os demais entrevistados da área (P2, P3, P4), a alternativa é solicitar que as unidades, ao informar suas necessidades de recurso à PROPLAN, priorizem as atividades mais importantes no desempenho das suas políticas de ensino, pesquisa e extensão.

Com relação ao processo de execução orçamentária observou-se que, os dirigentes com atuação na Pró-Reitoria de Administração (E1, E2, E3 e E4) descrevem este processo como sendo organizado de maneira cronológica, levando em consideração também a disponibilidade de recursos financeiros. O entrevistado E4 afirmou que, atualmente, são recebidos os recursos financeiros para pagamento das despesas liquidadas no mês anterior, porém este prazo já variou em outros exercícios, de acordo com a situação orçamentária do Governo Federal.

Outro fator destacado pelos entrevistados E2, E3 e E4, foi a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para a tramitação de processos dentro da universidade, agilizando a parte burocrática da execução orçamentária. Assim, as notas fiscais de fornecedores, serviços e contas de energia oriundas dos dez *campi* podem ser enviadas eletronicamente, reduzindo o tempo de liquidação e de pagamento.

Quanto as possíveis causas das distorções que ocorrem em determinadas rubricas entre os valores previstos e os executados, vários aspectos são apontados pelos entrevistados, alguns deles de origem externa e outros de origem interna.

O entrevistado E1 destacou que, “antes mesmo da disponibilização de créditos orçamentários à universidade, já pode haver distorções no processo de elaboração da PLOA, devido a contingenciamentos de recursos e expectativas não atendidas pelo Governo Federal”. Além disso, o entrevistado E1 ressalta que, frequentemente, o governo retém os recursos durante grande parte do exercício, seja por um *déficit* de arrecadação ou por prioridades de governo, liberando-os apenas nos últimos meses. Desta maneira, todo o planejamento realizado no ano anterior, assim como as atividades de ensino, pesquisa e extensão da universidade durante o ano sofrem impactos, pois torna-se inviável uma aplicação eficiente de recursos em um período de conclusão de ano letivo.

Além disso, o entrevistado P1 apresenta outras questões externas à UNIPAMPA relacionadas às distorções entre despesas previstas e executadas. Dentre eles, está a necessidade de aperfeiçoamento do modelo orçamentário do Governo Federal e da sua legislação. O gestor cita, como exemplo, a Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964, que na sua opinião já deveria ter sido totalmente reformulada. Ele conclui: “[...] este problema perpassa gestões [...] já é merecido um olhar das equipes técnicas do Governo Federal para esta questão” (P1).

Outro ponto indicado pelo entrevistado P1 como causa das distorções neste processo está relacionado à maneira como funciona o orçamento federal e os repasses às universidades. Ele considera que o governo trabalha sobre um “regime de caixa”, no qual são utilizados

recursos no esmo exercício ao qual foram auferidos, impossibilitando um planejamento de longo prazo. Complementando, o gestor P2 afirma que o período em que ocorre o exercício, o qual coincide com o ano civil (janeiro a dezembro), também não é o ideal, pois este período não está totalmente compatível com o fluxo das atividades acadêmicas, como ocorre em outros países.

Outra questão que emergiu durante as entrevistas está relacionada ao prazo de elaboração da PLOA e aos contingenciamentos. Para os entrevistados da área de planejamento, o prazo de elaboração é curto e dificulta uma previsão mais precisa dos valores. A respeito dos contingenciamentos, o entrevistado P1 afirmou que quando a PLOA é elaborada, toda a comunidade acadêmica deposita suas expectativas para o ano seguinte, porém os contingenciamentos causam prejuízo enorme ao desenvolvimento desse planejamento ocasionando um desvirtuamento do planejamento. Ressalta-se que esta foi uma dimensão recorrente, pois todos os entrevistados apontaram em algum ponto da entrevista este fator como uma das principais causas externas das distorções entre o planejamento orçamentário e a execução. De maneira geral, há um consenso entre os gestores de que não se tem a disponibilidade de recursos no momento exato da necessidade dos mesmos. Segundo o entrevistado P2, quando os contingenciamentos acabam, a universidade tem dificuldade em realizar a melhor alocação dos recursos, pois “[...] muitas vezes, os recursos são alocados de maneira pouco planejada, sob pena de serem perdidos”. Dessa forma, “são gerados os restos a pagar, que podem ser vistos como um indicador de ineficiência na gestão orçamentária” (P2). Sob outra perspectiva, o gestor P4 enfatiza que “a UNIPAMPA figura entre as universidades que mais executam o seu orçamento, porém esta execução é mais quantitativa do qualitativa [...]”.

Sobre os fatores internos apontados como possíveis causadores desta falta de eficiência no processo de planejamento orçamentário, o entrevistado E1 apontou as licitações mal elaboradas, já que constituem maior parte dos recursos discricionários das universidades em geral. Conforme o entrevistado, no caso de licitações de serviços terceirizados, ainda na fase de planejamento da contratação, é comum ocorrerem falhas, como “[...] estimativas de postos de trabalho imprecisas, estudos técnicos preliminares mal executados e uma gestão de recursos dos contratos mal executada pelos fiscais” (E1).

Seguindo, o entrevistado E3 mencionou a questão das obras na universidade, ao afirmar que “[...] no momento em que uma obra é concluída, novos custos são gerados

instantaneamente, como despesas com energia elétrica, manutenção e vigilância, impactando diretamente o planejamento orçamentário para outros contratos já vigentes”. Além disso, o entrevistado E2 atribui este problema à quantidade de *campi* da universidade, pois estes contratos costumam abranger todas as unidades espalhadas pelas dez cidades da UNIPAMPA, tornando o processo de planejamento ainda mais complexo.

Complementando, o entrevistado E4 comenta que esta estrutura esparsa da universidade faz com que estas distorções entre planejamento e execução se acentuem, pois “muitas vezes os *campi* se comportam como concorrentes na questão orçamentária [...] é como se houvessem 10 universidades diferentes [...]”. Além disso, o gestor citou a necessidade de qualificação dos servidores para realizarem atividades de planejamento e também a pouca comunicação/integração entre os setores. Porém, ele ressalta que essas falhas não recaem somente à gestão das unidades da universidade, mas também ao cenário político e econômico enfrentado nos últimos anos. A Tabela 4 sintetiza os fatores internos e externos.

Tabela 4 – Fatores causais das distorções entre planejamento e execução orçamentária segundo a perspectiva dos gestores entrevistados

Fatores externos	Fatores internos
- Contingenciamentos durante a elaboração da PLOA	- Pouco planejamento durante os processos licitatórios
- Contingenciamentos durante o exercício	
- Liberação de recursos orçamentários somente no final do exercício	- Imprecisão no cálculo de custos de manutenção em novas obras
- Legislação desatualizada	- Estrutura esparsa da universidade
- Recursos condicionados à arrecadação do mesmo exercício em que são utilizados	- Falta de coordenação entre as unidades
- Período do exercício incompatível com as atividades de ensino	- Pouca comunicação entre os setores
- Prazo de elaboração da PLOA	
- Indisponibilidade de recursos no momento da sua necessidade	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

Quando perguntados se o orçamento total do qual a universidade dispõe anualmente é suficiente para o cumprimento integral das suas obrigações, todos os participantes afirmaram

que os valores previstos na LOA para a UNIPAMPA são insuficientes, porém esta percepção está mais acentuada nos últimos anos e variou de acordo com o período de atuação do entrevistado na função.

De acordo com o entrevistado P1, o orçamento disponibilizado para a universidade não é suficiente, contudo nem sempre foi assim. Ele enfatizou o período de implantação da UNIPAMPA, quando “[...] a universidade dispunha de um orçamento abundante, sequer conseguíamos utilizar todo o recurso”. Atualmente, segundo relata o entrevistado P1, a universidade continua crescendo, mesmo que em ritmo mais lento do que nos seus primeiros anos, o que gera uma demanda constante de recursos para “manter a máquina”. Complementando, ele também enfatiza que “o governo está promovendo ações a fim de diminuir cada vez mais os gastos discricionários e o corte de verbas faz parte desses movimentos [...]” (P1).

Ao encontro desta visão, o gestor P2 ressaltou que durante os dois primeiros anos de sua atuação na universidade (2016 e 2017) o orçamento foi suficiente para o atendimento integral das obrigações, entretanto os valores têm sido insuficientes nos últimos dois exercícios (2018 e 2019). Além disso, enfatizou que a UNIPAMPA desenvolve projetos inovadores e premiados internacionalmente, como a luva para tradução de gestos da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) em 2018. Conforme o gestor, o orçamento poderia ser bem maior para possibilitar a execução de projetos como este, que trazem benefícios para a sociedade e para o serviço público como um todo. Outro exemplo de investimento, citado pelo entrevistado P2, é a implantação de usinas de energia solar fotovoltaica que, segundo o gestor, “[...] economizariam mais da metade dos recursos gastos com energia elétrica [...]. Estes investimentos em inovação e tecnologia geram retorno à sociedade e economia de recursos públicos no longo prazo”. Complementado, ele afirma que o aumento dos contingenciamentos de recursos irá inviabilizar estas iniciativas. Desta forma, o gestor P2 esclarece que chegar ao final do exercício com as contas em dia no não significa que a universidade teve um ano produtivo ou que ela cumpriu sua função social, pois “[...] muitos editais, viagens, apresentações de trabalho, projetos de pesquisa e eventos deixaram de ser atendidos ou tiveram dificuldade de execução por falta de orçamento” (P2). Neste sentido, o entrevistado enfatiza a ideia de que educação não pode ser vista como uma mera despesa, mas sim como um investimento, e afirma que “[...] chegar ao final do ano sem dívidas não é algo a ser

comemorado, como muitos pensam [...]. Devido à falta de investimentos, ficamos devendo para a comunidade nesses últimos dois anos” (P2).

Na visão do entrevistado E1, os valores orçamentários dos quais dispõe a universidade não são e jamais serão suficientes ao pleno desempenho das suas atividades, pois “[...] da maneira como a universidade foi criada, com 10 *campi* e pouco planejamento, gerou-se uma demanda infinita de recursos [...] deveria ter sido priorizada a consolidação das unidades e cursos ao invés da expansão desenfreada [...]”.

Por outro lado, o entrevistado E2 afirma que o orçamento não é suficiente porque não “evoluiu junto com a universidade”, já que os valores não foram reajustados de acordo com a expansão da universidade nos últimos anos. Para ele, o problema é que a universidade “[...] trabalha com o mesmo orçamento de 5 anos atrás [...] Os valores andam no sentido contrário ao desempenho das IFES” (E2).

Sobre esta questão, o gestor P4 destaca que os recursos de investimento sofreram uma queda brusca nos últimos anos e atribui esta situação a mudança de prioridades do governo. Segundo ele, “em exercícios anteriores, a UNIPAMPA recebia valores expressivos em recursos de investimento [...] por uma questão política, atualmente estes valores hoje são ínfimos [...]” (P4).

Neste sentido, segundo o gestor E4, “se não fossem os restos a pagar já teríamos interrompidos alguns serviços [...] se fôssemos contar somente com o orçamento do ano, com certeza não seria suficiente”. Complementando, ele afirma que a instituição utilizada os restos a pagar como uma garantia, embora o governo trabalhe para reduzi-los.

Com relação à eficiência do sistema orçamentário de repasses às universidades e quais medidas poderiam melhorar este processo, a maioria dos entrevistados afirmou que o sistema não é eficiente, sendo que apenas os entrevistados E1, E2 e E4 consideram que ele funciona de acordo com o esperado. Todavia, todos perceberam que houve uma diminuição gradativa na frequência desses repasses e identificaram, segundo suas percepções, problemas relacionados a esta situação.

O gestor P1 ressaltou que deveria existir uma garantia dos recursos no momento de sua necessidade, rompendo com o regime de caixa utilizado atualmente. Segundo ele, a incerteza sobre os repasses prejudica o funcionamento dos cursos, bem como o desempenho da missão institucional da UNIPAMPA, “sucateando” as estruturas físicas e deixando de promover diversos projetos de pesquisa.

Por outro lado, o gestor E1 relata que houve uma queda na frequência de envio de recursos financeiros a partir de 2013, demandando um planejamento maior por parte da universidade. Entretanto, segundo o entrevistado, por tratar-se de uma questão externa, a universidade deve adaptar-se a esse cenário e encontrar maneiras para “melhor gerir as externalidades”. Concluindo, ele ressalta que a gestão deve ter a visão e agir para mitigar os problemas durante este processo, citando como exemplo a valorização de setores importantes para a eficiência da universidade, como a Divisão de Serviços Terceirizados.

Como principais problemas apontados pelos entrevistados, estão o prejuízo ao desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão na universidade, bem como o funcionamento precário de obras e manutenções das instalações físicas. Além disso, segundo os gestores, outro problema causado pela baixa frequência dos repasses é o prejuízo às empresas prestadoras de serviços terceirizados à universidade, pois pode impactar negativamente na qualidade dos serviços prestados e gerar problemas sociais, uma vez que as empresas dependem destes recursos para realizar o pagamento de salários dos seus colaboradores. Segundo o gestor E3, “existe pouca transparência com relação a este cronograma de repasses [...] deveriam ser mais frequentes e sempre contemplar a totalidade do valor das despesas liquidadas [...]”.

Posteriormente, perguntou-se aos gestores como uma boa gestão orçamentária pode refletir diretamente em benefícios para a comunidade acadêmica. Neste sentido, todos os gestores acreditam que um bom desempenho da gestão orçamentária na UNIPAMPA gera impactos relevantes, diretos e indiretos. Na visão do gestor P1, por exemplo, uma boa gestão orçamentária aliada à disponibilidade de recursos pode contribuir para a economia dos gastos públicos, realizando investimentos em tecnologia de informação e infraestrutura para reduzir os custos de funcionamento da universidade.

Além disso, segundo o gestor E3, uma boa gestão orçamentária pode evitar o atraso no pagamento de determinadas obrigações, como serviços essenciais de fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água. Nestes casos, o atraso no pagamento pode gerar multas com valores muito significativos e, portanto, o desperdício de recursos que poderiam estar sendo aplicados em outras atividades.

Já o entrevistado E1 acredita que uma melhor alocação dos recursos pode ensejar um melhor atendimento de todas as demandas, como pagamento de bolsas aos alunos e a execução de projetos de pesquisa que podem gerar retorno à sociedade. Neste sentido, o gestor P2 ressalta a importância do atendimento das demandas para a manutenção da credibilidade dos editais da

universidade, pois a comunidade acadêmica teria a garantia de que os projetos desenvolvidos serão executados integralmente e dentro dos prazos estipulados.

O gestor P4 afirma que estes benefícios de uma adequada gestão orçamentária nem sempre são reconhecidos pela comunidade acadêmica, pois o seu produto nem sempre é associado ao trabalho da gestão. Ele comenta que “[...] quando a universidade conclui a obra de uma quadra poliesportiva, de uma sala nova ou adquire novos equipamentos, esta entrega só é possível graças à uma gestão orçamentária bem executada” (P4).

No que se refere aos processos que poderiam ser aperfeiçoados para apresentar melhores resultados no alinhamento entre a previsão das despesas e a sua execução, os entrevistados citaram um conjunto de ações internas que podem, segundo suas percepções, contribuir para um melhor desempenho da universidade nesta questão.

Para o entrevistado P1, E1 e P4, dentre estas ações está o investimento na capacitação de servidores que trabalham diretamente com o orçamento dentro de todas as unidades, não somente na Divisão de Orçamento.

Por outro lado, o entrevistado E1 afirma que é necessário avançar no desenvolvimento de uma gestão de riscos estruturada, a fim de estabelecer planos de contingência para os vários tipos de cenários possíveis. Ele afirma que “[...] a instituição deve estar preparada para os contingenciamentos para não ficar tão dependente de decisões superiores” (E1). Complementando, o gestor E1 defende que seja realizada uma análise mais profunda do histórico dos gastos, não somente do exercício anterior.

Além disso, os gestores P1, E1 e E2 destacaram a importância da Divisão de Serviços Terceirizados no processo de planejamento e execução das despesas pertinentes a este setor, visto que os serviços terceirizados representam valores muito expressivos dentro do orçamento da instituição. Há um consenso entre os entrevistados de que este setor é pouco valorizado, necessitando de ações de melhoria, como o aumento do número de servidores e o investimento na qualificação dos mesmos. Ainda, o entrevistado E2 salienta que é primordial melhorar as atividades de gestão de pessoas na universidade, desenvolvendo e utilizando o capital humano presente na instituição na solução destes problemas.

Já o entrevistado P2 enfatizou que a universidade precisa definir melhor as suas prioridades e estratégias, aprimorando o planejamento das políticas e dos gastos da instituição. Complementando, ele também citou a necessidade de melhorar a comunicação com a

comunidade acadêmica, para que todos fiquem cientes da situação orçamentária da UNIPAMPA.

Outras questões foram citadas pontualmente pelos entrevistados, como a importância do controle administrativo e da auditoria interna na otimização dos processos, o desenvolvimento de projetos de sustentabilidade e uma maior integração da gestão orçamentária com os processos licitatórios.

Quanto às alternativas para os problemas que foram apontados durante a entrevista, os entrevistados citaram diversas questões que deveriam ser estudadas. O entrevistado E1 citou a importância de uma evolução na gestão de pessoas da universidade, a fim de conhecer as competências dos seus servidores, melhorar a alocação dos mesmos e fortalecer os setores que movimentam os maiores percentuais do orçamento. Além disso, o entrevistado E1 propõe a criação de uma Pró-reitoria única, através da união da Pró-reitoria de Planejamento e da Pró-reitoria de Administração, a fim de promover um trabalho mais coordenado entre as atividades de planejamento e execução. Este modelo já é utilizado em outras universidades, como a UFRGS. Outra possibilidade, apontada pelo gestor E1, seria aumentar a eficiência da fiscalização dos contratos, através da qualificação dos fiscais. Além disso, ele também citou a revisão de contratos e a importância da existência de um setor de gestão de riscos bem estruturado.

Já o gestor P1 afirmou que “a universidade já deu alguns passos na direção correta, porém, ainda precisa aprimorar a sua eficiência”. Segundo o gestor, uma das alternativas neste sentido seria a reestruturação dos cursos que, na sua visão, possibilitaria uma maior eficiência na medida em que receberiam uma parcela maior de recursos. Ele ressalta que esta medida “[...] não seria fácil, demanda muito diálogo, mas devemos considerar esta alternativa sob pena de sofrermos uma intervenção direta do governo federal ou sermos obrigados a fechar cursos [...]” (P1). Outra alternativa apresentada pelo gestor P1 seria perfeição da matriz OCC, incluindo mais indicadores, como nível de governança e implantação de gestão de riscos na universidade. Seguindo, o gestor P1 destaca que a universidade deveria apropriar-se das demandas da sociedade, “[...] assim a sociedade veria a universidade como uma possível solução para os problemas [...] seríamos reconhecidos e teríamos apoio para lutar contra os contingenciamentos [...]”.

Na perspectiva do gestor E2, como alternativa aos problemas citados anteriormente, a instituição deveria dar mais importância ao seu Plano de Desenvolvimento Institucional pois,

de acordo com o gestor, atualmente ele é tratado como uma mera formalidade. Segundo o entrevistado E2, “[...] o PDI deveria ser melhor estruturado em termos de estratégia [...] as unidades não são cobradas em relação a sua aplicação”.

Por outro lado, o gestor E4 defendeu uma maior coordenação entre as ações dos setores, além do desenvolvimento de ações de capacitação para promover noções básicas de planejamento e orçamento aos servidores de todos os setores.

A partir disso é possível observar que o alinhamento entre a previsão e a execução orçamentária coloca-se como um desafio para a gestão. Foram apontados, pelos gestores das áreas analisadas, diversos motivos para a dificuldade de realização das despesas tais como foram previstas. Diversos fatores causais foram apontados: alguns deles externos e, portanto, alheios à ação da instituição, sendo de responsabilidade do governo central; e outros fatores internos, aos quais foram apresentadas alternativas pelos entrevistados (ver Tabela 3).

Tabela 5 – Síntese das alternativas apresentadas pelos gestores para corrigir o alinhamento entre as despesas previstas e executadas

Alternativas apresentadas pelos gestores
- Aprimorar a gestão de pessoas na universidade, mapeando as competências dos servidores
- Investimento em capacitação de servidores para trabalharem com demandas de orçamento
- Fusão de setores para possibilitar uma maior coordenação nas atividades de planejamento e execução
- Aprimorar a fiscalização de contratos terceirizados
- Revisão de contratos
- Estruturação de um setor de gestão de riscos
- Reestruturação de cursos
- Aperfeiçoamento da matriz OCC, através da inclusão de novos critérios
- Aprimorar a integração da atividade acadêmica com as demandas da sociedade
- Aprimorar a implantação do PDI

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

Fica evidente que um conjunto de fatores é necessário para que a universidade tenha um bom desempenho orçamentário. Dentre eles, está a valorização da educação pelo governo federal, uma vez que a tendência de encolhimento orçamentário e redução de investimentos sinaliza uma falta de interesse no desenvolvimento desta área e, assim, dificulta o andamento das atividades da universidade. Enquanto isso, uma série de ações internas devem ser tomadas

para lidar melhor com estas contingências e aprimorar a eficiência da aplicação dos recursos por parte da instituição, sejam elas ações de capacitação, conscientização ou profissionalização da gestão.

5.3 PROPOSTAS DE MELHORIA

Os resultados evidenciaram algumas situações a serem destacadas, caso do alinhamento orçamentário-financeiro das despesas da UNIPAMPA que apresentou distorções significativas durante o período analisado. Estas distorções ocorrem devido a fatores internos e externos, os quais foram apontados pelos gestores entrevistados e evidenciados ao longo do trabalho como causas para o problema discutido.

A partir disto, faz-se relevante apresentar propostas de melhoria para estas situações, a fim de mitigar os problemas referentes ao planejamento e a execução dos recursos. O Quadro 5 sintetiza as principais situações-problema encontradas bem como as propostas de melhoria para cada um dos referidos casos.

Quadro 5 – Situações-problema apontadas como causas das distorções no alinhamento orçamentário-financeiro da UNIPAMPA e propostas de melhoria

Situação-problema	Propostas
- Ineficiência no planejamento das despesas orçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliar a implantação de metas de planejamento por meio do aprimoramento e difusão do PDI; - Realizar levantamento de necessidades de capacitação para os servidores que trabalham com o planejamento orçamentário; - Realizar dimensionamento da força de trabalho, alocando servidores de maior conhecimento técnico nos setores onde são desenvolvidas as atividades de planejamento e execução das despesas.
- Falta de integração entre as áreas acadêmicas e administrativas	- Revisar o mapeamento de processos de maneira que sejam melhor difundidos nas unidades solicitantes (acadêmicas) quanto nas unidades executoras (administrativas);
- Falta de comunicação entre os setores de planejamento e execução orçamentária	- Avaliar a possibilidade de unificar a Pró-Reitoria de Administração e a Pró-Reitoria de Planejamento, bem como suas divisões.
- Estrutura fragmentada da UNIPAMPA	- Avaliar a implantação de uma nova metodologia de planejamento orçamentário

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um dos principais problemas identificados se refere a ineficiência no processo de previsão e planejamento das despesas, dado que as estimativas foram subestimadas ou superestimadas em grande parte dos exercícios e em diversas naturezas de despesa. Para atenuar

estas situações, sugere-se avaliar o estabelecimento de metas de planejamento orçamentário; medida que pode ser realizada por meio do aprimoramento e da difusão do Plano de Desenvolvimento Institucional. Neste documento podem ser estabelecidos os objetivos e as metas à gestão orçamentária da universidade, bem como as estratégias para alcançá-los. O PDI pode ser um excelente instrumento de gestão pública às IFES na busca da excelência em ensino, pesquisa e extensão.

Outra proposta para a melhoria da eficiência no planejamento das despesas seria realizar um levantamento de necessidade de capacitação dos servidores para realizarem a atividade de planejamento, orçamento e fiscalização de contratos públicos. A capacitação consiste em uma atividade voltada à mudança de desempenho e o aprimoramento de atividades necessárias em uma determinada tarefa. Já o levantamento de necessidades de capacitação consiste em uma etapa de diagnóstico, um estudo prévio que objetiva definir problemas, analisando o que deve ser treinado, para quem e para que a capacitação servirá (DONADIO, 1996).

Neste sentido, sugere-se também, realizar um dimensionamento da força de trabalho, a fim de estruturar melhor os setores, alocando os servidores com maior conhecimento técnico nos setores de planejamento e execução orçamentária. Para isso, pode-se levar em consideração a formação acadêmica dos servidores e eventuais cursos de formação complementar que possuam em seus currículos.

No dimensionamento da força de trabalho, deve-se considerar a situação atual do quadro de servidores conjuntamente com o investimento em infraestrutura, reestruturação de processos, novos modelos de gestão, bem como a qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos. Com isso, são considerados critérios de planejamento, alocação e movimentação interna de pessoas, bem como a quantidade de recursos humanos necessários.

No setor público, o objetivo de uma política de recursos humanos é alcançar o perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação de forma motivada e eficiente, em um modelo de gestão que vise o alcance de resultados e o atendimento satisfatórios ao cidadão em um cenário de restrição orçamentária (GAIDZINSKI, 1998; DUTRA, 2002; MARCONI, 2004; CHIAVENATO, 2006).

Os trabalhos sobre dimensionamento do quadro de pessoal têm evidenciado uma evolução mais acentuada na implementação de modelos à área da saúde. Já no contexto das IFES, o dimensionamento está presente de maneira ampla na política de recursos humanos, principalmente em função da Lei n. 11.091/05, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Cargos

Técnico-Administrativos em Educação e o Decreto n. 5.825/06, que estabelece as diretrizes à elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (BRASIL, 2005; 2006).

Outro fator identificado que contribui para a falta de alinhamento orçamentário-financeiro na UNIPAMPA está na falta de integração entre as áreas acadêmicas e administrativas. Este problema, em grande medida, ocorre por que ambas as áreas trabalham em momentos distintos dentro do processo de planejamento e execução de despesas. Enquanto a primeira atua mais diretamente com a atividade fim da instituição, fornecendo informações sobre a necessidade de serviços e fiscalizando a execução dos mesmos, a segunda atua na execução das despesas e trâmites inerentes ao processo. Neste sentido, sugere-se aprimorar a estruturação e o mapeamento de processos para que as atividades possuam um fluxo definido e difundido dentro da instituição.

O mapeamento de processos pode ser definido como uma ferramenta de controle e acompanhamento dos processos organizacionais, desenhando, executando e monitorando a melhoria dos processos (CUNHA, 2012). Embora a instituição já possua alguns manuais e mapas de processos, estes ainda apresentam oportunidades de melhorias, pois não são atualizados com frequência e também não são amplamente difundidos entre os servidores de todas as unidades.

Ainda, identificou-se também que há falhas na comunicação dos setores encarregados pelo planejamento e pela execução orçamentária dentro da universidade. A fim de atenuar esta dificuldade, a instituição pode analisar modelos de estrutura organizacional, avaliando a possibilidade de unir PROAD e a PROPLAN. Desta forma, seria possível que as equipes trabalhassem em conjunto, a fim de tornarem-se mais coesas no desenvolvimento das atividades de planejamento e execução das despesas.

Por fim, os resultados apontam que a estrutura *multicampi* também contribui para a falta de alinhamento orçamentário-financeiro das despesas, uma vez que esta característica eleva a demanda de recursos para obras e manutenção das dez unidades da instituição. Além de tornar o processo de planejamento mais complexo, já que os gestores precisam levar em consideração as demandas específicas e diferentes padrões de gastos de cada *campus*. Neste sentido, recomenda-se avaliar a implantação de uma nova metodologia de planejamento orçamentário, que leve em consideração as peculiaridades de cada unidade.

Além destes, outros fatores, de origem externa, foram apontados pelos gestores como causas de desalinhamento orçamentário-financeiro das principais despesas da UNIPAMPA. Por tratarem-se de questões administrativas e estruturais relacionadas ao Governo Federal, não cabe a universidade realizar ações internas para solucionar estes problemas, embora tenha que continuamente reestruturar-se para minimizar tais problemas. Além disso, registra-se a necessidade de aprimoramento do processo de alocação de distribuição de recursos às universidades (matriz orçamentária OCC), além de ajustes nos cronogramas e legislações do orçamento público.

6 CONCLUSÕES

O trabalho propôs-se, por meio de uma abordagem quantitativa-qualitativa, analisar o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, entre 2008 a 2018, período correspondente a sua implantação. Este estudo foi estruturado a partir do reconhecimento da importância do planejamento orçamentário para a gestão da instituição, especialmente em um período de dificuldades às universidades federais, as quais tem passado constantemente por restrição de recursos.

Para isso, foi realizada análise das informações orçamentárias da instituição, sendo verificada a evolução do orçamento total e das Naturezas de Despesa mais representativas, considerando os Grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. Além disso, foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com oito gestores e ex-gestores das áreas de planejamento (PROPLAN) e execução (PROAD) orçamentária da universidade.

Amplamente, observou-se significativas distorções no chamado alinhamento orçamentário-financeiro das despesas da UNIPAMPA, tanto para o grupo de Outras Despesas Correntes quanto para o grupo de Investimentos. O primeiro grupo apresentou maiores variações de alinhamento nos exercícios de 2008 a 2011 e maior uniformidade no período posterior (2012 a 2018), sendo que seu menor valor de execução ocorreu no primeiro ano de fundação da UNIPAMPA (2008), quando apenas 21,76% das despesas previstas foram pagas, indicando que a universidade encontrou dificuldades na gestão desses recursos, pois não havia um padrão de execução de despesas estabelecido. Já o alinhamento do segundo grupo comportou-se de maneira mais instável, com média de execução pouco superior a 30% dos valores orçados.

Durante a análise das Naturezas de Despesa do grupo de Outras Despesas Correntes, destacaram-se as despesas com Locação de Mão-de-Obra, que representaram 20,47% das despesas médias do referido grupo. Estas despesas contemplam de serviços prestados por pessoas jurídicas, tais como vigilância e limpeza, sendo muito relevantes, portanto, para a manutenção das atividades da instituição. O menor nível de alinhamento foi verificado em 2011, quando 62,94% das despesas alocadas em Dotação Inicial foram realizadas, resultado que aponta falhas no processo de planejamento. Todavia, estas são despesas sujeitas a ajustes de acordo com a demanda de serviços, o que dificulta a precisão no seu planejamento.

Por outro lado, dentro do grupo de Investimentos, destacam-se as despesas com Obras e Instalações, as quais representaram 57,19% das despesas médias do grupo. Estas despesas contemplam projetos, obras e instalações incorporáveis, sendo, portanto, de grande relevância à instituição, decorrente da grande demanda de infraestrutura para a construção de seus dez *campi* durante a sua primeira década de criação.

Tais distorções foram analisadas e ratificadas pela análise primária (entrevistas realizadas), possibilitando identificar fatores externos e internos que contribuem para o problema estudado. Dentre as causas internas, destacaram-se a ineficiência dos processos de previsão de despesas, a falta de coordenação entre as áreas acadêmicas e administrativas, a falta de comunicação entre os setores de planejamento e execução orçamentária e a estrutura *multicampi* da universidade.

Quanto aos fatores externos, destacaram-se os contingenciamentos durante o exercício e durante a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), sobremaneira, dos últimos anos; a liberação de recursos em momentos inoportunos; a falta de atualização da legislação que rege o planejamento e orçamento dos órgãos públicos; o período de exercício incompatível com as atividades de ensino; e a duração do prazo de elaboração da LOA.

A partir desses resultados, pode-se concluir que existe necessidade e espaço para melhorias no alinhamento orçamentário-financeiro das principais despesas da UNIPAMPA, uma vez que estas distorções dificultam o adequado desempenho das atividades da instituição e podem refletir diretamente na comunidade acadêmica. Este fato merece atenção dos gestores da universidade e ressalta a importância de ações internas de melhoria contínuas. De igual forma, é de extrema necessidade que o Governo Federal adote política clara às universidades públicas, pois diversas dificuldades apontadas referem-se a problemas de competência dos órgãos superiores.

Ainda, faz-se relevante destacar que a universidade pública constitui uma ferramenta de transformação social e de desenvolvimento econômico para o país e, para cumprir adequadamente a esta finalidade, é imprescindível que exista uma gestão orçamentária mais eficiente por parte das IFES, além de políticas públicas do Governo Federal que visem o desenvolvimento e a valorização da educação.

Cabe salientar que o estudo sobre a eficiência dos gastos públicos nas universidades federais possui literatura reduzida e recente, tanto em evidências como em metodologias, o que se constituiu na principal dificuldade para o desenvolvimento do estudo. Assim sendo, propõe-

se que novos estudos sejam realizados em outras Instituições Federais de Ensino Superior, com a finalidade verificar se as dificuldades enfrentadas no processo de planejamento e execução orçamentária das despesas são similares ou se são situações pontuais. Além disso, também se sugere a implantação de um modelo estruturado de planejamento de despesas em universidades federais públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. **O orçamento público como instrumento de ação governamental**: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, jan./fev., 2015.

ANDRADE, N. A. (Org.). **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAÚJO, A. M. C. **Gerenciamento de riscos em contratos de obras públicas – estudo de caso**: serviços de reforma em imóveis funcionais. 2012. 181 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)–Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

ASSIS, L. G. B. **Processo Legislativo e Orçamento Público**: a função de controle do Parlamento. 2009. 299 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. 2009.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. Desaceleração recente da economia. In: Centro de Debates de Políticas Públicas. **Sob a luz do sol**: uma agenda para o Brasil. São Paulo: CDDP, 2014. cap. 2, p. 15-30.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. Curitiba: IBPEX, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de abr. 2018.

_____. **Decreto n. 5.825**, de 7 de janeiro de 2015. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Presidência da República, Brasília, DF, 29 jun. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5825.htm>. Acesso em: 13 de out. 2019.

_____. **Decreto n. 8.389**, de 7 de janeiro de 2015. Dispões sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2015. Presidência da República, Brasília, DF, 7 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8389.htm>. Acesso em: 13 de abr. 2018.

_____. **Decreto n. 9.235**, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Presidência da República, Brasília, DF, 15 dez. 2017. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107>. Acesso em: 13 de out. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 de ago. 2018.

_____. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 de jun. 2018.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 02 de dez. 2019.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. **Lei n. 11.091**, de 12 de janeiro de 2005. Dispões sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 12 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Lei n. 11.640**, de 11 de janeiro de 2008. Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 11 jan. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Brasília: MP, SOF, 2019. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Instruções para elaboração de planos de desenvolvimento institucional**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2013. Seção 1, p. 9-10.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **SIAFI – Manual Web**. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2010. Brasília, 2009.

BRYMAN, A. The nature of quantitative research. In: BRYMAN, A. (Ed.). **Quantity and quality in social research**. London: Unwin Hyman, 1988a.

_____. The debate about quantitative and qualitative research. In: BRYMAN, A. (Ed.). **Quantity and quality in social research**. London: Unwin Hyman, 1988b.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. **Planning and Budgeting in Poor Countries**. 6. ed. New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers Boston, 2003.

CAMPOS, I. M. B. M. **Gasto público com as Universidades Federais: uma análise do processo decisório no MEC – 1995-2010**. 2015. 171 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação)–Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARVALHO, D. **Orçamento e Contabilidade Pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAYMAZ, E.; AKYON, F. V.; ERENEL, F. **An exploratory research on strategic planning in public institutions: Turkish prime ministry disaster and emergency management presidency case**. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, pp. 189-195. 2013.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos: o capital humano das organizações**. São Paulo: Atlas, 2006.

CHIZZOTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 12. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 219-261.

COUTINHO, C. P. **Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Atmed, 2010.

CUNHA, A. U. N. **Mapeamento de processos organizacionais na UnB: caso Centro de Documentação da UnB - CEDOC**. 2012. 66 f., il. Monografia (Especialização em Gestão Universitária)–Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DIEHL, C. A. **Controle estratégico de custos: um modelo referencial avançado**. Florianópolis: UFSC, Tese de Doutorado. 2004.

DONADIO, M. **Treinamento e desenvolvimento total: ensinando as empresas a aprender**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

DUARTE, T. A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). **CIES e-WORKING PAPER**, n. 60, 2009.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas: modelos, processo, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2002.

EADIE, D. C. **Putting a powerful tool to practical use: the application of strategic planning in the public sector**. *Public Administration Review*, 2. ed. p. 447-452, 1983.

FERREIRA, D. Q. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contabilidade Vista & Revista**, v.14, n. 3, p. 65-85, mai., 2009.

FERREIRA; F. B.; DIEHL, C. A. Orçamento empresarial e suas relações com o planejamento estratégico. **Pensar Contábil**, v. 14, n. 54, p. 48-57, mai./ago., 2012.

FERREIRA, S. C. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior: uma visão do grau de engessamento dos orçamentos das Universidades Federais**. 2013. 69 p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia: Gestão Econômica de Finanças Públicas)–Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTES FILHO, J. R.; NAVES, G. G. **A contribuição do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para a promoção da accountability horizontal: a percepção dos usuários**. *Brazilian Business Review*, v.11, n. 61, p. 1-28, 2014.

FUNDAÇÃO Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). **Portal institucional da UNIPAMPA**. 2018. Disponível em: < <http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/>>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Relatório de Gestão**. 2008. Bagé: UNIPAMPA, 2009.

_____. **Relatório de Gestão**. 2010. Bagé: UNIPAMPA, 2011.

_____. **Relatório de Gestão**. 2015. Bagé: UNIPAMPA, 2016.

_____. **Relatório de Gestão**. 2019. Bagé: UNIPAMPA, 2020.

GAIDZINSKI, R. R. **O dimensionamento de pessoal de enfermagem em instituições hospitalares**. 1998. Tese (Livre-Docência)–Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1998.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Rio de Janeiro: Vozes, cap. 3, p. 64-89. 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, J. A. V. **Eficiência do gasto público em educação superior: um estudo sobre as Universidades Federais do estado de minas gerais**. 2016. 75 p. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública)–PROFIAP, Florestal, MG, 2016.

GROSCHUPF, S. L. B. **O orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná**. 2015. 124 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública)–Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

LIMA, W. E. R. **Análise da configuração da execução dos recursos orçamentários da Fundação Joaquim Nabuco durante o PPA 2008-2011**. 2013. 94 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste)–Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

LINDOSO, G. C. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização: um estudo na Universidade Federal do Amazonas**. 2016. 71 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)–Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

MAIA, W. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

MARCONI, N. Gestão de recursos humanos nas organizações sociais. IN: **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2004, Madrid. Anais del IX Congreso del CLAD, 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILIONI, K. C.; BEHR, A.; GOULARTE, J. F. L. Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 164-188, Edição Especial, dez., 2015. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<http://https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2015v8n4p164/30869>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning** – reconceiving roles for planning, plans, planners. New York: The Free Press, 1994.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, p. 229-270, vol. 1, 2006.

PEDERIVA, J. H. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998. P. 17-39

PEREIRA, S. C. S. O planejamento estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das organizações militares prestadoras de serviço. IN: **XI Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2006, Ciudad de Guatemala. Anais DEL XI Congresso del CLAD, 2006.

PEREIRA, P.; VARELA, P. S. Controle social do orçamento-programa: um enfoque à administração pública municipal. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 11, n. 3, p. 42-57, abr., 2009.

PERES, L. B.; GOMES, N. B. **Contabilidade orçamentária: manual da gestão governamental**. 1. reimp. Goiânia: UCG, 2005.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das Universidades Federais brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

REIS, H. C.; MACHADO JÚNIOR, J. T. **A lei 4.320 comentada: e a lei de responsabilidade fiscal**. 34. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2012

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RING, P. S.; PERRY, J. L. **Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints.** *Academy of Management Review*, 10, pp. 276-286, 1985.

RODRIGUES, S. M. **Alinhamento percebido entre planejamento estratégico e execução orçamentária.** 2015. 97 p. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento Público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo da adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, 2013, p.813-827.

SALDANHA, C. **Introdução à gestão pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SALDANHA, L. K. L **Sistema Universidade Aberta do Brasil: uma avaliação da educação a distância da Universidade Federal de Santa Maria baseada em indicadores de eficiência.** 2018. 221 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.

SALKIC, I. **Impact of strategic planning on management of public organizations in Bosnia Herzegovina: Interdisciplinary description of complex systems,** 2014.

SANTO, S. P. E. **Gestão orçamentária: uma análise da configuração dos recursos executados na subfunção ensino superior em uma instituição federal de ensino.** 2011. 144 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SANTOS, F. S. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior: um estudo da Universidade de Brasília – UnB.** 2013. 69p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia: Gestão Econômica de Finanças Públicas)–Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. **O PDI como referente para avaliação de instituições de educação superior: lições de uma experiência.** Ensaio, p. 149-168, 2005.

SERTEK, P.; GUINDANI, R. A.; MARTINS, T. **Administração e planejamento estratégico.** 2. ed. Curitiba: IBPEX, 2009.

SHIM, J. K.; SIEGEL, J. G. **Budgeting basics and beyond.** New Jersey: John Wiley & Sons, 2009.

SILVA, A. P. **Eficiência dos gastos nas Universidades Federais brasileiras: uma proposta para a Universidade Federal de Goiás.** 2018. 102 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

SLACK, N.; BRANDON-JONES, A.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SOBOTTKA, E. A.; SAAVEDRA, G. A.; ROSA, V. Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual. In: STRECK, D. R.; EGGERT, E.; SOBOTTKA, E. A. (orgs.). *Dizer a sua palavra: educação cidadã; pesquisa participante; orçamento público*. Pelotas: Seiva Publicações, 2005. P. 55-84.

SUZART, J. A. S. Avaliando o Nível de Transparência Fiscal dos Processos Orçamentários Públicos Nacionais. **REUNA**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 93-106, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. de Crísthian Matheus Herrera. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAMBONI, L. B. **Orçamento como instrumento de planejamento e controle nas organizações brasileiras**. 2010. 26 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Faculdade de Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO

Entrevista nº: ____ Data da entrevista: ____/____/____

Função do entrevistado: _____

Tempo de atuação na função: _____

Formação acadêmica: _____

Roteiro para as entrevistas com os Pró-Reitores de Planejamento da antigos e atuais da UNIPAMPA:

- a) Identificação do pesquisador;
- b) Motivação do contato;
- c) Garantia do sigilo (o profissional é informado a respeito da confidencialidade da pesquisa e que as informações prestadas serão mantidas no anonimato);
- d) Informação sobre a gravação da entrevista, os riscos da pesquisa e sobre a não obrigatoriedade de responder a todas as perguntas;
- e) Concordância em participar da pesquisa (solicitação para que o profissional assine duas vias do TCLE no caso de estar de acordo com a participação da pesquisa, ficando de posse de uma das vias);
- f) Informar sobre os contatos do pesquisador responsável para eventuais dúvidas ou solicitação de retirada das informações da pesquisa;
- g) Conduzir a entrevista conforme segue:
 - 1) De que forma a instituição conduz o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual?
 - 2) Em sua opinião, quais as possíveis causas das distorções que ocorrem em determinadas rubricas entre os valores previstos e os executados?
 - 3) Na sua opinião, o orçamento total do qual a universidade dispõe anualmente é suficiente para o cumprimento integral das suas obrigações?
 - 4) Segundo a sua experiência, o sistema orçamentário de repasses às universidades é eficiente? De que forma o este processo poderia ser melhorado?

- 5) Em sua opinião, como uma boa gestão orçamentária pode refletir em benefícios para a comunidade acadêmica?
- 6) Quais processos você acredita que poderiam ser aperfeiçoados para apresentar melhores resultados no alinhamento entre recursos previstos e executados?
- 7) Quais alternativas você indicaria para as questões citadas anteriormente?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS PRÓ-REITORES DE ADMINISTRAÇÃO

Entrevista nº: ___ Data da entrevista: ___/___/___

Função do entrevistado: _____

Tempo de atuação na função: _____

Formação acadêmica: _____

Roteiro para as entrevistas com os Pró-Reitores de Administração antigos e atual da UNIPAMPA:

- a) Identificação do pesquisador;
- b) Motivação do contato;
- c) Garantia do sigilo (o profissional é informado a respeito da confidencialidade da pesquisa e que as informações prestadas serão mantidas no anonimato);
- d) Informação sobre a gravação da entrevista, os riscos da pesquisa e sobre a não obrigatoriedade de responder a todas as perguntas;
- e) Concordância em participar da pesquisa (solicitação para que o profissional assine duas vias do TCLE no caso de estar de acordo com a participação da pesquisa, ficando de posse de uma das vias);
- f) Informar sobre os contatos do pesquisador responsável para eventuais dúvidas ou solicitação de retirada das informações da pesquisa;
- g) Conduzir a entrevista conforme segue:
 - 1) De que forma a instituição conduz o processo de execução orçamentária?
 - 2) Em sua opinião, quais as possíveis causas das distorções que ocorrem em determinadas rubricas de despesa entre os gastos previstos e os executados?
 - 3) Na sua opinião, o orçamento total do qual a universidade dispõe anualmente é suficiente para o cumprimento integral das suas obrigações?
 - 4) Segundo a sua experiência, o sistema de repasses financeiros às universidades é eficiente? Qual é o principal problema enfrentado nesse sentido?

5) Em sua opinião, como uma boa execução orçamentária pode refletir em benefícios para a comunidade acadêmica?

6) Quais processos você acredita que poderiam ser aperfeiçoados para apresentar melhores resultados no alinhamento entre despesas previstas e executadas?

7) Quais alternativas você indicaria para as questões citadas anteriormente?

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: O ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO PERÍODO DE 2008-2018.

Pesquisadores responsáveis: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho e Renan Kaizer dos Santos Roscoff.

Instituição/Departamento: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH).

Telefone e endereço postal completo: (55) 3220-9316 – Avenida Roraima nº 1000, prédio 74B, sala 3253 - Cidade Universitária – UFSM.

Prezado (a) Senhor (a):

Você está sendo convidado (a) a participar desta entrevista de forma totalmente voluntária. Antes de concordar em participar desta pesquisa, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. Os pesquisadores deverão responder todas as suas dúvidas antes que você decida participar. Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

O objetivo deste estudo é analisar o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária na Universidade Federal do Pampa, considerando o período 2008-2018. Acreditamos que os resultados desta pesquisa permitirão verificar em quais áreas o processo de planejamento-execução orçamentária encontra maior desalinhamento, possibilitando uma visão mais detalhada destas situações, a fim de que possam ser revisadas e estabelecidas políticas de adequação, contribuindo à gestão pública, em especial à gestão universitária. Este diagnóstico possibilita uma melhor visualização da eficiência na gestão dos recursos públicos e no desempenho das diversas áreas da UNIPAMPA.

Para a sua participação, o pesquisador irá realizar uma entrevista semiestruturada através de roteiros pré-determinados, abordando o problema estudado. Esta entrevista será gravada e posteriormente servirá como base para a pesquisa.

Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto, eu, _____,
estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias,
ficando com a posse de uma delas.

_____, ____ de _____ de 2019.

Assinatura do voluntário

Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Pesquisador Coordenador

APÊNDICE D - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Título do estudo: O ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO PERÍODO DE 2008-2018.

Pesquisadores responsáveis: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho e Renan Kaizer dos Santos Roscoff.

Instituição/Departamento: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH).

Telefone e endereço postal completo: (55) 3220-9316 – Avenida Roraima nº 1000, prédio 74B, sala 3253 - Cidade Universitária – UFSM.

Os pesquisadores do presente trabalho se comprometem a preservar a confidencialidade dos dados dos participantes desta pesquisa, cujos dados serão coletados por meio de entrevistas, a serem aplicadas para os gestores (Pró-Reitores e Coordenadores) da Pró-Reitoria de Planejamento, Divisão de Orçamento, Pró-Reitoria de Administração e Coordenadoria de Contabilidade e Finanças. Concordam, ainda, que estas informações serão utilizadas única e exclusivamente para a execução do presente projeto.

As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP), situado na Avenida Roraima nº 1000, prédio 74B, sala 3253 – Cidade Universitária, UFSM, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Reisoli Bender Filho. Após este período os dados serão destruídos.

Santa Maria, 21 de agosto de 2019.

Reisoli Bender Filho

Pesquisador responsável