

Orçamento e Planejamento na UFBA: Refletindo sobre Possíveis Relações

Autoria

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO - ANTONIO.LYRIO@ICLOUD.COM

Núcleo de Pós-Grad em Admin - NPGA/UFBA - Universidade Federal da Bahia

Denise Ribeiro de Almeida - deniserib@gmail.com

Núcleo de Pós-Grad em Admin - NPGA/UFBA - Universidade Federal da Bahia

Leonardo Ribeiro de Almeida - loeribal@gmail.com

Núcleo de Pós-Grad em Admin - NPGA/UFBA - Universidade Federal da Bahia

Resumo

Parte-se da concepção de que orçamento é instrumento de planejamento e controle para aperfeiçoar práticas de gestão, mitigando entraves na aplicação eficiente dos recursos. Investiga-se a composição, destinação e comportamento da gestão orçamentária da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2018, considerando-se o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários. A pesquisa é descritiva e qualitativa, tendo por instrumentos de coleta de dados entrevistas com gestores e documentos institucionais diversos. Os resultados apontam que os envolvidos no processo detêm pouco conhecimento sobre orçamento; que os recursos disponibilizados são insuficientes para manter/melhorar atividades de ensino, pesquisa e extensão e; que o regime de cotas orçamentárias nas unidades acadêmicas gera assimetrias na disponibilização de recursos. A maioria dos entrevistados aponta a necessidade de reformulação do modelo da matriz orçamentária para permitir alocar-se recursos de forma equânime. O estudo além de contribuir para trabalhos similares, traz elementos que demonstram que o orçamento não é utilizado como instrumento de planejamento e controle no desenvolvimento institucional. Como limitações, há o número de entrevistados restrito aos gestores de unidades acadêmicas. Futuras pesquisas devem incluir gestores das unidades administrativas e demais servidores atuantes no processo estudado.

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

Orçamento e Planejamento na UFBA: Refletindo sobre Possíveis Relações

RESUMO: Parte-se da concepção de que orçamento é instrumento de planejamento e controle para aperfeiçoar práticas de gestão, mitigando entraves na aplicação eficiente dos recursos. Investiga-se a composição, destinação e comportamento da gestão orçamentária da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2018, considerando-se o planejamento, a execução e o controle dos recursos orçamentários. A pesquisa é descritiva e qualitativa, tendo por instrumentos de coleta de dados entrevistas com gestores e documentos institucionais diversos. Os resultados apontam que os envolvidos no processo detêm pouco conhecimento sobre orçamento; que os recursos disponibilizados são insuficientes para manter/melhorar atividades de ensino, pesquisa e extensão e; que o regime de cotas orçamentárias nas unidades acadêmicas gera assimetrias na disponibilização de recursos. A maioria dos entrevistados aponta a necessidade de reformulação do modelo da matriz orçamentária para permitir alocar-se recursos de forma equânime. O estudo além de contribuir para trabalhos similares, traz elementos que demonstram que o orçamento não é utilizado como instrumento de planejamento e controle no desenvolvimento institucional. Como limitações, há o número de entrevistados restrito aos gestores de unidades acadêmicas. Futuras pesquisas devem incluir gestores das unidades administrativas e demais servidores atuantes no processo estudado.

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

1. INTRODUÇÃO

Os desafios das organizações públicas e Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) cresceu, lhes exigindo repensar metas e ações futuras. Tal contexto exige esforços coletivos no debate de ideias e propostas, sendo um dos maiores desafios ao Estado melhorar o desempenho de suas organizações, para garantir efetividade das políticas públicas em consonância com as missões institucionais e atendimento das demandas sociais. Contudo, para Matias-Pereira (2008), fatores como baixa qualidade dos serviços e as altas despesas públicas e a ineficiência e ineficácia da gestão pública são o cerne dos problemas em diferentes países. No Brasil, segundo Bergue (2011), o apadrinhamento, a barganha, a vassalagem e a centralização, com a manutenção de muitos aspectos patrimonialistas e clientelistas explicam malogros nos projetos de reforma administrativa.

Quanto à caracterização das organizações públicas, Matias-Pereira (2008 e 2012) afirma serem sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos, inseridos e interagindo com seu ambiente, através de pessoas, tecnologias, informações e estruturas organizacionais. Tal argumento é reforçado por Andrade (2002) em relação às IFES vistas como organizações complexas, com metas a cumprir, estratégias a formular e sistemas de planejamento a desenvolver, permeadas por um contexto político que define a distribuição dos recursos, interferindo nas relações de poder e tomada de decisão. Complementando tal visão, para Torres (2012), a peça orçamentária é fundamental para se compreender a administração pública, por ser ferramenta de planejamento, controle e análise de desempenho, capaz de disponibilizar aos gestores base sólida de informações para sua gestão. O orçamento das IFES é essencial para manutenção das atividades e investimentos, pois, para Borges e Araújo (2001), como são organizações voltadas a produzir e transmitir conhecimento, possuem padrão próprio de atividades, dificultando sua atuação exclusivamente sob ótica racionalista do mercado.

Para Marinho e Façanha (1999), o orçamento para manutenção e investimento das IFES possui três fases, na primeira, o MEC estabelece teto global de recursos para todas as IFES. Na segunda, o orçamento global é distribuído segundo diretrizes e critérios técnicos do modelo Andifes, definindo-se orçamentos individuais. Na terceira fase, os orçamentos são apresentados

às IFES, que alocam recursos por elemento de despesa em suas ações, devolvendo-os ao MEC para consolidação da proposta orçamentária do exercício seguinte. Contudo, a descentralização dos recursos orçamentários do MEC através da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe de pouca margem de aplicação livre, sendo a descentralização engessada, vinculando as transferências a alguns elementos de despesas (folha de pagamento de pessoal, terceirização, água, energia e telefonia) faltando autonomia pela pouca margem decisória dos dirigentes.

Destaca-se que a UFBA utiliza como estratégia, a distribuição de recursos orçamentários por unidades com base em dimensões físicas, ainda que o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) reconheça esse modelo como inadequado. Há estudos sobre orçamento das IFES voltados ao planejamento, gestão, financiamento público e execução orçamentária, entretanto, faltam trabalhos direcionados a identificar problemas na distribuição dos recursos e no uso de modelos melhores dos processos de planejamento e controle. Buscando suprir parte dessa lacuna, esse artigo tem como questão de pesquisa: **De que forma o orçamento é utilizado nas ações de planejamento pela UFBA?** tomando por base documentos institucionais em relação ao exercício financeiro de 2018, último exercício financeiro completo em que ocorreram eventos que influenciaram questões aqui tratadas (eleição para reitor da UFBA, o contingenciamento de verbas para IFES e as eleições para presidente) e entrevistas com gestores.

Justifica-se a realização do artigo, tomando-se por base que o orçamento é instrumento básico de gestão, ao proporcionar base sólida de informações auxiliando à tomada de decisão. Como nos últimos anos, as IFES têm sofrido contingenciamentos, cortes orçamentários e limitações de gastos em despesas específicas, por parte do governo federal, é necessário, como preconizam Beuren, Moura e Kloeppe (2013), discutir a função do orçamento como instrumento de gestão das organizações públicas.

Sob tal foco, esta pesquisa visa permitir à UFBA analisar seus processos de planejamento e aplicação dos recursos orçamentários, bem como avaliar as práticas de monitoramento dos processos de execução, avaliação periódica e comparação entre resultados aferidos e metas propostas. Esta iniciativa busca, em última análise 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. O artigo, além dessa introdução, apresenta seu referencial teórico seguido dos seus procedimentos metodológicos. A seção 4 traz reflexões acerca dos resultados obtidos com a análise documental e entrevistas, sendo o trabalho finalizado com algumas considerações finais, limitações e sugestões de estudos futuros.

2. ORÇAMENTO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE

A administração de organizações públicas necessita de adequado planejamento, que pode ocorrer de forma semelhante ao que se dá no ambiente privado, embora se deva sempre respeitar as especificidades do setor público, já que a perspectiva financeira não é o seu objetivo final. Sendo assim, ao se falar de planejamento no âmbito público, deve-se ter em mente que esse processo possui todas as etapas que qualquer 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 - fruto do desenvolvimento de vários atos administrativos - que permite avaliar os dados e informações futuras resultantes de decisões atuais. Assim, o processo de análise e processamento produz elementos que fornecem subsídios para a tomada de decisão coerente, eficiente e eficaz. Desse modo, é possível antever problemas e melhorar ações vigentes, buscando racionalidade das decisões e, com isso, aumentando as possibilidades de alcance dos objetivos organizacionais.

Na mesma linha, Paludo 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 da organização, sendo necessárias ações coordenadas, integradas e orientadas para viabilizar o objetivo originalmente traçado. Ainda para esse autor, um bom processo de planejamento ajuda a organização a se antecipar às mudanças e melhor coordenar seus esforços, preparando-se mais eficazmente para eventos incertos.

Aproximando tal discussão dos aspectos relativos ao orçamento, Matias-Pereira (2012) afirma que um bom processo orçamentário requer a discussão dos objetivos em todos os níveis hierárquicos da estrutura organizacional contemplando seus diferentes processos de trabalho. Afirma ainda, que apenas assim é possível à organização garantir a maior integração e comprometimento dos atores vinculados ao processo, por seu envolvimento direto na discussão e aprovação dos resultados almejados e que devem ser explicitados em seu processo de planejamento. Afirma ainda ser fundamental que o orçamento seja bem acompanhado durante todo o seu processo, sendo preciso que, periodicamente, reavaliem-se os objetivos e metas institucionais, ou seja, que se faça um controle rigoroso do que vem sendo cumprido.

Assim, o orçamento, como instrumento de planejamento e de controle na esfera pública, 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 poder público (MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 301). Ou seja, o orçamento deve ser visto como instrumento fundamental para os gestores, pela possibilidade de terem, a partir da produção de orçamentos de qualidade, maior facilidade na obtenção de financiamentos para seus projetos, bem como minimizarem os riscos envolvidos nos mesmos.

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 de uma dada organização pública – aqui também apontam a importância da estrutura organizacional e dos processos -, 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 isso prejudica o desempenho destas organizações.

Sob tal foco, o orçamento deve se fortalecer como instrumento de planejamento na esfera pública, sendo implementado através da gestão integrada, envolvendo todos os níveis hierárquicos. Sem tal relação estrutural, torna-se quase que somente uma peça de ficção, inviabilizando seu uso para melhor gerenciar diferentes políticas públicas, em especial o desenvolvimento de sistemas de avaliação e controle. Especificamente sobre planejamento governamental, Matias-Pereira (2012) e Kanaane; Keppke; Aldarvis; Silva (2010) afirmam que, além de ser um instrumento de ação pública, ancora-se 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; e são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas; estabelecem um sistema integrado de planejamento e orçamento.

Como visto, 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 é entendido como parte de um sistema maior composto por planos e programas, com o propósito de ser um instrumento de controle, sendo 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, por contemplar parte essencial do planejamento institucional, consistindo em documento que pauta missão e

estratégias para atingir metas e objetivos (BRASIL, 2007).

Especificamente no caso das IES públicas e privadas, o PDI é o instrumento de planejamento e gestão. Esse documento foi regulamentado pelo Decreto nº. 3.860/2001, contemplando cronograma e metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações destinados a organizar e viabilizar as ações, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos elencados. Por meio deste decreto tem-se um conjunto de atividades da instituição para o período de cinco anos, observando coerência e articulação entre as diversas ações; manutenção de padrões de qualidade e questões financeiras e orçamentárias. Esse decreto foi revogado pelo Decreto Federal nº. 5.773/06, e posteriormente substituído pelo Decreto Federal nº. 9.235/17, ora em vigor, o qual 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 explorar 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 na Administração Pública é amplo, abarcando vários aspectos e métodos. Torres (2012) afirma que, em relação ao momento em que é exercido, 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 mais do que uma peça contábil-financeira, seja um instrumento de controle, fiscalização e monitoramento social e por parte 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 do artigo.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

Para realizar-se esse trabalho elegeu-se como locus da pesquisa a UFBA, criada pela Carta Régia de fundação do Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, 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 respostas à questão

de partida, selecionou-se o campus de Salvador, tendo em vista que as principais decisões de planejamento e orçamento da IFES ocorrem nesta cidade.

Trata-se de pesquisa qualitativa que visou abordar as dimensões contextuais, consensuais, divergentes envolvidas na concepção orçamentária e na alocação dos recursos a serem executados pela UFBA. 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 (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.

A pesquisa é descritiva, em consonância com Gil (2017), pois analisa informações sobre o comportamento institucional, ao tempo em que tenta estabelecer uma relação entre o planejamento e a gestão do orçamento da UFBA. Na primeira etapa fez-se pesquisa bibliográfica com consultas ao Portal SciELO, 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, com vistas a se contextualizar o orçamento público como instrumento de planejamento e controle.

A seguir fez-se pesquisa documental, conceituada por Creswell (2010) 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. Assim, selecionaram-se alguns documentos institucionais (Estatuto e Regimento da UFBA; Relatório de Gestão 2018; PDI de 2012-2016 e de 2018-2022; e informações foram extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)); 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).

Finalmente foram feitas entrevistas semiestruturadas com gestores de 06 (seis) Unidade Gestora Responsável (UGR's) acadêmicas que recebem créditos provenientes de distribuição interna da PROPLAN e de convênios firmados pelas unidades para nortear a produção da pesquisa. Os critérios utilizados para escolha das mesmas foram área temática da Capes e acessibilidade aos seus gestores das unidades. Dentre as 51 (cinquenta e um) unidades no Relatório da UFBA, 32 (trinta e duas) são unidades acadêmicas e 19 (dezenove) são administrativas. As unidades selecionadas foram: 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: PROPLAN.

As entrevistas, com duração média de 45 minutos, possuíam 05 (cinco) blocos contendo as categorias analíticas: a estrutura organizacional e funcional da execução orçamentária; planejamento; gestão orçamentária; modelo de execução orçamentária e, por fim, a avaliação. De forma a dar maior representatividade o 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 a obtenção de uma visão de natureza mais operacional.

Organizaram-se os dados por meio de cinco categorias analíticas: i) estrutura organizacional e funcional da execução orçamentária; planejamento; gestão orçamentária; modelo de execução orçamentária e avaliação. Como técnica de análise adotou-se a análise de conteúdo categorial temática que, para Bardin (2011), permite que se descreva e interprete o conteúdo dos documentos, proporcionando a exploração de toda a riqueza dos dados. Sob tal ótica entende-se que a apresentação do diagnóstico das UGR da UFBA e a de sugestões de melhoria, só foi possível após análise entre os resultados obtidos à luz da análise dos documentos e da percepção dos gestores.

4. RELAÇÕES DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO NA UFBA SOB DIFERENTES FOCOS

Apresentam-se a seguir análises relativas ao fenômeno estudado, tomando-se por base as categorias analíticas que emergiram do referencial teórico do artigo.

4.1 Estrutura organizacional e funcional do orçamento

No que diz respeito ao orçamento, a instituição possui modelo próprio estabelecido pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), órgão 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 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 seguinte, com base em limites definidos pelo MEC para cada ação/atividade ou matriz do orçamento. Destaca-se que como as IFES não podem alterar tais limites, a elaboração do orçamento consiste em projetar, 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).

Ainda sobre esse processo, a UFBA é classificada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) como Unidade Orçamentária (UO), conceituada pela Lei 4.320/64 como constituída por agrupamento de serviços subordinados à mesma repartição a que são consignadas dotações próprias, vinculando-se a órgão de hierarquia superior, o MEC. As unidades orçamentárias são responsáveis por avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e ações do órgão; analisar a programação, qualificação e quantificação da proposta e fazer seu encaminhamento, sendo o MEC é o órgão setorial, ao qual é encaminha a proposta orçamentária.

As unidades, conforme Estatuto, dispõem de núcleo com composição, competências e funcionamento definidos nos regimentos internos nos termos do Regimento Geral da UFBA. Observou-se que o núcleo administrativo das unidades varia no tocante às atividades e a quantidade de servidores disponíveis. Ademais, nota-se que o número de servidores técnicos em algumas unidades é insuficiente e, em muitos casos, várias funções administrativas são feitas explicitamente por docentes.

Ainda no tocante à esta categoria de análise, tem-se, na visão dos diferentes gestores, que não existe prática institucional de elaboração do orçamento junto às unidades. Sendo possível depreender, que há a ausência de maior elaboração de orçamento, ocorrendo apenas o levantamento com projeção da necessidade de gastos do ano seguinte, através de consulta aleatória aos departamentos, diferentemente do que era feito anteriormente quando se sabia o que seria recebido a cada trimestre, como, parte da cota anual. Segundo eles, em 2018, as unidades receberam apenas parte dessa cota no segundo semestre.

4.2 Planejamento

O PDI é o instrumento de planejamento e gestão adotado pela UFBA, tendo 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 próprios. A integração desses recursos visa garantir o cumprimento das funções sociais de ensino, pesquisa e extensão, ao tempo em que fornece condições adequadas ao pleno funcionamento das unidades acadêmicas e administrativas.

Apesar de se ter o PDI como dispositivo de planejamento, desde 2004, a UFBA não o

utiliza como instrumento de gestão, fazendo com que cumpra uma função meramente formal e burocrática, sem a participação da comunidade acadêmica, tendo ainda um processo de operacionalização episódico e descontínuo. Com isso, sua elaboração, no que tange às questões orçamentárias, tem apenas atendido à política institucional e às normas de instâncias superiores, constituindo-se em mais um documento desvirtua sua função principal.

Para mitigar tal questão, o PDI 2012-2016 buscou estabelecer metas visando romper a inércia institucional em relação ao planejamento, visando, inclusive, criar uma matriz orçamentária e aperfeiçoar os instrumentos de acompanhamento/controle da execução orçamentário, sem contudo concretizar esse esforço. A análise desse PDI evidencia a falta de cultura de planejamento como problema recorrente, pois as unidades acadêmicas/administrativas têm dificuldade de elaborar projetos e planejar, havendo como consequências: pouca adesão dos envolvidos; descompromisso da administração superior com o planejamento; descontinuidade administrativa; verticalização excessiva; falta de interação intraorganizacional; descompasso planejamento-orçamento, com destaque no cumprimento do último; e resistência a mudanças. Verifica-se que o PDI não avançou em relação a critérios baseados em instrumentos e processos de alocação/distribuição de recursos anuais das Unidades Universitárias e órgãos da Administração Central. No tocante ao planejamento, o processo de elaboração e execução do orçamento é feito no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), pelas unidades acadêmicas e administrativas que inserem as demandas; porém, ao analisar as solicitações do sistema, percebe-se que a participação das unidades é pequena. 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 nas organizações no contexto prático das organizações.

A partir da fala dos entrevistados, verificou-se que o PDI não é utilizado para fins de gestão de planejamento e orçamento, sendo um documento pouco consultado e menos ainda aplicado no cotidiano. Os gestores entrevistados desconhecem o modelo de distribuição interna de recurso do PDI, com quatro deles afirmando não ter conhecimento da matriz orçamentária utilizada pela PROPLAN para a distribuição orçamentária, e outros dois informando que os parâmetros que não condizem com o proposto no PDI. Destaca-se ainda relativa imprecisão na fala dos entrevistados em relação à época na qual foi aprovada essa matriz orçamentária e quais os critérios estabelecidos na sua construção.

Apesar de constar nos estatutos das unidades que o orçamento deve ser submetido à apreciação da Congregação, percebe-se que tal prática não é implementada pelas unidades. Esse fato é relevante na medida em que aponta que não existe participação da comunidade acadêmica na construção do planejamento. Caso essa construção se desse a contento, haveria maior oxigenação no processo como um todo lastreando o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão mais conectados às reais demandas da comunidade acadêmica.

4.3 Gestão Orçamentária

A seguir a composição percentual do orçamento destinado ao órgão na LOA 2018 (valor não corrigido), visando dar a percepção do valor destinado a cada grupo de despesa, por ano.

Tabela 1 - Composição do Orçamento da UFBA no exercício 2018

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

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

Durante 2018, o orçamento da UFBA foi de R\$ 1.500.958.820, sendo 84,28% com despesas com pessoal e encargos sociais; 14,64% a outras despesas correntes e 1,09% referente a investimentos. Assim, os recursos concentraram-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. Aponta-se ainda que as despesas obrigatórias (84,28%) não podem ser cortadas, sendo que o pagamento de servidores aposentados e inativos é responsabilidade das universidades, e não do INSS. Já as despesas não obrigatórias, as discricionárias (15,72%), são passíveis de cortes. Estas despesas dividem-se em duas categorias: gasto com custeio (ou despesas correntes), utilizado para manter o funcionamento da universidade e as despesas de investimento ou de capital destinadas às obras e compra de equipamentos. A detalhes do orçamento executado pela UFBA, em 2018.

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, 2019

Na análise comparativa entre orçamento planejado e executado verifica-se o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais no período, justificado pelo ingresso de servidores para repor aposentarias e atender às novas demandas da IFES. 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, da LOA. Esses acréscimos resultam dos créditos adicionais suplementares, verificados durante o ano, seja por suplementação dos valores previstos, seja pelo cancelamento de dotações. No caso do grupo de investimento houve decréscimo entre planejado (dotação inicial) e 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 aponta o relatório de gestão de 2018, que demonstra que entre 2014 e 2018, o valor total do orçamento da UFBA aumentou 33,4%, fruto do crescimento dos valores para pagamento de pessoal ativo e inativos (previdência). Mas, os valores das despesas discricionárias de custeio aumentaram apenas 9,4%, enquanto a inflação foi de 22,19% pelo IGP-M e de 28,59% pelo INPC no mesmo período. Ao se analisar os recursos de capital/investimento, o resultado é pior, com redução de 69,0%. Tal prática incrementalista, coaduna-se com o que afirmam Rezende e Cunha (2005) ser um problema na gestão pública brasileira, pois os avanços dos gastos com manutenção e investimentos superam a previsão de incremento dos orçamentos.

Para desenvolver esse trabalho, os grupos de natureza escolhidos foram Outras despesas Correntes (ODC), 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 recursos que podem ser distribuídos e executados pela UGR, ao contrário das despesas de pessoal, encargos sociais e benefícios obrigatórios executadas pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoas

(PRODEP). Assim, a execução orçamentária é rígida e vinculada e a discricionariedade é mínima, não havendo intervenções ou redefinição de prioridade destas políticas. Quando o MEC descentraliza recursos orçamentários para a UFBA, estes vêm predeterminados nas rubricas capital ou custeio, sendo o primeiro controlado desde o MEC até a descentralização interna, podendo ser gasto somente em obras/material permanente e equipamentos; já o de custeio pode ser livremente distribuído em diárias, material de consumo, treinamento, passagens, auxílio financeiro a estudante e ao pesquisador, pessoa jurídica, dentre outros (importante destacar que ele é utilizado para a manutenção das atividades das IFES).

A partir das entrevistas verificou-se que os gestores não têm a informação concisa sobre os fatores que influenciam a distribuição dos recursos e não buscam obter tal informação. Essa conduta expressa ausência de domínio de gestão pública, principalmente sobre as práticas orçamentárias, impossibilitando a devida eficiência da 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.

Todos apontaram que os recursos disponibilizados são insuficientes para manter as atividades e que o desenvolvimento das atividades está comprometido devido às variações orçamentárias, 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, alegando, contudo, que tais valores são pouco expressivos frente às demandas e que, no caso dos convênios, as receitas são aplicadas diretamente no projeto, não contribuindo para a manutenção da unidade. Um deles demonstrou desconhecimento de como o orçamento público norteia os gestores no desenvolvimento institucional. 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.

Ressalta-se a ineficiência da integração dos instrumentos de planejamento e orçamento público, usados por vezes de forma burocrática e protocolar. Ainda em consonância com Resende e Cunha (2005), tem sido praxe, na Administração Pública em geral e também na UFBA, o distanciamento do orçamento aprovado pelo Legislativo do executado pelo Executivo, aumentando a discricionariedade 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 e gerando contingenciamentos com a frustração da receita, que restringe a execução orçamentária, dificultando a integração planejamento-orçamento. Tal deficiência dificulta o alcance das metas e mostra a ineficiência dos instrumentos de avaliação e controle voltados a resultados, em organizações que têm seu orçamento definidos na LOA, como é o caso da IFES.

4.4 Modelo de Execução Orçamentária

As unidades gestoras devem usar as dotações descentralizadas, obedecendo obrigatoriamente à consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho 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. Ressalta-se que os recursos distribuídos às 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 mesmos. As despesas comuns a todas as unidades (energia, água, telefone, funcionários terceirizados, e demais despesas coletivas) são executadas por uma UGR específica ligada à Pró Reitoria de Administração (PROAD) e para manutenção predial e investimentos em infraestrutura cabe à Superintendência de Meio Ambiente e Infraestrutura (SUMAI) executar os recursos nas unidades, não havendo repasse dos mesmos.

Constatou-se a dificuldade da UFBA em atribuir despesas às unidades, comprometendo o gerenciamento dos custos pelas mesmas e impossibilitando a adoção de políticas de redução de gastos, notadamente de contas públicas. Percebe-se que tal forma de gerenciar compromete a transparência da gestão, dificultando que usuários avaliem a *accountability* dos recursos administrados e sua distribuição, comprometendo a avaliação do desempenho, além de prejudicar a tomada de decisão. Contraria-se assim, o indicado em Matias-Pereira (2012), Torres (2012), Kanaane; et al (2010) em relação à adoção de um bom modelo de gestão.

Frente à necessidade constante de informações e visando facilitar o controle e gestão, a IFES firmou, em 2011, um termo de cooperação com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para utilizar o Sistemas Institucionais Integrados de Gestão (SIG) por ela desenvolvidos. Esses sistemas foram implantados para automatizar e integrar atividades administrativas 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). Apesar dos avanços na implantação das novas tecnologias, não foi possível se auferir totalmente os benefícios e resultados almejados com tais investimentos, pois ainda há módulos dos sistemas integrados sem implementação e disponibilização aos usuários. Ademais, barreiras tais como adequação dos processos de trabalho; preparação e capacitação dos usuários e maior interlocução entre unidades gestoras, precisam ser superadas.

Por sua vez, os gestores afirmam que a execução dos recursos orçamentários é realizada pela contabilidade da unidade que gere os 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. Segundo eles, o setor administrativo das unidades possui quadro efetivo de servidores reduzido e sem formação adequada para a função, o que interfere 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 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, a dificuldade de execução dos convênios resulta em celebração de contratos relativos a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, com as Fundações de Apoio, que são remuneradas com a finalidade de coordenar, administrativa e financeiramente a execução desses projetos.

Pontua-se que em síntese, as práticas do processo de distribuição orçamentária são concentradas na PROPLAN, onde as decisões são tomadas unilateralmente, através de um modelo pouco efetivo - a distribuição de cotas para as unidades acadêmicas. Além disso, tem-se, nas questões orçamentárias, um processo de tomada de decisão centralizado, onde as deliberações são responsabilidade da alta gestão, sendo os níveis gestores mais baixos 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.

4.5 Avaliação

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

Quando se analisam documentos como esse, constata-se que tais dificuldades são antigas. A avaliação permitiu mapear que a gestão orçamentária é importante para o desempenho da UFBA, pois alocar recursos com base em instrumentos de planejamento facilita o alcance dos resultados esperados. Vê-se a necessidade de aprimorar os instrumentos de planejamento e orçamento vigentes à nova realidade orçamentária e financeira imposta pelo cenário, para que o objetivo institucional fim seja preservado.

Em relação à distribuição orçamentária, considera-se que o fato de as unidades receberem créditos orçamentários traz maior probabilidade de falta de controle por parte dos níveis operacionais. Já os recursos centralizados possuem probabilidade maior de controle pelos níveis superiores da gestão em todo o processo, do planejamento, aos procedimentos licitatórios, seguidos do empenho, do monitoramento da entrega dos bens ou serviços, liquidação e pagamento. Verifica-se ainda que, muitas vezes, as unidades têm seus créditos descentralizados, gerando dificuldades na execução dos recursos, devido à falta de licitação ou ao fato de o objeto contratado ser empenhado com valores baixos, o que 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 consulta ao 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 distribuição dos recursos para as unidades acadêmicas e os dados da execução orçamentária ainda estão em construção. Isso se contrapõe à necessidade de haver uma comunicação assertiva e eficaz, dos gestores com os demais membros da IFES. Em outras palavras, não há o devido incentivo à transparência das informações públicas como 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. Assim, a atualização dos portais digitais constitui obrigatoriedade e não algo de natureza facultativa.

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. Recomendaram a publicização desses atos administrativos, bem como a criação de 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. Reforçaram ainda que a gestão e execução orçamentária têm ocorrido de forma centralizada, interferindo negativamente nas suas atividades e reduzindo sua autonomia quanto aos processos decisórios.

Para eles os gestores 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 ODC. 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 formação específica para gestores públicos pela UFBA antes de ingressarem na função de diretor de unidade, por entenderem que isso alavancaria o desempenho da Universidade. Outro fato importante é que, 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. Entendem que, nessas reuniões, também seria fundamental conceber ações de aperfeiçoamento de gestão com importante fluxo de informações, criação de rotinas de procedimentos que lhes permitisse gestores ter maior conhecimento e visão transparente dos processos orçamentários, ainda que tivessem de lidar com a burocracia inerente a isto.

Finalmente, no quadro a seguir, para reforçar os achados e promover a melhor articulação com os aspectos teóricos, apresenta-se uma análise comparativa entre os resultados obtidos à luz da análise dos documentos e da percepção dos gestores, relacionando-a a cada uma das categorias analíticas utilizadas.

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 integração entre 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 executados por Fundações. • Incerteza dos recursos orçamentários causa enfraquecimento na estrutura organizacional. Exemplo: 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 executados pelas Fundações • Incerteza de recursos orçamentários enfraquece estrutura organizacional e compromete desenvolvimento ensino, pesquisa e extensão.
Modelo de execução orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleos administrativos para executarem o orçamento. • Participação técnicos administrativos na execução. • Descentralização dos créditos para unidades não vem ocorrendo e falta de licitação são dificuldades no processo de execução orçamentária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleos administrativos para executarem o orçamento. • Participação técnicos administrativos na execução. • Falta de repasse das cotas. • Dificuldade executar os recursos por falta de Pregão.

Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de matriz orçamentária que gera assimetrias. • Modelo de Gestão Centralizado • Melhorias do processo de transparência dos dados. • Atualização dos sites institucionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Novo modelo matriz orçamentária. • Modelo de Gestão Descentralizado • Melhorias do processo de transparência dos dados. • Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação. • Treinamento dos servidores
-----------	--	---

Quadro 1 - Análise Comparativa

Fonte: Elaboração própria, 2020, a partir da análise dos documentos e da percepção dos gestores

A partir deste quadro pode-se classificar as posições que se aproximam e se distanciam, nos documentos e na visão dos gestores. Assim, enfatiza-se, quanto às posições que se aproximam, que não existe 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.

Em sequência, apresentam-se algumas considerações finais, bem como limitações e possíveis trabalhos futuros decorrentes deste estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir o trabalho, reforça-se a ideia de que o orçamento é um efetivo instrumento de planejamento e controle. Em termos práticos, concebe-se que a pesquisa tem contribuições, não apenas aos gestores da UFBA, mas também para gestores públicos e formuladores de políticas públicas que atuam em outros IES.

Houve dificuldades iniciais para se encontrar fontes de informações e para a coleta das informações 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 capital da UFBA do exercício de 2018.

Quando se relaciona à gestão orçamentária ao processo de tomada de decisão na IFES, verifica-se que o processo orçamentário não ocorre de forma a possibilitar o atendimento às decisões estruturadas no PDI, sendo os modelos de distribuição de recursos e de tomada de decisão muito centralizados. Com relação ao nível de conhecimento sobre orçamento como instrumento de planejamento e controle dos gestores envolvidos na elaboração, implantação, execução e avaliação, estes afirmaram possuir pouco conhecimento. Em vista dos argumentos apresentados, nota-se que a inserção do planejamento na UFBA alinhada à execução orçamentária avançou pouco. Isto posto, considera-se que as inovações administrativas que vêm sendo implementadas, em particular, pelo SIPAC, proporcionam melhorias em relação 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.

No tocante ao planejamento, à execução e ao controle dos recursos orçamentários e seu impacto organizacional, há interferências, notadamente, 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 LOA. Diante desse quadro, é oportuno que a PROPLAN faça um trabalho com as unidades acadêmicas e administrativas para estabelecer a integração entre planejamento e orçamento destas unidades. Para tal, recomendam-se encontros específicos entre gestores, visando conceber ações de aperfeiçoamento da gestão com fluxo de informações e criação de rotinas de procedimentos que permitiam aos gestores maior conhecimento e visão mais clara dos processos orçamentários.

Também é fundamental que os gestores estruturem suas unidades na busca do melhor desempenho, identificando variáveis que possam influenciar no planejamento, na organização de distribuição dos recursos e em possibilidades de incrementos orçamentários para manter as atividades. Tal evolução da gestão contribuirá para qualificar a prestação de serviços que atendam às necessidades e expectativas da sociedade. Ademais, é essencial se estar alinhado à visão do PDI, garantindo a continuidade e melhoria dos processos, dos objetivos compartilhados, gerando valor para instituição, em prol de uma melhor gestão da organização.

Visando contribuir para a efetivação da integração do planejamento ao orçamento, apresentam-se sugestões de medidas que possam fornecer subsídios ao aperfeiçoamento do planejamento e execução orçamentária sobre a gestão das unidades da UFBA, fundamentadas nos resultados da pesquisa proveniente da análise dos documentos institucionais e da percepção dos responsáveis das unidades descentralizadas, os quais apontaram algumas ações 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 atenuar as dificuldades na alocação de recursos. O regime de cotas gera assimetrias indesejáveis na disponibilização 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 ODC e Investimentos provenientes da descentralização de recursos do MEC para estabelecer critérios equânimes e mais transparentes. É relevante que na formulação da nova matriz orçamentária considerem-se os diversos parâmetros calculados sobre uma base de dados de caráter acadêmico e que se busque valorizar o desempenho das unidades acadêmicas, primando-se pela qualidade

do gasto e contribuindo-se para a qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Salienta-se que a forma como a UFBA se estruturou deve ser reavaliada, requerendo mudanças de estrutura, regras, processos e medidas para se criar novos sistemas de valores, já que, a partir da análise aqui feita, verificou-se que as unidades acadêmicas têm dificuldade no planejamento e gestão orçamentária, por diversos fatores: questões burocráticas enfrentadas pela gestão pública; déficit orçamentário; falta de planejamento e licitação; insuficiência do número de servidores técnico-administrativos em algumas unidades, com funções administrativas feitas por docentes; formação e capacitação deficiente dos docentes e técnicos administrativos; comunicação institucional precária e carente de transparência.

Em face ao exposto, sugerem-se treinamentos que abordem a temática do planejamento e orçamento, visando 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 do gestor. Outro fator a ser considerado é a alocação dos custos nas unidades acadêmicas e administrativas, hoje centralizadas na PROAD (despesas de água, luz, telefone, terceirização, manutenção de imóveis dentre outras) e na SUMAI (manutenção e conservação dos prédios), assim como a centralização da aquisição de bens e serviços na CMP. Nada impede que as unidades tenham recursos, mas sua execução no tocante aos bens e serviços devem se dar através da CMP. O objetivo dessa prática é subsidiar o gestor envolvido no processo de execução do orçamento a ter 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 ser imprescindível a otimização de recursos para criar condições de buscar maior eficiência e, conseqüentemente, mais agilidade e transparência nas atividades, no controle de gastos e no acompanhamento do cumprimento das metas.

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 contingenciamentos e os cortes orçamentários como um dos principais fatores que provocam dificuldade de planejamento e execução orçamentária no plano de metas da organização, e conseqüentemente, na sua integração. Tais limitações restringiram a concretização das metas provenientes dos gastos discricionários das unidades acadêmicas, interferindo negativamente na execução orçamentária.

Assim, um dos principais desafios da UFBA é melhorar o desempenho da gestão, visando à 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.

assim, o artigo, respeitadas as limitações relativas aos aspectos apontados, e orientada pela metodologia de investigação, consoante à análise dos resultados, pode servir de base e reflexão para se propor um caminho à construção de uma sistemática de formulação do processo de planejamento das IFES, antecipando-se aos problemas e compreendendo e aproveitando tendências futuras. Ademais, 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, sugere-se estudos similares na UFBA ou em outras IFES, nos quais se incluam 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

- ANDRADE, A. R.. A universidade como organização complexa. **Revista de negócios**. Blumenau, v. 7, n. 3, p. 15-28, jul./set. 2002.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BERGUE, S. T. **Modelos de Gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **RAP**. Rio de Janeiro, v.47 n. 2. mar./abr. 2013. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8065> . Acesso: 22 abr. 2020.
- BORGES, D. F.; ARAÚJO, M. A. D. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do centro de ciências sociais aplicadas da UFRN. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 63-76, jul/ago, 2001. Disponível em
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6397> Acesso: 22 abr. 2020.
- CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- FLICK, U. **Métodos de Pesquisa**: introdução à pesquisa qualitativa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIACOMI, J. **Orçamento Público**.17. ed. São Paulo: Atlas, 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.
- 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). Disponível em
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3967. Acesso: 22 abr. 2020.
- MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p. 61-82, jan./fev, 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso: 22 abr. 2020.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5 ed. São Paulo. Atlas, 2018.
- PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2014.
- REZENDE, F; CUNHA, A. **A disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- TORRES, M. D. F. **Fundamentos da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.