



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO

**ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA (UFBA)**

Salvador

2019

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO

**ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA (UFBA)**

Dissertação apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida

Salvador

2019

Escola de Administração - UFBA

L992 Lyrio Neto, Antonio Almeida.
Análise da gestão orçamentária na Universidade Federal da Bahia
(UFBA) / Antonio Almeida Lyrio Neto. – 2019.
83 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2019.

1. Universidade Federal da Bahia – Dotações e dispêndios – Previsão.
2. Finanças públicas – Planejamento – Avaliação. 3. Desenvolvimento
institucional. 4. Universidades e faculdades – Finanças públicas -
Administração. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.
II. Título.

CDD – 378.106

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO

**ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA BAHIA (UFBA)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia

Salvador, 07 de outubro de 2019

Banca Examinadora

Denise Ribeiro de Almeida – Orientadora _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Ana Rita Silva Sacramento _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Lídia Boaventura Pimenta _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado da Bahia

Dedico este trabalho a meu irmão Anilson Lyrio (in memoriam), pelo apoio e incentivo a mim sempre dados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado forças e direcionamento para concluir o trabalho e me ajudar a suportar as adversidades;

A minha mãe Maria da Paz por me ouvir, auxiliar e orientar em todos os momentos. Por me dar o suporte para eu concluir mais uma etapa na minha vida depois de todas as outras das quais já participou. Por todo o carinho, amor e atenção dedicados;

Aos meus irmãos, José, Luzinete, Luciene, pela colaboração ao ajudarem-me a vencer alguns obstáculos;

A Juliana Sapucaia, que deu conselhos que favoreceram a minha “desaceleração” e me ajudaram a contornar as dificuldades. Obrigada por todo o apoio, sem dúvida você foi uma grata surpresa nesses últimos anos;

Agradeço ao amigo Márlus Pinho e a Erich Augusto Sampaio pelo diálogo e amizade;

Agradeço aos amigos da Pró-reitoria de Ensino de Pós-Graduação da UFBA que sempre me apoiaram; e aos novos amigos do mestrado com quem dividi as aflições de uma agenda sobrecarregada de estudos e as alegrias de vencer cada uma delas;

À Prof.^a Iracy Alves pela paciência, compreensão e incentivo para cursar o mestrado;

A Anaélia de Almeida, Secretária Executiva do NPGA da UFBA, pelo incentivo e apoio para cursar o mestrado, encorajando-me em todos os momentos dessa jornada;

À Prof.^a Denise Ribeiro de Almeida, pelos ensinamentos e orientações nessa jornada acadêmica. Meu obrigado especial.

Agradeço a todos que, direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão de mais uma etapa na minha vida.

LYRIO NETO, Antonio Almeida. Análise da Gestão Orçamentária na Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2019. Orientadora: Denise Ribeiro de Almeida. 83 f. il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

O estudo parte da concepção de que o orçamento é um instrumento de planejamento e controle essencial para que os gestores aperfeiçoem as práticas de gestão utilizadas para minimizar entraves na aplicação eficiente dos recursos. Assim, investiga a composição, destinação e comportamento do modelo de gestão orçamentária da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2018, considerando-se o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários. Metodologicamente, a pesquisa é descritiva e qualitativa. Quanto aos meios, é documental e bibliográfica, complementada pela aplicação de entrevista semiestruturada com os gestores. As informações foram extraídas dos Relatórios de Gestão da Instituição de Ensino Superior pesquisada, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), além dos relatórios de execução do orçamento do órgão. Os resultados apontam que os gestores envolvidos no planejamento, execução e controle dos recursos possuem pouco conhecimento sobre orçamento; que os recursos disponibilizados não são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão e; que o regime de estabelecimento das cotas orçamentárias para as unidades acadêmicas gera assimetrias na disponibilização de recursos. A maioria dos entrevistados sinaliza a necessidade de reformulação do modelo da matriz orçamentária permitindo uma alocação de recursos mais equânime, atendendo às necessidades das unidades. Esta investigação, além de contribuir para outros estudos sobre a temática, provê elementos que demonstram, na percepção dos gestores, que o orçamento não é utilizado como instrumento de planejamento e controle para o desenvolvimento institucional. Como limitações da pesquisa menciona-se o número de entrevistados, em decorrência do delineamento amostral restrito aos gestores de unidades acadêmicas. Para futuras pesquisas, faz-se importante incluir os gestores das unidades administrativas e demais servidores que atuam no processo de planejamento, execução e controle do orçamento.

Palavras-chave: Orçamento público. Planejamento. Gestão orçamentária.

LYRIO NETO, Antonio Almeida. An analysis of the Budget Management in Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2019. Mentor: Denise Ribeiro de Almeida. 83 p. il. Dissertation (Management and Business Professional Masters) – Management and Business School, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

This study emerges from the concept that the budget is an essential planning and control instrument for the improvement of the management practices, aiming to reduce the problems on the application of funds. Considering this, there is an investigation of the composition, allocation and behavior of the budget management's model from Universidade Federal da Bahia (UFBA), in 2018, taking notice of the planning, execution and control of the budget's resources. Methodologically, the study is descriptive and qualitative. In terms of methods, it is documental and bibliographic, accompanied for the application of semistructured interviews with the managers. The data were extracted from UFBA's Management Reports, in the Institutional Development Plan (PDI), and also the budget's execution reports. The results show that the planning, execution and control managers don't have the proper expertise of the budgeting process; the available resources are not sufficient for maintaining and improving the activities of teaching, researching and extension and; the quotes regimen generates disparities on the resources provision. The majority of the interviewed signals the need of a reformulation of the matrix model allowing a fairest resources allocation, observing the necessities of the different units. This investigation, apart its contributions for future researches, helps to demonstrate, considering the managers point of view, that the budget is not being used as a planning and control instrument for the development of the organization. As limitations of the research, it is possible to mention the number of interviewed, considering the sample delineation to the managers of the academic units. It is important, for future researches, to include the managers of the management unit and the other servers that work on the process of budget's planning, execution and control.

Key-words: Public budget. Management. Budget management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Evolução histórica do orçamento na Inglaterra, França e EUA	20
Quadro 2 - Evolução histórica do orçamento no Brasil.....	22
Figura 1 - Princípios Orçamentários.....	27
Figura 2 - Processo Orçamentário	29
Figura 3 - Fases da despesa orçamentária	35
Figura 4 - Estrutura da execução orçamentária	47
Figura 5 - Processos Internos.....	50
Quadro 3 - Análise Comparativa	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Composição do Orçamento da UBFA no exercício 2018	51
Tabela 2 - Orçamento executado no exercício 2018	51
Tabela 3 - Distribuição interna dos recursos orçamentários no primeiro quadrimestre de 2018	54

LISTA DE SIGLAS

CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CONORF	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
CONSUNI	Conselho Universitário
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico de Orçamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAP	Novo Modelo de Administração Pública
OBZ	Orçamento de Base Zero
PDE	Plano de Desenvolvimento de Educação
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PRODEPE	Pró Reitoria de Desenvolvimento de pessoas
PROPG	Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
PPA	Plano Plurianual
RUF	Ranking Universitário Folha
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal
SIDOR-	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SISPLAM	Sistema de Plano de Metas SOF- Secretaria de Orçamento Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STN	Secretariado Tesouro Nacional

SUMAI	Superintendência de Meio Ambiente e Infraestrutura
SUPAD	Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UG	Unidade Gestora
UGR	Unidade Gestora Responsável
UNB	Universidade de Brasília
UO	Unidade Orçamentária
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ORÇAMENTO PÚBLICO: PROCESSO, EXECUÇÃO E CONTROLE.....	20
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, PRINCÍPIOS E CLASSIFICAÇÃO	23
2.2 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	29
2.3 EXECUÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	33
2.4 ORÇAMENTO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE.....	36
3 PERCURSO METODOLÓGICO	40
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	45
4.1 O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS.....	45
4.1.1 Estrutura organizacional e funcional do orçamento	45
4.1.2 Planejamento.....	48
4.1.3 Gestão Orçamentária	51
4.1.4 Modelo de Execução Orçamentária	55
4.1.5 Avaliação	58
4.2 AS PERCEPÇÕES DOS GESTORES	59
4.3A COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS.....	65
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	74
APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista Semiestruturada com Gestores das Unidades Acadêmicas e Administrativas	79
APÊNDICE B - Unidade Gestora Responsável	81
APÊNDICE C – Organograma da Universidade	83

1 INTRODUÇÃO

Os desafios enfrentados pelas organizações públicas, em geral, e pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em particular, têm crescido de forma exponencial, o que vem exigindo, cada vez mais, que se pense em metas e ações para o futuro. Percebendo-se as tarefas complexas e urgentes que se colocam no presente, é preciso, então, perquirir as tendências e os movimentos estruturais da economia, da sociedade, da cultura e da tecnologia para estabelecer metas e pensar em estratégias futuras.

Com tal contexto, uma tarefa dessa dimensão exige esforços coletivos, bem como o debate aberto e franco de novas ideias e proposições, sendo um dos principais desafios para os Estados a melhoria do desempenho de suas organizações, de modo a garantir a efetividade das políticas públicas e dos programas concebidos, em consonância com as missões institucionais e atendimento das demandas sociais.

Para Matias-Pereira (2008), fatores como a baixa qualidade de serviços públicos prestados, o alto nível das despesas públicas e a ineficiência e ineficácia da administração pública são vistos como o cerne dos problemas na esfera pública de diferentes países. Destaca-se ainda, que tais obstáculos variam segundo o regime político, as formações históricas específicas e as diferentes culturas.

Trazendo essa discussão para o caso brasileiro, Bergue (2011) sinaliza que o apadrinhamento, a barganha, a vassalagem e a centralização explicam malogros dos projetos de reforma administrativa no Brasil, além da influência negativa do formalismo, do patrimonialismo e do clientelismo. Historicamente, a administração pública brasileira, a exemplo da realidade vivenciada em outros países, ao longo dos anos, baseou-se em três modelos de gestão com distintas especificidades: o modelo patrimonial, o modelo burocrático e o modelo gerencial. Assim, o cenário econômico e político contemporâneo, diante da incerteza dos acontecimentos e dos cortes no orçamento das universidades, torna imprescindível que as IFES tenham um processo de gestão mais eficiente e eficaz.

Segundo Di Pietro (2018), o conceito de Administração Pública, tecnicamente, pode ser definido em dois sentidos: objetivo, material ou funcional e subjetivo, formal ou orgânico. Objetivamente, é a atividade desenvolvida pelo Estado para a consecução do bem coletivo. Em sentido subjetivo, é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas a quem a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Para Bergue (2011), é importante buscar traços diferenciais entre administração pública e organização pública, nem sempre claros, pois são conceitos distintos, embora não estanques. A administração pública tem o enfoque gerencial, mais orientado para a noção de administrar a coisa pública (processo), ao passo que a organização se aproxima do senso de instrumento (estrutura), sendo a maneira de se organizar, formal e informalmente, os indivíduos, respeitando alguns elementos, a exemplo da cultura, múltiplos objetivos, processos, recursos em geral, dentre outros.

Por sua vez, conforme, Matias-Pereira (2018), as organizações públicas podem ser sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos, sendo inseridas em e interagindo com seu ambiente, por meio de pessoas e tecnologias, trocas de informações e das estruturas organizacionais. Esse argumento é corroborado por Andrade (2002), ao asseverar que as universidades são organizações complexas, que possuem metas a cumprir, estratégias a formular e sistemas de planejamento a desenvolver, permeadas por um contexto cujas influências políticas determinam parte da distribuição dos recursos orçamentários e interferem nas relações de poder e nas tomadas de decisões.

Complementado tal visão, segundo Torres (2012), a peça orçamentária é fundamental para se compreender o funcionamento da administração pública. Ou seja, o orçamento surge como ferramenta de planejamento, controle e análise de desempenho, capaz de disponibilizar aos gestores uma base sólida de informações do processo de gestão. Assim, o orçamento busca otimizar recursos, quantificar o planejamento, analisar o desempenho e minimizar ou prevenir o risco, consolidando as informações de modo que essas venham auxiliar os gestores na tomada de decisão.

O orçamento das IFES é importante para a manutenção de suas atividades e investimentos em pesquisa, pois, como afirmam Borges e Araújo (2001), o fato de as IFES serem organizações voltadas à produção e transmissão de conhecimento configura um padrão peculiar para a estruturação de suas atividades, evitando que a universidade seja vista pela mesma ótica racionalista do mercado privado.

Destaca-se ainda, que a gestão universitária e seu processo de tomada de decisão são temas de discussões que vêm inserindo-se nos debates organizacionais, sobretudo no que se refere à aplicabilidade ou não dos princípios da administração em seu âmbito. Sob tal prisma, Libâneo (2013) pontua que a gestão universitária é a atividade pela qual articulam-se meios e procedimentos de forma a delinear a estrutura e o funcionamento da gestão, com a finalidade de alcançar os objetivos da organização, envolvendo os aspectos gerenciais e técnico-

administrativos. Outras características fundamentais corroboradas pelo autor é que deve ser buscada de forma crescente, uma gestão democrática e participativa, com alto grau de profissionalismo de todos na execução das tarefas de forma colaborativa e compartilhada com a finalidade do cumprimento das metas.

Especificamente em relação à Universidade Federal da Bahia (UFBA), aponta-se o seu reconhecimento nacional e internacional pela excelência dos seus cursos e da sua produção científica, bem como pelo impacto social das suas ações. Essa instituição foi a 15ª melhor entre 196 universidades brasileiras em 2017. Já em 2018 sua avaliação foi ainda superior, alcançando a 14ª posição no Ranking Universitário Folha (RUF). Nesse ano ela obteve 87,16 de nota total, ante 97,52 da 1ª colocada, a Universidade de São Paulo (USP).

O crescimento e o desenvolvimento da UFBA, nos últimos anos, têm sido notórios, especialmente no que concerne à ampliação da infraestrutura física da instituição e do quadro de servidores docentes e técnicos, bem como a criação de cursos de graduação e expansão da pós-graduação, provenientes da implementação do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI). Esse programa, fez parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sendo instituído em 2007, pelo Decreto Presidencial n. 6.096, de 24 de abril de 2017, sob o fundamento do relevante papel das universidades federais no desenvolvimento econômico e social do país. Dessa forma, uma gestão pública eficiente e eficaz é um dos grandes desafios dos seus gestores, sendo vital que os procedimentos estabeleçam conexões entre os objetivos dos planos, as escolhas orçamentárias e sua execução (REZENDE; CUNHA, 2005).

De acordo com Marinho e Façanha (1999), o orçamento para manutenção e investimento das IFES apresenta-se através de três fases distintas. Na primeira, o MEC estabelece “teto” global de recursos para o conjunto das IFES. Na segunda, o orçamento global é distribuído de acordo as diretrizes básicas e os critérios técnicos estabelecidos pelo modelo Andifes, definindo-se assim os orçamentos individuais. Na terceira fase, os orçamentos individuais são apresentados para as IFES, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa em suas respectivas ações, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte.

No entanto, o que se observa é que a descentralização dos recursos orçamentários, provenientes do Ministério da Educação (MEC), através da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe de uma margem muito pequena para serem aplicados livremente. Ou seja, a descentralização ocorre de maneira engessada, afinal, a União vincula as transferências a

determinados elementos de despesas, como folha de pagamento de pessoal, terceirização, água, energia e telefonia. Desse modo, tal descentralização se reflete em uma falta de autonomia para gastos ou uma estreita margem decisória dos dirigentes.

Faz-se necessário situar a discussão sobre a descentralização no marco de um processo que surgiu com a edição do Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, com foco na redução da rigidez do modelo burocrático implementado no governo de Getúlio Vargas, em 1936. Esse decreto constituiu-se em uma tentativa de adoção de um modelo gerencial na administração pública federal, fundamentada na descentralização político-administrativa. Para Bresser Pereira (1983), a adoção da descentralização contribuiu para a reorganização e delegação de autoridade para os gestores, com razoável grau de discricionariedade, iniciativa própria e compartilhamento de pensamentos com relação à tomada de decisões. No país, esse movimento ganhou força nos anos 1990, com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial.

Esse Novo Modelo de Administração Pública (NAP) permite liberdade aos gestores públicos para escolher os instrumentos mais adequados para a efetivação das metas, na perspectiva da produtividade, assim como fomento à criatividade e à inovação através da descentralização da tomada de decisão com responsabilização sobre essa. Sob tal cenário, a UFBA tem utilizado, como estratégia de gestão, a distribuição de recursos orçamentários para as unidades acadêmicas, baseada em fórmula cujos principais componentes relacionam-se às dimensões físicas das unidades, com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) reconhecendo como inadequada essa forma de descentralização. Assim, não há sentido em planejar a gestão orçamentária, sem o devido acompanhamento do progresso na direção das metas e dos objetivos incorporados ao PDI.

Tomando-se por base as concepções trazidas em Matias-Pereira (2017) acerca das relações existentes entre processo de planejamento e orçamento, considera-se como pressuposto da dissertação que a UFBA não utiliza o orçamento como um instrumento de planejamento e controle. Ressalta-se que a motivação do autor para aprofundar os estudos na área advém da sua experiência profissional, na Pró-reitoria de Ensino de Pós-Graduação (PROPG) como coordenador de fomento. Os trabalhos desenvolvidos em conjunto com os programas de pós-graduação da UFBA apontam à necessidade de buscar respostas às questões que, no bojo do processo da gestão orçamentária, causam rupturas entre o planejar e o executar.

Há diversos estudos já publicados sobre orçamento das IFES que devem merecer atenção por parte dos pesquisadores, muitos deles voltados para a questão de planejamento, gestão, financiamento público e execução orçamentária. No entanto, faltam estudos direcionados à identificação de problemas comuns detectados na distribuição dos recursos, assim como a identificação de modelos alternativos para melhoria dos processos internos. Da mesma forma como faltam estudos voltados para a produção nesta área, isto é, que focalizem aquilo que vem sendo produzido sobre orçamento como instrumento de planejamento e controle nas IFES.

A pergunta que motivou a investigação - **De que forma o orçamento é utilizado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional pelos gestores da UFBA?** - surge a partir de uma inquietação sobre como a pesquisa em orçamento público vem se desenvolvendo nas IFES. Assim, busca-se entender de que forma o orçamento é utilizado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional pelos gestores da UFBA. Buscou-se aprofundar o estudo do orçamento, procurando entender de que forma o orçamento é utilizado como instrumento de planejamento e controle, quais as suas concepções e qual sua sistemática. A partir desses estudos, surgiu a percepção de que o conhecimento necessário exigia uma aproximação mais incisiva do que aquela proporcionada por referências bibliográficas. Procurou-se a oportunidade de sistematizar os estudos e os resultados deles por meio de análise dos documentos institucionais e de entrevistas aos gestores, aos quais poderiam tornar mais sólida minha formação.

Para tanto, o objetivo geral dessa pesquisa é investigar a composição, a destinação e o comportamento do modelo de gestão orçamentária adotado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) no exercício financeiro de 2018, considerando-se o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários. A organização, motivada pelas mudanças ocorridas no ambiente externo, tem buscado, principalmente na busca para que o PDI de 2018-2022, atenda aos critérios que caracterizam uma instituição com excelência acadêmica associada à uma gestão institucional que aprimore o processo administrativo, visando tornar a organização mais eficiente no atendimento aos usuários do serviço público.

A pesquisa está delimitada ao ano de 2018, pois esse foi o exercício financeiro em que ocorreram eventos que influenciaram nas questões aqui tratadas. Podem-se destacar, como eventos importantes nesse ano, a eleição para reitor da UFBA, o contingenciamento de verbas para as instituições federais de ensino superior e as eleições para a Presidência da

República. Tal delimitação temporal não afasta a referência a eventos posteriores ou anteriores que contextualizem a análise em perspectiva histórica mais ampla.

Esta temática, analisada do ponto de vista sistêmico, pode contribuir para a identificação de oportunidades de melhorias da gestão orçamentária, a curto e médio prazo, que possam potencializar o estágio de desenvolvimento da gestão da UFBA. Ademais, para alcançar este escopo foram traçados os seguintes objetivos específicos para a pesquisa:

- i) Analisar as relações entre as diretrizes estratégicas da UFBA contidas no Plano de Desenvolvimento Institucional dos períodos 2012-2016 / 2018-2022 e seus processos de gestão orçamentária à luz dos documentos institucionais;
- ii) Analisar a percepção dos gestores acerca das relações entre o planejamento, a gestão e o controle orçamentário praticado na UFBA;
- iii) Comparar os resultados obtidos à luz da análise dos documentos com a percepção dos gestores sobre a gestão orçamentária da UFBA;
- iv) Propor mudanças que otimizem a gestão orçamentária na UFBA.

Justifica-se a realização desse estudo, tomando-se por princípio que o orçamento é um instrumento essencial para os gestores, por proporcionar uma base sólida de informações que os auxilia nas tomadas de decisões. Segundo Matias-Pereira (2017), trata-se de um ato que identifica os recursos que serão alocados, por meio de atividades e projetos, provenientes de um pacto especial entre o estado e o contribuinte, sob intermédio do legislativo, em prol de atingir os objetivos e as metas institucionais. Nessa perspectiva, o orçamento tem como premissa o aperfeiçoamento das políticas de gestão utilizadas, a fim de minimizar ou erradicar possíveis entraves na aplicação dos recursos.

Nos últimos anos, as IFES têm sofrido sucessivos contingenciamentos, cortes orçamentários e limitações de gastos, em naturezas de despesas específicas, por parte do governo federal. Essa restrição orçamentária, que acelera a discussão em torno da função do orçamento como instrumento de gestão no nível das organizações públicas, insere-se na agenda governamental. Segundo Beuren, Moura e Kloeppel (2013), aplicar as receitas de maneira eficiente significa analisá-las de modo racional, planejado e com qualidade.

Esta pesquisa possibilita que os gestores da UFBA analisem a relevância dos processos de planejamento e aplicação dos recursos orçamentários, bem como avaliar a (in)existência de práticas de monitoramento dos processos de execução, avaliação periódica e comparação entre os resultados aferidos e as metas propostas.

Espera-se, desse modo, contribuir para uma gestão voltada à promoção de ensino, pesquisa e extensão de excelência, apoiada na obtenção de informações planejadas e tempestivas das descentralizações de recursos orçamentários no financiamento da educação. Busca-se também sugerir boas práticas de gestão, que permitam produzir dados de qualidade para melhor gerir os recursos a serem aplicados nos projetos das instituições de ensino. Sendo assim, pode ainda contribuir cientificamente para o processo de reflexão sobre a necessidade de o planejamento estar em consonância com a gestão orçamentária, visando à eficiência da administração pública, além de poder ocasionar o desdobramento de novas pesquisas.

Essa pesquisa organiza-se em cinco capítulos que trabalham com os elementos que compõem o estudo acerca da gestão orçamentária. A presente introdução tem como objetivo descrever o contexto no qual a pesquisa se insere para caracterizar o problema e indicar o seu objetivo geral. Além disso, apresenta os objetivos específicos de forma pormenorizada, as ações que se pretende alcançar e estabelece relações com as particularidades relativas à temática trabalhada. O segundo capítulo contempla o referencial teórico e aborda a evolução histórica do orçamento público, seguida de discussões acerca dos seus fundamentos teóricos - conceitos, princípios e processos orçamentários-, bem como sua execução, controle e o processo de avaliação orçamentária. Na sequência tem-se o percurso metodológico, que evidencia o processo utilizado na construção da pesquisa. O quarto capítulo apresenta e discute os resultados das análises do modelo de gestão orçamentária da UFBA. Por fim, têm-se algumas considerações finais acerca dos achados da pesquisa, assim como são trazidas limitações do estudo e algumas sugestões de futuras pesquisas na área.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO: PROCESSO, EXECUÇÃO E CONTROLE.

Este capítulo apresenta a fundamentação teórica relativa ao objeto de pesquisa investigado, trazendo, inicialmente, breve panorama da evolução do orçamento público ao longo da história; seguido de algumas reflexões acerca dos fundamentos teóricos do orçamento público, com foco no processo, na execução, no controle e na avaliação orçamentária.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), a história da evolução do orçamento público está intrinsicamente ligada à evolução das instituições democráticas, à ampliação da complexidade da economia e aos avanços do conhecimento, especialmente nas áreas da Economia e da Administração. Sob tal prima, os países que mais se destacaram pelo desenvolvimento da técnica orçamentária foram a Inglaterra, a França e os Estados Unidos. Destacam ainda a presença de diversos fatores históricos que contribuíram para a evolução do orçamento público nesses países e, dada sua relevância, considera-se importante a apresentação de breve síntese de alguns desses principais aspectos, conforme trazido no quadro a seguir.

Quadro 1 - Evolução histórica do orçamento na Inglaterra, França e EUA

PAÍS	ANO	ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO
INGLATERRA	1215	Embrião do orçamento público – quando foi assinada e divulgada a Magna Carta pelo Rei João Sem Terra.
	1688	Revolução Gloriosa, que culminou com a <i>Bill of Rights</i> (Declaração dos Direitos) em 1689.
	1706	Resolução n.º 66, da Câmara dos Comuns – Executivo – responsabilidade pelas finanças do governo e parlamento – aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, inclusive exercer o controle da execução orçamentária.
	1787	Grandes avanços do orçamento público inglês foi a <i>Consolidated Fund Act</i> (Lei do Fundo Consolidado).
	1802	A contabilização dos fundos públicos e a publicação anual do relatório detalhado das finanças.
	1822	Redigido o primeiro orçamento público – Executivo passou a prestar contas ao Legislativo.
FRANÇA	1789	O surgimento da instituição orçamentária foi marcado pela Revolução Francesa. Restauração da Assembleia Nacional, que aprovou a Declaração dos Direitos do Homem.
	1815	Com a restauração, a Assembleia Nacional começou a participar do processo orçamentário, inicialmente, decretando a “Lei Financeira Anual”, sem controlar o detalhamento das dotações.
	1831	Parlamento assume o controle do orçamento.
	1800	Secretário do Tesouro Nacional incumbido de elaborar e apresentar ao Congresso um relatório financeiro com a previsão das receitas e despesas.
	1802	Câmara de Representantes institui a Comissão de Meios e Recursos que

PAÍS	ANO	ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO
EUA		passou a tratar dos assuntos de finanças do governo, estabelecendo um controle sobre a receita e as apropriações das despesas.
	1865	Comissão de Meios e Recursos perde a exclusividade sobre os créditos de despesas e novas comissões na Câmara dos Representantes e no Senado.
	1910	Diante da crise apresentada, em 1910, o presidente Taft institui a Comissão de Economia e Eficiência visando realizar estudo sobre o funcionamento da administração federal em prol de sua modernização.
	1919	Câmara dos representantes, através de uma comissão, apresenta uma nova proposta que estabelecia adoção do orçamento elaborado pelo executivo.
	1921	Proposta que estabelecia adoção do orçamento elaborado pelo executivo foi aprovada.
	1935	Modelo inovador surge com adoção das classificações orçamentárias por projetos e programas, proveniente da ação do Departamento de Agricultura e a Administração do Vale Tennessee.
	1949	Departamento da Marinha, vinculado à Secretaria de Defesa, aperfeiçoa a metodologia de elaboração do orçamento por programa, iniciada durante a Segunda Guerra Mundial.
	1950	Com a recomendação da Comissão Hoover, a Lei do Processo do Orçamento e da Contabilidade, é aprovada. Essa nova técnica ficou conhecida mais tarde como PPBS (<i>Planning, Programming and Budget System</i>) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento.
	1960	Orçamento Base Zero – OBZ.
	1965	Integração entre planejamento e orçamento vai se consolidando após análise dos resultados e novas recomendações da Comissão.
	1970	Órgãos federais são dispensados de utilizar esse método orçamentário, por recomendação do Presidente Richard Nixon.
	1974	Ampla reforma do processo orçamentário dos Estados Unidos ocorre com a aprovação da Lei de Orçamento e Retenção de Recurso do Congresso.
	1993	Congresso norte-americano ratifica seu interesse nas questões orçamentárias e no aperfeiçoamento da Administração Federal ao sancionar a Lei de Desempenho e Resultados do Governo.

Fonte: elaboração própria (2019) a partir de Giacomoni (2017).

Tomando-se por base Giacomoni (2017), é possível falar que, em síntese, a trajetória do orçamento na Inglaterra evidencia questões relevantes no avanço da sistemática orçamentária, a exemplo do estabelecimento da natureza técnica e jurídica do orçamento público. Por sua vez, o sistema orçamentário francês consolidou alguns princípios na elaboração do orçamento público, sendo ainda utilizado nos dias atuais. Já nos EUA, observa-se que as práticas e experiências no campo orçamentário foram inovadoras, apresentando contribuições relevantes ao associar orçamento e planejamento e ao produzir um conjunto de modelos e técnicas difundidas ao redor do mundo.

A fim de se fazer uma aproximação dessa discussão ao caso brasileiro, traz-se, em sequência, um quadro que demonstra a evolução do orçamento público no país ao longo dos anos, contemplando as suas diversas fases, do Brasil Colônia aos dias de hoje. Nessa sistematização, utilizou-se a base legal composta pelas diferentes constituições federais e

estaduais, bem como por algumas leis orgânicas dos municípios, tendo em vista que tais instrumentos contemplam dispositivos relativos ao orçamento público em cada um dos níveis da administração pública.

Quadro 2 - Evolução histórica do orçamento no Brasil

PAÍS	ANO	ASPECTOS RELEVANTES
BRASIL	1789	Inconfidência Mineira tentou conquistar a soberania, para o país usando como motivação o descontentamento em razão da cobrança de tributos da Coroa portuguesa.
	1808	Criam-se o Erário (o equivalente ao Tesouro Nacional instituído na Constituição Imperial) e o regime de contabilidade.
	1822/1824	Constituição Imperial, cria-se o parlamento e surgem as primeiras exigências para elaboração do orçamento formal, que atualmente desempenha controle das finanças públicas dos entes federativos.
	1830	Estudiosos passam a considerar o Decreto Legislativo de 1830, como primeiro orçamento a tratar da fixação das despesas municipais e provinciais e determinando a repartição das rendas entre os municípios e a fiscalização da alocação dos recursos.
	1891	Constituição Republicana, de 1891, modifica essas competências, cabendo ao Congresso Nacional a elaboração do orçamento e a tomada de contas com o auxílio do Tribunal de Contas (órgão auxiliar de controle), que foi instituído pelo poder executivo.
	1892	Lei n.º 30, de 08 de janeiro de 1892 estabelece responsabilidades do Presidente da República (a não apresentação da proposta de orçamento constituía crime contra as leis orçamentárias.).
	1922	Aprovado pelo Congresso o Código de Contabilidade da União.
	1934	Essa competência volta a ser do poder executivo, cabendo ao Legislativo a apreciação e julgamento das contas, com a possibilidade de propor emendas, ou seja, a elaboração da lei passa a ter coparticipação dos dois poderes.
	1937	Constituição Brasileira de 1937, outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas, apresenta modificações relevantes na elaboração da lei Orçamentária, incluindo um capítulo especial com seis artigos.
	1938	Criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que iniciou o planejamento orçamentário.
	1939	Transfere-se a autonomia dos Estados e Municípios para o Poder Executivo, que passa a nomear os governadores estaduais e esses a nomearem os prefeitos, conforme Decreto-lei n.º 1.202, de 08 de abril de 1939.
	1946	Constituição Federal de 1946, restabelece o processo de elaboração da Lei Orçamentária nos moldes da Constituição de 1934, consagrando como princípios básicos-unidade, universalidade, exclusividade e especialização-, além de instituir novas atribuições ao Tribunal de Contas.
	1964	O golpe militar, com reflexos no equilíbrio dos poderes, interfere no processo orçamentário. Um dos avanços no orçamento foi a Sanção da Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964, instituindo normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública para União, Estados, Municípios e Distrito Federal.
1967	Constituição de 1967 retira as prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive, emendas ao projeto de lei do orçamento. O orçamento-programa é regulamentado no Brasil pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de	

PAÍS	ANO	ASPECTOS RELEVANTES
		1967, consagrando a integração entre o planejamento e o orçamento público.
	1972	Decreto– Lei nº 71.353, de 09 de novembro de 1972, que instituiu o Sistema de Planejamento federal, consolidando o Orçamento Programa.
	1974	Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral institui a aplicação de códigos e estruturas para classificação funcional programática das despesas orçamentárias.
	1988	Constituição Federal de 1988 modificou substancialmente a instituição orçamentária vigente, ao associar planejamento e orçamento, instituindo o Plano Plurianual (PPA), abrangendo as despesas de capital e os programas de natureza programada, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Atual (LOA).
	1998	A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, inseriu o princípio da eficiência.
	2000	Aprovação da Lei Complementar nº101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Fonte: elaboração própria (2019), a partir de Bezerra Filho (2017) e Giacomoni (2017)

Assim, tomando-se por base essa evolução histórica, percebe-se que estudos na área de orçamento e da administração pública apresentaram ao mundo acadêmico e profissional propostas de técnicas orçamentárias que foram implementadas de acordo com os propósitos da organização, seja ela pública ou privada. Os quadros acima refletem os principais estágios da reforma orçamentária, tais como, orçamento-programa, orçamento clássico/tradicional, orçamento de desempenho/funcional, orçamento de base zero (OBZ) ou por estratégia, orçamento participativo e orçamento-incremental.

Vale ressaltar que, segundo o regime político de cada país, o orçamento também poderá ser classificado em: legislativo, executivo e misto. No Brasil, como afirmam Bezerra Filho (2017) e Giacomoni (2017), o orçamento é misto: a competência para elaboração das propostas e envio ao legislativo é privativa do poder executivo, competindo ao poder legislativo discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias e julgar as contas.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO, PRINCÍPIOS E CLASSIFICAÇÃO

O Orçamento Público, em sua concepção mais simples, envolve a previsão das receitas que devem ser arrecadadas ao longo do período de planejamento considerado, bem como a fixação das despesas que devem ser destinadas aos agentes executores de um determinado órgão. Bezerra Filho (2017) afirma que o orçamento é uma lei que, dentre outros aspectos, demonstra, em termos financeiros, a alocação dos recursos públicos, ou seja, é um documento

legal que contém a previsão de receitas e a fixação de despesas a serem realizadas por um governo em um determinado exercício financeiro, constituindo-se uma ferramenta da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal:

[...] onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais. (BEZERRA FILHO, 2012, p.5).

Na mesma linha, Baleeiro (2001) assevera que o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por certo período e em detalhes, a fixar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como, também, estimar receitas autorizadas em lei.

Complementando essas concepções mais amplas, a Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) estabelece que o sistema orçamentário brasileiro é compreendido sob três perspectivas: a jurídica, que consiste no caráter e força de lei, decorrente do processo legislativo para sua realização; a econômica, em que o orçamento público é visto como o instrumento por meio do qual o governo extrai recursos da sociedade e os aloca em áreas selecionadas, sendo assim um campo da política monetária, cambial e fiscal e a política, que é visto como o principal instrumento de intervenção estatal, ou seja, discutem-se as políticas públicas, implementando reformas do Estado e da administração pública, influenciando a gestão do orçamento e enfatizando-se o potencial do orçamento para propiciar maior vitalidade nas organizações governamentais e nas diferentes jurisdições do setor público.

Essas três dimensões demonstram que, em sentido amplo, o sistema orçamentário brasileiro é constituído não apenas de leis, mas de todo um arcabouço institucional composto de elementos diversos: agentes políticos e entidades do Executivo, Legislativo e Judiciário; das relações entre esses agentes e os cidadãos; e os preceitos formais e informais que disciplinam essas relações e norteiam o processo decisório em torno do orçamento público. Diante do exposto, o orçamento público é visto como um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas que, em decorrência de suas características teóricas, formais e históricas, possui grande impacto para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas.

Sobre tal questão, Rezende e Cunha (2005) afirmam que melhorar a qualidade da gestão é fundamental para alcançar os objetivos das políticas públicas e programas formulados pelo governo. Para tanto, explicam ser imprescindível a perspectiva de visão global por parte do governo, incluindo os diferentes atores desse processo, a fim de assegurar o funcionamento das organizações e o cumprimento de suas missões institucionais. Nesse contexto, o orçamento é fundamental para o governo, sendo um instrumento com “[...] enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto no nível macro, quanto no organizacional” (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 30).

Matias-Pereira (2012) complementa tal visão ao apontar que o orçamento é composto de três funções fundamentais – planejamento, gerência e controle –, sendo importante o equilíbrio entre as mesmas nos processos orçamentários. De forma similar, Rezende e Cunha (2005) destacam que a relação entre planejamento, orçamento e controle é fator preponderante para assegurar um bom desempenho dos entes públicos, sendo essas competências ainda pouco exploradas em seu potencial para o desempenho organizacional no setor público.

Ainda conforme Matias-Pereira (2012), os benefícios advindos do processo de planejamento na organização se tornam essenciais à administração pública, pois, implementar esse instrumento possibilita elevar a eficiência, eficácia e efetividade organizacional, na medida em que evita operações desordenadas, possibilitando aumentar a racionalidade das decisões e, com isso, favorecer o alcance dos objetivos organizacionais.

Sendo assim, o orçamento requer a discussão dos objetivos em todos os níveis hierárquicos da organização para gerar maior integração e comprometimento dos atores vinculados ao processo, por seu envolvimento direto com os resultados planejados. Para Matias-Pereira (2012), é fundamental que o orçamento seja bem acompanhado durante todo o processo, sendo preciso que, periodicamente, reavaliem-se os objetivos e metas institucionais. Ampliando tal visão, Paludo (2014) pontua que o orçamento é visto como o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das políticas públicas organizadas em programas, mediante quantificação das metas e alocação de recursos para as ações orçamentárias.

Sob uma visão mais técnica, Giacomoni (2017) afirma que a evolução do orçamento se divide nas fases tradicional e moderna. Na primeira, o orçamento é visto como instrumento disciplinador das finanças públicas, apresentado, em termos técnicos, em duas classificações possíveis: por unidades administrativas e por objeto ou item de despesa. A finalidade dessa fase é a de instrumentalizar o controle das despesas, confrontando despesas e receitas na

busca pelo equilíbrio financeiro, ao tempo em que se busca evitara expansão dos gastos, garantindo-se que os órgãos de representação estabeleçam um controle político sobre os executivos. Sob tal prisma, o autor ressalta que:

[...] no orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua 'neutralidade': o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos (GIACOMONI, 2017, p. 56).

Por sua vez, o orçamento moderno, que surge no fim do século XIX, ganha força quando as políticas intervencionistas do Estado de Keynes, já no século XX, levam-no a atuar como mediador das distorções do sistema econômico através do impulso a programas de desenvolvimento nacional. Tal mudança de foco ocorreu em função das novas necessidades que o orçamento passou a refletir, por conta da nova lógica de atuação do Estado. Assim, para Matias-Pereira (2012), a função principal do orçamento é a de instrumentalizar a administração pública, passando a expressar os objetivos, as metas e os meios das políticas públicas.

No Brasil, a idealização do orçamento moderno ainda está representada no orçamento-programa, determinado pela Lei nº 4.320/64 e regulamentado pelo Decreto nº 200/67. O orçamento-programa tem como principal característica a vinculação entre o planejamento, os objetivos e as metas que o governo pretende alcançar e pode ser considerado uma concepção gerencial de orçamento público. Paludo (2014) corrobora que a ênfase do orçamento-programa se concentra nos objetivos a realizar e na avaliação dos resultados (eficácia e efetividade).

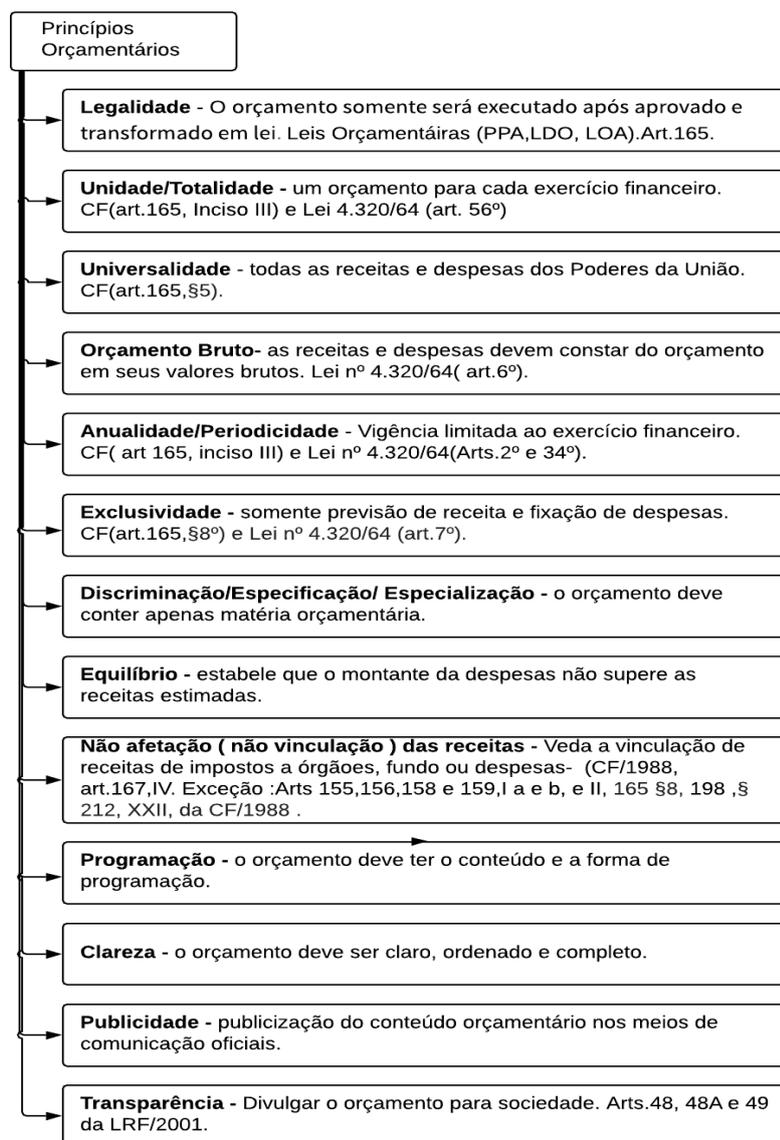
Giacomoni (2017) explica ainda que a ênfase nas realizações não se constituía novidade à época, pois já era defendida pelos reformistas americanos do início do século. A originalidade do orçamento-programa reside em sua organicidade derivada da articulação entre seus componentes, tornando-o vantajoso em relação ao tradicional. Por sua vez, Bezerra-Filho (2017) defende que o orçamento-programa deve avaliar durante o período, ou no final do exercício, se os produtos das ações governamentais contemplaram metas, objetivos e diretrizes estabelecidas previamente, tomando por base os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, em síntese, considera-se que o orçamento-programa estabelece os propósitos, as metas e os objetivos governamentais, estruturados em planos e programas para os quais a administração solicita os recursos necessários. Além disso, identifica os custos dos programas

propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho executado dentro de cada programa.

Para Bezerra-Filho (2017), Giacomoni (2017) e Matias-Pereira (2012), na elaboração do orçamento público devem ser obedecidos os princípios orçamentários vistos como linhas norteadoras a serem observadas na concepção e execução da lei orçamentária. Esses princípios foram fundamentais, essencialmente, na fase em que os orçamentos possuíam grande conotação jurídica, e alguns deles foram incorporados na legislação vigente, como Constituição Federal de 1988, Lei 4.320/64 e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Destaca-se que esse leque de princípios orçamentários, a seguir apresentado, são os de maior representatividade.

Figura 1 - Princípios Orçamentários



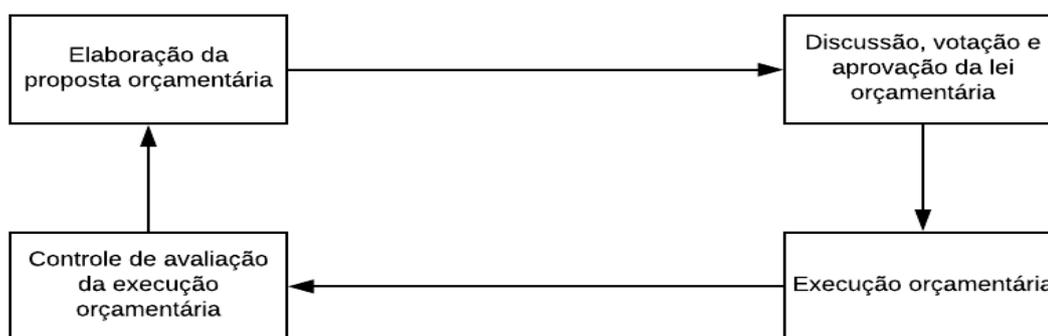
Fonte: elaboração própria (2019), a partir de Bezerra Filho (2017) e Giacconi (2017)

Tais princípios visam aumentar a consistência e estabilidade do sistema orçamentário e constituem os pilares que devem orientá-lo. Além disso, são impositivos no orçamento público, apesar de não terem caráter absoluto por apresentarem exceções.

2.2 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A Carta Magna de 1988, no Título IV, Capítulo II das Finanças Públicas, reservou uma seção ao orçamento. O art. 165, incisos I, II e III, prevê a edição de três leis orçamentárias: i) a que institui o Plano Plurianual (PPA); ii) a que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iii) a que aprova a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis têm vigência temporária e o encaminhamento do projeto de lei cabe ao Poder Executivo. O processo orçamentário no Brasil é representado pela Figura 2, a qual, segundo Giacomoni (2012), identifica as principais fases do processo, que também é chamado de ciclo orçamentário.

Figura 2 - Processo Orçamentário



Fonte: Giacomoni (2017, p.227)

Sendo assim, o processo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, tendo rito próprio de elaboração, aprovação, execução e controle pelos poderes legislativos e executivos. Compreender esses ritos é o primeiro passo para a participação da sociedade no processo decisório, fortalecendo, assim, o exercício do controle social na aplicação dos recursos públicos. Paludo (2014), por sua vez, sinaliza que o processo orçamentário é constituído de quatro fases: a elaboração; a votação e aprovação; a execução orçamentária/financeira; e o controle e avaliação.

Preliminarmente é conveniente ressaltar que o processo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Esse último, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia-se em 01 de janeiro e se encerra em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL,

1964). Por outro lado, o ciclo orçamentário ultrapassa esse período, iniciando-se com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e pelo encerramento com controle.

Essas leis são elaboradas pelo Poder Executivo de todas as esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e posteriormente encaminhadas à apreciação e aprovação do Poder Legislativo correspondente ao ente federativo. A iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária é competência privativa do Chefe do Executivo e deve ser exercida a cada ano, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

De acordo a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o PPA é uma lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, bem como relaciona todos os investimentos que tenham prazo de execução superior a um ano. Sua tramitação deverá ocorrer até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo – ou conforme estabeleça a Constituição de cada Estado e a Lei Orgânica do Município –, para a análise do legislativo, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, que acontece em 22 de dezembro.

O planejamento governamental consiste em avaliar as condições prévias e dimensionar o atual problema, através de conhecimentos científicos e metodológicos, com a proposição de orientar as políticas públicas. Segundo Paludo (2014), o PPA representa o planejamento estratégico do governo federal, sendo um instrumento desse planejamento, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas com a finalidade de implemento e gestão das políticas públicas. Nessa linha de argumentação, Kohama (2016) reforça que o plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo para atingir objetivos e metas fixados para um período de quatro anos. Ou seja, o PPA pode ser considerado como o planejamento estratégico de médio prazo da administração pública que norteia a elaboração dos demais planos e programas de governo, dentre eles a LDO e a LOA. Sendo assim, corresponde à síntese dos esforços de planejamento da administração pública (GIACOMONI, 2017).

Já a LDO é responsável por definir as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da LOA, dispor as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras e oficiais do estado. A LDO deve ser elaborada

e enviada anualmente pelo presidente da república ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano e devolvida para sanção até o dia 17 de julho.

Para Paludo (2014), a LDO é o instrumento norteador para LOA, na medida em que seleciona os programas contemplados no PPA que terão prioridades na programação e execução do orçamento anual subsequente. É importante destacar que essas prioridades não são absolutas, visto que existem outras despesas prioritárias, como: obrigações constitucionais e legais; manutenção e funcionamento dos órgãos/entidades; programa de aceleração de crescimento; programa de superação de pobreza; e as demais despesas contempladas pela LDO. Portanto, trata-se de um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA.

Giacomoni (2017) afirma ainda que a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inovou ao estabelecer as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conferindo relevantes atribuições à LDO, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, visando ao cumprimento de metas fiscais e do resultado primário e nominal; limitação dos gastos com pessoal; programação financeira e cronograma de execução mensal; normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados; limites de dívidas sobre o uso da reserva de contingência; concessão ou ampliação de incentivo ou de benefício de natureza tributária e a inclusão de anexos de metas fiscais e riscos fiscais. Por sua vez, segundo Toledo Jr e Rossi (2005, p. 42): “No contexto desenhado pela LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é, de longe, o meio mais importante de planejar a contenção do déficit e da dívida. Grande parte das inovações tem previsão nesse instrumento orçamentário”.

No tocante à LOA, aponta-se ser a lei que estabelece, discriminadamente, a previsão das receitas e despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração, demonstrando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Caso o Executivo não envie a LOA à apreciação do Legislativo no prazo legal podem ocorrer duas situações: i) a proposta orçamentária ser elaborada por uma Comissão de Orçamento; ou ii) ser tomado como proposta o orçamento do ano em curso. Sobre esse processo, Paludo (2014. p.53) leciona que:

A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento que operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla, conforme selecionado pela LDO, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações [...] no curto prazo. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas.

Ao Poder Legislativo cabe apreciar e propor emendas ao projeto de lei orçamentária mediante estudos e análises e discussões e consultas, inclusive solicitando informações e participando de audiências com especialistas, a fim de elucidar possíveis dúvidas sobre o tema em apreciação. O poder de modificar essas propostas, no entanto, não acontece sem restrições. As emendas ao orçamento são subordinadas a normas rígidas, quanto ao seu conteúdo e objetivos, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, pela LRF e pela Lei nº 4.320/64. As emendas são também objeto de regulação feita por resoluções do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o art. 166, § 3º e 4º, da Constituição Federal de 1988, traz algumas restrições para as emendas parlamentares, estabelecendo que é possível emenda parlamentar aos projetos de leis orçamentárias, desde que: (i) compatibilizem-se com o PPA e a LDO; (ii) indiquem a fonte de custeio; (iii) os recursos decorram de redução de despesa, salvo despesas com pessoal, serviços da dívida e transferências constitucionais; (iv) corrijam erros ou omissões. As emendas também não podem ser constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas e nem contrariar normas regimentais adotadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

É importante destacar que, mesmo após o trabalho dos parlamentares para inserirem emendas aos projetos de leis orçamentárias, é possível haver veto pelo Chefe do Executivo, ou ainda, mesmo que sejam sancionadas e constem na aprovação do texto final do orçamento, podem ser contingenciadas. Nesse último caso, é possível que as emendas aprovadas no Congresso não sejam efetivadas, uma vez que as despesas contidas na peça orçamentária não vinculam o governante à sua execução, possuindo natureza de mera autorização.

Como pontua Giacomoni (2017, p. 87), “a linguagem orçamentária é essencialmente contábil”. Assim, com a finalidade de tornar possível um melhor entendimento de todos os números que fazem parte do orçamento, a técnica orçamentária classificou as receitas e despesas de forma específica. Na seção I, Norma Geral, são detalhadas as classificações da despesa orçamentária conforme estabelece a Lei nº4.320/64 e suas alterações, a saber: i) institucional; ii) funcional; iii) por programas e iv) segundo a natureza.

Ainda conforme a última legislação mencionada, a classificação da despesa dar-se-á por categoria econômica, grupos, modalidades de aplicação e elementos. Por meio dessa informação, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou a classificação completa da despesa para atender à lei. A natureza da despesa é composta por oito dígitos. O primeiro dígito representa a categoria econômica; o segundo, o grupo de natureza da despesa; o terceiro e o quarto dígitos representam a modalidade de aplicação; o quinto e o sexto, o elemento de

despesa; e o sétimo e o oitavo dígitos representam o desdobramento facultativo do elemento de despesa, também chamado de subelemento (BRASIL, 2018).

A receita será classificada nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital, de acordo com a Lei nº 4.320/64, Art. 11 (BRASIL, 1964). O segundo critério classificatório da natureza são as origens de receitas que são provenientes do desdobramento da categoria econômica e têm a finalidade de estimar o orçamento e acompanhar, durante a execução orçamentária, o comportamento da arrecadação (GIACOMONI, 2017, p. 147).

2.3 EXECUÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária é uma das fases do processo orçamentário, que consiste em programar e realizar despesas, levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos do plano de governo. Giacomoni (2017) descreve como aspectos relevantes para a execução orçamentária: detalhamento do orçamento, registro do crédito e dotações e programa de desembolso, bem como, a fase de licitação, os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento) e a possibilidade de retificação do orçamento no momento da sua implementação. Destaca-se que a execução se dá no exercício financeiro, que coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro), anualidade comum a todos os países, embora muitos adotem outros meses de início e fim da execução para atender as peculiaridades locais.

Nos termos da Lei Federal nº 4.320/64 (Arts. 47 a 50), do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Art. 7º), e da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Art. 8º), a programação de desembolso orçamentária está relacionada com os pagamentos de despesas que visam à execução orçamentária. Tal programação deve ser entendida como o mecanismo responsável por assegurar, mensalmente, às unidades orçamentárias, o montante de recursos financeiros necessários e suficientes para a execução do programa anual de trabalho, além de manter, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir, ao mínimo, eventuais insuficiências de tesouraria.

Numa perspectiva estrita, a programação orçamentária se limita ao cumprimento do que preceitua o Art. 8º da LRF: após 30 dias da aprovação da LOA, o Poder Executivo

elaborará a programação financeira e cronograma de desembolso mensal, tendo por objetivo assegurar que as metas fiscais previstas pela LDO sejam atingidas.

Através de uma análise conjunta da Lei nº 4.320/64 e da LRF, observa-se que, além do objetivo primordial da elaboração dos cronogramas de desembolso, qual seja, organização da previsão de saída de recursos do tesouro, podem ser enumerados outros três objetivos relevantes, cujas funções não devem ser negligenciadas: i) prevenir déficits futuros, através de ações capazes de impedir o acúmulo de restos a pagar e o ajuste de compromissos que poderiam comprometer receitas futuras; ii) fixar fluxo de caixa e ajuste na execução do orçamento; e iii) fixar limites para os saques perante a cota única do tesouro.

Na Constituição Federal de 1988, consolidou-se, na Administração Pública, a primazia pelos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, podendo ser constatados com a consagração de diversos princípios implícitos e expressos, notadamente no Art. 37 do texto constitucional (BRASIL,1988). Com os avanços na administração pública, adveio a Lei nº 8.666/93, regulamentando o Art.37, inciso XXI instituindo normas para as licitações e contratos e estabelecendo que seus serviços, suas obras, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Assim, compreende-se que a licitação se constitui no instrumento que o Poder Público dispõe para selecionar e avaliar comparativamente, as propostas dos participantes do certame, visando julgá-los e declarar como vencedora a oferta que lhe seja mais vantajosa, configurando pressupostos necessários para a contratação. A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, de maneira a assegurar a todos os concorrentes a igualdade de condições e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Para Matias-Pereira (2018), o sistema de licitações é um instrumento essencial da Administração Pública, direta e indireta, visando proporcionar reestruturações, preocupando-se com os custos envolvidos nas contratações públicas. Essas contratações, de acordo com a sistemática legal, podem ser realizadas por meio de licitação, nas modalidades de concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A legislação também prevê e define os princípios para a contratação por meio de dispensa e inexigibilidade, a chamada contratação direta. No orçamento brasileiro, as ações que integram os programas orçamentários delimitam quais despesas podem ser executadas em cada parcela do orçamento.

De acordo com a Lei 4.320/64, a execução dessas despesas deve ocorrer em três fases; o empenho, a liquidação e o pagamento.

Figura 3 - Fases da despesa orçamentária



Fonte: elaboração própria (2019), a partir de Bezerra Filho (2017) e Giacomoni (2017)

O próprio instrumento legal, em seu Art. 58, estabelece que o empenho de despesa é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. É vedada pela lei a realização de qualquer despesa pública sem prévio empenho (BRASIL, 1964). Já a segunda fase da despesa pública, a liquidação, representa a verificação do direito adquirido pelo credor após a comprovação do fornecimento do material ou da prestação do serviço. A última fase da despesa, o pagamento, representa a transferência para o fornecedor dos recursos financeiros como forma de pagamento pelo material fornecido ou serviço prestado. Giacomoni (2017) destaca que o pagamento é processado em duas fases distintas: a emissão de ordem de pagamento derivado do processo de liquidação e posteriormente o efetivo pagamento pela tesouraria.

Após a execução, o orçamento público passa a ser objeto do controle e avaliação, etapas que consistem na verificação do cumprimento do orçamento sob o ponto de vista legal e do cumprimento dos programas de trabalho. Com tal foco, a Lei 4.320/64 estabelece dois sistemas de controle da execução orçamentária: interno e externo e a Constituição Federal de 1988 amplia seu sentido (BRASIL, 1988), estabelecendo no caput do seu Art. 70 que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Essa fase do orçamento público foi inovada pela Lei Complementar nº 101/2000, que introduziu um novo padrão de gestão fiscal, mediante ações que previnam e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade como premissas básicas.

2.4 ORÇAMENTO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE

A administração de organizações públicas necessita de um adequado planejamento, que pode ocorrer de forma semelhante ao que se dá no ambiente privado, embora se deva respeitar peculiaridades do setor público, já que a perspectiva financeira não é o seu objetivo final. Sendo assim, ao se falar de planejamento no âmbito governamental, deve-se ter em mente que esse processo possui todas as etapas que um processo dessa natureza deve ter: objetivos alinhados com as políticas, metas e princípios, meios de realização e meios de avaliação e controle, proporcionando benefícios à sociedade.

Para Oliveira (1999), o planejamento é uma atividade complexa - decorrente do desenvolvimento de vários atos administrativos - que permite avaliar os dados e informações futuras resultantes de decisões atuais. Nesse contexto, o processo de análise e processamento produz elementos que vão de fato fornecer subsídios para tomadas de decisões de maneira coerente, eficiente e eficaz. Desse modo, é possível antever problemas e melhorar ações que estejam vigentes, buscando racionalidade das decisões e, com isso, aumentando as possibilidades de alcance dos objetivos organizacionais.

Na mesma linha, Paulo e Procopiuck (2014, p.14) lecionam que o planejamento “é um processo de análise e decisão racional que antecede e acompanha a ação da organização à procura da solução dos problemas, com vistas a aproveitar a oportunidade com eficiência, eficácia e constância”. Santos (2012) ressalta que o planejamento é um relevante instrumento, porém não soluciona todos os problemas com os quais a organização se defronta. Com isso, é necessário que haja ações coordenadas, integradas e orientadas para tornar realidade o objetivo final originalmente traçado. Ainda para esse autor, um bom

processo de planejamento ajuda a organização não somente a se antecipar às mudanças, como a ter melhor coordenação de seus esforços e um preparo mais eficaz para lidar com eventos inesperados.

O orçamento, como instrumento de planejamento e de controle, apresenta-se como técnica capaz de orientar os diversos aspectos da gestão, bem como a sua relação com os custos da organização, permitindo que o gestor possa reavaliar, periodicamente, os objetivos e fins do governo (MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 301). Assim, o orçamento é um instrumento fundamental para os gestores, pela possibilidade de ter seus projetos e atividades financiados.

Rezende e Cunha (2005) destacam que os processos de planejamento e orçamento são determinantes para assegurar o bom desempenho, tanto na perspectiva do ambiente interno, ou seja, em uma dada organização pública, quanto em relação à inserção no processo orçamentário do governo como um todo. Para eles, a tradicional relação entre planejamento, orçamento e controle ainda é pouco explorada no setor público, e nessa perspectiva, preconizam que:

O desempenho das organizações governamentais está condicionado ao desenvolvimento de três competências fundamentais: i) alta capacidade de planejamento; ii) qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários; iii) alta capacidade de monitoramento e avaliação dos programas e ações (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 122).

Sob este prisma, o orçamento deve se fortalecer como instrumento de planejamento nas organizações governamentais, sendo implementado através da gestão. Sem essa relação estrutural, o planejamento se torna uma peça de ficção e é impossível utilizar seus benefícios para gerenciar políticas públicas, em especial o desenvolvimento de sistemas de avaliação e controle. Especificamente sobre o planejamento governamental, Matias-Pereira (2012) e Kanaane; Keppke; Aldarvis; Silva (2010) afirmam que, além de ser um instrumento de ação pública, apresenta-se ancorado em inovações significativas introduzidas pela Constituição, destacando-se, dentre elas, a instituição do PPA, bem como da LDO e a LOA. Essas três leis que regem o ciclo orçamentário – estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas – estabelecem um sistema integrado de planejamento e orçamento.

Sendo assim, o planejamento associado ao orçamento é, no contexto atual das instituições, uma imposição constitucional. Logo, mostra-se imperioso salientar que ao tratar sobre planejamento, um elemento essencial é o orçamento. Para Giacomoni (2017), o orçamento deve ser entendido como parte de um sistema maior composto por planos e

programas, com o propósito de ser um instrumento de controle, sendo considerado fator fundamental para a execução do que foi planejado.

Com o propósito de nortear a administração pública, fazendo com que os gestores planejem suas ações para além de sua gestão, e também com a finalidade de dar continuidade às políticas públicas iniciadas em gestões anteriores, o PDI representa para as IFES o mais importante instrumento norteador das metas e ações a serem executadas. Ele contempla parte essencial do planejamento institucional, consistindo em um documento em que se definem a missão da instituição e as estratégias para atingir suas metas e objetivos (BRASIL, 2007).

Desse modo, o PDI é um instrumento de planejamento e gestão das instituições públicas e privadas de ensino, instituído pelo Decreto 3.860/2001, contemplando o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações dos IES destinados a organizar e viabilizar as ações, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos elencados. Por meio deste Decreto é declarado um conjunto de atividades da instituição para um período de cinco anos, observando a coerência e articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e os aspectos financeiros e orçamentários. Contudo, vale destacar que o Decreto Federal nº. 3.860/2001 foi revogado pelo Decreto Federal nº. 5.773/06, e posteriormente foi substituído pelo Decreto Federal nº. 9.235/17 (em vigor) que trata do 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 (BRASIL, 2001, 2006, 2017).

Na perspectiva de que não se pode discorrer sobre planejamento sem se explorar os aspectos relativos ao controle, considera-se importante a apresentação da visão de Santos (2012) ao apontar que o controle mensura os resultados, proporcionando o acompanhamento e a análise da realização de fatos e permitindo ajustes com a finalidade de se obter resultados satisfatórios. Para Oliveira (1999) o controle pode ser definido como a ação necessária para assegurar a realização dos objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos. As atividades de controle envolvem o monitoramento e avaliação para assegurar que os objetivos sejam alcançados. O propósito do controle é dar ciência se as metas planejadas pela organização estão sendo atingidas e tomar medidas corretivas para aperfeiçoar os processos se necessário.

Segundo Matias-Pereira (2017), a Lei Federal nº 4.320/1964 teve um papel relevante no regramento das atividades orçamentárias e financeiras no país por normatizar a estrutura do controle da execução orçamentária. Tal dispositivo constitucional foi fortalecido, com a edição da LRF, que introduziu no arcabouço legal vigente das finanças públicas um novo

disciplinamento, objetivando garantir a previsibilidade e o controle da ação do Estado sob o aspecto fiscal. Assim, busca-se que a instabilidade e o descontrole das contas públicas não venham a prejudicar a atividade econômica e o contexto social.

Nota-se que o controle exercido no âmbito da Administração Pública é amplo, abarcando vários aspectos e métodos. Torres (2012) afirma que, em relação ao momento que é exercido, o controle apresenta-se sob três modalidades: prévio, concomitante e posteriori à execução da despesa pública. Quanto à forma, divide-se em instrumentos de fiscalização e monitoramento tradicional/institucional (que pode ser interno ou externo, de acordo com o poder que exerce) e o controle social, ou seja, cada cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar da gestão e de exercer o controle do gasto público.

Sendo assim, é fundamental que o orçamento público seja não apenas uma peça contábil-financeira, mas também um instrumento de controle, fiscalização e monitoramento por parte da sociedade e dos órgãos internos e externos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Nessa perspectiva, a LRF traz em seu bojo um conjunto de normas de finanças públicas que corrobora a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. No capítulo a seguir, apresenta-se o detalhamento do percurso metodológico adotado na construção da dissertação.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa científica constitui uma oportunidade de construção de novos conhecimentos a serem socializados e utilizados nos seus diversos aspectos sociais, políticos, econômicos e educacionais. Assim, para a realização desse trabalho elegeu-se como locus da pesquisa a UFBA, criada pela Carta Régia de fundação do Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, firmada pelo Príncipe Regente D. João, em 18 de fevereiro de 1808; instituída pelo Decreto-Lei nº 9.155, de 8 de abril de 1946; reestruturada pelo Decreto nº 62.241, de 8 de fevereiro de 1968, como uma autarquia com autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira, nos termos da lei e do presente Estatuto (UFBA 2010).

Com base na definição do locus e buscando atender ao objetivo do estudo, necessário se fez proceder a um recorte geográfico, selecionando-se o campus de Salvador, tanto tendo em vista que as principais decisões de planejamento e orçamento da Universidade estão situadas nesta cidade, como em razão de se garantir maior exequibilidade à pesquisa.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que teve por intuito explorar com acuidade as dimensões contextuais, consensuais, divergentes envolvidas na concepção orçamentária e na alocação dos recursos a serem executados pela UFBA. O cenário foi analisado do ponto de vista dos atores envolvidos, utilizando-se de entrevistas com os gestores, documentos institucionais sob a perspectiva de conhecer a realidade a partir de quem lida diretamente com o planejamento, execução e o controle dos recursos orçamentários. Afinal, o cerne dos estudos qualitativos é buscar informações referentes à situação investigada, recolhendo evidências no ambiente onde o problema é vivenciado a fim de interpretá-lo e analisá-lo (GIBBS 2008; FLICK 2009; CRESWELL, 2010). Detalhando tal concepção, Flick (2004) explica que na pesquisa qualitativa os objetos são estudados em sua complexidade e totalidade, não sendo observados apenas como variáveis.

Ao discutir as características da pesquisa qualitativa, Creswel (2010) destaca que, nesse tipo de pesquisa, o ambiente natural é a fonte direta de dados, o pesquisador o principal instrumento e os dados coletados são predominantemente descritivos. Outrossim, o autor destaca que a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto, ou

seja, o interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar “como” ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Quanto ao nível, a investigação pode ser classificada como descritiva, pois analisa informações acerca do comportamento institucional, ao tempo em que tenta estabelecer uma relação entre o planejamento e a gestão do orçamento da UFBA. Segundo Gil (2017) tais pesquisas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis, assim como para Vergara (2000) esse tipo de pesquisa expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza.

A pesquisa valeu-se de diferentes meios para obter os dados necessários com vistas a atingir o objetivo geral definido. Esta pesquisa, tomando-se por base o preconizado por Vergara (2000) e Gil (2002), foi desenvolvida a partir da coleta de dados primários e secundários. Os dados primários decorrem da atitude do pesquisador em coletar dados por meio de instrumentos de coleta por ele elaborados com o uso de seus próprios instrumentos e experiência, já os dados secundários são obtidos a partir de documentos produzidos por outros (MARCONI e LAKATOS, 2010). As fontes primárias consistiram nas entrevistas realizadas com gestores das unidades acadêmicas; por sua vez, como dados secundários usaram-se documentos institucionais e a legislação.

Na primeira etapa fez-se uma pesquisa bibliográfica vista, conforme Vergara (2000) e Gil (2002), como uma pesquisa sobre o tema com o propósito de se buscar material publicado em meios digitais e físicos diversos. Usaram-se dados disponibilizados no portal SciELO, nos portais de periódicos da Universidade Federal de Santa Catarina e da UFBA, para o período 2018-2019, utilizando os descritores: orçamento público, execução orçamentária, gestão orçamentária pública e planejamento público. Nesse trabalho, o foco da pesquisa bibliográfica foi contextualizar o orçamento público como instrumento de planejamento e controle.

Na segunda etapa realizou-se uma pesquisa documental, conceituada por Chizzotti (2005) como a reunião de conhecimentos produzidos, a opção por instrumentos relevantes à análise de um problema importante e atual, sem necessariamente percorrer caminhos já trilhados e questões resolvidas. Desse modo, selecionaram-se alguns documentos institucionais (Estatuto e Regimento da UFBA e Relatório de Gestão 2018), bem como parte da legislação em vigor (Decreto lei nº 200/67 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

providências e; a Lei nº 4320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

Em se tratando de produtos e resultados, foi imperioso, incluir os Planos de Desenvolvimento Institucional de 2012-2016 e de 2018-2022 no rol dos documentos a serem analisados. As informações foram extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do Relatório de Gestão, de 2018, tendo por premissa que esse instrumento tem por finalidade alargar o horizonte das políticas públicas e focar nos resultados desejados.

Os dados orçamentários, organizados em planilhas, foram extraídos do Tesouro Gerencial. A consulta à execução da despesa por programa e ação foi realizada em junho/2019 e a análise deste trabalho se ateve aos critérios: UO: 153038 e o GND – segundo dígito – que é um agregador de elementos de despesas com as mesmas características do objeto de gasto.

Na terceira etapa, fez-se a pesquisa de campo, com a seleção de um grupo de gestores, representando cada área de conhecimento, assim como as unidades acadêmicas da UFBA, através da realização de entrevistas semiestruturadas operacionalizadas por meio de um roteiro que explorou diferentes dimensões do fenômeno estudado para, em seguida, realizar-se a análise qualitativa dos dados obtidos. Para Gil (2002), é possível obter conhecimento direto da realidade à medida em que as pessoas envolvidas no objeto de estudo fornecem as informações, tornando a investigação mais isenta de interpretações baseadas na visão do pesquisador.

Com a finalidade de examinar a integração entre planejamento, gestão e controle orçamentário da UFBA, foram entrevistados os gestores de 06 (seis) UGR's acadêmicas que recebem os créditos provenientes de distribuição interna da Proplan e de convênios firmados pelas unidades para nortear a produção da dissertação.

Os critérios utilizados para escolha da UGR foram área temática da Capes e acessibilidade aos gestores das unidades. Dentre as 51 (cinquenta e um) unidades orçamentárias identificadas no Relatório da UFBA, 32 (trinta e duas) são unidades acadêmicas e 19 (dezenove) são unidades administrativas. Para fins desse estudo selecionamos 06 (seis) unidades acadêmicas: Faculdade de Química, Instituto de Ciências da Saúde, Faculdade de Educação, Instituto de Letras, Escola de Música e o Instituto de

Humanidades, Artes e Ciência Professor Milton Santos e 01 administrativa: Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento.

As entrevistas ancoraram-se em um roteiro de perguntas elaborado a partir do referencial teórico, sendo o roteiro inicial complementado no decorrer das entrevistas, segundo as necessidades identificadas nas discussões geradas quando da sua realização. A entrevista conteve 05 (cinco) blocos: a estrutura organizacional e funcional da execução orçamentária; planejamento; gestão orçamentária; modelo de execução orçamentária e, por fim, a avaliação.

As entrevistas duraram entre quarenta e cinquenta minutos. Foram feitas entre quinze e vinte perguntas. Essa variação dependeu do desencadeamento das respostas. Em algumas situações, ao responder uma questão, foram realizadas outras perguntas na tentativa de compreender a informação que está sendo dada ou mesmo a possibilidade de indagar sobre questões momentâneas à entrevista, que pareciam ter relevância para o objeto de estudo (MANZINI, 2004). Essa estruturação básica visou dar uma organização aos encontros.

Em um primeiro momento, buscou-se conhecer a percepção dos gestores de cada unidade orçamentária da UFBA, sobre a existência, no âmbito institucional, de unidade centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário para a seguir, partindo dessas percepções, conhecer os fatores que interferem na execução identificando, portanto, eventuais propostas de mudanças. Inclusive, além das visões e opiniões, analisou-se que seria importante que os participantes apresentassem sugestões como contribuição à melhoria do processo de gestão orçamentária na IFES.

De forma a dar maior representatividade, gerando melhores resultados para o desenvolvimento do trabalho outros profissionais - assessor do Pró-Reitor de Planejamento e técnicos administrativos responsáveis pela execução orçamentária - que atuam na PROPLAN e na Coordenação de Material e Patrimônio (CMP), foram entrevistados. A inserção desses profissionais permitiu o aprofundamento, incorporando uma visão de natureza mais operacional. Para a realização das entrevistas, manteve-se contato com as unidades escolhidas, por telefone, consultando os servidores sobre a disponibilidade para participarem, com todos concordando.

Os dados documentais e os resultados das entrevistas foram organizados, ordenados e transcritos para serem categorizados e analisados, tendo-se por categorias analíticas: i) estrutura organizacional e funcional da execução orçamentária; planejamento; gestão

orçamentária; modelo de execução orçamentária e avaliação. Enquanto técnica de análise adotou-se a análise de conteúdo que, segundo Bardin (2011), consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que emprega procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, tendo como proposta dirimir as incertezas, assim como buscar o enriquecimento da leitura ao aprofundar a compreensão do significado do assunto estudado. Para Chizzotti (2005), a análise de conteúdo possibilita a uma compreensão crítica das comunicações, e o faz não só sobre conteúdos manifestos pelo autor, como também sobre os latentes (explícitos ou ocultos).

A escolha desse método de análise pode ser explicada pela necessidade de descrever e interpretar o conteúdo dos documentos e entrevistas, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas, ajudando a reinterpretar as mensagens, podendo emergir a categorização dos dados ao longo do estudo de forma a proporcionar a exploração dos dados em toda a sua riqueza e em todas as suas possibilidades.

Para Vergara (2005), ao se pensar a realização de uma análise de conteúdo, o pesquisador deve ter em mente a capacidade de analisar os dados para que possa, a partir da descoberta dos dados, refletir e pensar acerca dos diferentes cenários, a fim de estabelecer uma reflexão para identificar a relevância das informações de determinado assunto.

A apresentação do diagnóstico das UGR da UFBA e a de sugestões de melhoria, só foi possível após a comparação entre os resultados obtidos à luz da análise dos documentos e da percepção dos gestores.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são analisadas a composição, a destinação e o comportamento da gestão orçamentária da UFBA, tomando como referência duas fontes de dados, inicialmente a partir dos documentos institucionais e legislação e, na sequência, a visão dos entrevistados acerca das relações entre o planejamento, a gestão e o controle orçamentário. Para realização da referida análise, em muito contribuiu as cinco categorias estabelecidas: (1) estrutura organizacional e funcional do orçamento, (2) planejamento, (3) gestão orçamentária, (4) modelo de execução orçamentária e (5) avaliação uma vez que as informações e os dados coletados, a partir das fontes indicadas, iam sendo sistematizados de forma dinâmica, buscando, conforme previsto, captar as percepções dos gestores inerentes às características das unidades nas quais estão inseridas sem, entretanto, perder de vista o que vem sendo apresentado em todo o material teórico trabalhado.

4.1 O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS

4.1.1 Estrutura organizacional e funcional do orçamento

Torna-se importante apresentar a estrutura organizacional e funcional da execução orçamentária, de modo a discorrer como se efetiva a elaboração do orçamento da UFBA, a fim de que seja feita uma análise acerca dos critérios de distribuição, autonomia e equalização de recursos nesse contexto.

Na estrutura funcional, o processo de departamentalização da universidade é efetivado levando-se em consideração a diferenciação funcional, ou seja, as pessoas são agrupadas em razão do tipo de conhecimento que elas detêm. A UFBA é caracterizada pela divisão tanto na área técnica como na área acadêmica. Desta forma, todos os órgãos componentes da administração superior propriamente dita, passando pelas unidades universitárias e chegando até os departamentos de ensino, têm como característica principal a departamentalização funcional.

De acordo com o regimento da UFBA (UFBA, 2010), três órgãos compõem a estrutura organizacional das unidades universitárias (congregação, diretoria e colegiados),

sendo que as unidades dispõem de autonomia para incluir outros órgãos, como departamentos, coordenação acadêmica ou núcleos, os quais terão composição, competências e funcionamento definidos nos Regimentos Internos das respectivas Unidades Universitárias, nos termos do Regimento Geral.

A UFBA é definida, em seu Estatuto (UFBA, 2010), como uma autarquia com autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira, sendo tais atividades exercidas por pró-reitorias e órgãos específicos. No que diz respeito ao orçamento, os dados recolhidos demonstram que a instituição possui um modelo próprio estabelecido pela Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), o órgão vinculado à Reitoria responsável pelas atividades de planejamento, orçamento, contratos e convênios acadêmicos e informações de dados estatísticos, bem como pela elaboração da proposta orçamentária.

Com tal atribuição, a partir de maio de cada exercício, a PROPLAN inicia o processo de elaboração da proposta orçamentária, cumprindo as seguintes etapas: seleção dos programas e das ações de governo disponibilizados pelo MEC, definição das despesas fixas de funcionamento, das despesas variáveis de manutenção e funcionamento, e das despesas com investimentos, e alocação do limite orçamentário disponibilizado pelo MEC nas ações e programas selecionados, garantindo as despesas fixas e obrigatórias e as de investimentos.

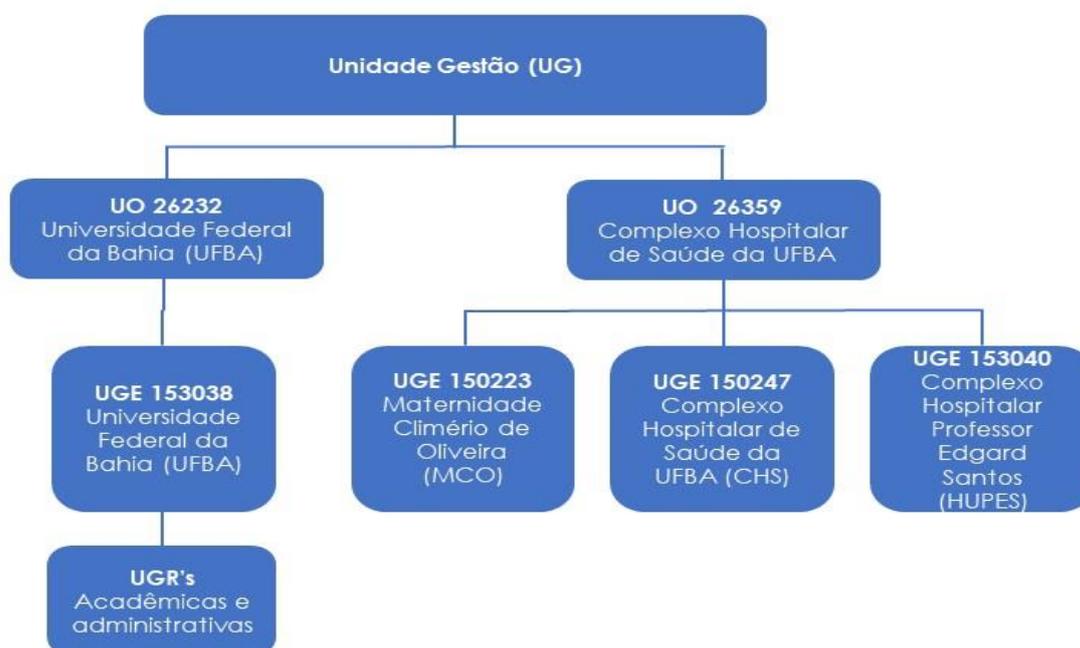
Sendo assim, a proposta orçamentária é elaborada anualmente para o exercício do ano seguinte, com base em limites definidos pelo MEC para cada ação/atividade ou matriz que compõem o orçamento. É importante registrar que as IFES não podem alterar os limites definidos pelo MEC para os itens do orçamento; portanto, em todas elas, a elaboração do orçamento anual consiste basicamente em projetar, obedecendo a limites definidos pelo MEC, o valor de cada despesa que compõe cada ação. Feito isso, a UFBA envia sua previsão de orçamento para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Como estabelece o MTO (2018), o processo de elaboração do PLOA desenvolve-se no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, envolvendo um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional especificando etapas de produtos e participação dos agentes, contemplando a participação dos órgãos central, setoriais e das UO, pressupondo a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis.

Ainda sobre esse processo, a UFBA é classificada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) como Unidade Orçamentária (UO), identificada pelo código 26232, sendo conceituada pela Lei 4.320/64 como órgão constituído por um agrupamento de serviços

subordinados à mesma repartição a que são consignadas dotações próprias, sendo vinculada a outro órgão de hierarquia superior, nesse caso, o MEC. As unidades orçamentárias são responsáveis pela avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas e ações do órgão, pela análise da programação, pela qualificação e quantificação da proposta e pelo encaminhamento da proposta. O MEC é o órgão setorial, ao qual a UFBA encaminha a sua proposta orçamentária.

Figura 4 - Estrutura da execução orçamentária



Fonte: elaboração própria, 2019, a partir de UFBA, 2013

Para melhor entendimento da execução orçamentária e financeira na UFBA, necessário se faz prestar esclarecimentos quanto à sua estrutura como preconizado no Relatório de Gestão (2013), e indicado na Figura 4. Uma UO precisa estar cadastrada como Unidade Gestora (UG), ou Unidade Gestora de Controle (UGC) ou Unidade Gestora Executora (UGE). A Unidade Gestã (UG) da UFBA é composta por duas UO – 26232 e 26359 -, sendo quatro suas UGE: 153038, 150223, 150247 e 153040. As UGE's, 150247 - Complexo Hospitalar de Saúde da UFBA (CHS), 150223- Maternidade Climério de Oliveira (MCO) e 153040-Complexo Hospitalar Professor Edgard Santos (HUPES) registram contabilmente os créditos da UO 26359 – área de saúde da Instituição. Por sua vez, a UG 153038 é a gestora executora do órgão, responsável pelo registro contábil e

preponderantemente pelo orçamento da UO 26232. Tal orçamento é alocado nas UGR segundo as demandas das mesmas, ou, quando há a liberação de cotas, estas são alocadas com base na matriz de alocação de recursos da UFBA, com os dirigentes tendo a atribuição de gerir os respectivos créditos.

As unidades, ainda de acordo com o Estatuto da UFBA, dispõem de núcleo com composição, competências e funcionamento definidos em seus regimentos internos nos termos do Regimento Geral da Universidade. Dessa forma, observou-se que o núcleo administrativo das unidades varia no tocante às tarefas desenvolvidas e a quantidade de servidores que realizam tais atividades. Ademais, nota-se que o número de servidores técnico-administrativos em algumas unidades é insuficiente e, em muitos casos, várias funções administrativas são feitas explicitamente pelos docentes.

4.1.2 Planejamento

O PDI é um instrumento de planejamento e gestão adotado pela UFBA, que tem sua execução orçamentária vinculada aos orçamentos anuais referenciados no planejamento quinquenal, cuja principal fonte de financiamento é o Tesouro, seguidos de recursos de convênios e de recursos próprios. A integração desses recursos visa garantir o cumprimento das funções sociais de ensino, pesquisa e extensão, ao tempo em que fornece as condições adequadas ao pleno funcionamento das unidades acadêmicas e administrativas.

Apesar de se ter a consolidação do PDI como um dispositivo de planejamento, desde 2004, a UFBA não o utiliza como instrumento de gestão, o que faz com que o mesmo cumpra uma função meramente formal e burocrática, sem a participação efetiva da comunidade acadêmica, tendo ainda um processo de operacionalização episódico e descontínuo. Com tais práticas, sua elaboração, no que tange às questões orçamentárias, tem cumprido apenas o papel de atender à política institucional e às normas de instâncias superiores, constituindo-se em mais um documento que não atinge a contento sua função principal.

Destaca-se que visando mitigar tal questão, houve o esforço do PDI 2012-2016 em estabelecer metas visando romper a inércia institucional da cultura de planejamento, tendo a intenção, inclusive, de criar uma matriz orçamentária e de aperfeiçoar os instrumentos de acompanhamento e controle da execução do orçamento. Contudo, esse esforço não vem sendo concretizado na prática. Sob tal foco, a análise desse PDI evidencia a falta de cultura de

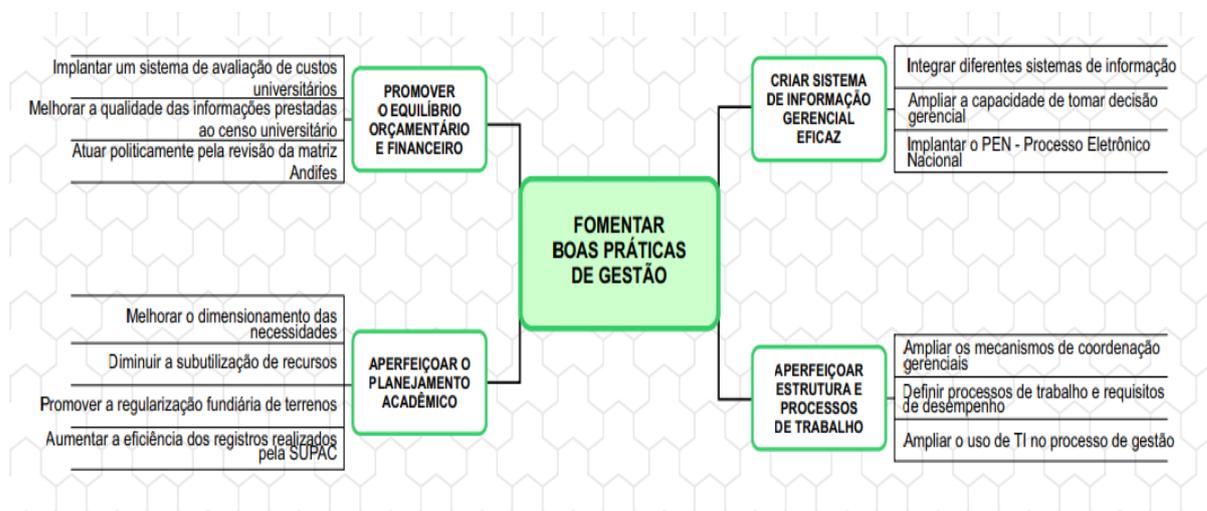
planejamento na UFBA como um problema recorrente, pois as unidades acadêmicas e administrativas têm dificuldade em elaborar projetos e planejar. Como consequências, há a falta de adesão dos atores envolvidos e de compromisso da administração superior com o planejamento, a descontinuidade administrativa, a verticalização excessiva, a falta de interação intraorganizacional, o descompasso planejamento-orçamento, com destaque no cumprimento desse último, e a resistência a mudanças. Tal situação se contrapõe ao apontado por estudos de Rezende e Cunha (2005), Giacomoni (2017) e Matias- Pereira (2017) no tocante à fundamental interação entre tais instrumentos no contexto prático das organizações.

Destaca-se, contudo, que o PDI 2018-2022 foi elaborado de forma mais participativa, através de reuniões com a Administração Central e as instâncias de cada Unidade. O documento resulta de contribuições da comunidade UFBA, que teve a oportunidade de participar de debate nos dois grandes Congressos da UFBA, em 2016 e 2017, com diversas temáticas voltadas à construção do Plano. Após o evento, a Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional (SUPAD) encarregou-se de sistematizar todas as informações, produzindo uma minuta do documento para consulta pública, a partir da qual o CONSUNI abriu nova rodada de consulta à comunidade, ao tempo que constituiu comissão voltada à consolidação de documento para apreciação final pelo CONSUNI.

Nota-se, assim, um avanço na forma de elaborar o PDI, tendo-se um documento através do qual se pode visar maior consenso de valores e projetos, bem como aprofundar a participação institucional, à melhoria das condições institucionais de trabalho e da qualidade das relações interpessoais, ao aperfeiçoamento da gestão, dos sistemas e tecnologias. Assim, as ações, decisões e procedimentos podem ter maior condição de promover, com excelência acadêmica e compromisso social, as atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão.

Em relação ao orçamento, o PDI prevê apenas para fins de planejamento e gestão orçamentária fomentar boas práticas de gestão através do equilíbrio orçamentário e financeiro trazendo em sua proposta a atuação política na revisão de valores da Matriz Andifes, de modo que se amplie a participação, conforme figura a seguir.

Figura 5 - Processos Internos



Fonte: UFBA (2017)

Infelizmente, o PDI não avançou em relação aos critérios que serão formulados com base em instrumentos e processos de alocação e distribuição de recursos anuais das Unidades Universitárias e órgãos da Administração Central.

No que diz respeito ao modelo de planejamento, o processo de elaboração e execução do orçamento são efetuadas no Sipac, pelas unidades acadêmicas e administrativas, inserindo todas suas demandas; porém, ao analisar as solicitações contidas nesse sistema, percebe-se que diante do universo dos institutos, a participação, ainda, é pequena. Outro fator que dificulta a viabilização do planejamento é a carência das licitações, para o que, segundo a Coordenadora da CMP, contribuem: a dificuldade da especificidade do objeto; as demandas superestimadas; a morosidade na elaboração dos termos de referência para os processos licitatórios, por vezes atribuída à falta de especialistas capacitados; além do número insuficiente de servidores para atender às demandas institucionais.

É importante destacar que as unidades apenas efetuam as requisições para solicitações de compras, sendo a Coordenação de Contabilidade e Finanças (CCF), unidade da Administração Central, subordinada a PROAD, o órgão responsável pelo registo e análise dos atos contábeis e de finanças da Instituição da UG 153038.

4.1.3 Gestão Orçamentária

A tabela a seguir demonstra a composição percentual do orçamento destinado ao órgão na lei orçamentária de 2018 (valor não corrigido). O objetivo é perceber o quanto se destina a cada grupo de despesa, por ano.

Tabela 1 - Composição do Orçamento da UBFA no exercício 2018

CÓDIGO	GRUPO DE DESPESA	DOTAÇÃO	% ALOCAÇÃO
1	Pessoal e Encargos Sociais	1.264.999.689,00	84,28
3	Outras Despesas Correntes	219.671.980,00	14,64
4	Investimentos	16.287.151,00	1,09
Total		1.500.958.820,00	100

Fonte: Elaboração própria, 2019, a partir de Brasil, 2018.

Durante o exercício 2018, o orçamento total da UFBA foi de R\$ 1.500.958.820, dos quais 84,28% referem-se a despesas com pessoal e encargos sociais; 14,64% a outras despesas correntes e 1,09% referente a investimentos. Assim, os recursos da UFBA concentram-se nos grupos de despesas de pagamento de pessoal e encargos sociais, seguidos pelos grupos de outras despesas correntes e finalmente no de investimento, nessa ordem de grandeza.

Assim, as despesas obrigatórias que incluem os salários dos servidores e as aposentadorias, (84,28%) não podem ser cortadas do destino da verba, sendo que o pagamento de servidores aposentados e inativos é responsabilidade das universidades, e não do INSS. Já as despesas não obrigatórias, as denominadas discricionárias (15,72%), são passíveis de cortes. Estas despesas dividem-se em duas categorias: o gasto com custeio (ou despesas correntes), utilizado para manter o funcionamento das universidades e, o segundo tipo, as despesas de investimento ou de capital destinadas às obras nas IFES e a compra de equipamentos.

Tabela 2 - Orçamento executado no exercício 2018

CÓDIGO	GRUPO DE DESPESA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO SUPLEMENTAR	DOTAÇÃO CANCELADA E REMANEJADA	DOTAÇÃO ATUALIZADA
1	Pessoal e Encargos Sociais	1.264.999.689,00	89.830.563,00	(1.282.689,00)	1.353.547.563,00
3	Outras Despesas Correntes	219.671.980,00	10.260.612,00	(3.468.828,00)	226.463.764,00
4	Investimentos	16.287.151,00	243.202,00	(2.644.512,00)	13.885.841,00
TOTAL		1.500.958.820,00	100.334.377,00	(7.396.029,00)	1.593.897.168,00

Fonte – Tesouro Gerencial

Na análise comparativa entre orçamento planejado e executado verifica-se o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais no período analisado que, de acordo com o relatório de gestão, é justificado pelo ingresso de servidores na instituição para repor as aposentarias e atender às novas demandas da instituição.

O grupo Outras Despesas Correntes concentra os benefícios obrigatórios, assistência médica e odontológica dos servidores civis, funcionamento e manutenção das atividades e também aumentou com relação à dotação inicial, prevista na LOA. Esses acréscimos resultam dos créditos adicionais suplementares, verificados durante o exercício, seja por suplementação além dos valores previstos no orçamento, seja pelo cancelamento de dotações. No caso do grupo de investimento houve decréscimo entre o planejado (dotação inicial) e o executado, justificado pelo cancelamento de dotações para suplementação das despesas correntes, bem como, a frustração na arrecadação de recursos próprios no exercício 2018. Os procedimentos e prazo para solicitação de alterações orçamentárias, no âmbito de cada órgão orçamentário, estão previstos na Portaria SOF nº 1.428, de 5 de fevereiro de 2018.

Observa-se que os processos de planejamento e orçamento são afetados, devido à tendência ao incrementalismo orçamentário, como trazido no relatório de gestão de 2018, que demonstra que entre os exercícios de 2014 e 2018, o valor total do orçamento da UFBA aumentou 33,4%, devido ao crescimento dos valores para pagamento de pessoal ativo e dos inativos (previdência). Em contraste, os valores para despesas discricionárias de custeio aumentaram somente 9,4%, enquanto a inflação estimada foi de 22,19% pelo IGP-M e de 28,59% pelo INPC entre 01/01/2014 e 01/01/2018, quando se trata dos recursos de capital/investimento, o resultado é ainda pior, tendo uma redução de 69,0% no período. Essa prática incrementalista, na visão de Rezende e Cunha (2005), ainda é um problema na gestão pública brasileira, pois os avanços dos gastos com manutenção e investimentos superam a previsão de incremento dos orçamentos.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, os grupos de natureza escolhidos foram os ODCs, exceto Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes e Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes e investimentos, pois são os recursos que podem ser distribuídos e executados pela UGR, ao contrário das despesas de pessoal, encargos sociais e benefícios obrigatórios executadas exclusivamente pela PRODEP.

Assim, a execução orçamentária é rígida e vinculada, a margem de discricionariedade é pequena, não deixando espaço para intervenções ou redefinição de prioridade das políticas

institucionais. Quando há a descentralização dos recursos orçamentários do MEC para a UFBA, estes já vêm predeterminados nas rubricas capital ou custeio. O recurso alocado na função capital é controlado desde o MEC até a descentralização interna das IFES, podendo ser gasto somente em obras ou material permanente e equipamentos; já o de custeio pode ser livremente distribuído em diárias, material de consumo, treinamento, passagens, bolsas, pessoa jurídica, dentre outros (importante destacar que ele é utilizado para a manutenção das atividades das IFES). Essa descentralização, cabe apontar, é pautada pelo Decreto nº 7.233/2010.

Percebe-se que essa integração entre planejamento e orçamento é crítica ao analisar-se o modelo de gestão orçamentária adotado na IFES, que é essencial na viabilização de recursos financeiros para a execução das estratégias. Com a aprovação do orçamento público, os créditos orçamentários são registrados nas unidades setoriais orçamentárias de cada órgão, sendo necessária, ainda, a distribuição dos recursos entre as unidades orçamentárias ou unidades gestoras responsáveis para que elas procedam efetivamente à execução da despesa.

A UFBA tem utilizado, como estratégia de gestão, a distribuição interna de recursos orçamentários para as unidades universitárias, baseada em fórmula cujos principais componentes relacionam-se às suas dimensões físicas, ainda que o próprio PDI reconheça como inadequada essa forma de descentralização. Desse modo, não há sentido em elaborar planejamento de gestão orçamentária para a Universidade sem que haja o acompanhamento apropriado do progresso na direção das metas e dos objetivos incorporados ao PDI.

No tocante aos valores distribuídos, no ano de 2018, conforme tabela a seguir, percebe-se que foram inferiores ao que consta na matriz orçamentária, fruto dos contingenciamentos orçamentários efetuados pelo governo e do aumento de despesas das atividades de custeio. Com isso, percebe-se que as unidades acadêmicas tiveram suas atividades de ensino, pesquisa e extensão prejudicadas, comprometendo-se ainda a autonomia das unidades e seu planejamento.

Tabela 3 - Distribuição interna dos recursos orçamentários no primeiro quadrimestre de 2018

UNIDADE	VALOR (R\$)
ESCOLA DE MÚSICA	10.000,00
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS	10.000,00
INSTITUTO DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	10.000,00
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS	10.000,00
INSTITUTO DE PSICOLOGIA	10.000,00
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA	15.000,00
ESCOLA DE BELAS ARTES	15.000,00
ESCOLA DE ENFERMAGEM	15.000,00
ESCOLA DE NUTRIÇÃO	15.000,00
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA	15.000,00
ESCOLA DE DANÇA	20.000,00
ESCOLA DE TEATRO	20.000,00
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS	20.000,00
FACULDADE DE DIREITO	20.000,00
FACULDADE DE ARQUITETURA DA UFBA	25.000,00
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO	25.000,00
FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UFBA	25.000,00
FACULDADE DE FARMÁCIA DA UFBA	25.000,00
FACULDADE DE MEDICINA	25.000,00
FACULDADE DE ODONTOLOGIA	25.000,00
FACULDADE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS	25.000,00
INSTITUTO DE BIOLOGIA	25.000,00
INSTITUTO DE FÍSICA	25.000,00
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS	25.000,00
INSTITUTO DE LETRAS DA UFBA	25.000,00
INSTITUTO DE MATEMÁTICA DA UFBA	25.000,00
ESCOLA DE MEDICINA VETERINÁRIA E ZOOTECNIA	30.000,00
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DA UFBA	35.000,00
INSTITUTO DE QUÍMICA DA UFBA	35.000,00
ESCOLA POLITÉCNICA	40.000,00
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR DE SAÚDE - CAMPUS ANISIO TEIXEIRA-VITÓRIA DA CONQUISTA	40.000,00
T O T A L	685.000,00
Descentralizar para a FFCH para os seguintes órgãos:	
CEAO	6.000,00
CRH	6.000,00
NEIM	6.000,00

Fonte: Proplan, 2018

Neste momento de elevado grau de incerteza e instabilidade na dinâmica orçamentária federal, as universidades federais têm sofrido sucessivos contingenciamentos orçamentários, impactando diretamente nas suas atividades-fim. Assim, a discussão em torno da função do orçamento como instrumento de gestão no nível das organizações públicas se insere na agenda governamental. O objetivo é que o orçamento seja entendido não só como um instrumento de planejamento, mas também como uma ferramenta capaz de disponibilizar aos gestores uma base sólida de informações inerentes aos processos de gestão, assumindo o papel de ferramenta gerencial de transformação da gestão pública, como aponta o estudo de Torres (2012).

Ademais, destaca-se a ineficiência da integração dos instrumentos de planejamento e orçamento público, usados, em alguns momentos, como peças burocráticas. Tem sido praxe, na Administração Pública, o distanciamento do orçamento aprovado pelo poder legislativo do efetivamente cumprido pelo poder executivo, tornando excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução do orçamento e mitigando a credibilidade da lei orçamentária. Um dos fatores que interferem diretamente é a oscilação do ambiente macroeconômico sobre o orçamento, ocasionando alto grau de incerteza, que por sua vez gera contingenciamentos com a frustração da receita, que restringe o horizonte da execução orçamentária, dificultando a relação entre o planejamento e o orçamento, mais uma vez, como apontam Rezende e Cunha (2005). Essa deficiência de integração entre execução orçamentária e planejamento impossibilita a execução das metas e mostra a ineficiência dos instrumentos de avaliação e controle direcionados a resultados, sobretudo em organizações públicas que têm seu orçamento definidos na LOA.

4.1.4 Modelo de Execução Orçamentária

Esse modelo consiste em que as unidades gestoras devem utilizar as dotações descentralizadas, obedecendo obrigatoriamente à consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente e respeitando a classificação funcional programática. Tais atividades são desenvolvidas por núcleos administrativos de cada unidade, compostos por servidores técnicos administrativos, com a finalidade de gerenciar os recursos orçamentários provenientes das descentralizações efetuadas pela Proplan.

Importante destacar que esses recursos distribuídos para as unidades são para despesas de material de consumo, pagamento de associações, passagens aéreas e terrestres, diárias, contratação de pessoa jurídica e física; sendo assim, cada gestor das unidades orçamentárias tem autonomia na utilização dos recursos. As despesas comuns a todas as unidades (energia, água, telefone, funcionários terceirizados - portaria, segurança, hospedagem e demais despesas coletivas), são executadas por uma UGR específica ligada à PROAD. Entretanto, no caso de manutenção predial e investimentos em infraestrutura cabe à SUMAI implementar a execução dos recursos nas unidades que demandarem tais serviços. Assim, tais recursos não são repassados às unidades acadêmicas e administrativas.

Constatou-se a dificuldade operacional da UFBA em atribuir despesas às unidades acadêmicas e administrativas, comprometendo o adequado gerenciamento de custos pelas unidades e impossibilitando a execução de políticas de redução de gastos, principalmente de energia, água e telefone. Assim, percebe-se que essa forma de gerenciamento compromete a transparência da gestão, inviabiliza os usuários de avaliarem a *accountability* dos recursos administrados pela entidade, bem como a distribuição desses recursos, comprometendo a avaliação do desempenho, além de prejudicar os gestores na tomada de decisão. Contraria-se assim o preconizado por Matias-Pereira (2012), Tavares (2010), Torres (2012), Kanaane; Keppke; Aldarvis; Silva (2010) no tocante à adoção de um bom modelo de gestão.

Diante da necessidade constante de informações e visando facilitar as atividades de controle e gestão, a UFBA firmou, em 2009, um termo de cooperação com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para utilização dos Sistemas Institucionais Integrados de Gestão (SIG) desenvolvidos pela UFRN. Esses sistemas de informações foram implantados com o objetivo de automatizar e integrar atividades de natureza administrativa, através do Sistema Integrado de Patrimônio Administração e Contratos (SIPAC); de recursos humanos, pelo Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH); e posteriormente acadêmica, pelo Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA).

O SIPAC viabiliza as atividades de gestão das unidades da UFBA responsáveis pelas finanças, patrimônio e contratos, constituindo-se em um sistema voltado às atividades-meio da instituição. Nesse sistema, como o orçamento é individualizado por UO, é possível realizar, além de requisições e controle orçamentário, o monitoramento e gerência de compras, licitações, boletins de serviços, detalhamento da despesa, manutenção das atas de registros de preços, patrimônio, contratos, convênios, obras, manutenção do campus, faturas,

bolsas e pagamento de bolsas, abastecimento e gastos com veículos, memorandos eletrônicos, tramitação de processos dentre outras funcionalidades.

O SIGRH trata das atividades de recursos humanos da UFBA como: registro funcional, requerimentos, inscrição para capacitação, marcação e alteração de férias, controle de frequência, cálculos de aposentadoria, avaliação funcional, dimensionamento da força de trabalho. Tais atividades, inclusive, possuem algum nível de integração com o SIAPE - O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, que é um sistema do governo federal que instrumentaliza a gestão da folha de pessoal dos servidores públicos.

Os diversos sistemas da UFBA que gerenciam as atividades acadêmicas estão sendo substituídos pelo SIGAA, que é a ferramenta de tecnologia disponibilizada para a comunidade acadêmica e no qual os procedimentos da área acadêmica são informatizados através de módulos que automatizam suas atividades e apoiam os gestores, dentre os quais os módulos de registro e relatórios da produção acadêmica dos docentes de graduação, pós-graduação (*stricto sensu* e *lato sensu*), submissão e gestão dos projetos de ensino (monitoria e inovações) e atividades de ensino a distância.

Apesar dos avanços na implantação das novas tecnologias, não foi possível auferir totalmente os benefícios e resultados almejados com os investimentos realizados, porque ainda constam módulos operacionais dos sistemas integrados sem a efetiva implementação e disponibilização para os usuários. Ademais, outras barreiras precisam ser superadas, a exemplo da adequação dos processos de trabalho, preparação e capacitação dos usuários e a maior interlocução entre unidades gestoras.

A análise das práticas do processo de distribuição orçamentária indica concentração das atividades na Proplan, já que as decisões são tomadas unilateralmente, através de um modelo pouco efetivo, a distribuição de cotas para as unidades acadêmicas. Ademais, tem-se, nas questões orçamentárias, um processo de tomada de decisão centralizado, no qual as deliberações são responsabilidade da alta gestão, sendo os níveis gestores inferiores responsáveis apenas por sua implementação. Observa-se ainda, que a distribuição de créditos para unidades acadêmicas tem pouca relevância ao verificarmos a quantidade de recursos disponibilizados no ano de 2018.

4.1.5 Avaliação

A avaliação busca ultrapassar a dimensão de julgamento da gestão orçamentária, tratando de avaliar não somente para diagnosticar, mas também para aperfeiçoar o modelo implementado. No relatório de gestão, constatou-se que diante do cenário macroeconômico em 2018, as restrições orçamentárias e as dificuldades do desempenho fiscal da União impuseram um grande esforço à gestão da IFES, em manter os principais contratos relacionados ao seu funcionamento, além de criar dificuldades adicionais às necessárias ampliação e manutenção de serviços e apoio ao ensino, à pesquisa e a extensão e aos estudantes dos programas da assistência estudantil.

Quando se analisam documentos como esses, constata-se que as mesmas dificuldades existem há anos. A avaliação permitiu identificar que a gestão orçamentária é de extrema importância para o desempenho da Universidade, pois a alocação de recursos com base nos instrumentos de planejamento possibilita o alcance dos resultados esperados. Atualmente, vê-se a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento e orçamento da IFES à nova realidade orçamentária e financeira imposta pelo cenário vivenciado, para que o objetivo fim da Instituição seja preservado.

Em relação ao comportamento da distribuição orçamentária, depreende-se então que o fato de as unidades receberem créditos orçamentários implica maior probabilidade de falta de controle por parte dos níveis operacionais da organização. Já os recursos centralizados possuem probabilidade maior de controle por parte dos níveis superiores da administração em todo o processo, desde o planejamento, aos procedimentos licitatórios, seguidos do empenho, do monitoramento da entrega dos bens ou serviços, liquidação e pagamento.

Verifica-se que, muitas vezes, as unidades têm seus créditos descentralizados e tal medida gera dificuldades de execução dos recursos, devido à falta de licitação ou ao fato de o objeto contratado ser empenhado com valores baixos, faz com que muitas vezes não sejam entregues pelo fornecedor devido à inviabilidade econômica, resultando em aumento de inscrição em resto a pagar dos empenhos, e posteriormente, em cancelamentos.

Associar qualidade à alocação dos recursos orçamentários destinados às atividades que a IFES desenvolve constitui-se tarefa importante para os gestores, uma vez que sua aplicação deve ser feita de forma justa, coerente, consistente, calcada em critérios específicos e determinados, com o objetivo da busca da qualidade educacional.

Após verificação no site da Proplan, constatou-se que as informações orçamentárias apresentadas não são atualizadas anualmente, sendo a única PLOA apresentada a do exercício de 2015, não constando informações - critérios, cálculos e valores - sobre a distribuição dos recursos para as unidades acadêmicas e os dados da execução orçamentária ainda estão em construção. Ou seja, isso se contrapõe à necessidade de haver uma comunicação assertiva e eficaz, dos gestores em relação aos demais membros da IFES. Em outras palavras, não há o devido incentivo à transparência das informações públicas como um objetivo central. Entende-se que a ampla divulgação da execução orçamentária e de outros dados sob a guarda do poder público não só condiz com os preceitos da moderna administração pública, como é fundamental ao exercício pleno da cidadania e fortalecimento da democracia participativa. Dessa forma, a atualização dos portais digitais constitui um espaço de atuação da comunicação pública.

4.2 AS PERCEPÇÕES DOS GESTORES

Buscando identificar os procedimentos acerca do processo da gestão orçamentária, foi realizada uma análise da percepção dos gestores que atuam em algumas das unidades acadêmicas com planejamento e orçamento. No que se refere à primeira categoria de análise - Estrutura Organizacional e Funcional da Execução Orçamentária – tem-se, na visão dos diferentes entrevistados, que não existe uma prática institucional de elaboração do orçamento junto às unidades.

Sendo possível depreender, de um dos entrevistados, que há a ausência de maior elaboração de orçamento, ocorrendo apenas um levantamento com projeção da necessidade de gastos do ano seguinte através de consulta aos departamentos de maneira aleatória, diferentemente do que era feito em período anterior quando se sabia o que seria recebido a cada trimestre, parte da cota anual. Em 2018, as unidades receberam apenas parte dessa cota no segundo semestre.

Dentre os entrevistados, apenas um afirmou que a forma de elaboração do orçamento é a participativa, contemplando a comunidade do seu instituto com a participação de professores, técnicos e representantes estudantis com a finalidade de definir uma política de alocação dos recursos compondo um documento que subsidie a orientação da utilização dos recursos da unidade. Entretanto, diante do cenário de restrição orçamentária, da falta da

redistribuição da cota não, tem sido possível o exercício dessa participação da comunidade na definição da alocação dos recursos. Outro fator relatado é a imprecisão nos critérios utilizados para o cálculo da cota anual por tratar-se de uma unidade que inicialmente não dispunha de uma sede, de um local próprio para seu funcionamento.

Todos os entrevistados pontuaram que durante sua gestão não existiu sequer uma reunião com a PROPLAN em que as unidades pudessem ser ouvidas para apresentar a realidade vivenciada e expor os aspectos relevantes a serem considerados para alocação dos recursos. Tais gestores enfatizaram que o contingenciamento do orçamento afetou ainda mais esse processo de distribuição orçamentária e seguiram esclarecendo que a redução dos valores orçamentários vem acontecendo gradativamente, desde o exercício de 2015.

Os entrevistados afirmaram unanimemente não haver participação dos gestores e técnicos das unidades no processo da elaboração do orçamento. Tal situação, na gestão dos institutos tem comprometido a distribuição e utilização racional dos recursos, gerado carências diversas, precarizado infraestruturas e condições de trabalho e promovido, entre os gestores, um sentimento de preterimento em relação ao atendimento das demandas de sua unidade. Tal situação se contrapõe ao apontado por Giacomoni (2017), Bezerra Filho (2017), ao afirmarem que o orçamento deve ser entendido como parte de um sistema maior composto por planos e programas, com o propósito de ser um instrumento de planejamento e controle, sendo considerado fator fundamental para a execução do que foi planejado.

Considerando o Planejamento, segunda categoria da pesquisa, constatou-se, com base na fala dos entrevistados, que, na prática, o PDI não é utilizado para fins de gestão de planejamento e orçamento. Esse instrumento, atualmente, para um dos gestores, é considerado o documento mais importante da universidade depois do seu regimento e estatuto, porque parametriza o funcionamento de toda a UFBA, projetando seus horizontes; porém, é um documento pouco consultado e menos ainda aplicado no cotidiano como referido pelos demais entrevistados. Já para outro entrevistado, o PDI é um instrumento de motivação para a reflexão do planejamento, mas que não é utilizado efetivamente na perspectiva da construção.

Todos os gestores entrevistados revelaram desconhecer o modelo de distribuição interna de recurso constante no PDI, na medida em que quatro dos entrevistados assinalaram que desconhecem o modelo da matriz orçamentária utilizado pela PROPLAN para a distribuição do orçamento para as unidades, e os outros dois dos entrevistados informaram parâmetros que não condizem com o proposto no PDI. Para estes dois, a elaboração do orçamento da unidade era estabelecida através de uma fórmula definida pelo CONSUNI, com

base em critérios de quantidade de alunos matriculados e número de laboratórios de cada unidade. Esses atributos geravam um coeficiente que era utilizado pela Pró-reitoria para gerar a cota. Isto é, caso a matriz orçamentária resultasse em um coeficiente 4,5 para determinada unidade e o recurso a ser distribuído fosse de R\$1.000.000,00, esse recurso, quando multiplicado pelo coeficiente resultaria em uma alocação de R\$45.000,00 para a unidade. Contudo, percebe-se certa imprecisão na fala dos entrevistados em relação à época na qual foi aprovada essa matriz orçamentária e quais os critérios estabelecidos na sua construção.

Conforme relato de dois entrevistados, esse planejamento é submetido à congregação da unidade que tem a prerrogativa de apreciar o orçamento elaborado com as demandas de fluxo contínuo que recebe ao longo do ano da comunidade acadêmica. Apesar de constar nos estatutos das unidades que o orçamento deverá ser submetido à apreciação da Congregação, percebe-se que tal prática não tem sido implementada pelas unidades. Esse fato é relevante na medida em que aponta que não está acontecendo a participação da comunidade acadêmica na construção do planejamento. Caso essa construção estivesse ocorrendo a contento, haveria maior oxigenação no processo como um todo lastreando o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão por estarem conectados às reais demandas da comunidade acadêmica.

Os entrevistados explicaram que atualmente o planejamento é realizado, por cada unidade, através de levantamento e posterior inserção das informações referentes às demandas de aquisição de materiais e serviços no SIPAC. As informações inseridas consistem na caracterização, incluindo quantidade e especificidades técnicas e operacionais de cada objeto que se pretende adquirir. Essa alimentação do SIPAC fornece os subsídios para que a Coordenação de Material e Patrimônio possa realizar os processos licitatórios necessários para execução do orçamento. Apesar disso, eles apontaram como uma das principais distorções entre as metas institucionais e as aquisições dos bens e serviços, o fato de, muitas vezes, não conseguirem executar os recursos porque as licitações não foram realizadas com base no planejamento efetuado e registrado pelas respectivas unidades no SIPAC.

Outra dificuldade relatada é que a unidade efetua o planejamento no SIPAC e muitas vezes não é atendida, ou em casos extremos, as solicitações são atendidas em duplicidade. Os gestores trouxeram também uma queixa no que diz respeito aos critérios para atendimento dos pedidos de material permanente, pois, como não são deduzidos das cotas distribuídas para as unidades, não fica claro quais são os parâmetros adotados para análise e deferimento dos

pedidos, o que, para eles, significa que tal análise é fundamentada em critérios subjetivos do então Pró-Reitor de Planejamento.

Percebe-se que essa forma de gerenciar não define objetivamente critérios e, muitas vezes, pode privilegiar as relações políticas em detrimento da sistematização de demandas. Assim, a distribuição orçamentária não contempla estratégias e métodos capazes de valorizar o mérito ou mesmo a real necessidade do recurso das diferentes unidades que compõem a UFBA, ou seja, trata-se de uma gestão centralizada, em que cabe o Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento avaliar a demanda de cada unidade segundo o seu entendimento particular.

Oliveira (1999), Matias-Pereira (2012) e Kanaane; Keppke; Aldarvis; Silva (2010), dentre outros autores, defendem a participação dos gestores no processo de planejamento, pois consideram que isso fortalece sua importância diante da comunidade acadêmica, dá confiabilidade ao processo e cria maiores possibilidades para que os resultados sejam aplicados na prática. A participação de atores dos vários níveis hierárquicos contribui para a melhoria e desenvolvimento dos processos de planejamento.

Verificou-se, considerando a terceira categoria definida - Gestão Orçamentária-, que os gestores não têm a informação concisa sobre os fatores que influenciam a distribuição dos recursos e nunca buscaram obter, seja direta ou indiretamente, tal informação. Essa conduta expressa uma ausência de domínio de gestão pública, principalmente sobre as práticas orçamentárias, impossibilitando a devida eficiência no processo de gestão do orçamento. Os entrevistados admitiram que há déficit de ações voltadas para capacitação dos servidores (docentes e/ou técnicos) ocupantes de cargos de gestão, contemplando, dentre outros aspectos, conhecimentos de rotinas do órgão, deveres administrativos, gerenciamentos de recursos, de pessoal, de dados, de documentos, bem como os meios de comunicação institucional.

Os seis gestores apontaram reiteradamente que os recursos disponibilizados são insuficientes para manutenção das atividades e, no cenário atual, o desenvolvimento das atividades tem sido comprometido devido às variações orçamentárias, provocando o sucateamento da estrutura organizacional. Todos também apontaram que as unidades dispõem de outras fontes de recursos, como aluguel de espaços físicos e celebração de convênios, mas alegaram que tais valores são de pouca relevância diante de suas demandas e que, no caso dos convênios, as receitas estão vinculadas ao objeto e são aplicadas diretamente no projeto, não interferindo diretamente na manutenção da unidade. Entretanto, dois dos entrevistados afirmaram que existem em suas unidades projetos de extensão que geram recursos que

contribuem para a manutenção das atividades desses institutos. Um desses dois gestores afirmou que em virtude do recebimento de verbas referentes aos projetos de extensão não tem solicitado recursos à PROPLAN.

Um dos entrevistados demonstrou desconhecimento de como o orçamento público norteia os gestores no processo de desenvolvimento do seu instituto. Os gestores tiveram percepções diferentes frente ao que pode representar o orçamento enquanto orientação para o desenvolvimento de sua unidade. Para um deles, não haveria muito a apreender do orçamento na medida em que sua imprevisibilidade não atende às situações emergenciais; para outro, a restrição orçamentária contribui para que se tenha uma gestão mais ativa em busca de melhorias da gestão e alocação eficiente dos recursos. Da fala dos entrevistados, conclui-se que, diante da incerteza orçamentária e da maneira como os recursos são repassados, o orçamento público acaba perdendo ou se distanciando de sua finalidade de conduzir os gestores no processo de desenvolvimento da unidade. Confirmando-se assim, o que preconiza Rezende e Cunha (2015) que em um cenário de escassez, a seletividade na alocação dos recursos é essencial e a eficiência no gerenciamento das atividades faz se necessário para superação dos entraves institucionais.

Considerando a penúltima categoria, - Modelo de Execução Orçamentária -, os gestores afirmam que a execução dos recursos orçamentários é realizada pela contabilidade da unidade que faz a gestão dos poucos recursos distribuídos pela PROPLAN, encaminhando, quando há licitação, as requisições de compras de bens e serviços para registro do empenho na Coordenação de Contabilidade e Finanças. Conforme respostas dos entrevistados, o setor administrativo das unidades possui um quadro efetivo de servidores reduzido e sem formação adequada para a função, o que acaba interferindo no processo de planejamento e gestão dos recursos. Além disso, informaram que o setor apresenta dificuldade em absorver o trabalho quando são celebrados convênios e as atividades são executadas na unidade.

Diante das afirmações obtidas, que expressam as opiniões dos entrevistados, verificou-se que, na maioria dos casos, o orçamento é executado apenas parcialmente. As explicações fazem referência aos processos licitatórios, que muitas vezes, não são realizados pela CMP, embora o planejamento de compras tenha ocorrido no Sipac. Essas ações causam um dano grande à comunidade, frustrando expectativas em decorrência da impossibilidade do atendimento das demandas conforme planejado e divulgado.

Como mencionado anteriormente, a dificuldade de execução dos convênios resulta em celebração de contratos com as Fundações de Apoio. Destaca-se que a transferência de

recursos para fundação de apoio deve estar vinculada a um projeto de ensino, pesquisa, extensão, de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, que tem como finalidade coordenar, administrativa e financeiramente a execução desses projetos.

Quanto à última categoria - Avaliação -, na visão dos entrevistados, verificou-se a ausência de políticas de planejamento e gestão e que, muitas vezes, as unidades são atendidas, ainda que parcialmente, mas não se conhece, de modo transparente, o que cada uma utilizou além da cota. Recomenda-se publicizar esses atos administrativos, bem como criar mecanismos promotores da eficiência na comunicação entre setores que integram a execução do orçamento ao planejamento, fortalecendo principalmente a CMP, responsável por elaborar os pregões.

Quatro dos entrevistados relataram que a gestão e execução orçamentária têm ocorrido de forma centralizada, o que vem interferindo negativamente nas suas atividades, mitigando sua autonomia quanto aos processos decisórios. Os outros dois entrevistados não apresentaram objeção quanto à centralização ou descentralização, não sentem sua capacidade de autonomia administrativa reduzida. Para estes, o aspecto mais importante a ser verificado quanto à essa questão está no fato de que o processo seja ágil independentemente do modelo adotado.

Segundo todos os entrevistados, os gestores da instituição precisam discutir e elaborar um novo modelo de matriz orçamentária para a distribuição dos recursos com a finalidade de promover um avanço na gestão, especificamente no que diz respeito ao planejamento e controle dos gastos da OCC. A partir da proposta de estabelecer novos critérios para o cálculo da matriz orçamentária de cada unidade, a ideia é alocar o orçamento de maneira equitativa e justa para as unidades, adotando critérios técnicos para melhor aplicação dos recursos públicos.

Como já citado, frente à falta de preparo formal para atuar como gestor, os entrevistados sugeriram que deve haver formação específica para gestores públicos pela UFBA antes de eles ingressarem na função de diretor da unidade. Tal formação possibilitaria aos gestores alavancar o desempenho da Universidade. Outro fato importante é que os entrevistados, ao serem indagados sobre a necessidade de reuniões periódicas para tratar de temas ligados à gestão da universidade, consideraram relevante a construção de uma agenda de reuniões habituais, sobretudo para a elaboração da PLOA da UFBA. Eles entendem que, nessas reuniões, também seria fundamental conceber ações de aperfeiçoamento de gestão com importante fluxo de informações, criação de rotinas de procedimentos que permitissem aos gestores ter maior conhecimento e visão mais cristalina dos processos orçamentários, ainda

que se tivesse de lidar com a burocracia inerente a esta seara. Seria oportuno amadurecer os procedimentos gerais, torná-los mais coesos, fomentando o dinamismo e evitando-se o retrabalho.

4.3 A COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS

Finalmente, para reforçar os achados e promover a melhor articulação com os aspectos teóricos, foi realizada uma análise comparativa entre os resultados obtidos à luz da análise dos documentos e da percepção dos gestores.

Nas unidades analisadas, percebe-se a dissociação entre planejamento e execução orçamentária, chegando a existir confusão entre essas duas etapas. O fato de ocorrer a distribuição de crédito, e, posteriormente, a execução orçamentária na unidade, os servidores acreditam que estão planejando os gastos. Observa-se que os recursos financeiros disponibilizados para as unidades acadêmicas e administrativas se respaldam na distribuição de créditos dos anos anteriores, o que leva à prática do incrementalismo. No momento atual, essa é uma situação mais grave, já que as IFES convivem com recursos financeiros escassos para a necessidade abundante de manter suas atividades-fim, buscando a captação de outros financiamentos para sua manutenção e desenvolvimento.

Outro tema abordado pelos gestores são as fortes restrições orçamentárias e o contingenciamento, pois são fatores que afetam todas as unidades. Nesse caso, verificamos que a variação do orçamento na LOA da UFBA, nos últimos anos, tem sido insuficiente para atender as despesas; além da falta de atualização dos valores, ainda temos constantes contingenciamentos, o que dificulta o alinhamento do planejamento e a execução, sendo evidenciado através da Tabela 2, que aponta que os recursos distribuídos no primeiro quadrimestre de 2018 foram apenas de parte da cota.

Uma evidência dessa crise é a discrepância entre os recursos aprovados na LOA e os valores descentralizados para a universidade. Ao longo dos anos, as transferências de recursos federais para o funcionamento das IFES sofreram contingenciamentos, o que provoca incerteza, instabilidade e ausência de garantias do financiamento futuro das IFES. Através dos dados analisados, percebe-se a ausência de domínio dos gestores públicos sobre as práticas orçamentárias impossibilitando a devida eficiência no processo de gestão orçamentária.

Percebe-se que essa situação é agravada, na medida em que os docentes que exercem a atividade acadêmica junto às atividades gerenciais, enfrentam situações adversas no cotidiano.

É importante que, no contexto das unidades, gestores e administradores conheçam e se apropriem da matriz de distribuição institucional, visando a um melhor desempenho nas variáveis que a compõem, além de entender que a distribuição tende a proporcionar aos gestores das unidades acadêmicas uma maior autonomia na utilização dos recursos.

Através de dados analisados, ligados às categorias analíticas, foi possível elaborar um quadro que evidencia as diferenças e semelhanças entre o que dizem os documentos e a percepção dos gestores, apresentados, de forma organizada e comparativa a seguir.

Quadro 3 - Análise Comparativa

Categorias	O que dizem os documentos	A percepção dos gestores
Estrutura organizacional e funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização na Proplan do processo de elaboração do orçamento. • Falta de participação das unidades na elaboração do orçamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não existe uma prática institucional de elaboração do orçamento. • Falta de participação das unidades na elaboração do orçamento. • Falta de integração entre o planejamento e a execução do orçamento.
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • O PDI não é utilizado para fins de planejamento e gestão. • Distribuição de cotas por metro quadrado. 	<ul style="list-style-type: none"> • O PDI não é utilizado para fins de planejamento e gestão. • Desconhecem o modelo de distribuição de cotas estabelecidos pelo PDI.
Gestão orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> • As cotas não têm sido distribuídas. • Recursos insuficiente. • Possui Recursos Próprios e tem firmado alguns Convênios com outras instituições. • Alguns convênios são executados pelas Fundações. • A incerteza dos recursos orçamentários causa enfraquecimento na estrutura organizacional. A exemplo das construções dos prédios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atualmente os pedidos são efetuados diretamente à Proplan. • Recursos insuficientes. • Recursos próprios provenientes de aluguel de espaço físico para cantina ou reprografia. • Alguns convênios são executados pelas Fundações • A incerteza dos recursos orçamentários causa enfraquecimento na estrutura organizacional e compromete o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão.
Modelo de execução orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleos administrativos para executarem o orçamento. • Participantes de técnicos administrativos no processo de execução • A descentralização dos créditos para unidades não vem ocorrendo e a falta de licitação são dificuldades percebidas no processo de execução 	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleos administrativos para executarem o orçamento. • Participantes de técnicos administrativos no processo de execução. • Falta de repasse das cotas. • Dificuldade executar os recursos por falta de Pregão.

Categorias	O que dizem os documentos	A percepção dos gestores
	orçamentária.	
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de Gestão Centralizado • Melhorias do processo de transparência dos dados. • Atualização dos sites institucionais. • Modelo de matriz orçamentária que gera assimetrias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Um novo modelo de matriz orçamentária. • Melhorias do processo de transparência dos dados. • Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação. • Capacitação dos servidores. • Gestão descentralizada.

Fonte: Elaboração própria, 2019, a partir da análise dos documentos e da percepção dos gestores

A propósito do Quadro 3, que aborda as categorias com análise no que diz respeito aos documentos e, também, sobre as percepções dos gestores, pode-se classificar as posições que se aproximam e se distanciam. Desse modo, enfatiza-se, quanto às posições que se aproximam, que não existe uma prática institucional de elaboração do orçamento junto às unidades. Os dados mostram a forte influência do Pró-Reitor de Planejamento na distribuição dos recursos, resultando na centralização dos processos na PROPLAN. Outro fator, é que o PDI não é utilizado para fins de planejamento e gestão, tendo apenas o papel de atender à política institucional e às normas de instâncias superiores, constituindo-se em mais um documento que não atinge, a contento, sua função principal. Destaca-se, também, a necessidade de fomentar o desenvolvimento da cultura da transparência dos dados, divulgando informações de interesse público, independentemente das solicitações nos sites institucionais.

De modo complementar, às posições que se aproximam, observa-se que a gestão orçamentária é prejudicada em decorrência das cotas não distribuídas para as unidades acadêmicas, tendo gerado incertezas dos repasses orçamentários, resultando no enfraquecimento da estrutura organizacional e interferindo diretamente no desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão. No que se refere à avaliação da atual matriz orçamentária, tem-se que esse modelo gera assimetrias na distribuição dos recursos, sendo necessário promover a reformulação do modelo da matriz orçamentária, com a finalidade de estabelecer critérios técnicos para melhor alocação dos recursos públicos nas unidades acadêmicas, mitigando as relações políticas em detrimento da sistematização de demanda.

Quanto às posições que se distanciam, tem-se o processo de distribuição de recursos orçamentários para as unidades. Os gestores desconhecem a matriz orçamentária, tem-se apenas conhecimento de que existe uma cota, mas revelam total desconhecimento do que é

estabelecido no PDI. Outro fator é em relação às demandas de compras de bens e serviços, que são planejados pelas unidades no Sipac e que não têm suas licitações efetivadas pela CMP, embora o planejamento de compras tenha ocorrido no Sipac. Essas ações causam danos à comunidade, frustrando expectativas, em decorrência da impossibilidade do atendimento das demandas conforme planejado e divulgado. No que se refere à gestão orçamentária, observa-se um modelo centralizado, contrariando as expectativas dos gestores, que defendem uma maior descentralização das atividades, em prol de mais autonomia, para que seja possível implementar o planejamento interno das unidades acadêmicas, avaliando suas reais necessidades, tanto no que tange à quantidade de bens e serviços, quanto ao tempo de atendimento de suas demandas e, assim, assumindo também a responsabilidade pelo gasto eficiente dos recursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em consideração o objetivo que foi traçado para desenvolver o trabalho, investigar a composição, a destinação e o comportamento do modelo de gestão orçamentária adotado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), no exercício financeiro de 2018, considerando-se o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários, compreende-se que foi atendido, uma vez que foi verificado o nível de complexidade das IFES. Em termos práticos, concebe-se que a pesquisa tem contribuições, não apenas para os gestores da UFBA, mas também para gestores públicos e formuladores de políticas públicas que atuam em outros IES.

Houve dificuldades iniciais para encontrar fontes de informações e para a coleta dos dados para a pesquisa documental, sobretudo em relação a relatórios e documentos sobre a metodologia da distribuição de recursos orçamentários adotada atualmente na UFBA e as planilhas orçamentárias anuais de distribuição dos recursos orçamentários de outras despesas correntes e investimento da UFBA do exercício de 2018.

Quando se relaciona à gestão orçamentária com o processo de tomadas de decisão estruturadas na UFBA, verifica-se que o processo orçamentário não ocorre de forma que possibilite o atendimento às decisões anteriormente estruturadas no PDI. O modelo de distribuição de recursos e de tomada de decisão é muito centralizado. Com relação ao nível de conhecimento sobre o orçamento como instrumento de planejamento e controle por parte dos gestores envolvidos na elaboração, implantação, execução e avaliação, os gestores afirmaram que possuem pouco conhecimento. Em vista dos argumentos apresentados, nota-se que a inserção do planejamento na UFBA alinhada à execução orçamentária tem avançado pouco.

Isto posto, considera-se que as inovações administrativas que vêm sendo implementadas, em particular, pelo SIPAC, proporcionam melhorias no que tange ao planejamento, assim como a gestão dos recursos orçamentários. Vale destacar que essas inovações são recentes, e estão passando por alguns ajustes, incorporando novos instrumentos, como: SIGRH e SIGAA. Por conseguinte, os resultados sinalizam pontos significativos a serem considerados pela instituição para implantação dos demais módulos do sistema na UFBA, bem como para correção nos módulos já instalados, pois revelaram situações que necessitam de maior atenção e suporte para que os sistemas sejam aceitos e utilizados pelos seus usuários.

Evidencia-se um progresso no PDI 2018-2022, que foi elaborado, de forma mais participativa, através de reuniões com a Administração Central e as instâncias de cada unidade, além das ações de planejamento e gestão das instituições, com objetivo de estabelecer metas, visando à melhoria da qualidade acadêmica, estabelecendo desafios que contribuem para o desenvolvimento social, científico e tecnológico. Porém é preciso identificar fatores que promovam a utilização concreta do PDI na UFBA para fins de planejamento e gestão devidamente articuladas com o orçamento que permita identificar e buscar sugestões de solução para os problemas da organização. É preciso que a instituição tenha um olhar para o PDI além do cumprimento das exigências legais, este plano é uma relevante ferramenta de planejamento e gestão.

No que concerne ao planejamento, à execução e ao controle dos recursos orçamentários e seu impacto sobre a organização, percebe-se que ocorrem interferências, principalmente, pela distribuição interna dos recursos para unidades acadêmicas, em virtude de dificuldades na padronização dos procedimentos, e na gestão centralizada pela PROPLAN na tomada de decisão e, principalmente, pelas restrições dos gastos públicos com os cortes e contingenciamentos das despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual.

Diante desse cenário, revela-se oportuno que a PROPLAN realize um trabalho com as unidades acadêmicas e administrativas com a finalidade de estabelecer uma integração entre o planejamento e o orçamento das respectivas unidades. Recomendam-se, nesse sentido, encontros específicos entre os gestores, com objetivo de conceber ações em busca do aperfeiçoamento da gestão com decisivo fluxo de informações, criação de rotinas de procedimentos que permitiam aos gestores ter maior conhecimento e visão mais cristalina dos processos orçamentários.

Do mesmo modo, é fundamental que os gestores da UFBA estruturem suas unidades em busca do melhor desempenho, identificando variáveis que possam influenciar no planejamento, na organização de distribuição dos recursos e de novas possibilidades de incrementos orçamentários para manutenção de suas atividades. Tal evolução da gestão contribuirá para capacitar a prestação de serviços que atendam às necessidades e expectativas da sociedade. Além do mais, é essencial estar alinhado à visão do PDI, o que garantirá a continuidade e a melhoria dos processos, dos objetivos compartilhados, gerando valor para instituição, em prol de uma melhor gestão da organização.

No intento de contribuir para a efetivação da integração do planejamento com o orçamento, apresentam-se as sugestões de medidas que possam fornecer subsídios para o aperfeiçoamento do planejamento e execução orçamentária sobre a gestão das unidades da

referida UFBA. As sugestões fundamentaram-se nos resultados da pesquisa, principalmente, pela análise dos documentos e da percepção dos responsáveis das unidades descentralizadas, os quais apontaram algumas medidas de melhorias para a gestão dos recursos públicos.

Enfatiza-se que a reformulação do modelo da matriz orçamentária é tão importante quanto as reformas para atenuação das dificuldades de alocação de recursos. O atual regime de cotas gera assimetrias indesejáveis na disponibilidade de recursos. Portanto, é crucial analisar o modelo de matriz orçamentária desenvolvida em outras IFES, sobretudo para que as unidades acadêmicas possuam um referencial quanto aos recursos de natureza de despesa Outras Despesas Correntes (ODC) e Investimentos provenientes da descentralização de recursos do MEC para estabelecer critérios equânimes e de maior transparência. Portanto, é de grande relevo que na formulação da nova matriz orçamentária considerem-se os diversos parâmetros calculados sobre uma base de dados de caráter acadêmico e científico que busque valorizar o desempenho de cada unidade acadêmica, primando pela qualidade do gasto, contribuindo para a efetiva manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A importância da distribuição do recurso com base em um novo modelo da matriz pode permitir estabelecer critérios técnicos para melhor alocação dos recursos públicos nas unidades acadêmicas, mitigando as relações políticas em detrimento da sistematização de demanda. Sob o ponto de vista das unidades, possibilitará aos diretores mais autonomia, sendo possível implementar o planejamento interno das unidades acadêmicas, avaliando suas reais necessidades tanto no que tange à quantidade de bens e serviços quanto ao tempo de atendimento de suas demandas e, assim, assumindo também a responsabilidade pelo gasto eficiente dos recursos. Nessa perspectiva, o modelo ora apresentado deve ser submetido ao Conselho Universitário (CONSUNI) para discussões e posterior aprovação pela comunidade acadêmica, a fim de que a transparência seja exercida, buscando sempre estar em consonância com os pilares que compõem a universidade: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Salienta-se que a forma pela qual a UFBA se estruturou deve ser repensada, requerendo mudanças estruturais, de regras, processos e medidas para criar novos sistemas de valores, visto que, a partir da análise dos documentos e da percepção dos gestores, verificou-se que as unidades acadêmicas apresentam dificuldade no planejamento e na gestão orçamentária, por diversos fatores. Poder-se-ia citar como exemplo desses fatores: as questões burocráticas enfrentadas pela gestão pública; o déficit orçamentário; a falta de planejamento e licitação; a insuficiência do número de servidores técnico-administrativos em algumas unidades e, em muitos casos, várias funções administrativas são feitas pelos

docentes; a formação e capacitação deficiente dos docentes e técnicos administrativos; a comunicação institucional precária e carente de transparência.

Em face do exposto, sugerem-se treinamentos que abordem a temática do planejamento e orçamento, com a finalidade de capacitar os servidores em metodologias de planejamento e gestão, bem como nas atividades provenientes da execução e controle do orçamento, de forma a proporcionar mais segurança às ações tomadas pelo gestor. Isso significa melhorar a utilização dos recursos públicos, além de proporcionar um acompanhamento estrutural e metodológico das ações mais estruturado, de forma a permitir otimizar a alocação dos recursos de acordo com sua importância.

Outro fator a ser considerado é a alocação dos custos nas unidades acadêmicas e administrativas, hoje centralizadas na PROAD (despesas de água, luz, telefone, empresas terceirizadas, manutenção de imóveis, entre outras) e na SUMAI (manutenção e conservação dos prédios), assim como a centralização da aquisição de bens e serviços na Coordenação de Material e Patrimônio (CMP). Nada impede, contudo, que as unidades tenham recursos, mas sua execução no que refere a bens e serviços deveriam se dar através da CMP. O objetivo dessa prática é subsidiar o gestor público envolvido no processo de execução do orçamento a ter um maior controle sobre a execução do saldo orçamentário, além de auxiliar na definição de prioridades dos gastos e promover a otimização dos recursos. Ressalta-se que é imprescindível a otimização de recursos para a criação de condições de buscar a maior eficiência e, em consequência, mais agilidade e transparência nas atividades, no controle de gastos e no acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas.

Na abordagem da prestação de contas da gestão, recomenda-se a efetivação de canais de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação, tais como a divulgação das informações no site dos setores responsáveis, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos.

Como limitações da pesquisa, menciona-se o número de entrevistados, apenas seis; contudo, os entrevistados, por estarem envolvidos no processo de planejamento, execução e controle do orçamento, foram capazes de fornecer um recorte significativo da realidade. Diante dos resultados obtidos, é possível apontar o contingenciamento e os cortes orçamentários como um dos principais fatores que provoca dificuldade de planejamento e da execução orçamentária no plano de metas da organização, e conseqüentemente, na integração entre ambos. Tais limitações restringiram a concretização das metas provenientes dos gastos discricionários das unidades acadêmicas, interferindo negativamente na execução orçamentária.

Desse modo, é essencial à UFBA, visando tornar-se um centro de excelência, buscar melhores práticas de gestão adotadas por outras organizações para identificar tendências e boas práticas referentes ao planejamento institucional, à gestão de processos, à sistematização de informações, ao acompanhamento da execução orçamentária e controle dos recursos. Sobre isso, alguns estudos tentam contribuir para o desenvolvimento desta temática partindo de diversas perspectivas e aplicações, como na discussão no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), que tem caráter permanente e reúne os pró-reitores de planejamento, de administração e ocupantes de cargos equivalentes destas instituições e que tem como objetivo principal estudar e propor soluções para os problemas relacionados com as áreas de planejamento e administração das IFES.

Sendo assim, um dos principais desafios para a UFBA é a melhoria do desempenho da gestão, de modo a assegurar a efetividade das políticas e programas concebidos, com pleno cumprimento das missões institucionais e atendimento das demandas sociais. Entre os esforços em busca do aperfeiçoamento da gestão, destacam-se a determinação mais precisa de objetivos e metas, melhoria da qualidade do serviço à comunidade, aumento da produtividade dos servidores, integração das ações de planejamento e o orçamento, aperfeiçoamento do modelo de controle da administração, elevação da transparência e a identificação e definição dos efeitos que se deseja provocar na sociedade.

Nesse sentido, a presente dissertação, respeitadas suas limitações relativas aos aspectos contemplados, e orientada pela metodologia de investigação, consoante à análise dos resultados, ratifica o pressuposto da pesquisa, conforme a análise dos documentos e a percepção dos gestores, de que há deficiências quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como um instrumento de planejamento e controle.

Acredita-se que os resultados apontados pela pesquisa podem servir de base e reflexão no sentido de propor um caminho para a construção de uma sistemática de formulação do processo de planejamento da UFBA, antecipando-se aos possíveis problemas, compreendendo e aproveitando tendências futuras. Além disso, demonstra a importância da utilização do orçamento como instrumento de planejamento e controle, alinhada ao plano de desenvolvimento institucional, visando à eficácia, à efetividade e à eficiência dos serviços públicos e contribuindo para a melhoria da educação. Para futuras pesquisas, faz-se importante incluir os gestores das unidades administrativas e demais servidores que atuam no processo de planejamento, execução e controle do orçamento, sistematizando reflexões, fases e tendências para auxiliar pesquisadores na condução de investigações.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2008.

ANDRADE, A. R.. A universidade como organização complexa. **Revista de negócios**. Blumenau, v. 7, n. 3, p. 15-28, jul./set. 2002.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.47 n. 2. mar./abr. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200007. Acesso: 10 mar. 2018.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público – abordagem simples e objetiva**. 2. ed..São Paulo: Atlas, 2017.

BORGES, D. F.; ARAÚJO, M. A. D. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do centro de ciências sociais aplicadas da UFRN. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 63-76, jul/ago, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20C3%A7%20ao.htm. Acesso em: 05 fev.2018.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Seção 1, p. 2. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm. Acesso em: 10 jan.2019.

BRASIL. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Seção 1, p. 4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 mai. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2017. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 10 ago. 2018

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: 4 mar. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm#imprensa.htm. Acesso em: 10 jan. 2019

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2005, Seção 1, p. 9.

BRASIL. Secretária de Orçamento Federal. Portaria nº 1.428, de 5 de fevereiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 fev. 2018, Seção 1, p. 158. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento: MTO**, Edição, 2018. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_atual.pdf/view. Acesso em: 10 maio. 2018.

BERGUE, S. T. **Modelos de Gestão em organizações públicas:** teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.01, jan./abr.1996. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2018, e dá outras providências.

CARDOSO JR, J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil:** elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, DF, Ipea, 2011 (Texto para discussão). Disponível em:http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf Acesso em 25 out. de 2018.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública Contemporânea:** do movimento gerencialista ao pós NPM. Brasília: IPEA, 2017. (Texto para Discussão, v. 2319, p.1-40)

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa:** método qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas:** princípios, propósitos, processos. São Paulo: Atlas, 2012.

ESTRADA, R. J. S. **Os Rumos do Planejamento Estratégico na Universidade Pública:** um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria. 2000. 206f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FLICK, U. **Métodos de Pesquisa:** introdução à pesquisa qualitativa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking Universitário, Folha, 2018 – UFBA.** São Paulo, Folha de São Paulo, disponível em: <http://ruf.folha.uol.com.br/2018/perfil/universidade-federal-da-bahia-ufba-578.shtml> . Acesso 20 mai. 2019.

GIACOMI, J. **Orçamento Público.**17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIBBS, G. **Análise de Dados Qualitativos.** Porto Alegre, Artmed, 2008.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA, S. C. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior:** uma visão do grau de engessamento dos orçamentos das universidades federais. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em:<http://hdl.handle.net/10482/14184>. Acesso em: 10 jan. 2019

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. Revisitando a Estratégia de Execução das Reformas Gerenciais no Setor Público: uma abordagem à luz do equilíbrio de Nash. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 2, n. 1, p. 184-200, jul. 2017.

KANAANE, R.; KEPPKE, R. S.; ALDARVIS, R.; SILVA, D. C.. Gestão Pública Estratégica e a Visão do Futuro. In: KANAANE, R. FIEL FILHO, A. FERREIRA, M. G. (org.). **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: Teoria e Prática**. 6. Ed. São Paulo: Heccus Editora, 2013.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino).

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais. [...]** Bauru: USC, 2004.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para as instituições federais de ensino superior**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1999. (Texto para Discussão, n. 679).

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p. 61-82, jan./fev, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5 ed. São Paulo. Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração Pública: foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2014.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

REZENDE, F; CUNHA, A. **A disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV,2005.

RIBEIRO C. V. S.; LEDA, D. B. **O trabalho docente no enfrentamento do gerencialismo nas universidades federais brasileiras: repercussões na subjetividade**. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n.4, p. 97-117, 2016.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, F. S. **Financiamento público das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): um estudo da Universidade de Brasília**. Universidade de Brasília – UnB. 2013, 69 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia: Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14141/1/2013_FernandoSoaresdosSantos.pdf. Acesso em: 7 jul. 2014.

SCHWARTZMAN, S. **A Autonomia Universitária e a Constituição de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

TACHIZAWA, T.; ANDRADE, R. O. B. **Gestão de Instituições de Ensino**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TORRES, M. D. F. **Fundamentos da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Estatuto e Regimento Geral**. Salvador/2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Relatório de Gestão: Exercício 2013**. Salvador/2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Pró Reitoria de Planejamento e Orçamento. **Plano de Desenvolvimento Institucional. PDI -2012/2016**. Salvador, 2012. Disponível em: https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/PDI%202012%20-%202016_1.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista Semiestruturada com Gestores das Unidades Acadêmicas e Administrativas

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Este roteiro de entrevista tem o objetivo de levantar informações acerca do processo da gestão orçamentária na UFBA, para a produção da dissertação que tem por título: Análise da gestão orçamentária na UFBA, orientada pela Profa. Denise Ribeiro de Almeida, sendo parte integrante do curso de Mestrado Profissional em Administração/UFBA. As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins de pesquisa, sendo confidenciais. Sua contribuição é muito importante para o desenvolvimento do trabalho e para que seja possível ter-se um diagnóstico da gestão orçamentária na UFBA.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como é conduzida a elaboração do orçamento da UFBA na sua unidade? Quais os aspectos relevantes para a alocação dos recursos na unidade?

De que forma a participação de gestores e técnicos lotados na sua Unidade pode contribuir para a melhoria do processo de alocação? Como é essa participação?

PLANEJAMENTO

Como o PDI é utilizado, na sua unidade, para fins de planejamento e gestão orçamentária?

No processo de elaboração e execução do orçamento é implementado algum modelo de planejamento no Sipac? Como isso é feito?

Quais as dificuldades para implementação do planejamento na UFBA? E na sua unidade?

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Que fatores influenciam a distribuição de recursos da Pró Reitoria de Planejamento para sua unidade?

Os recursos disponibilizados para sua unidade são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão? Existem outras fontes de recursos (receita própria, convênios etc)?

Como você avalia as variações orçamentárias na UFBA tanto as previstas na elaboração do orçamento, quanto as que ocorrem durante o processo de gestão orçamentária?

A incerteza e instabilidade orçamentária enfraquecem a estrutura organizacional da sua unidade? De que forma isso ocorre?

Até que ponto o orçamento público orienta os gestores envolvidos no processo de desenvolvimento da sua unidade?

MODELO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como é a execução orçamentária na sua unidade?

Quem são os participantes na execução orçamentária na sua unidade? Como os diferentes atores externos e internos são incorporados nestas decisões?

Quais as dificuldades encontradas para a execução orçamentária na UFBA? E na sua unidade?

AVALIAÇÃO

Qual a sua percepção, sobre os resultados da gestão orçamentária no desempenho da Universidade?

Na sua visão, o que pode ser modificado no processo de gestão orçamentária para alavancar o desempenho da Universidade? E para o desempenho da sua unidade?

APÊNDICE B - Unidade Gestora Responsável

BIBLIOTECA CENTRAL DA UFBA
CAMPUS ANISIO TEIXEIRA-VITORIA DA CONQUISTA
COORDENACAO DE GESTAO ADMINISTRATIVA
COORDENACAO DE GESTAO DE PESSOAS
COORDENACAO DE MATERIAL E PATRIMONIO
ESCOLA DE ADMINISTRACAO DA UFBA
ESCOLA DE BELAS ARTES DA UFBA
ESCOLA DE DANCA DA UFBA
ESCOLA DE ENFERMAGEM
ESCOLA DE MEDICINA VETERINARIA DA UFBA
ESCOLA DE MUSICA DA UFBA
ESCOLA DE NUTRICAO DA UFBA
ESCOLA DE TEATRO DA UFBA
ESCOLA POLITECNICA DA UFBA
FACULDADE DE ARQUITETURA DA UFBA
FACULDADE DE CIENCIAS CONTABEIS DA UFBA
FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS DA UFBA
FACULDADE DE COMUNICACAO
FACULDADE DE DIREITO DA UFBA
FACULDADE DE EDUCACAO DA UFBA
FACULDADE DE FARMACIA DA UFBA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIEN.HUMANAS DA UFBA
FACULDADE DE MEDICINA DA UFBA
FACULDADE DE ODONTOLOGIA DA UFBA
GABINETE DO REITOR DA UFBA
HOSP.MEDIC.VETERIN. PROF.RENATO MEDEIROS NETO
INSTITUTO DE BIOLOGIA DA UFBA
INSTITUTO DE CIENCIA DA INFORMACAO
INSTITUTO DE CIENCIAS DA SAUDE DA UFBA
INSTITUTO DE FISICA DA UFBA
INSTITUTO DE GEOCIENCIAS DA UFBA
INSTITUTO DE HUMANIDADES ARTES E CIENCIAS
INSTITUTO DE LETRAS DA UFBA
INSTITUTO DE MATEMATICA DA UFBA
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
INSTITUTO DE QUIMICA DA UFBA

INSTITUTO DE SAUDE COLETIVA
MUSEU DE ARQUEOLOGIA E ETNOLOGIA
MUSEU DE ARTE SACRA DA UFBA
PRO-REITORIA ACOES AFIRMAT ASSIST ESTUDANTIL
PRO-REITORIA DE ENSINO E POS GRADUACAO
PRO-REITORIA DE EXTENSAO
PRO-REITORIA DE GRADUACAO
PRO-REITORIA DE PESQUISA CRIACAO E INOVACAO
PRO-REITORIA DE PLANEJAMENTO E ORCAMENTO
SERVICO DE SELECAO ORIENTACAO E AVALIACAO
SERVICO MEDICO UNIV. RUBENS BRASIL DA UFBA
SUPERINT. ACADEMICA-SECAO EXPEDIENTE DA UFBA
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACAO A DISTANCIA
SUPERINTENDENCIA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO
SUPERINTENDENCIA MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTU
BIBLIOTECA CENTRAL DA UFBA
CAMPUS ANISIO TEIXEIRA-VITORIA DA CONQUISTA
COORDENACAO DE GESTAO ADMINISTRATIVA
COORDENACAO DE GESTAO DE PESSOAS
COORDENACAO DE MATERIAL E PATRIMONIO
ESCOLA DE ADMINISTRACAO DA UFBA
ESCOLA DE BELAS ARTES DA UFBA
ESCOLA DE DANCA DA UFBA
ESCOLA DE ENFERMAGEM
ESCOLA DE MEDICINA VETERINARIA DA UFBA
ESCOLA DE MUSICA DA UFBA
ESCOLA DE NUTRICAO DA UFBA
ESCOLA DE TEATRO DA UFBA

APÊNDICE C – Organograma da Universidade

