



CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL - PPGPPSS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO: MESTRADO PROFISSIONAL

JACIEL ARRUDA DA SILVA COSTA

**GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração
entre o planejamento e a execução da despesa na Universidade Estadual de
Feira de Santana (UEFS)**

Cruz das Almas - Bahia
2020

JACIEL ARRUDA DA SILVA COSTA

**GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração
entre o planejamento e a execução da despesa na Universidade Estadual de
Feira de Santana (UEFS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Warli Anjos de Souza

Cruz das Almas - Bahia

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

C837g	Costa, Jaciel Arruda da Silva. Gestão de orçamento público: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) / Jaciel Arruda da Silva Costa._ Cruz das Almas, Bahia, 2020. 165f.; il. Orientador: Warli Anjos de Souza. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. CDD: 351.81
-------	---

JACIEL ARRUDA DA SILVA COSTA

**GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração
entre o planejamento e a execução da despesa na Universidade Estadual de
Feira de Santana (UEFS)**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do Título de Mestre em Gestão de
Políticas Públicas e Segurança Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Aprovada em: 30 de junho de 2020

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de Mestrado

Prof. Dr. Warli Anjos de Souza
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Orientador

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Examinador Interno

Prof. Dr. Carlos Eduardo Cardoso de Oliveira
Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS
Examinador Externo

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha esposa Katia Costa e ao meu filho Haniel pelo amor, carinho, por serem minhas inspirações e me darem forças e ânimo nos momentos mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, pela força, pelo conhecimento e pela provisão. Obrigado Senhor por estar comigo em todos os momentos de minha vida. “Posso todas as coisas naquele que me fortalece”. (Filipenses 4.13)

Agradeço à minha esposa Katia e meu filho Haniel por serem minha fonte de inspiração, pelo amor, carinho e por compreenderem minha ausência em alguns momentos. À Tia Dui e João por serem pessoas abrihantadas por Deus em nossas vidas.

Agradeço aos meus pais e meus irmãos que sempre me apoiaram e acreditaram em mim. Que sempre se esforçaram para fazerem o melhor por mim. Que sempre estiveram ao meu lado me dando forças e incentivos em minha trajetória.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Warli Anjos de Souza por me ajudar a construir esse trabalho me proporcionando a direção necessária.

Agradeço aos colegas do Mestrado pelas interações e pelo aprendizado em conjunto. Especialmente agradeço aos colegas Rosemere, Ana Carolina, Thiago e Dario pelas idas e vindas de Cruz das Almas, bem como pelos compartilhamentos de trabalhos.

Agradeço aos colegas da UEFS que também me deram o apoio necessário para essa conquista.

GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

RESUMO

O Brasil possui experiência em Planejamento Governamental e Gestão de Orçamento Público. O marco inicial foi na década de 1930 com o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa e foi aperfeiçoado na Constituição de 1988 com a integração entre planejamento e orçamento, inserindo o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Essa integração é fundamental para a maximização da execução da despesa e implementação de políticas públicas. O objetivo dessa pesquisa foi analisar como a integração entre o planejamento e a execução da despesa pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) de modo a aumentar a execução da despesa, melhorar a alocação de recursos na instituição e, conseqüentemente, a entrega de políticas públicas e serviços à população. A UEFS é uma instituição pública de ensino, pesquisa e extensão, fundada em 1976, e é custeada majoritariamente pelo Governo do Estado da Bahia. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso, de natureza exploratória e com abordagem quali-quantitativa. A coleta de dados foi através de entrevistas, questionário, relatórios de execução de atividades, Plano de Desenvolvimento Institucional e dados cedidos pela UEFS. A análise dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021 foi por meio de formulário do Ministério da Educação e sugestões de autores e universidades. Já a análise da evolução de receitas e despesas de 2015 a 2018 foi por meio de indicadores de desempenho baseados da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP). Foi utilizado também um quadro de análise com três dimensões: Receitas, Integração entre Planejamento e Execução da Despesa e a Percepção dos gestores de unidades estratégicas da UEFS. No âmbito do planejamento, os resultados apontaram avanços com a implantação do Orçamento Participativo e no PDI 2017-2021 que avançou em relação ao anterior, sendo identificadas oportunidades de aperfeiçoamento para os próximos PDI's e caminhos que podem oportunizar a maximização de implementação de ações do PDI. No aspecto da evolução de receitas e despesas, os indicadores de Dotação, Planejamento e Execução foram baixos e os de Liquidação e Pagamento foram altos. A UEFS tem mais facilidade de executar recursos do Tesouro do que com recursos de Outras Fontes. As maiores dificuldades de execução são nos grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos, sendo que as dificuldades são os contingenciamentos, reduções e anulações de orçamento. O estudo mostrou também, através da percepção dos gestores de unidades estratégicas e dos dados inerentes a receitas e despesas, que a gestão orçamentária da UEFS necessita de aperfeiçoamento. E por meio da integração entre planejamento e orçamento é possível aperfeiçoar a gestão do orçamento e com isso aumentar a execução da despesa, a alocação de recursos na instituição e a entrega de serviços e políticas públicas à população.

Palavras-Chave: Gestão Pública, Planejamento em Universidades Públicas, Plano de Desenvolvimento Institucional, Orçamento Público, Execução da Despesa.

PUBLIC BUDGET MANAGEMENT: an analysis of the integration between expenditure planning and execution at the State University of Feira de Santana (UEFS)

ABSTRACT

Brazil has experience in Government Planning and Public Budget Management. The initial milestone was in the 1930s with the Public Works Plan and Defense Equipment and was perfected in the 1988 Constitution with the integration of planning and budget, inserting the Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law. This integration is essential to maximize the execution of expenditure and the implementation of public policies. The objective of this research was to analyze how the integration between planning and expenditure execution can contribute to the improvement of budget management at the State University of Feira de Santana (UEFS) in order to increase expenditure execution, improve resource allocation in institution and, consequently, the delivery of public policies and services to the population. UEFS is a public teaching, research and extension institution, founded in 1976, and is mostly funded by the Government of the State of Bahia. The research was carried out through an exploratory case study with a qualitative and quantitative approach. Data collection was carried out through interviews, questionnaires, reports on the execution of activities, the Institutional Development Plan and data provided by UEFS. The analysis of the 2011-2016 and 2017-2021 PDIs was based on a form from the Ministry of Education and suggestions from authors and universities. The analysis of the evolution of revenues and expenses from 2015 to 2018 was based on performance indicators based on the Brazilian Public Budget Association (ABOP). An analysis framework with three dimensions was also used: Revenue, Integration between Planning and Execution of Expenditure and the Perception of the managers of strategic units of UEFS. In the scope of planning, the results showed advances with the implementation of the Participatory Budget and in the 2017-2021 PDI, which advanced in relation to the previous one, being identified opportunities for improvement for the next IDPs and ways that can allow the maximization of the implementation of PDI actions. . In terms of the evolution of revenues and expenses, the Appropriation, Planning and Execution indicators were low and the Settlement and Payment indicators were high. UEFS is more easily able to implement Treasury resources than with resources from Other Sources. The biggest difficulties in execution are in the groups of Other Current Expenses and Investments, the difficulties being the contingencies, reductions and cancellations of the budget. The study also showed, through the perception of the managers of strategic units and the data inherent to revenues and expenses, that the budget management of UEFS needs improvement. And through the integration of planning and budgeting, it is possible to improve budget management and thereby increase the execution of expenditure, the allocation of resources in the institution and the delivery of services and public policies to the population.

Keywords: Public Management, Planning in Public Universities, Institutional Development Plan, Public Budget, Expenditure Execution.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABOP	Associação Brasileira de Orçamento Público
ADUFS	Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Feira de Santana
AEI	Assessoria Especial de Informática
AERI	Assessoria Especial de Relações Institucionais
AFM	Autorização de Fornecimento de Bens ou Materiais
APS	Autorização de Prestação de Serviços
ARO	Adiantamento de Receita Orçamentária
ASPLAN	Assessoria Técnica e de Desenvolvimento Organizacional
AUDICON	Auditoria de Controle Interno
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COFD	Capacidade Operacional Financeira da Despesa
COFR	Capacidade Operacional Financeira da Receita
COP	Conselho de Orçamento Participativo
CUCA	Centro Universitário de Cultura e Arte
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCBIO	Departamento de Ciências Biológicas
DCE	Diretório Central de Estudantes
DCHF	Departamento de Ciências Humanas e Filosofia
DCIS	Departamento de Ciências Sociais Aplicadas
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
DEDU	Departamento de Educação
DEXA	Departamento de Ciências Exatas
DFIS	Departamento de Física
DLA	Departamento de Letras e Artes
DSAU	Departamento de Saúde
DTEC	Departamento de Tecnologia
GEFIN	Gerência de Finanças e Contabilidade
GERAD	Gerência Administrativa
IES	Instituição de Ensino Superior
IFB	Instituto Federal de Brasília
IFPR	Instituto Federal do Paraná
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Serviço Público
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OP	Orçamento Participativo
PBBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PE	Planejamento Estratégico
PED	Pedido de Empenho da Despesa
PG	Plano de Gestão
PGDP	Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
PGO	Plano de Gestão Orçamentária
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPD	Planejamento e Programação da Despesa
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PPP	Parceria Público-Privada
PPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PROAD	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPAAE	Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis
PROPLADI	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
PSO	Orientação para o Serviço Público
PTA	Plano de Trabalho Anual
<i>QFD</i>	<i>Quality Function Deployment</i>
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RGPS	Regime Gral de Previdência Social
RP	Restos a Pagar
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
RPP	Restos a Pagar Processados
RPPS	Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
<i>SWOT</i>	<i>Strengths, Weaknesses, Oportunities, Threats</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TPR	Trabalho de Previsão da Receita
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNINFRA	Unidade de Infraestrutura e Serviços

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tipo ideal de Weber.....	18
Figura 2: Modelos e momentos da reforma	21
Figura 3: Comparativo entre planejamento estratégico, tático e operacional	22
Figura 4: Elementos estratégicos nas fases do processo	25
Figura 5: Classificação por Natureza da Despesa	31
Figura 6: Processo integrado de planejamento e Orçamento	43
Figura 7: Integração entre o PDI, Plano de Gestão e PE	45
Figura 8: Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da UFPA	45
Figura 9: Processo de Integração entre o PGO e o PDI da UFPA	46
Figura 10: Integração do Processo de Planejamento e Orçamento	51
Figura 11: Fluxo de Planejamento e Execução da Despesa na UEFS	55
Figura 12: Indicadores de Desempenho Orçamentário na UEFS, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018	91
Figura 13: Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018	94
Figura 14: Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.....	97
Figura 15: Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Fonte de Recursos, de 2016 a 2018 na UEFS	99
Figura 16: Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS	101
Figura 17: Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento Inicial e a Execução da Despesa, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.....	103
Figura 18: Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento Atual e a Execução da Despesa, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS	105
Figura 19: Formação/Graduação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS	107
Figura 20: Pós-Graduação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS	108
Figura 21: Tempo de atuação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS na coordenação	109
Figura 22: Necessidade de capacitação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS na área de atuação	109
Figura 23: Importância do PDI para uma Universidade Pública	110
Figura 24: Participação do Processo de Elaboração do PDI da UEFS.....	111
Figura 25: Nível de integração entre o planejamento e a execução da despesa na UEFS ...	119
Figura 26: Comunicação às unidades estratégicas, através do setor de orçamento da UEFS, sobre as alterações no orçamento visando adequar o que foi planejado	120
Figura 27: Avaliação da necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Respostas à crise do modelo burocrático inglês (<i>Whitehall</i>)	20
Quadro 2: Etapas da Receita Orçamentária	30
Quadro 3: Grupo de Natureza da Despesa	32
Quadro 4: Etapas da Despesa Orçamentária	33
Quadro 5: Comparativo entre Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores	40
Quadro 6: Dez passos para a boa governança	47
Quadro 7: Principais Unidades Estratégicas que Lidam Direta ou Indiretamente com Planejamento e Execução da Despesa na UEFS	49
Quadro 8: Base de Análise dos Resultados da Pesquisa na UEFS	53
Quadro 9: Análise dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021 da UEFS.....	59
Quadro 10: Critérios de Avaliação para os Indicadores de Desempenho de Despesas na UEFS de 2015 a 2018.....	87
Quadro 11: Avaliação dos Indicadores de Desempenho, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.....	88
Quadro 12: Critérios de Avaliação para o Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS.....	92
Quadro 13: Avaliação do Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018.....	93
Quadro 14: Critérios de Avaliação para os Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados, Cancelamento de RPNP e Despesas Não Executadas de 2015 a 2018 na UEFS.....	94
Quadro 15: Avaliação dos Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamento de RPNP, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.....	96
Quadro 16: Avaliação do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas por Fonte de Recursos de 2015 a 2018 na UEFS.....	98
Quadro 17: Avaliação do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.....	100
Quadro 18: Sugestões dos participantes da pesquisa para maximizar a quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS.....	113
Quadro 19: Sugestões dos participantes da pesquisa para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS.....	121
Quadro 20: Insuficiência de Informações Importantes que Possibilitam ao Leitor/Cidadão/Interessado Maior Clareza, Transparência e Padronização Relacionadas à Divulgação dos Resultados da Gestão Orçamentária da UEFS.....	134
Quadro 21: Quadro-resumo dos resultados da pesquisa na UEFS referente à Gestão do Orçamento de 2015 a 2018.....	138
Quadro 22: Sugestão Resumida de Integração entre Planejamento e Execução da Despesa, Visando Ilustrar os Resultados da Pesquisa para Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária da UEFS.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Execução de Receitas Arrecadadas e Recebidas na UEFS de 2015 a 2018	62
Tabela 2: Créditos Adicionais na UEFS em 2015	65
Tabela 3: Créditos Adicionais na UEFS em 2016	65
Tabela 4: Créditos Adicionais na UEFS em 2017	66
Tabela 5: Créditos Adicionais na UEFS em 2018	66
Tabela 6: Concessão de Cotas Mensais na UEFS em 2016	67
Tabela 7: Concessão de Cotas Mensais na UEFS em 2017	68
Tabela 8: Concessão de Cotas Mensais na UEFS em 2018	69
Tabela 9: Execução de Despesa por Fonte de Recursos na UEFS em 2016	70
Tabela 10: Execução de Despesa por Fonte de Recursos na UEFS em 2017	71
Tabela 11: Execução de Despesa por Fonte de Recursos na UEFS em 2018	71
Tabela 12: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2015	72
Tabela 13: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2016	74
Tabela 14: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2017	75
Tabela 15: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2018	77
Tabela 16: Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018	79
Tabela 17: Restos a Pagar na UEFS de 2015 a 2018	80
Tabela 18: Restos a Pagar Processados e Não Processados na UEFS de 2015 a 2018	81
Tabela 19: Composição de Restos a Pagar Não Processados, por Categoria e Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS	83
Tabela 20: Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, por Categoria e Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS	84
Tabela 21: Suprimento de Fundos na UEFS de 2015 a 2018.....	85
Tabela 22: Grau de concordância dos participantes acerca de afirmativas sobre contribuições para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS	112
Tabela 23: Percepção dos gestores de unidades estratégicas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária da UEFS	115
Tabela 24: Grau de concordância dos participantes sobre afirmativas com razões que causam a execução de despesas que não estavam no planejamento anual da UEFS	117
Tabela 25: Modelo de administração que mais se aproxima do modelo da UEFS, considerando as práticas existentes na instituição e o foco de gestão dos recursos orçamentários	123

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
2.1	GESTÃO PÚBLICA	17
2.1.1	Planejamento nas Universidades Públicas	22
2.1.2	Orçamento Público e Participativo	26
2.1.2.1	Gestão de desempenho orçamentário	28
2.1.2.2	Receita Pública	29
2.1.2.3	Despesa Pública	30
2.1.2.3.1	Classificação por Natureza da Despesa	31
2.1.2.3.2	Etapas da Despesa Pública	33
2.1.2.3.3	Créditos Orçamentários e Adicionais	37
2.1.2.3.4	Restos a Pagar	38
2.1.2.3.5	Despesas de Exercícios Anteriores	39
2.1.2.3.6	Suprimento de Fundos (Regime de Adiantamento)	40
2.1.2.4	A Percepção de Gestores acerca da Gestão Orçamentária de Universidades Públicas	41
2.1.3	Integração entre Planejamento e Orçamento	43
2.1.4	Governança	47
2.1.5	Accountability	48
3.	METODOLOGIA.....	49
3.1	CARACTERÍSTICAS DO OBJETO DE ESTUDO	49
3.2	TIPO E MODELO DA PESQUISA	50
3.3	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	51
4.	RESULTADOS E DISCUSSÕES	54
4.1	CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO NA UEFS	54
4.1.1	Fluxo de Planejamento e Execução da Despesa na UEFS	54
4.1.2	Análise dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI's) 2011-2016 e 2017-2021 da UEFS	58
4.2	CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA NA UEFS DE 2015 A 2018	61
4.2.1	Indicadores de Desempenho Orçamentário na UEFS de 2015 a 2018	86
4.3	PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE UNIDADES ESTRATÉGICAS SOBRE A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UEFS NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO, DA EXECUÇÃO DA DESPESA, DO DESEMPENHO, DA GOVERNANÇA, DA <i>ACCOUNTABILITY</i> E DO MODELO DE GESTÃO DA INSTITUIÇÃO	107
4.4	CAMINHOS QUE PODEM OPORTUNIZAR A MAXIMIZAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DO PDI DA UEFS	125
4.5	CONTRIBUIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UEFS, A PARTIR DA INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DA DESPESA	128
4.6	RESUMO DOS RESULTADOS DA PESQUISA NA UEFS	136
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	140
	REFERÊNCIAS	145
	APÊNDICES	153

1. INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1930, o Brasil utiliza o planejamento governamental como instrumento necessário para gerir o orçamento público. É através do orçamento que o governo financia os gastos públicos, com o objetivo de desenvolver o país e promover políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população. Ao longo desse período, o país utilizou vários planos de governo visando aperfeiçoar a gestão orçamentária e com isso maximizar os investimentos em benefícios à população (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

De acordo com Giacomoni (2012), na medida em que se aumentava a necessidade de aproximar o orçamento do planejamento, surgiu, na década de 1960, o *Planning, Programming and Budgeting System - PBBS* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). A partir da Constituição de 1988 novos instrumentos foram inseridos ao sistema de orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa integração entre planejamento e orçamento visou qualificar a utilização dos recursos e melhorar a prestação de serviços para o cidadão.

Para maior controle, transparência, prestação de contas e qualidade do gasto público, as instituições públicas legislaram e limitaram as ações e decisões dos gestores. A Lei 4.320/1964 estabelece normas gerais para elaboração e controle orçamentário dos entes federados. A Constituição de 1988 integrou o planejamento ao orçamento através do PPA, LDO e LOA. Em 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em meio ao cenário em que o país vive, atualmente, de crise econômica, restrição do gasto público e contingenciamento de despesas, os recursos ficam limitados para atender às necessidades da população. Com isso, aumentam as emergências no gasto público e distanciam cada vez mais o planejamento do orçamento provocando a ineficiência da gestão orçamentária. A crise econômica do país, desde 2014, afetou as universidades públicas e obrigou os gestores a repensarem os gastos dessas instituições.

A pesquisa justifica-se por causa dos desafios existentes para gerir orçamentos públicos e atender aos anseios sociais. Nas instituições públicas e especificamente em algumas universidades públicas os gestores têm encontrado problemas e dificuldades relacionados ao planejamento, redução de recursos, comprometimento do orçamento com Despesas de Exercícios Anteriores, utilização inadequada de Recursos de Adiantamento, excessos de Restos a Pagar, problemas causados pela desintegração entre planejamento e orçamento, bem

como ausência de orçamento participativo (CREPALDI S. e CREPALDI G., 2013; VIEIRA, 2014; GROSCHUPF, 2015; ANDRADE, 2015; UEFS, 2016a; HORA, 2017; COELHO *et al*, 2018).

A UEFS foi escolhida para ser o objeto desta pesquisa pelo fato deste pesquisador trabalhar na instituição há quinze anos e por isso conhecer os problemas e dificuldades relacionados à gestão do orçamento e suas consequências para a instituição e para a população. Além disso, esse trabalho poderá contribuir para as devidas melhorias na UEFS e em outras universidades públicas, bem como para o fortalecimento da literatura sobre estudos científicos acerca de planejamento e execução da despesa em instituições públicas.

A UEFS tem enfrentado problemas relacionados ao orçamento como reduções e crises orçamentárias, ocasionadas pelo governo do Estado, que têm provocado risco de interrupção das atividades, alto volume de DEA, problemas de infraestrutura e nas condições de trabalho de professores e funcionários (UEFS, 2015 e 2016a). Além disso, há evidências nos relatórios publicados, anualmente, na *homepage* da instituição (UEFS, 2016b, 2017a, 2018 e 2019a) e por meio de insatisfações e questionamentos da comunidade acadêmica acerca de problemas e dificuldades relacionados ao planejamento, execução, alocação e transparência de recursos, bem como de fornecedores de materiais e serviços sobre atrasos de pagamentos.

Essas distorções evidenciam a desintegração entre o planejamento e a execução da despesa, diminui a alocação de recursos na instituição e, conseqüentemente, reduz a qualidade do ensino, pesquisa e extensão, bem como a entrega de políticas públicas e serviços à população. Nesse sentido, a fim de qualificar os gastos, melhorar a transparência da gestão dos recursos e corrigir essas distorções, muitas universidades públicas têm buscado metodologias de integração entre planejamento e orçamento (UFMS, 2010; GROSCHUPF, 2015; UFPA, 2018).

Visando contribuir para a solução da problemática acima, referente à UEFS, a pesquisa foi realizada no âmbito da seguinte pergunta: como a integração entre o planejamento e a execução da despesa pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) de modo a aumentar a execução da despesa, melhorar a alocação de recursos na instituição e, conseqüentemente, a entrega de políticas públicas e serviços à população?

O objetivo geral visou analisar como a integração entre o planejamento e a execução da despesa pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Universidade

Estadual de Feira de Santana (UEFS) de modo a aumentar a execução da despesa, melhorar a alocação de recursos na instituição e, conseqüentemente, a entrega de políticas públicas e serviços à população.

Já os objetivos específicos visaram: 1- identificar a metodologia e características do planejamento anual que é utilizado para direcionar a execução da despesa; 2- analisar a estrutura e características dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021, suas relações com a execução da despesa e propor caminhos que possam oportunizar a maximização de implementação das ações do PDI; 3- analisar os dados e características da evolução da receita e da despesa, referente ao período de 2015-2018, visando identificar deficiências e oportunidades de melhorias da execução da despesa; 4- identificar a percepção dos gestores de unidades estratégicas da UEFS, acerca da gestão orçamentária da instituição, a fim de levantar contribuições para o aperfeiçoamento da gestão do orçamento e para a maximização de implementação das ações do PDI.

O trabalho está estruturado por esta parte introdutória, que permite uma visão panorâmica da pesquisa realizada. No capítulo 2 contém a Fundamentação Teórica com os conceitos de Gestão Pública, Planejamento nas Universidades Públicas, Orçamento Público e Participativo, Gestão de Desempenho Orçamentário, Receita Pública, Despesa Pública, A Percepção de Gestores acerca da Gestão Orçamentária de Universidades Públicas, Integração entre Planejamento e Orçamento, Governança e *Accountability*. Buscou-se com essa fundamentação teórica reunir uma literatura com características relacionadas ao planejamento e orçamento, principalmente, no âmbito de universidades públicas, visando direcionar a pesquisa para o alcance dos objetivos propostos.

No capítulo 3 está a Metodologia contendo as Características do Objeto de Estudo, Tipo e Modelo da Pesquisa, bem como a Coleta e Análise dos Dados. No capítulo 4 estão os Resultados e Discussões. Neste capítulo, a intenção do pesquisador foi explorar o máximo de informações, características e elementos, que tivessem relação direta e/ou indireta com o planejamento, a receita e a execução da despesa na UEFS. E com isso pudesse também evidenciar possíveis avanços e desafios/deficiências no caminho desde o planejamento orçamentário, em um exercício, até a execução/recebimento de receitas e execução de despesas no exercício seguinte. Desta forma, pudesse identificar oportunidades de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da instituição. No capítulo 5 encontram-se as Considerações Finais e Recomendações e por fim as Referências e os Apêndices.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os cenários internacionais de crise política, econômica e administrativa têm provocado maus resultados da administração pública para a sociedade e isso tem motivado a população a exigir cada vez mais do Poder público. Por causa disso, vários países buscaram o aprimoramento da administração pública e esse cenário de mudanças influenciou várias nações a promover aperfeiçoamentos necessários para administrar os recursos públicos e melhor atender às necessidades sociais.

Na medida em que a sociedade demonstra sua insatisfação com os serviços que são prestados pelo Poder público, o Governo começa a implantar novos modelos de gestão para se relacionar melhor com a população e atender a seus anseios. Os cidadãos têm exigido cada vez mais transparência nos resultados e impondo mais responsabilização (*Accountability*) aos gestores que administram a coisa pública. Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 56) apontou que os governos têm sido obrigados a “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”.

O aperfeiçoamento da gestão pública tem sido por meio da inserção de novas legislações que visam obrigar os gestores a romperem paradigmas ineficientes e inadequados com a administração pública, bem como através de reformas administrativas com implantação de novos conceitos e instrumentos de gestão. Ferramentas como planejamento e indicadores de desempenho têm sido fundamentais para a qualidade da gestão orçamentária, principalmente, nos momentos de grandes recessões econômicas que requerem mais controle nos gastos públicos.

2.1 GESTÃO PÚBLICA

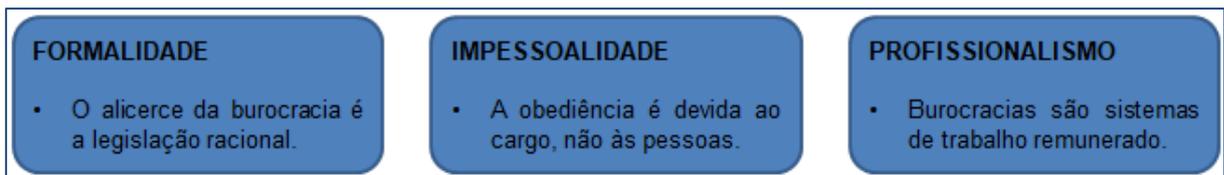
A gestão pública no Brasil passou por diversas transformações visando qualificar a estrutura administrativa e com isso melhor atender às necessidades da população. Desde o período da Primeira República (1889-1930) até a década de 1990, houve várias reformas administrativas e novos modelos de gestão foram adotados (MAXIMIANO e NOHARA, 2017). Para melhor compreensão do contexto da gestão pública brasileira será feito um breve histórico.

De 1889 a 1930 (República Velha), a Administração Pública no Brasil foi marcada pelo Patrimonialismo, que teve como principais características a garantia de empregos para

parentes e amigos, posse do que é público, não distinção do que é público e privado, excesso de autoritarismo e ausência de democracia. Esse cenário promoveu insatisfações na sociedade e no meio político, que levou o Governo Federal a promover mudanças administrativas (MAXIMIANO e NOHARA, 2017).

No período de 1930 a 1945, especificamente a partir de 1936, deu-se início a reforma burocrática visando especializar e profissionalizar a Administração Pública. Maximiano e Nohara (2017, p. 49) ressaltam que, para Max Weber (1864-1920), “a burocracia viabilizou o desenvolvimento do capitalismo, que, diante do crescimento e da maior complexidade das instituições, passou a exigir modelos bem definidos de organizações”. E que as burocracias funcionais estão dentro das organizações formais modernas, públicas e privadas. A Figura 1 sintetiza o pensamento de sistema burocrático de Weber.

Figura 1: Tipo ideal de Weber.



Fonte: Maximiano e Nohara (2017, p. 50).

Essa formalização e padronização na Administração Pública foram necessárias para corrigir as disfunções do sistema patrimonialista da época e promover o desenvolvimento do país. Para tanto, o Governo Getúlio Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); novos Ministérios (Educação e Saúde Pública e Trabalho, Indústria e Comércio); Descentralização Administrativa na forma de autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas; regulamentação de profissões. Nas áreas de pessoal, instituiu a igualdade de oportunidade para adentrar no serviço público (Através do mérito); coibição de privilégios e impessoalidade; padronização classificatória e salarial; além do foco no trabalho com o advento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A partir de 1967, houve uma nova reforma administrativa, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 com disposições sobre a organização da Administração Federal e diretrizes para a Reforma Administrativa. O foco do Decreto foi no Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência, Controle, Orçamento-Programa, Programação Financeira. A estrutura federal foi dividida em Administração Direta e Indireta.

Após o período militar (1964-1985), os valores democráticos tiveram significativa expressão no Brasil com o advento da Constituição de 1988. A Constituição Cidadã,

apelidada assim por Ulisses Guimarães, teve como objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os arts. 37 a 43 da CF/1988 tratam da Administração Pública e dão ênfase aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência; acessibilidade aos cargos, empregos e funções; instituição de Escolas de Governo no âmbito Federal, Estadual e Distrito Federal com o objetivo de formar e aperfeiçoar os servidores públicos; estabilidade dos servidores; e sobre os militares. Por fim, o art. 43 fecha o capítulo com incentivo ao desenvolvimento das regiões e redução das desigualdades regionais.

Já o art. 174 da Carta Magna de 1988 enfatiza o planejamento como elemento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, pois o Estado é o agente normativo e regulador da atividade econômica. “Logo, para a gestão pública entende a Constituição ser determinante o planejamento” (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 130).

Na década de 1980 a crise econômica afetou diversos países e muitos deles buscaram promover reformas administrativas para superar a recessão. O movimento global pelas reformas impulsionou vários países a mudarem seus modelos de administração pública, já que não atendiam mais às necessidades da população. O tamanho do Estado era questionado e os governos pressionados a diminuir a estrutura, como aponta Kettl (2006, p. 75):

Desde os primeiros anos 80, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma do setor público. Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública. Em todos os países, os governos têm sido abertamente pressionados a reduzir o tamanho do Estado. Em nenhum outro momento da história o movimento em favor da reforma da administração pública avançou tanto e tão depressa.

Nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Reino Unido, Austrália, entre outros, a reforma visou migrar do modelo burocrático considerado lento, excessivamente apegado a normas e ineficiente, para o modelo gerencial objetivando diminuir os gastos e tornar o setor público mais eficiente (ABRUCIO, 1997). Os governos adotaram ideias da iniciativa privada, visando à eficiência da administração pública. O modelo gerencial foi aprimorado em três modelos: Gerencial puro, Consumerismo e Orientação para o Serviço Público (PSO).

Enquanto o modelo burocrático se concentrava nas formalidades e organização dos meios, no Gerencialismo puro a ênfase era na eficiência dos resultados. Entretanto, o modelo

gerencial puro começou a sofrer críticas, pois focar apenas na eficiência governamental desconsiderava a importância da avaliação da efetividade do serviço público. “A efetividade não é um conceito econômico, como a eficiência pura, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos” (ABRUCIO, 1997, p. 18). Desta forma, foi necessário aprimorar para o Consumerismo, que se tratava de enxergar a população como clientes/consumidores de serviços públicos de qualidade.

O Consumerismo também passou a sofrer críticas, haja vista que a população não quis ser vista apenas como um mero consumidor de serviços, mas sim como cidadão. Isso implicava em participar mais do processo político, de forma democrática, acompanhar e fiscalizar os resultados de forma transparente, bem como responsabilizar (*accountability*) os gestores pelos resultados da gestão pública. Por isso, entrou em cena a Orientação para o Serviço Público (PSO). “A PSO procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas” (ABRUCIO, 1997, p. 26). O Quadro 1 sintetiza as respostas que foram dadas à crise do modelo burocrático e evidencia as principais características dos três modelos de administração pública abordados anteriormente.

Quadro 1: Respostas à crise do modelo burocrático inglês (*Whitehall*).

Modelo gerencial puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Equidade
<i>Taxpayers</i> (Contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: adaptado de Abrucio (1997).

Na década de 1990, com base no contexto internacional de crises econômicas e de reformas, o Brasil também buscou modernizar a administração pública cuja proposta básica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 foi de “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial” (PEREIRA, 2006, p. 22).

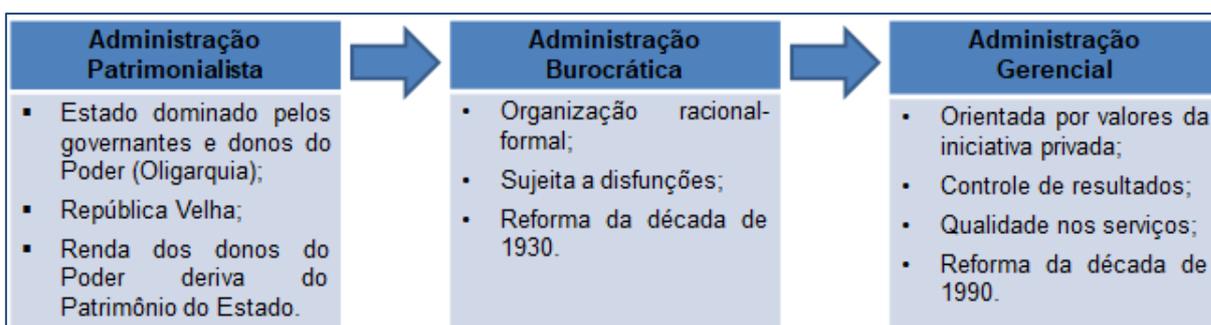
De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 22), um dos principais focos era concentrar a administração pública numa gestão voltada para resultados:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e

financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

Sendo assim, a administração pública brasileira passou pela Administração Patrimonialista, Burocrática e Gerencial, mas não se trata de evolução entre os três modelos, “porque os traços de patrimonialismo nunca desapareceram da Administração Pública no Brasil” (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p.134). Além disso, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 22), o modelo gerencial conservou alguns princípios fundamentais do modelo burocrático como “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal, de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático”. A Figura 2 apresenta um resumo dos modelos de gestão pública adotados no Brasil:

Figura 2: Modelos e momentos da reforma.



Fonte: Maximiano e Nohara (2017, p. 135).

No Brasil, as ideias da Nova Gestão Pública, baseadas no Gerencialismo puro, “começaram a ser introduzidas na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira” (FARIA, 2009, p. 2). Esta autora também aponta em sua pesquisa que o modelo do Consumerismo teve ênfase nos anos de 1998 e 1999. Já o aprimoramento para o modelo de Orientação para o Serviço Público (PSO) ainda não é a essência em todas as áreas do serviço público, como mostra Colen (2016, p. 77) na conclusão de sua pesquisa: “a Gestão da Anatel não está totalmente aderente às premissas do PSO”.

Desta forma, percebe-se que cada um desses três modelos de gestão pública aprimorados do modelo gerencial não rompe totalmente com todas as características de cada modelo anterior. Apenas busca novos complementos para melhor atender às necessidades da população de acordo com as mudanças no cenário social. Ou seja, na prática do serviço público brasileiro, do mesmo modo que não houve uma evolução entre os modelos Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, também não se trata de evolução entre os modelos

do Gerencialismo puro, Consumerismo e Orientação para o Serviço Público (PSO). Pois o serviço público brasileiro contém um pouco de cada modelo, que varia em cada esfera pública de governo e em cada órgão, conforme as especificidades da prestação de serviços.

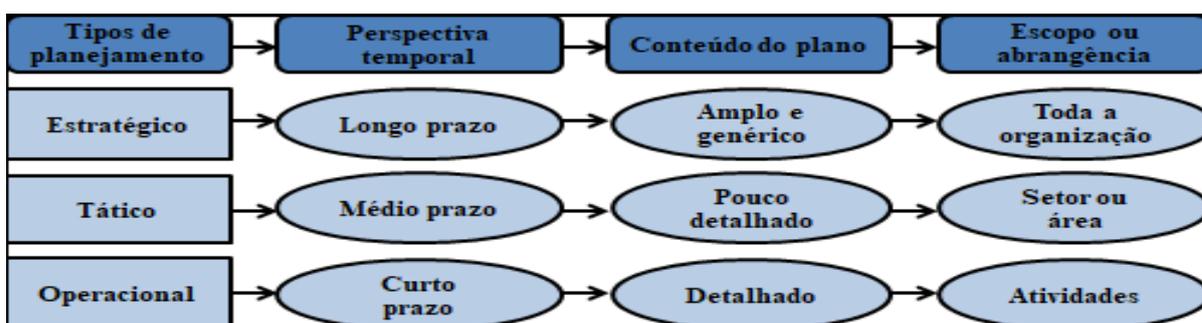
2.1.1 Planejamento nas Universidades Públicas

Para falar sobre o planejamento nas universidades públicas é importante mencionar alguns conceitos atrelados ao planejamento, bem como sobre o avanço do planejamento governamental. O serviço público é composto de variáveis complexas e incertas nos aspectos político, social e econômico. Desta forma, planejar as ações no setor público é tarefa obrigatória para reduzir os riscos e aumentar a eficiência, qualidade e efetividade dos serviços públicos para o cidadão. O planejamento é uma das funções administrativas imprescindíveis para o desenvolvimento de atividades em organizações. Trata-se da antecipação dos objetivos a serem alcançados:

Planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los. Trata-se, pois, de um modelo teórico para a ação futura. Começa com a determinação dos objetivos e detalha os planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível. Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. (CHIAVENATO, 1993, p. 251).

Para Paludo e Procopiuck (2011), o planejamento tanto na iniciativa privada como no setor público consiste em decisões e ações presentes e futuras, de modo a exercer controle e avaliação dos resultados dessas ações e decisões. Sendo assim, tal acompanhamento deverá ser de acordo com o tipo de planejamento, pois há diferenças de metodologias, prazos e finalidades que precisam de atenção especial. O planejamento como primeira função administrativa pode ser de três tipos: estratégico, tático e operacional conforme a Figura 3:

Figura 3 - Comparativo entre planejamento estratégico, tático e operacional.



Fonte: Paludo e Procopiuck (2011, p. 23).

Diante dos desafios existentes, além da importância do planejamento, é necessário utilizar estratégias para chegar aos objetivos. O planejamento estratégico é projetado para longo prazo. Drucker (2002) enfatiza que o planejamento estratégico é um processo de continuidade sistemática e com o maior conhecimento possível do futuro dentro do contexto. Reforça a retroalimentação do processo por meio de uma organização sistêmica e que serve para medir o resultado dessas decisões comparando-as com aquilo que foi traçado.

O planejamento tático trata-se de uma projeção de médio prazo, normalmente, para o exercício anual. Objetiva ligar o estratégico ao operacional. Na visão de Snell (1998, *apud* Paludo e Procopiuck, 2011, p. 46) “o planejamento tático traduz os objetivos e planos estratégicos mais amplos em objetivos e planos específicos que são relevantes para uma parte da organização, geralmente uma área funcional”.

O planejamento operacional é mais detalhado e trata-se da execução prática do planejamento estratégico. Para Paludo e Procopiuck (2011, p. 48), “Planejamento Operacional se constitui na fase mais concreta do Processo de formulação de um planejamento estratégico. É o momento em que é definido o que fazer, como fazer e quem o fará”.

O planejamento é uma ferramenta de gestão fundamental para alcançar os objetivos das organizações tanto públicas como privadas. Nas esferas governamentais, a utilização eficiente dessa ferramenta tem sido cada vez mais exigida para viabilizar os anseios da população.

De acordo com o pensamento de Paludo e Procopiuck (2011), o planejamento sempre existiu, porém, formalmente, o planejamento governamental é uma prática considerada nova na história da administração pública no Brasil e no mundo. Apesar disso, esses autores afirmam que o Brasil é considerado um país experiente nesse assunto, haja vista que no final da década de 1930 o planejamento foi utilizado por meio do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa (1939-1943) e a partir de 1950 o planejamento governamental foi fortalecido através do Plano Salte (1950-1954).

A história do planejamento governamental no Brasil mostra que houve uma evolução dos planos, visando o desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto, na prática do serviço público, a execução eficiente e efetiva desses planos ainda é um dos maiores desafios dos governos, haja vista que os resultados não são suficientes para promover os impactos sociais que a população necessita e espera.

Em se tratando de instituições ligadas ao governo, todas devem planejar suas ações para que o serviço público chegue à população com qualidade, eficiência e efetividade. Nesse

sentido, as universidades públicas, enquanto instituições financiadas com o dinheiro público, também devem possuir um planejamento para administrar os recursos recebidos.

Com o objetivo de direcionar e incentivar o planejamento nas universidades, o Governo Federal, por meio da Lei 10.861/2004 e do Decreto 5.773/2006, instituiu o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). De acordo com o Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional 2007 do MEC,

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – consiste num documento em que se definem a **missão** da instituição de ensino superior e as **estratégias** para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de **5 (cinco) anos**, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro-resumo contendo a relação dos **principais indicadores de desempenho**, que possibilite comparar, para cada um, a situação atual e futura (após a vigência do PDI). (BRASIL, 2007, p. 1)

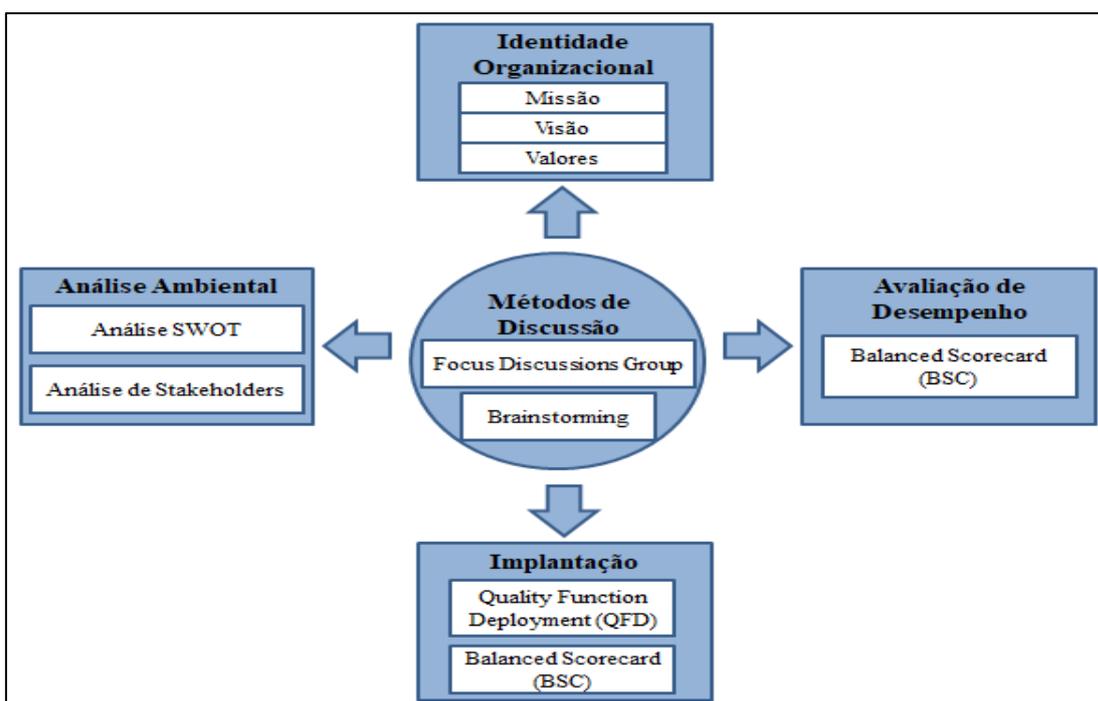
O MEC orienta que cada instituição de ensino superior tenha a liberdade e criatividade na elaboração do PDI e que para isso seja utilizada a ampla participação da comunidade acadêmica. O plano deve expressar de forma clara e objetiva os anseios de todos que fazem parte da instituição e que a metodologia utilizada é de livre escolha de cada instituição. Entretanto, o Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional 2007 do MEC exige que alguns eixos temáticos essenciais devam constar no PDI:

I- Perfil Institucional; II- Projeto Pedagógico Institucional – PPI; III- Cronograma de Implantação e Desenvolvimento da Instituição e dos Cursos (Presencial e a Distância); IV- Perfil do Corpo Docente; V- Organização Administrativa da IES; VI- Políticas de Atendimento aos Discentes; VII- Infraestrutura; VIII- Avaliação e Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional; IX- Aspectos Financeiros e Orçamentários; X- Anexos: Projeto pedagógico do (s) curso (s) solicitado (s) para primeiro ano de vigência do PDI. (BRASIL, 2007, pp. 7-8)

O planejamento nas universidades públicas é bastante complexo porque se trata de um ambiente com dimensões diversas que precisam ser levadas em consideração. Essa complexidade se dá na variedade de público que a instituição se relaciona, nos variados objetivos e tipos de tecnologia, bem como na diversidade de formação de seus recursos humanos. Além disso, acrescentam-se as características de elementos inerentes ao setor público como normas de poderes centrais, pressões políticas, escassez de recursos e lentidão de processos decisórios. Tanto o seu ambiente interno quanto o externo possuem características influenciadoras no processo de planejamento (ALVES, 2018).

Silva (2015) apontou que as organizações públicas perceberam a importância do planejamento em longo prazo e que as universidades públicas têm características únicas que precisam ser consideradas na realização do planejamento. Entretanto, há poucas publicações com modelos de planejamento adaptados às características das universidades públicas. Esse autor avaliou a metodologia de vários autores e constatou que os principais elementos estratégicos utilizados no planejamento em universidades são o que consta na Figura 4:

Figura 4: Elementos estratégicos nas fases do processo.



Fonte: Silva (2015, p. 24).

Com relação às principais variáveis que podem influenciar o processo de planejamento em universidades, Silva (2015) destaca:

- **Variáveis Culturais:** Maturidade em planejamento; Interesses difusos; Resistência à mudança; Envolvimento da comunidade.
- **Variáveis Organizacionais:** Governança; Estrutura de gestão; e Ambiente externo.

Como resultado final de seu trabalho, Silva (2015) propôs um modelo de planejamento estratégico para IFES, que além de utilizar os elementos estratégicos e as variáveis culturais e organizacionais, utiliza também o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Plano de Gestão (PG) dos reitores. O autor destaca a relevância de seu trabalho porque o

modelo proposto pelo governo não possui ferramentas para elaboração das estratégias e os modelos presentes na literatura apresentam o planejamento desconectado, sem a relação do PDI e o PG, não constando os elementos estratégicos que devem estar em cada plano, não servindo de orientação para que as universidades possam elaborar seus planos de forma integrada entre as áreas estratégicas. (SILVA, 2015, p. 97)

Outras universidades públicas utilizam o Planejamento Estratégico dentro do PDI como é o caso do PDI 2014-2018 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília - IFB (2019). Analisando a importância desses instrumentos (PDI, PE, PG) para a gestão universitária, percebe-se que quanto mais eles forem integrados e bem articulados, melhor será o resultado para o desenvolvimento da instituição. Cada um desses instrumentos possui elementos importantes, sendo que um complementa o outro e juntos formam o plano de gestão para o desenvolvimento institucional.

2.1.2 Orçamento Público e Participativo

Orçamento público é um instrumento de planejamento governamental cujo objetivo é viabilizar as políticas públicas para a população. Trata-se de uma peça de gestão utilizada pelo governo para prever as receitas (Arrecadação) e fixar as despesas (Gastos). É por meio do orçamento que o governo viabiliza as políticas públicas para atender aos anseios da população. O Manual de Introdução aos Conceitos Orçamentários do Estado da Bahia estabelece a seguinte definição para Orçamento Público:

O Orçamento Público é um instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública e se constitui num importante instrumento para a gestão das finanças governamentais. É através do orçamento que o Governo elabora seu plano de trabalho, anuncia à sociedade as ações que serão realizadas, controla a execução dessas ações e avalia o grau de sucesso nas suas operações. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. (BAHIA, 2012, p. 23)

Com o objetivo de tornar a gestão mais democrática perante a população, alguns governos municipais decidiram implantar o orçamento participativo. Essa prática aproximou a população das decisões da gestão pública e é considerado um avanço para a democracia, pois possibilita ao Governo ouvir os anseios da sociedade. Desta forma, “Orçamento Participativo é uma técnica orçamentária em que a alocação de alguns recursos contidos no Orçamento Público é decidida com a participação direta da população, ou através de grupos organizados da sociedade civil, como a associação de moradores”. (PALUDO, 2013, p. 13)

Costa (2010) faz um breve histórico do OP no Brasil e com base nos resultados, aponta que não há consenso entre os autores acerca do marco inicial do Orçamento Participativo no

Brasil. Os resultados apontaram também que a participação da população no Brasil iniciou em 1960, em meio à ditadura, como no caso de Piracicaba, São Paulo, e Ipiaú, na Bahia, em 1969. A autora acrescenta ainda que as principais experiências da participação social em orçamentos locais no Brasil foram na década de 1970, como aconteceu em Lajes (SC).

O processo de Orçamento Participativo é complexo e pode gerar falsas expectativas se os participantes não tiverem a consciência de que “não se trata de resolver todas as reivindicações da população, mas criar mecanismos de negociação e uma nova relação entre a instituição e a comunidade” (FERREIRA, 2003, p. 78). Este mesmo autor chama atenção para ter alguns cuidados, pois pode haver excessos de reivindicações da população no primeiro momento e desmotivação pela ausência de atendimento das reivindicações. Além disso, pode haver também despreparo do governo para operar em clima hostil e tenso.

A ideia do Orçamento Participativo foi adotada também em universidades públicas. Essas instituições são consideradas de alto nível de complexidade pela sua representatividade de segmentos como alunos, professores, servidores técnicos e da sociedade civil, pela diversidade de pensamentos, culturas, conhecimentos, por ser um ambiente politizado e por estarem sujeitas às incertezas dos governos. Por conta dessa natureza complexa a implantação do OP fica ainda mais difícil.

Um estudo realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) apontou que o orçamento participativo nessa instituição é útil como um instrumento gerencial, pois é capaz de influenciar nas decisões dos gestores. Porém, é importante também o aperfeiçoamento desse instrumento para garantir a permanência desse modelo gerencial e que é de boa aceitação pela comunidade acadêmica da UFRJ (MORAIS, 2010).

No Orçamento Participativo é importante estabelecer critérios quanto à alocação de recursos orçamentários visando à transparência, equidade, o planejamento eficiente, eficaz e efetivo, os interesses de desenvolvimento da instituição, bem como amenizar as tensões nas discussões do processo decisório. Esses critérios contribuem para o melhor direcionamento dos recursos da instituição, bem como proporcionam também uma maior possibilidade de atendimento das políticas públicas para o cidadão.

Ferreira (2003, p. 111), em sua pesquisa na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), instituiu no questionário sobre qual o melhor critério para alocação de recursos no orçamento de 2003, com o objetivo de ouvir a opinião da comunidade acadêmica, e o resultado foi o seguinte: Titulação do Corpo Docente (1,07%); Número de Alunos (15,51%);

Índice ponderado de alunos, titulação, produção científica, etc. (55,61%); Produção Científica e nº de alunos formados (15,51%); Outro Critério (10,16%); Sem resposta (2,14%). Com base nesses critérios elaborados para a UFPE, outras universidades podem criar seus critérios para alocação de recursos orçamentários.

2.1.2.1 Gestão de Desempenho Orçamentário

Cada dia que passa os recursos públicos ficam mais escassos e com isso aumentam as dificuldades para os gestores administrarem orçamentos públicos, pois as necessidades dos cidadãos estão sempre além dos orçamentos previstos. Isso implica em fazer cada vez mais, com menos. O gestor precisa de instrumentos que possam ajudá-lo a avaliar os resultados da gestão orçamentária de cada exercício e com isso possibilitá-lo a tomar decisões mais eficientes. Nesse sentido, o indicador de desempenho orçamentário é uma ferramenta de mensuração que permite ao gestor obter uma visão geral dos resultados alcançados, além de servir como subsídio para a tomada de decisões.

“Em termos objetivos indicador é a representação numérica que visa demonstrar características específicas daquilo que se preocupa a avaliar, podendo constituir-se ou não pela relação entre duas variáveis” (CREPALDI S.; CREPALDI G., 2013, p. 231). Existem atributos que são essenciais para o indicador tais como: objetividade, alta importância, perenidade e consistência. As atividades governamentais precisam ser aperfeiçoadas constantemente para que os serviços e as políticas públicas possam chegar à população com a maior quantidade e qualidade possível. Nesse sentido, Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013, p. 33) apresentam indicadores de resultados que servem para avaliar as ações governamentais por meio de medidas de eficiência, eficácia e efetividade:

Eficiência: pode ser medida pelo resultado obtido entre o volume de bens e serviços produzidos e o volume de recursos consumidos, para alcançar a economia de recursos na consecução dos objetivos, obtendo o melhor desempenho na operacionalização das ações. É a capacidade que tem o gestor público de aplicar recursos de forma otimizada.

Eficácia: ocorre quando os objetivos preestabelecidos são atingidos. Pode ser medida pelo grau de cumprimento dos objetivos fixados nos programas de ação, comparando-se resultados obtidos com os previstos, ou seja, quanto mais próximos os gestores estiverem dos resultados esperados, mais eficaz terá sido a sua gestão. É a capacidade que tem o gestor público de atingir metas de forma otimizada.

Efetividade: mede o impacto final da atuação governamental em termos de eficiência e eficácia na utilização dos recursos, determinando o cumprimento das finalidades do governo e justificando sua existência. É a capacidade que tem o gestor público de satisfazer as necessidades da coletividade, num determinado momento.

Antunes (2018) concluiu em seu trabalho que há uma predominância no uso da eficiência e eficácia na avaliação da gestão orçamentária. Desta forma, devem-se equilibrar essas dimensões considerando o mesmo valor à efetividade e o planejamento. Embora a avaliação de desempenho seja importante, trata-se de um processo menor que está dentro de um processo maior chamado de gestão de desempenho (BERGUE, 2011). Nesse sentido, não se pode resumir a gestão de desempenho orçamentário de uma universidade pública em apenas um processo de avaliação.

O orçamento têm as etapas de planejamento, organização, execução e controle e avaliação. Assim sendo, há uma necessidade de se fazer um monitoramento de todas essas etapas. A qualidade da execução da despesa depende da qualidade do planejamento e de toda a organização administrativa que envolve processos licitatórios para contratação de serviços e aquisições, além de outras demandas como diárias, passagens, folhas de pagamento, entre outros.

2.1.2.2 Receita Pública

O Governo precisa de recursos para financiar o gasto público com educação, saúde, segurança, infraestrutura, geração de emprego e renda, sendo que tais recursos são financiados pela sociedade. Nesse sentido, Receita Pública são as Receitas Orçamentárias arrecadadas durante um exercício, ou seja, “[...] são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário [...]” (MTO, 2014, p. 15).

Com o objetivo de organizar as informações orçamentárias tanto para efeitos contábeis e financeiros quanto para fiscalização, a Lei 4.320/1964 classificou a Receita Pública nas categorias econômicas de Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes visam o atendimento do funcionamento da Administração Pública, como o pagamento de pessoal, material de consumo, juros da dívida etc. Já as Receitas de Capital tem como finalidade os investimentos em aquisições de bens permanentes ou criação de novos serviços para o Estado, que são imprescindíveis para o crescimento e desenvolvimento de um país.

A Receita Orçamentária não é recebida imediatamente pelo erário. Existe todo um caminho a ser percorrido envolvendo tanto órgãos e entidades públicas, como também organizações privadas. Esse caminho são as etapas necessárias para que a Receita

Orçamentária chegue até os cofres do Estado (CREPALDI S. e CREPALDI G., 2013). O Quadro 2 ilustra as Etapas da Receita com os seus devidos estágios:

Quadro 2: Etapas da Receita Orçamentária.

Etapas	Estágios
Planejamento	Previsão
Execução	Lançamento
	Arrecadação
	Recolhimento
Controle e Avaliação	Fiscalização (Controle Interno e Externo)

Fonte: Adaptado do Manual de Receita Nacional (2008).

Observa-se que não é tão simples o processo para o Estado angariar recursos para financiar os gastos públicos. Mesmo considerando que o mecanismo é informatizado e a tecnologia da informação está presente no processo, ainda assim, é um caminho sujeito a falhas e limitações, principalmente, por causa das sonegações fiscais. Após aprovação da Lei Orçamentária Anual, o governo executa a receita orçamentária e repassa os recursos aos Órgãos e Unidades Orçamentárias para que eles possam executar a despesa implementando políticas públicas para atender às necessidades da população.

2.1.2.3 Despesa Pública

“Despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos” (CREPALDI S. E CREPALDI G., 2013, p. 81). São saídas de recursos diversos dos cofres do governo com operações para a manutenção das atividades do Estado, despesas que não constam na lei de orçamento e despesas com operações entre os entes da mesma esfera de governo. A Despesa Pública pode ser Orçamentária, Extraorçamentária e Intraorçamentária.

“Despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada” (MCASP, 2014, p. 67). Essas despesas fazem parte do orçamento aprovado na Lei de Orçamento e por leis especiais que autorizam a complementação do orçamento. A despesa orçamentária é uma peça do orçamento que visa cumprir objetivos governamentais, por meio dos representantes eleitos pelo povo.

As Despesas Extraorçamentárias são aquelas que não fazem parte do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual e são tramitadas fora do orçamento que foi aprovado na

LOA. As principais características são apontadas por Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013, pp. 83-84) a seguir:

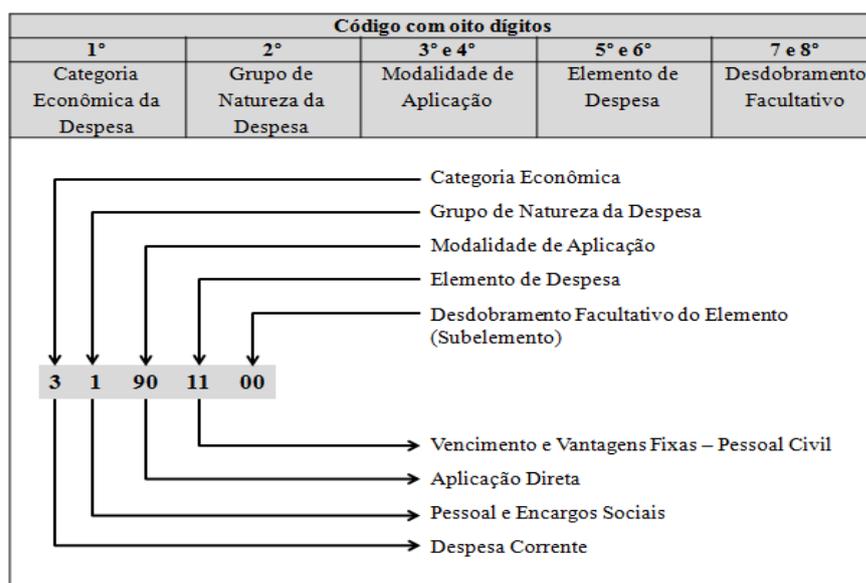
São aquelas que não constam do orçamento. Possuem características de transitoriedade, pois, em geral, indicam valores que foram recebidos anteriormente, como receitas extraorçamentárias. Por exemplo, as cauções, as consignações efetuadas em folha de pagamento a favor de terceiros (recolhimento do imposto sobre serviços retidos de serviços prestados por terceiros), bem como os restos a pagar. Representam a restituição de depósitos, restituição de cauções, resgate de operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO).

De acordo com o MCASP (2010), as Despesas Intraorçamentárias são despesas do orçamento fiscal e da seguridade social realizadas entre os entes da mesma esfera de Governo e ocorrem quando esses entes realizam aquisições de materiais, bens e serviços, efetuam pagamento de impostos, taxas e contribuições, entre outros.

2.1.2.3.1 Classificação por Natureza da Despesa

A classificação por natureza da despesa é feita através de código contendo oito dígitos, sendo seis obrigatórios e dois facultativos. As informações que compõem esse código são: Categoria Econômica; Grupo de Natureza da Despesa; Modalidade de Aplicação; Elemento de Despesa; e, facultativamente, o Subelemento de Despesa (PALUDO, 2013). A Figura 5 ilustra a classificação por natureza da despesa com seus respectivos códigos:

Figura 5: Classificação por Natureza da Despesa.



Fonte: Adaptado de Bahia (2017) e Paludo (2013).

Essa classificação por natureza de despesa visa mostrar o efeito do gasto público de forma macroeconômica e possibilita o seu controle gerencial pelos gestores dos recursos

(CREPALDI S. e CREPALDI G., 2013). Com base na Lei 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000, o Governo instituiu a classificação por natureza da despesa, por meio da Portaria Interministerial nº 163/2001, com o objetivo de consolidar as contas públicas e uniformizar os procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Seguem os conceitos e finalidades de cada item da classificação:

- a) Categoria Econômica:** a Categoria Econômica está dividida em Despesas Correntes e Despesas de Capital. De acordo com o Manual de Orçamento da Bahia (2017, p. 135), as Despesas Correntes são “as que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Trata-se de despesas com a manutenção das atividades dos órgãos/entidades tais como: água, luz, pessoal, telefone, contratos com prestadores de serviços de manutenção etc. Segundo o mesmo manual, as Despesas de Capital são “as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Exemplos: construção de escolas, aquisição de materiais permanentes, concessão de empréstimos, títulos representativos etc.
- b) Grupo de natureza da despesa:** “é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto” (MCASP, 2014, p. 72). Os Grupos de Natureza da Despesa são identificados por códigos de 1 a 6, conforme consta no Quadro 3:

Quadro 3: Grupo de Natureza da Despesa.

Códigos	Grupos de Natureza da Despesa
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões Financeiras
6	Amortização da Dívida

Fonte: MTO (2018, p. 58).

Os Grupos de Natureza da Despesa estão vinculados às Categorias Econômicas e o objetivo principal é apresentar importantes agregados da despesa orçamentária (GIACOMONI, 2012). Esse agrupamento de informações econômicas ajuda os gestores a terem uma visão ampliada dos gastos públicos e a tomarem decisões sobre a devida alocação dos recursos para atender às necessidades da população.

- c) **Modalidade de aplicação:** “tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades” (MCASP, 2014, p. 73). A Modalidade de Aplicação trata-se de informações gerenciais que definem a estratégia de utilização dos recursos. Essa modalidade detalhada visa evitar a dupla contagem dos recursos que são transferidos ou descentralizados.
- d) **Elemento de despesa:** “tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, [...], auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins” (MTO, 2018, p. 64). Essa classificação é a mais analítica e detalhada das classificações e objetiva o controle contábil das despesas tanto pela unidade orçamentária ou órgão de contabilidade, quanto pelos órgãos de controle interno e externo.
- e) **Desdobramento facultativo do elemento de despesa:** “é facultado a cada ente da federação o desdobramento dos elementos de despesa a fim de atender às necessidades específicas de escrituração contábil” (PALUDO, 2013, p. 197). O desdobramento de elementos de despesas visa atender às necessidades específicas de contabilidade e do controle da execução orçamentária, porém, fica facultado a cada ente da Federação.

2.1.2.3.2 Etapas da Despesa Pública

De acordo com o Manual de Despesa Nacional (2008), para melhor entendimento acerca do processo orçamentário, pode-se classificar a despesa orçamentária em três etapas: Planejamento, Execução e Avaliação e Controle. O Quadro 4 ilustra essas etapas com os seus devidos estágios:

Quadro 4: Etapas da Despesa Orçamentária.

Etapas	Estágios
Planejamento	Fixação da Despesa
	Descentralização de Créditos Orçamentários
	Programação Financeira e Cronograma de Desembolso
	Licitação, Dispensa ou Inexigibilidade
	Formalização de Contrato
Execução	Empenho
	Liquidação
	Pagamento
Controle e Avaliação	Fiscalização (Controle Interno e Externo)

Fonte: Adaptado do Manual de Despesa Nacional (2008); Paludo (2013); Giacomoni (2012).

Seguem abaixo os detalhes das etapas e dos estágios da despesa orçamentária:

- I- Planejamento (1ª etapa da despesa):** conforme aponta o Manual de Despesa Nacional (2008, p. 58) “a etapa do planejamento e contratação abrange, de modo geral, a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação”. A etapa de planejamento envolve o Governo, Órgãos e Unidades Orçamentárias, conforme sequência a seguir:
- a) Fixação da Despesa:** “a fixação da despesa refere-se aos limites de gastos, incluídos nas leis orçamentárias com base nas receitas previstas, a serem efetuados pelas entidades públicas” (MCASP, 2014, p. 99). Trata-se de autorização que o Poder Legislativo dá para que o Executivo realize despesas com base no orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual.
 - b) Descentralização de Créditos Orçamentários:** conforme aponta Giacomoni (2012, p. 329), a Descentralização de Créditos Orçamentários “caracteriza-se pela cessão de crédito orçamentário entre unidades orçamentárias ou unidades gestoras”. Trata-se de movimentação de créditos entre uma unidade orçamentária para a outra, do poder de utilizar créditos orçamentários que lhe tinham sido consignados no orçamento ou lhe venham a ser transferidos posteriormente. A Descentralização pode ser interna se realizada entre unidades orçamentárias do mesmo órgão; ou externa, se realizadas entre órgãos distintos.
 - c) Programação Financeira e Cronograma de Desembolso:** “é a fixação dos recursos, por parte do setor competente, dos valores necessários à execução do empenhamento da despesa” (CREPALDI. S. e CREPALDI G., 2013, p. 124). Ou seja, trata-se de um planejamento que o Governo faz para repassar, mensalmente, as cotas/concessões orçamentárias aos órgãos e unidades orçamentárias para a realização das políticas públicas e os serviços necessários para a população.

O Art. 8º da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina que até 30 dias da aprovação da LOA o Executivo deverá estabelecer a Programação Financeira e o Cronograma de execução mensal de desembolso. Um dos principais objetivos é “assegurar às Unidades Orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução de seu programa anual de trabalho” (PALUDO, 2013, p. 253). Essa medida visa facilitar o processo de planejamento e execução das despesas pelos Órgãos e Unidades Orçamentárias.

d) Licitação, Dispensa ou Inexigibilidade: a Lei 8.666/1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública. Apesar de a regra geral ser a licitação, a referida Lei também aponta os casos em que possa haver dispensa de licitação ou inexigibilidade, conforme detalhamentos a seguir:

- **Licitação:** o processo licitatório é importante para a Administração Pública porque permite a ampla concorrência na disputa entre os interessados e com isso possibilita que o Governo consiga efetivar contratos mais baratos. O art. 3º da Lei 8.666/1993 especifica de forma detalhada sobre a finalidade do processo licitatório:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Lei Estadual 9.433/2005 “dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências” (BAHIA, 2005, p. 1) e o art. 50 lista as seis modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Pregão, Concurso e Leilão.

Considerando que a licitação faz parte da etapa de planejamento da despesa orçamentária, a gestão do processo licitatório é imprescindível para coincidir com o cronograma das cotas orçamentárias que são repassadas do Governo para os Órgãos e Unidades Orçamentárias. Haja vista que se trata de um processo complexo e que podem ocorrer problemas durante o processo como impugnação de edital ou não interessados no certame, entre outros, e que comprometem o planejamento e a execução da despesa.

- **Dispensa:** “em licitação dispensável admite-se que a Administração contrate diretamente sem licitação, mesmo quando há possibilidade de competição” (TCU, 2010, p. 590). No art. 59, incisos I ao XXIV, da Lei Estadual 9.433/2005, constam os casos em que são dispensáveis a licitação.
- **Inexigibilidade:** “na inexigibilidade, a licitação não é possível pela inviabilidade de competição e, portanto, desnecessário o procedimento licitatório” (TCU, 2010, p. 618). O art. 60 da Lei Estadual 9.433/2005 lista as hipóteses em que são inexigíveis de licitação como: exclusividade de fornecedor de materiais, bens ou serviços especializados etc. Esses

casos específicos autorizam o gestor público a fazer a contratação direta após comprovada a inviabilidade de competição, porém, o gestor é obrigado a fazer a negociação para obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

- e) **Formalização de Contrato:** após o processo licitatório é necessário formalizar um contrato entre o poder público e o interessado da iniciativa privada. Para Paludo (2013, p. 203), “representa um acordo de vontades, firmado livremente entre as partes, que cria obrigações e direitos recíprocos. É regido por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público”. A formalização de contratos com o poder público deve seguir todos os trâmites legais para ter a sua devida validade.

II-Execução (2ª etapa da despesa): a Lei 4.320/1964 determina que a execução da despesa orçamentária seja realizada em três estágios: Empenho, Liquidação e Pagamento. Seguem abaixo os conceitos de cada estágio:

1. 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.
2. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
3. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Os estágios na execução da despesa são obrigatórios e não pode haver inversão da ordem sob pena de o gestor público ter que ressarcir ao erário. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem passar pelos devidos estágios, pois esses passos evidenciam os cumprimentos legais.

III- Controle e Avaliação (3ª etapa da despesa): segundo o Manual de Despesa Nacional (2008, p. 62), esta etapa “compreende a fiscalização realizada pelos órgãos de controle e pela sociedade”. Os arts. 75 a 82 da Lei 4.320/1964 determinam que haja controles interno e externo que possam avaliar a execução orçamentária. Esse controle visa à legalidade dos atos, fidelidade funcional e o cumprimento do programa de trabalho.

A etapa de controle e avaliação é realizada pelas auditorias internas, compostas por equipes de dentro dos próprios órgãos; auditorias externas, instituídas pelos tribunais de contas e pela avaliação do Legislativo; e através da participação social no planejamento, implementação e acompanhamento das políticas públicas, ou seja, avaliando os objetivos, processos e resultados.

2.1.2.3.3 Créditos Orçamentários e Adicionais

O Poder Legislativo autoriza a realização da despesa que pode ser através de crédito orçamentário inicial ou adicional. De acordo com o Manual de Despesa Nacional (2008, p. 55), o Crédito Orçamentário Inicial é “aquele aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais”. Já os Créditos Adicionais, segundo o art. 40 da Lei 4.320/1964, são as “autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Os créditos adicionais visam reforçar as dotações ou atender às lacunas não previstas na elaboração da LOA. Para Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013, p. 67), a abertura de créditos adicionais é um procedimento comum que ocorre tanto logo após a aprovação da LOA, quanto durante o exercício:

A necessidade de créditos adicionais vem à tona sempre que se coloca a integração dos sistemas de planejamento e orçamento. Embora argumente-se que, se o planejamento funciona, não há necessidade de créditos adicionais, não é isso que ocorre na prática. É frequente a necessidade de abertura de créditos adicionais poucos dias após a promulgação da Lei Orçamentária. Também ocorrem solicitações de crédito ao longo do exercício, até nos últimos meses do ano.

De acordo com o art. 41 da Lei 4.320/1964, os créditos adicionais são classificados em Suplementares, Especiais e Extraordinários. Seguem abaixo as especificidades de cada um:

- **Créditos Suplementares:** art. 41, I, da Lei 4.320/1964: são “os destinados a reforço de dotação orçamentária”. As programações orçamentárias anuais visam atender às necessidades específicas de cada órgão e unidade orçamentária e isso torna o processo complexo e sujeito a falhas na programação dos recursos (PALUDO, 2013). Por conta disso, a legislação permite que o Governo realize suplementação de recursos para reforçar as dotações que foram programadas de forma insuficiente.
- **Créditos Especiais:** art. 41, II, da Lei 4.320/1964: são “os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica”. Trata-se de despesas novas que não foram incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Existem situações também em que os rumos das políticas públicas são mudados e por isso são necessários os créditos especiais para atender os novos objetivos.
- **Créditos Extraordinários:** “tem por finalidade atender às despesas imprevisíveis e urgentes, a exemplo das decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”

(BAHIA, 2017, p. 73). Na esfera estadual, a abertura desse tipo de crédito é feita por decreto do Poder Executivo que informará de imediato ao Poder Legislativo.

2.1.2.3.4 Restos a Pagar

O art. 36 da Lei 4.320/1964 considera os Restos a Pagar como “as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. Paludo (2013, p. 232) distingue os Restos a Pagar processados dos não processados da seguinte forma:

Os Restos a Pagar processados equivalem às despesas liquidadas, ou seja, às despesas em que o credor já cumpriu sua obrigação, já entregou o material ou já prestou o serviço – tendo, portanto, direito líquido e certo ao pagamento correspondente.

Os Restos a Pagar não processados equivalem às despesas não liquidadas, ou seja, são aquelas em que o fornecedor ainda não entregou o material ou não prestou o serviço. Esse credor ainda não tem direito ao crédito, mas poderá tê-lo se cumprir sua obrigação conforme estipulado no empenho ou no contrato.

Os Restos a Pagar Não Processados (Não liquidados) poderão ser cancelados se a Administração Pública desejar, pois o fornecedor ainda não cumpriu a sua obrigação de fornecer o serviço, bens ou materiais. Já os Restos a Pagar Processados (Liquidados) não podem ser cancelados porque o fornecedor já cumpriu a sua obrigação e adquiriu o direito líquido e certo. Além disso, pode ser caracterizado o enriquecimento ilícito da Administração Pública, violando assim, os princípios da Legalidade e Moralidade.

Paludo (2013) ressalta que no ato da inscrição do empenho em RP, a despesa é orçamentária porque usou o orçamento do exercício e, no ato do pagamento da despesa inscrita, é despesa extraorçamentária, haja vista que o orçamento da despesa é o do exercício anterior. Giacomoni (2012, p. 336) aponta limitações na Lei 4.320/1964, em relação aos empenhos e a inscrição em Restos a Pagar:

Deve-se reconhecer que dita regra apresenta limitações importantes. Uma delas está em definir o empenho - um estágio jurídico – como o momento da despesa na apuração das contas do exercício. A fase do empenho certamente não configura adequadamente a competência do exercício, que é caracterizado quando da realização efetiva da despesa. Outra limitação da norma geral é fomentar o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, ou seja, a despesa é gravada num exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem no seguinte. Essas disfunções são potencializadas negativamente pelas práticas, comuns na gestão pública brasileira, de concentrar as liberações financeiras no final do exercício e de produzir grande número de empenhos, visando ao aproveitamento dos créditos. Nessas condições, não há tempo para a realização efetiva da despesa, restando promover, em grande volume, a inscrição de saldos de empenhos não processados em restos a pagar.

Com base nas limitações da Lei 4.320/1964 e em relação ao governo concentrar as liberações dos recursos no final do ano, apontados acima por Giacomoni, conclui-se que para evitar o excesso de inscrições em RP por não conseguir processar a despesa em tempo hábil, as unidades orçamentárias precisam planejar as despesas para que na medida em que o governo for liberando as concessões mensais, as instituições já estejam prontas para executar a despesa, haja vista que existe um cronograma anual de desembolso por parte do governo.

Coelho *et al.* (2018, p. 1), no trabalho cujo objetivo era verificar o reflexo das ações efetuadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na gestão dos restos a pagar no período de 2011 a 2016, constatou o seguinte:

A evolução das inscrições em RPNP da natureza de despesa mais representativa na composição, juntamente com a correlação com indicação das ações dos departamentos responsáveis na gestão de RP, evidenciaram que uma maior interação com os fiscais de contrato, o aprimoramento dos controles, a realização de treinamentos para ordenadores de despesas e a implementação de procedimentos específicos culminaram em uma queda na inscrição de RPNP e, por conseguinte em RP.

As informações ressaltadas acima apontam para a necessidade de fazer a gestão dos Restos a Pagar nas organizações públicas por meio de interações entre as unidades estratégicas de cada órgão. E que um bom planejamento, integrado à execução da despesa, poderia reduzir os Restos a Pagar.

2.1.2.3.5 Despesas de Exercícios Anteriores

As Despesas de Exercícios Anteriores - DEA “são despesas fixadas, no orçamento vigente, decorrentes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento” (MCASP, 2014, p. 115). As Despesas de Exercícios Anteriores podem ocorrer quando não tiverem sido processadas na época própria; quando se tratar de Restos a Pagar com prescrição interrompida; e quando forem reconhecidas após o encerramento do exercício, conforme orienta o art. 37 da Lei 4.320/1964:

As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

O Quadro 5 ilustra e compara as principais diferenças entre despesas inscritas em Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores:

Quadro 5: Comparativo entre Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores.

Comparação entre Restos a Pagar e DEA		
Item	Restos a Pagar	DEA
Na emissão de Empenho	Despesa Orçamentária	Despesa Orçamentária
Emissão de Empenho	No Exercício da Despesa	Em Exercício Posterior
No pagamento da despesa	Despesa Extraorçamentária	Despesa Orçamentária

Fonte: Paludo (2013, p. 240).

Existem casos em que o fornecedor cumpriu com sua obrigação de entregar o serviço ou bens e materiais, mas por alguma razão ou lapso a despesa não foi processada e paga. Em outros casos, as despesas com água e luz do mês de dezembro só foram apresentadas em janeiro. Para esses casos, cabe à autoridade competente do órgão o reconhecimento da obrigação de pagamento referente a Despesas de Exercícios Anteriores.

2.1.2.3.6 Suprimento de Fundos (Regime de Adiantamento)

Na Administração Pública surgem necessidades ou problemas no dia a dia que nem sempre é possível resolver através do processo normal da despesa. Para atender a essas finalidades, a legislação previu a possibilidade de atender a esses casos através de Suprimento de Fundos. Para Paludo (2013, p. 242), Suprimento de Fundos “é um meio de realizar despesas que, pela sua urgência e eventualidade, não possam aguardar o processamento normal da execução orçamentária”. O art. 68 da Lei 4.320/1964 orienta que:

O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

O Suprimento de Fundos é um determinado valor definido em lei e que é passado para um servidor público utilizar com posterior prestação de contas. Não pode ser passado para terceirizados ou estagiários utilizarem. Trata-se de despesa orçamentária e por isso é necessário percorrer os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Essas despesas podem ser com viagem, serviços ou aquisição de materiais de consumo, conforme regras definidas na legislação.

O art. 69 da Lei 4.320/1964 estabelece regras e não permite adiantamento a servidor em alcance ou responsável por dois adiantamentos. Conforme consta no Manual de Despesa Nacional (2008, p. 84), servidor em alcance é “aquele que não efetuou, no prazo, a

comprovação dos recursos recebidos ou que, caso tenha apresentado a prestação de contas dos recursos, a mesma tenha sido impugnada total ou parcialmente”.

É importante que os órgãos mantenham a qualidade de seus planejamentos de aquisições, pois, “a falta de planejamento não pode ser utilizada como justificativa para a realização de compras continuadas por meio de suprimento de fundos” (PALUDO, 2013, p. 245). Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013, p. 124) ressaltam a necessidade de se verificar a devida finalidade e que a recomendação da utilização deve ser de forma sistemática:

Na prática muito tem se desvirtuado a utilização do suprimento de fundos, pois a frequência com que são concedidos deixa de atender o caráter da eventualidade do gasto. Todavia deve-se considerar que para despesas oriundas de pronto pagamento, o adiantamento, em termos de custo/benefício, deve ser recomendado de forma sistemática.

Ressalta-se que além das regras estabelecidas na Lei 4.320/1964, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios também possuem suas regras específicas que regem os Suprimentos de Fundos estabelecendo procedimentos e limites acerca de valores que podem ser utilizados. O servidor não poderá ultrapassar os limites estabelecidos na legislação sob pena de ter que justificar e ainda arcar com os valores ultrapassados. O prazo de aplicação é de até 90 dias e o de prestação de contas é de até 30 dias, conforme especificado no momento da concessão.

2.1.2.4 A Percepção de Gestores acerca da Gestão Orçamentária de Universidades Públicas

Cada universidade pública possui suas características específicas relacionadas à Gestão Orçamentária, tanto na fase de planejamento quanto na fase de execução. As universidades públicas têm buscado cada vez mais aperfeiçoar suas estruturas de planejamento visando melhorar a execução do orçamento. Nesse sentido, serão apresentadas a seguir experiências de gestores de Unidades Estratégicas em universidades públicas.

No trabalho de Andrade (2015), foram coletadas algumas experiências de gestores/Pró-reitores de Universidades Federais acerca de práticas de orçamento participativo. As experiências foram na Universidade Federal do ABC, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Pampa, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal de Sergipe.

De acordo com os relatos dos Pró-reitores das Universidades Federais contidos na referida pesquisa, tais instituições utilizam ferramentas variadas de gestão do orçamento como: o Planejamento, Plano de Desenvolvimento Institucional, Critérios de prioridades, Indicadores, Matrizes de distribuição do orçamento, bem como grupos específicos para construir e acompanhar a execução do orçamento.

Embora essas ferramentas sejam muito importantes e que há envolvimento da comunidade acadêmica na gestão do orçamento, em nenhuma das instituições apontadas na pesquisa acima foi constatada a existência de um Programa de Orçamento Participativo propriamente dito. Além disso, existe matriz desatualizada como relata o Pró-reitor da UFRJ e que reconhece que essa situação não é a ideal. O Pró-reitor da Universidade Federal de Sergipe reconhece que não há práticas de participação no orçamento e que a distribuição do orçamento é centralizada nas Pró-reitorias. Desta forma, percebe-se que nessas Universidades Federais há a necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária visando o controle social e a qualidade do gasto público.

Os relatos a seguir, como frutos da pesquisa de GROSCHUPF (2015) nas Instituições de Ensino Superior Públicas Federais do Estado do Paraná, apontaram alguns registros de gestores acerca do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e sobre a gestão do orçamento.

Os relatos do Instituto Federal do Paraná (IFPR) apontaram atrasos na finalização do PDI e que vem sofrendo alterações ao longo do tempo, mas considera o PDI importante para a gestão, para a tomada de decisões e alinhamento com o orçamento. Ressalta que o orçamento tem foco na ponta onde as necessidades são visíveis e que o principal objetivo é promover o alinhamento do planejamento, orçamento, calendário de compras, execução e prestação de serviços/atividade-fim da instituição. E o principal desafio está relacionado à integração entre orçamento x planejamento.

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) elabora o PDI com a participação da comunidade acadêmica sob coordenação da Pró-reitoria de planejamento, mas não há um Programa de Orçamento Participativo especificamente.

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), criada em 2010, relata que Até 2013, o orçamento da instituição foi suficiente para atender as demandas. A partir de 2014, o orçamento de custeio autorizado ficou limitado e provocou pendências. Em 2015, houve redução de 2,09% no orçamento de custeio, em relação a 2014, e o orçamento

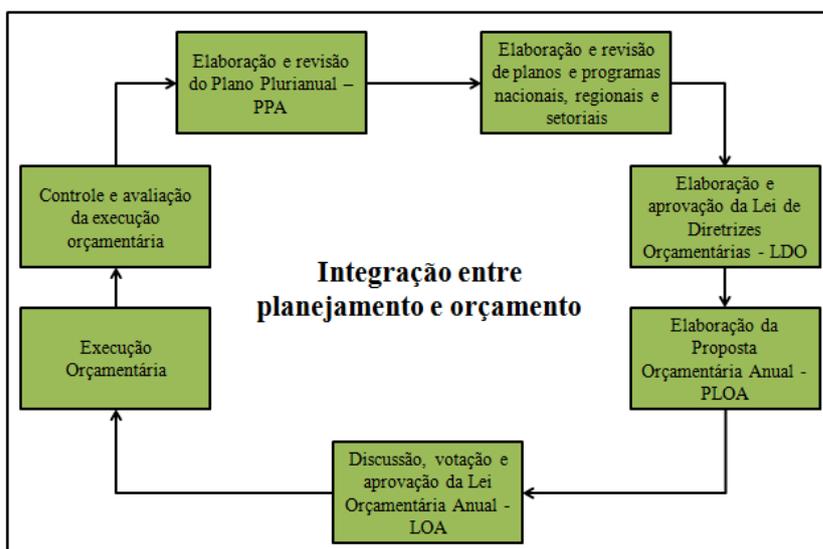
não corroborou com as expectativas de implantação de novos cursos. Acrescenta ainda que o PDI só foi finalizado em 2013 e foi constatada falha, pois não constava a implantação de novos cursos e teve que ser corrigido.

2.1.3 Integração entre Planejamento e Orçamento

Para Giacomoni (2012), um dos instrumentos mais importantes criados no século xx é o planejamento. Foi utilizado de forma sistemática na Segunda Guerra Mundial e com o tempo as empresas e setores de governos passaram a utilizar as suas técnicas. Na medida em que aumentava-se a necessidade de aproximar o orçamento do planejamento, surgiu, na década de 1960, o *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento).

A Constituição Federal de 1988, no art. 165, promoveu uma evolução na Administração Pública integrando planejamento e orçamento mediante a criação dos seguintes instrumentos de planejamento governamental: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A Figura 6 a seguir ilustra o processo de integração entre planejamento e orçamento, incluindo a fase de execução e controle:

Figura 6 – Processo integrado de planejamento e Orçamento.



Fonte: adaptado de Giacomoni (2012).

Nas esferas municipal, estadual e federal, a integração entre planejamento e orçamento se dá entre o PPA, LDO e LOA. A cada quatro anos o Executivo elabora o PPA por meio de participação popular em audiências públicas para planejar os investimentos necessários para a

sociedade. No PPA encontram-se as macros diretrizes, os programas de Governo, objetivos, ações, metas, bem como os indicadores.

“A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente” (PALUDO, 2013, p. 73). Ou seja, a LDO é um instrumento de planejamento que tem o papel de fazer a ligação entre o PPA e a LOA.

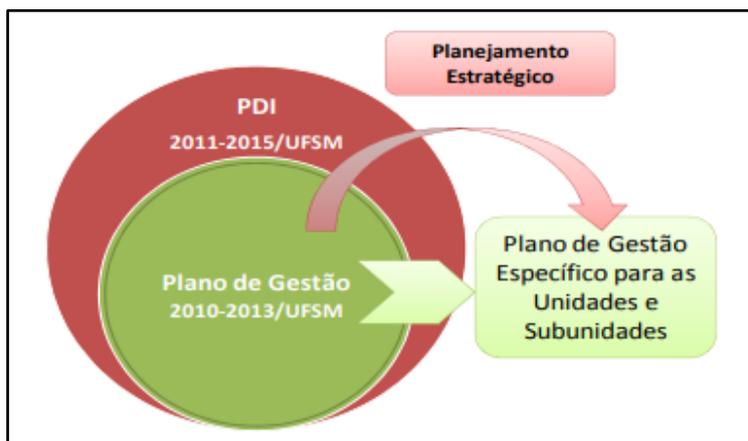
A Lei Orçamentária Anual (LOA) “é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais” (PALUDO, 2013, p. 53). É na LOA que estarão previstos os recursos que serão arrecadados e serão fixadas as despesas do exercício financeiro. É por meio da LOA que é possível realizar os planos, projetos, atividades e as políticas públicas governamentais.

As Leis do Ciclo Orçamentário, no âmbito federal, seguem as etapas de encaminhamento, aprovação e vigência. O PPA é encaminhado ao Congresso até 31 de agosto do 1º ano do mandato presidencial; a LDO até 15 de abril; a LOA até 31 de agosto. A aprovação do PPA é até 22 de dezembro; a LDO até 17 de julho; a LOA até 22 de dezembro. A vigência do PPA é de 4 anos, ou seja, de 1º de janeiro do 2º ano do mandato presidencial até 31 de dezembro do 1º ano do mandato seguinte; a LDO é de 18 meses, desde a aprovação até o dia 31 de dezembro do ano seguinte; já a LOA tem vigência de 1º de janeiro a 31 de dezembro. (PALUDO, 2013)

As universidades públicas têm o papel institucional de executar as políticas públicas governamentais e por isso recebem recursos de governo para custear tais despesas. As ações são voltadas basicamente para o Ensino, Pesquisa, Extensão, além da infraestrutura necessária para o funcionamento da instituição. Nesse sentido, no âmbito de universidades públicas, o processo de integração entre o planejamento e o orçamento envolve várias ferramentas de gestão como o Planejamento Estratégico, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano de Gestão do Reitor, Orçamento Participativo, Indicadores, Sistemas de Governo e da própria universidade, entre outros.

Na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) há uma integração entre o PDI, Plano de Gestão e o Planejamento Estratégico, conforme apresentado na Figura 7:

Figura 7: Integração entre o PDI, Plano de Gestão e PE.



Fonte: UFSM (2010, p. 18).

A Figura 7 mostra uma integração consistente entre o Planejamento Estratégico, Plano de Desenvolvimento Institucional e o Plano de Gestão, que são instrumentos essenciais dentro do âmbito de uma universidade pública. Esse modelo integrado apresenta uma visão estratégica de gestão da UFSM, que possibilita a articulação entre os instrumentos visando à execução das ações que foram discutidas e acordadas pelas comunidades interna e externa.

As Universidades são obrigadas a realizar o PDI para cumprir determinações do MEC. Em alguns casos o PDI possui ferramentas estratégicas e pode ser utilizado como instrumento importante de integração ao orçamento. Desta forma, a Universidade Federal do Pará (UFPA) utiliza uma metodologia de Gestão do Orçamento que além de conter várias ferramentas de gestão, integra o PDI ao orçamento, como mostra a Figura 8:

Figura 8: Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da UFPA.

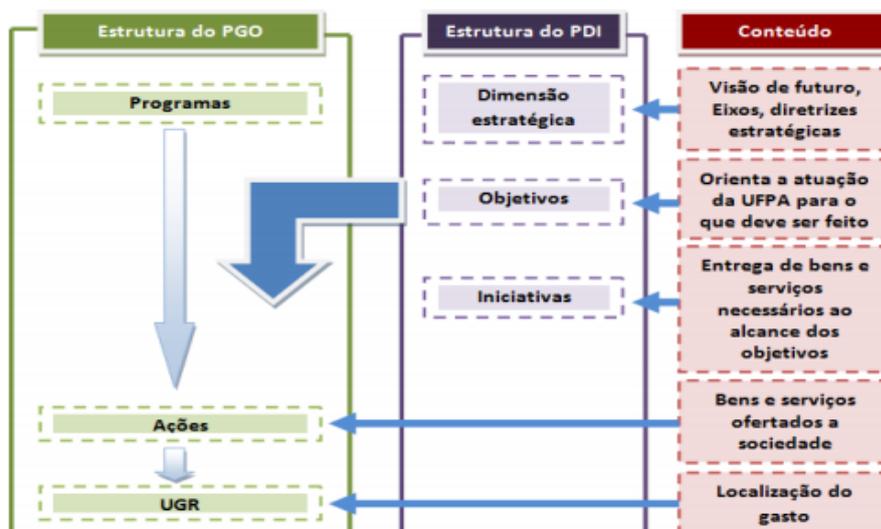


Fonte: UFPA (2018, p. 1).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPA é integrado ao Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da Instituição. A UFPA possui receitas do Tesouro e Próprias, sendo que “a proposta orçamentária anual da UFPA para o exercício seguinte é realizada com base no orçamento do exercício corrente e de forma descentralizada, e cada Unidade recebe um limite para elaborar a sua proposta de forma autônoma” (UFPA, 2016, p. 163). No PGO contém os programas e as ações onde serão aplicados os recursos tanto de custeio quanto de investimento, além de possuir também as metas a serem alcançadas e os indicadores de desempenho. Essa metodologia é uma ferramenta para os gestores e de transparência e prestação de contas para a sociedade.

Para complementar as informações da Figura 8, a seguir é apresentada a Figura 9 que ilustra a integração entre o Plano de Gestão Orçamentária (PGO) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPA:

Figura 9: Processo de Integração entre o PGO e o PDI da UFPA.



Fonte: UFPA (2016, p. 164).

A Figura 9 mostra que o PDI da UFPA é estruturado de forma estratégica para orientar o PGO, quanto à alocação dos recursos, de modo a desenvolver a instituição e para levar os serviços ofertados à sociedade. No Plano de Gestão estão os programas e ações que são planejados e executados por cada unidade. Já no PDI estão as dimensões estratégicas com visão de futuro contendo os eixos, diretrizes e objetivos estratégicos, que orientam a atuação da Instituição (UFPA, 2016). A integração entre planejamento e orçamento é importante para a gestão das universidades, pois permite otimizar a utilização dos recursos de acordo com as discussões feitas no planejamento atreladas à disponibilidade orçamentária.

2.1.4 Governança

Para que o Brasil possa promover políticas públicas e serviços para a população nas áreas de educação, saúde, segurança pública, tecnologia, infraestrutura, entre outros, os gestores públicos precisam exercer um papel de liderança fundamental se articulando com instituições e atores diversos. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União aborda o tema “Governança” da seguinte forma:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014a, p. 5)

Na visão de Nogueira (2001, p. 101), ao discutir sobre a política, ele diz que governar é “deter uma posição de força e destaque a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e de implementar decisões ou, ainda, de comandar e de mandar nas pessoas”.

O TCU aponta que o Brasil avançou em vários aspectos após o processo de redemocratização a partir da década de 1980 e, principalmente, com o advento da Constituição de 1988. Entretanto, “[...] a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na união, é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios [...]”. (TCU, 2014a, p. 5)

Com o objetivo de promover o aprimoramento do Estado, o Tribunal de Contas da União orienta os gestores acerca de elementos importantes para a boa governança. As informações constam numa publicação intitulada como “Dez passos para a boa governança”, conforme o Quadro 6 a seguir:

Quadro 6: Dez passos para a boa governança.

1º passo	Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos.
2º passo	Lidere com ética e combata os desvios.
3º passo	Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.
4º passo	Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.
5º passo	Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.
6º passo	Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las.
7º passo	Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações.
8º passo	Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários.
9º passo	Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.
10º passo	Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Fonte: adaptado do TCU (2014b).

Nos últimos anos o povo brasileiro tem presenciado uma crise política no país de modo em que afetou a governança dos principais gestores e isso tem prejudicado o desenvolvimento desta nação. Diante de tanta corrupção e desmoralização das instituições políticas, um dos maiores desafios para os gestores é resgatar a capacidade de governança no Brasil.

2.1.5 Accountability

Durante anos a prestação de contas governamentais ficou distante da sociedade e o descontrole e o endividamento públicos prejudicaram a manutenção e os investimentos em prol da população. No entanto, a sociedade tem exigido dos gestores mais controle e prestação de contas. Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) discutiram em seu trabalho se os avanços nas questões políticas, sociais e institucionais no Brasil contribuíram para que a tradução da palavra *accountability* pudesse disseminar em solo brasileiro e após associar as discussões teóricas com informações de dicionários elaboraram o seguinte conceito:

Buscando o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

Apesar dos avanços na transparência da gestão pública no Brasil, ainda é muito pouca a prestação de contas para a sociedade. A população é quem financia todo o gasto do Estado e por isso tem o direito de saber, detalhadamente, como os recursos estão sendo geridos e quais os resultados alcançados. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) obrigou os gestores a terem mais responsabilidade e a prestarem contas da gestão fiscal por meio de ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público.

Para Neto *et. al* (2007), existem usuários externos das contas públicas que têm interesses diversos com a ampla divulgação e transparência na prestação de contas por parte dos gestores públicos. Os cidadãos/eleitores/contribuintes desejam participar da política e ter base de informações para eleger seus governantes. Os fornecedores/empresários desejam vender ao Estado e/ou manter seus negócios perante o mercado. Pesquisadores e estudantes desejam realizar pesquisas acerca de finanças públicas e sobre a gestão do Estado. As Instituições de Crédito precisam embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado.

3. METODOLOGIA

3.1 CARACTERÍSTICAS DO OBJETO DE ESTUDO

O estudo foi realizado na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). De acordo com informações contidas na *Homepage* da Instituição, a UEFS foi autorizada pelo Decreto Federal nº 77.496, em 1976, Reconhecida pela Portaria Ministerial nº 874/86 de 19/12/86, Recredenciada pelo Decreto Estadual nº 9.271 de 14/12/2004 e encontra-se instalada no Portal do Sertão. (UEFS, 2019b)

A UEFS é uma instituição pública de Ensino, Pesquisa e Extensão com 28 cursos de graduação, cursos de especialização, mestrado e doutorado e possui sete pátios de aula, creche e centro de educação básica, laboratórios, biblioteca central, restaurante universitário, prédio da reitoria e administração centralizada, centros de unidades administrativas, cantinas e áreas de convivência, museus, auditórios, parque desportivo, serpentário, herbário, residência universitária e residência indígena. A Instituição possui também outras unidades extra campus que são o Horto Florestal, o Observatório Antares, o Centro Universitário de Cultura e Arte (CUCA) e um campus avançado na Chapada Diamantina. (UEFS, 2019b)

Na sequência serão apresentadas, no Quadro 7, as principais Unidades Estratégicas que lidam com planejamento e execução do orçamento direta ou indiretamente.

Quadro 7: Principais Unidades Estratégicas que Lidam Direta ou Indiretamente com Planejamento e Execução da Despesa na UEFS.

Item	Unidades Estratégicas
1	Reitoria
2	Assessoria Técnica e de Desenvolvimento Organizacional - ASPLAN
3	Pró-Reitoria de Administração e Finanças - PROAD
4	Gerência de Finanças e Contabilidade - GEFIN
5	Pró-Reitoria de Graduação - PROGRAD
6	Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas - PGDP
7	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PPPG
8	Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis - PROPAAE
9	Pró-Reitoria de Extensão - PROEX
10	Assessoria Especial de Informática - AEI
11	Assessoria Especial de Relações Institucionais - AERI
12	Auditoria de Controle Interno - AUDICON
13	Gerência Administrativa - GERAD
Continua	

14	Unidade de Infraestrutura e Serviços - UNINFRA
15	Centro Universitário de Cultura e Artes - CUCA
16	Observatório Astronômico Antares
17	Bibliotecas
18	Departamento de Ciências Biológicas - DCBIO
19	Departamento de Letras e Artes - DLA
20	Departamento de Tecnologia - DTEC
21	Departamento de Ciências Sociais Aplicadas - DCIS
22	Departamento de Educação - DEDU
23	Departamento de Física - DFIS
24	Departamento de Ciências Exatas - DEXA
25	Departamento de Saúde - DSAU
26	Departamento de Ciências Humanas e Filosofia - DCHF
27	Campos Avançados de Lençóis

Fonte: Dados cedidos pela UEFS em 2019.

3.2 TIPO E MODELO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada na UEFS, através do Método de Estudo de Caso, que é caracterizado por se tratar de um estudo intenso que leva o pesquisador à compreensão como um todo do assunto a ser investigado. O estudo de caso consiste numa modalidade de estudo detalhado e exaustivo de um ou mais objetos, sendo que essa tarefa seria mais difícil em outros delineamentos já considerados (GIL, 2002).

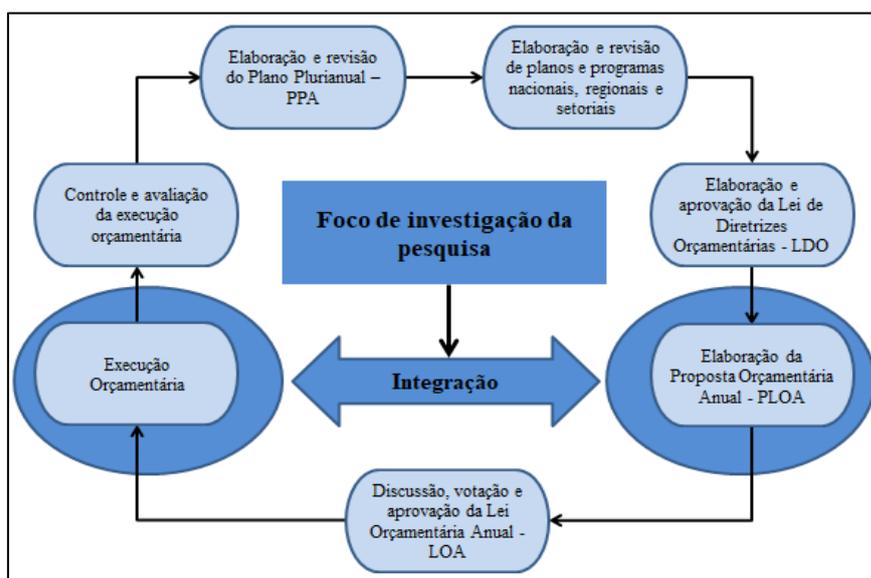
O estudo teve natureza exploratória e “na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão” (SELLTIZ *et al.*, 1967, p. 63, *Apud* GIL, 2002, pág. 41).

A abordagem do estudo foi qualitativa e quantitativa. Para Fonseca (2002, p. 20), “a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente”. Na abordagem qualitativa o foco não são os dados estatísticos e sim nas características empíricas de fatos, objetos, grupos de pessoas ou atores sociais (OLIVEIRA, 2007). Já a pesquisa quantitativa tem como foco a objetividade e quantificação dos resultados como mostram Prodanov e Ernani (2013, p. 69):

Pesquisa quantitativa: considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.).

A pesquisa de análise sobre a integração entre o planejamento institucional e a execução da despesa orçamentária na UEFS foi fundamentada no modelo integrado entre planejamento e orçamento do Governo Federal. Desta forma, esse processo integrado é ilustrado por meio da Figura 10 a seguir:

Figura 10: Integração do Processo de Planejamento e Orçamento.



Fonte: adaptado de Giacomoni (2012) e Hora (2017).

3.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados foi feita de três formas: a) Relatórios de Atividades Anuais da UEFS de 2015 a 2018 e dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2011-2016 e 2017-2021. b) entrevistas semiestruturadas com 04 (quatro) gestores de Unidades Estratégicas que lidam diretamente com planejamento e execução da despesa orçamentária; c) envio de questionário semiaberto a 27 (Vinte e sete) gestores de Unidades Estratégicas que lidam direta ou indiretamente com planejamento e execução da despesa orçamentária, sendo que apenas 17 (Dezessete) responderam. A variedade de utilização dessas técnicas de coleta de dados contribui para a qualidade do estudo proposto:

o processo de coleta de dados no estudo de caso é mais complexo que o de outras modalidades de pesquisa. Isso porque na maioria das pesquisas utiliza-se uma técnica básica para a obtenção de dados, embora outras técnicas possam ser utilizadas de forma complementar. Já no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica. Isso constitui um princípio básico que não pode ser descartado. Obter dados mediante procedimentos diversos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. Os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos. Dessa maneira é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador. (GIL, 2002, p. 140)

As três técnicas de coleta de dados utilizadas permitiram que os resultados fossem analisados com maior precisão e com menos subjetividade do pesquisador. Isso porque foi possível fazer cruzamento de dados que foram coletados de maneiras diferentes e fortalecer as conclusões alcançadas. Ressalta-se que as entrevistas com gestores experientes que lidam diretamente com o planejamento e a execução da despesa foram fundamentais para dar consistência aos resultados da pesquisa.

As entrevistas foram utilizadas também para descrever a metodologia de planejamento utilizada pela UEFS e o fluxo entre o planejamento e a execução da despesa, bem como buscar a compreensão necessária acerca de como funciona a dinâmica da gestão orçamentária e facilitar a contextualização da interpretação dos dados. As entrevistas foram utilizadas ainda para ajudar na análise e contextualização das informações relacionadas aos PDI's.

Os PDI's 2011-2016 e 2017-2021 da UEFS foram analisados com base em alguns elementos essenciais que são exigidos no Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Ministério da Educação e Cultura (2007). Para complementar a análise, foram utilizados também alguns elementos sugeridos por autores e universidades cuja finalidade é qualificar e facilitar a gestão do PDI.

A análise da integração entre planejamento e execução da despesa, bem como da evolução de receitas e despesas foi feita com base na escala Likert, que “é constituída por cinco itens que variam da total discordância até a total concordância sobre determinada afirmação” (BERMUDES *et al.*, 2016, p. 7).

Foram utilizados também indicadores de desempenho avaliados pelas medidas de Eficiência, Eficácia e Efetividade baseadas em Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013), além de análises baseadas em critérios de avaliação de desempenho orçamentário da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP (2002) e Hora (2017).

Além dessas informações anteriores, o Quadro 8 a seguir apresenta a Base de Análise dos Resultados com as dimensões, variáveis e seus devidos objetivos de análise. Esse quadro complementa as diretrizes que foram utilizadas para analisar os resultados desta pesquisa de modo a permitir o alcance dos objetivos geral e específicos do trabalho proposto.

Quadro 8: Base de Análise dos Resultados da Pesquisa na UEFS.

Dimensão	Variáveis	Objetivos de análise	Referências
Receitas	Execução/recebimento, Etapas, Créditos Adicionais, Concessão de Cotas Mensais.	Analisar as características das receitas como dificuldades, cronogramas, fonte e devolução, visando identificar os impactos na execução das despesas. Ou seja, as características dessas receitas também servem de base para analisar a execução da despesa.	UEFS (2016b, 2017a, 2018, 2019a); Paludo (2013); Albuquerque, Medeiros e Feijó Apud Paludo (2013); Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013).
Integração entre Planejamento e Execução da Despesa	Planejamento nas Universidades Públicas: PDI, Plano Estratégico, Plano de Gestão Orçamentária, Plano de Gestão do Reitor, Orçamento Participativo, Integração entre Planejamento e Orçamento.	Identificar a metodologia de planejamento, a existência ou não de determinados planos na UEFS e analisar seus impactos na execução da despesa. Além de verificar se as ações do PDI têm relação com a execução da despesa.	MEC (2007); Andrade (2015); Groschupf (2015); UFPA (2016); TCU (2014b); Pinho e Sacramento (2009); Silva (2015); UFSM (2010); UFPA (2018); Giacomoni (2012); CF/1988.
	Despesa Pública: Execução, Classificação por Natureza, Etapas da Despesa, Restos a Pagar Processados e Não Processados, Despesas de Exercícios Anteriores, Suprimento de Fundos, Indicadores de Desempenho Orçamentário, Percepção de gestores de unidades estratégicas.	Analisar algumas características da despesa e a percepção de gestores de unidades estratégicas, visando diagnosticar ineficiências e oportunidades de aperfeiçoamento da gestão orçamentária. Além disso, analisar de que forma essas variáveis impactam na maximização da execução do orçamento e na entrega de serviços e políticas públicas à população.	Bahia (2017); Paludo (2013); Manual de Despesa Nacional (2008); Giacomoni (2012); Coelho <i>et al.</i> (2018); Lei 4.320/1964; Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013); Andrade (2015); GROSCHUPF (2015); Domingues (2010); Rocha e Ferreira (2015).
Percepção dos Gestores de Unidades Estratégicas sobre a gestão orçamentária da UEFS	Características dos gestores de unidades estratégicas: formação, capacitação, tempo de atuação.	Identificar o perfil dos gestores de unidades estratégicas e como isso pode impactar no planejamento e execução da despesa.	Maximiano e Nohara (2017); Giacomoni (2012).
	Planejamento em universidade pública; PDI: estrutura, elaboração, monitoramento, implementação das ações, avaliação, divulgação.	Analisar a percepção dos gestores de unidades estratégicas acerca de características do planejamento na UEFS, principalmente, sobre o PDI, bem como suas relações com a execução da despesa na Instituição.	MEC (2007); Andrade (2015); Groschupf (2015); UFPA (2016); TCU (2014b); Pinho e Sacramento (2009); Silva (2015); UFSM (2010); UFPA (2018); Giacomoni (2012); CF/1988.
	Indicadores de Desempenho: Eficiência, Eficácia e Efetividade	Avaliar o desempenho do PDI, da Integração entre Planejamento e Execução da Despesa, da Governança e da <i>Accountability</i> .	Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013)
	Governança: Liderança, estratégia, controle, práticas de avaliação, direção, monitoramento da atuação da equipe de gestão, poder de implementar decisões.	Identificar características do exercício de liderança na gestão orçamentária da UEFS e seus impactos na execução da despesa, bem como na entrega de serviços e políticas públicas à população.	TCU (2014a); TCU (2014b); Nogueira (2001).
	<i>Accountability</i> : Controle, transparência, obrigação de prestação de contas.	Analisar a transparência e a prestação de contas da gestão orçamentária para a sociedade.	Lei Complementar 101/2000 (LRF); Pinho e Sacramento (2009).
	Modelos de Administração Pública: Patrimonialismo, Burocrático, Gerencialismo Puro, Consumerismo, Orientação para o Serviço Público (PSO).	Identificar o modelo de administração que mais se aproxima da gestão da UEFS e analisar seus impactos no planejamento e na execução da despesa.	Brasil (1995); Gandini (2008); Maximiano e Nohara (2017); Abrucio (1997); Aragão (1997).
	Necessidade e sugestões de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS.	Analisar a percepção e as sugestões dos gestores de unidades estratégicas de modo a identificar oportunidades de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS.	CF/1988; Lei Complementar 101/2000 (LRF); Abrucio (1997); Crepaldi S. e Crepaldi G. (2013); Giacomoni (2012); UEFS (2016b, 2017a, 2018a, 2019a).

Fonte: elaborado pelo autor.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO NA UEFS

Visando alcançar os objetivos específicos 1 e 2, nesta seção serão apresentadas as características do planejamento na UEFS, que é utilizado para direcionar a execução da despesa. Será apresentada também uma análise dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021 e suas relações com a execução da despesa. O PDI visa ao desenvolvimento da universidade para melhorar a qualidade da entrega de serviços e políticas públicas à população e por isso precisa ser apoiado pelo orçamento da instituição para que as ações sejam implementadas.

4.1.1 Fluxo de Planejamento e Execução da Despesa na UEFS

A Figura 11 a seguir ilustra o Fluxo de Planejamento e Execução da Despesa na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Esse fluxo ajuda a compreender a metodologia utilizada no processo e o contexto das relações em que envolvem o Governo e a Universidade pesquisada, principalmente, quanto às dificuldades que a universidade enfrenta tanto na fase de planejamento como na fase de execução do orçamento.

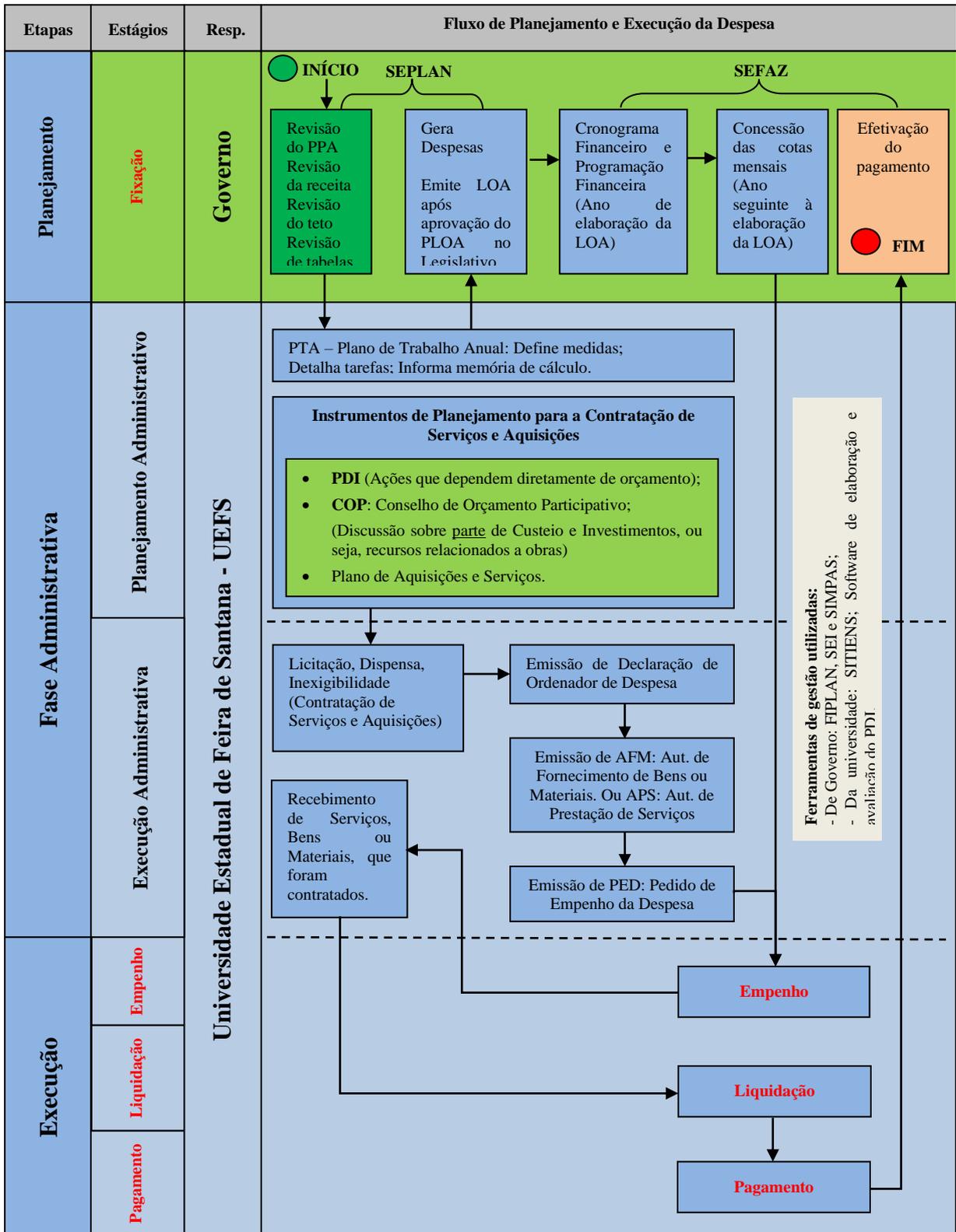
A literatura apresentada nesse trabalho (Quadro 4) apontou que as etapas da despesa são: planejamento, execução e controle e avaliação. Nas entrevistas com alguns gestores executivos foram apontados que entre as etapas de planejamento e execução da despesa existe a fase administrativa, considerando o âmbito da UEFS.

Para efeitos desse trabalho e considerando tanto a linha de pensamento dos gestores executivos da UEFS quanto o foco dessa pesquisa, a Figura 11 apresenta as etapas de Planejamento, Fase Administrativa e Execução da Despesa. Já os estágios são: Fixação, Planejamento Administrativo, Execução Administrativa, Empenho, Liquidação e Pagamento.

Os responsáveis pelo planejamento e execução dessas etapas são o Governo e a UEFS. Esses elementos além de serem visualizados e explicados na Figura 11, também serão detalhados mais adiante quando se tratar dos resultados sobre a integração entre planejamento e execução da despesa.

Ressalta-se que o fluxo contido na Figura 11 é apenas um resumo do que acontece realmente, pois é impossível transcrever todos os detalhes exercidos por cada setor nas fases de planejamento e execução. A ideia é permitir uma visualização geral de como acontece o planejamento e a execução do orçamento na UEFS.

Figura 11: Fluxo de Planejamento e Execução da Despesa na UEFS.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações cedidas pela UEFS em 2019 e no Manual de Orçamento Público (BAHIA, 2017).

De acordo com as informações cedidas pela UEFS, o fluxo de planejamento e execução da despesa inicia pelo Governo: na fase de planejamento, o Governo faz a revisão do PPA, da receita e de tabelas e solicita que a universidade elabore o Plano de Trabalho Anual (PTA) para que o Governo possa fixar a despesa na LOA. A elaboração do PTA, ou seja, o plano orçamentário anual baseia-se em ação de manutenção, ação de finalística e ação de projeto.

O Gestor Executivo 2 informou que para a ação de manutenção, observa-se o histórico e o comportamento dessa ação durante o funcionamento da Instituição. Em relação às ações de finalística ligadas ao ensino, pesquisa e extensão observa-se se há algo que possa alterar essa despesa. Já sobre as ações de projeto são o que sobra de recursos, ou seja, depois que separa o que vão para manutenção e finalística o que sobra vai para projeto. Ressalta-se que os recursos de pessoal são pré-determinados pelo Governo e a UEFS não tem interferência.

Após aprovação da LOA pelo Legislativo o Governo faz a Programação Financeira e realiza a liberação das cotas mensais no ano seguinte. Paralelo a esse processo do Governo e de forma independente, a universidade faz o seu planejamento utilizando também os seguintes instrumentos: Plano de Aquisições e Serviços; o Conselho de Orçamento Participativo (COP); e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O Plano de Aquisições e Serviços é um instrumento de planejamento anual que é feito através de envio de demandas pelas Unidades Estratégicas. Cada Unidade Estratégica faz o levantamento de suas demandas de materiais de consumo, bens permanentes ou serviços que precisam ser contratados e encaminham ao setor competente. Essas demandas são processadas através de Licitação, Dispensa ou Inexigibilidade e efetivadas dentro dos limites orçamentários preestabelecidos relacionados a custeio e investimento.

O orçamento participativo era um anseio da comunidade acadêmica, foi instituído em 2007 e efetivado em 2008, sendo composto por 63 representantes. O COP é um instrumento de planejamento da UEFS e tem como objetivo discutir de forma democrática e participativa sobre parte dos recursos de custeio e investimento, ou seja, recursos direcionados a obras.

Ao participar como ouvinte de uma das reuniões do COP houve questionamentos dos conselheiros, dentre eles destaca-se: “Só vai discutir sobre investimento? E sobre custeio?” (Informação verbal¹). Ou seja, para alguns participantes, as discussões estavam sendo apenas sobre parte de investimentos. Na mesma reunião, houve também sentimentos de insatisfação,

¹ Questionamento verbal de um dos participantes na reunião do Orçamento Participativo na UEFS em 2019.

de falta de clareza e transparência sobre os recursos investidos e a serem investidos. Por outro lado, o sentimento demonstrado pelos participantes não foi de insatisfação do orçamento participativo, mas sim por uma necessidade de aperfeiçoamento desse instrumento.

O Gestor Executivo 2 destacou como avanços do COP, a ampliação da participação disponibilizando para a discussão 100% dos investimentos destinados a obras; a retomada das discussões no COP, já que houve pausa por causa das limitações orçamentárias; a herança do COP em que estabeleceram prioridades e a UEFS executou muitas obras quando se tinham mais recursos. Como desafio, destacou-se a necessidade de criar na comunidade acadêmica a cultura de se discutir mais sobre orçamento como vem acontecendo agora por meio de fomentação de cursos, café interativo para se discutir o tema, entre outros.

Quanto ao PDI da UEFS trata-se de instrumento de planejamento que é elaborado com a participação da comunidade acadêmica. Existem ações no PDI que dependem diretamente de recursos e outras não. Desta forma, algumas ações precisam ser discutidas no COP e outras precisam ter suas demandas encaminhadas ao Plano de Aquisições e Serviços.

A fase de Execução da Despesa, na prática, envolve o Governo e a Universidade. O Governo libera as cotas mensais e a UEFS tramita os processos de Licitação, Dispensa ou Inexigibilidade para a contratação de serviços ou aquisições; emite a declaração de ordenador de despesas; emite a Autorização de Prestação de Serviços (APS) ou Autorização de Fornecimento de Bens ou Materiais (AFM). Emite também o empenho para que as Unidades Estratégicas possam receber o serviço e/ou bens e materiais. Em seguida o processo é liquidado e pago pela UEFS, sendo que a efetivação do pagamento é feita pelo Governo.

Com relação às ferramentas de planejamento e execução do orçamento, o Gestor Executivo 3 informou que a UEFS utiliza o Sistema Eletrônico de Informações, que é o SEI (Ferramenta do Estado), para demandas de serviços e permite acompanhar o processo até à conclusão. O SITIENS (Ferramenta da UEFS) é utilizado para planejamento de compras e controle de processos. O SIMPAS (Ferramenta do Estado) vai desde o processo da solicitação da demanda até a autorização do fornecimento de material e da prestação de serviço. O FIPLAN (Ferramenta do Estado) é o sistema de planejamento e execução financeira.

A resposta do entrevistado acerca das ferramentas de gestão, que envolvem o planejamento orçamentário e administrativo até a fase de execução administrativa e orçamentária evidencia a complexidade da gestão do orçamento da UEFS. Pois, existem

vários sistemas, sendo que poderia ter um sistema único e integrado. Isso reduziria algumas etapas do processo e, conseqüentemente, à quantidade de mão de obra.

4.1.2 Análise dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI's) 2011-2016 e 2017-2021 da UEFS

De acordo com o Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional do MEC (2007), o PDI deverá ser elaborado de forma livre para que as instituições possam exercer a sua criatividade e liberdade. No entanto, algumas informações são essenciais para possibilitar as avaliações: os eixos temáticos (09); objetivos e/ou categorias de análise; ações; metas quantificadas com cronograma de implementação; indicadores de desempenho, que possibilitem a comparação atual com a futura após a vigência do PDI; princípios de clareza, objetividade, coerência e factibilidade para demonstrar a viabilidade de seu cumprimento integral; e monitoramento para cumprimento das metas.

Essas informações deverão estar de forma clara e concisa para permitir a análise de mérito da proposta e que permitam tanto à IES como ao MEC (SESU/MEC e SETEC/MEC) identificar e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas. A adequada estrutura do PDI possibilita não apenas a análise, mas também a gestão do processo desde a elaboração até à execução e avaliação da implementação das ações planejadas. Além das informações exigidas pelo MEC, alguns autores e universidades sugerem outros elementos que contribuem para a qualidade e gestão do PDI:

- Andrade (2015) e Groschupf (2015) sugerem ampla participação na elaboração do PDI para refletir de fato os anseios do grupo acadêmico e não apenas de um grupo central;
- a UFPA (2016), por meio do PDI 2016-2025, recomenda a inserção de responsáveis pela gestão dos objetivos/ações do PDI para facilitar a gestão do processo;
- o TCU (2014b), bem como Pinho e Sacramento (2009) sugerem que haja divulgação/transparência do PDI e dos resultados após avaliações;
- Silva (2015) e a UFSM (2010) através do Plano de Gestão 2010-2013 sugerem a existência de ferramentas estratégicas para que o PDI tenha valor de Planejamento Estratégico, haja vista que o modelo de formulário apresentado pelo MEC não tem características de PE porque não tem ferramentas estratégicas;

- a UFSM (2010) através do Plano de Gestão 2010-2013, bem como a UFPA (2018) por meio do Plano de Gestão Orçamentária (PGO) e Groschupf (2015) sugerem a Integração entre PDI, Planejamento Estratégico e Plano de Gestão do Reitor, já que se trata de instrumentos de planejamento em universidades públicas;
- a UFPA (2018) através do Plano de Gestão Orçamentária (PGO) e a UFPA (2016) por meio PDI 2016-2025 sugerem a Integração entre PDI e Gestão Orçamentária para possibilitar que as ações que dependem de orçamento sejam executadas.

Com base nas referências apontadas acima, o Quadro 9 apresenta uma análise dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021 da UEFS, considerando à existência ou não dos elementos de análise:

Quadro 9: Análise dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021 da UEFS.

Item	Referência base dos elementos de análise	Elementos de análise	PDI 2011-2016 (UEFS, 2013)	PDI 2017-2021 (UEFS, 2019)	
1	Principais exigências do MEC Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI do Ministério da Educação – MEC (2007)	Eixos temáticos (Principais dimensões de avaliação do SESu/MEC e SETEC/MEC)	Parcial	Sim	
2		Objetivos e/ou Categorias de análise	Sim	Sim	
3		Ações	Sim	Sim	
4		Metas quantificadas com cronograma de implementação.	Parcial	Sim	
5		Indicadores de desempenho, que possibilitem a comparação atual com a futura após a vigência do PDI.	Não	Não	
6		Princípios de clareza, objetividade, coerência e factibilidade para demonstrar a viabilidade de seu cumprimento integral.	Parcial	Sim	
7		Monitoramento para cumprimento das metas.	Não	Não	
8	Sugestão de alguns autores e universidades	Andrade (2015); Groschupf (2015)	Sim	Sim	
9		UFPA (2016).	Não	Não	
10		TCU (2014b); Pinho e Sacramento (2009).	Parcial	Parcial	
11		Silva (2015); UFSM (2010).	Parcial	Parcial	
12		UFSM (2010); UFPA (2018); Groschupf (2015).	Não	Não	
13		UFPA (2016); UFPA (2018).	Parcial	Parcial	
Resultado da existência dos elementos de análise					
	PDI	Sim	Parcial	Não	Total
	2011-2016	03	06	04	13
	2017-2021	06	03	04	13

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 9 apresenta 13 (Treze) elementos de análise dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021 divididos em duas partes: a primeira (1 a 7) trata-se de elementos essenciais exigidos pelo MEC e na segunda (8 a 13) são elementos que não são exigidos pelo MEC, porém alguns autores e universidades sugerem a utilização para melhorar a qualidade e gestão do PDI.

De modo geral, as informações do Quadro 9 mostram que dos 13 (Treze) elementos de análise, no PDI 2011-2016 existem 03 (Três) “Sim”, 06 (Seis) “Parcial” e 04 (Quatro) “Não”. Desta forma, o PDI não atendeu em sua totalidade aos elementos essenciais exigidos pelo MEC (1 ao 7) e nem aos demais elementos sugeridos pelos autores e universidades (8 ao 13).

Destaca-se em relação ao elemento de análise 1, que faltou um dos nove Eixos Temáticos: “Cronograma de Implantação e Desenvolvimento da Instituição e dos Cursos (Presencial e à Distância)”. Ressalta-se também que algumas metas são quantificadas e outras não e que apenas o Eixo Temático “Aspectos Financeiros e Orçamentários” (Planos de Investimentos e Cronogramas de Execução) possui as metas e cronogramas de execução. Além disso, não possuem indicadores que possibilitem à demonstração de viabilidade de seu cumprimento integral. Isso tudo dificulta o monitoramento para a execução das ações.

Em relação à ausência de cronograma de implementação e a falta de clareza nas ações do PDI 2011-2016 e que isso dificulta a gestão do PDI, o Gestor Executivo 2 respondeu que se trata de um processo de amadurecimento na construção do PDI. Houve uma consultoria no final de 2010, que ajudou na preparação do PDI anterior e esse 2017-2021 a equipe elaborou sem consultoria. O PDI 2017-2021 também não é uma peça perfeita e nada garante que o próximo 2022-2026 vai ser intocável, já que ele não é estático. O PDI é o planejamento estratégico da instituição e está sempre sendo aprimorado, mesmo porque quando muda o reitor, as equipes também mudam.

Sobre o PDI 2017-2021, o Quadro 9 apresentou 06 (Seis) “Sim”, 03 (Três) “Parcial” e 04 (Quatro) “Não”. Comparado com o PDI anterior houve avanços nos elementos da primeira parte (1 ao 7), principalmente, em relação ao elemento 1, que tiveram todos os nove Eixos Temáticos inseridos no PDI. Quanto à segunda parte (8 ao 13), as características do PDI continuaram iguais ao anterior: concentração apenas nas exigências do MEC sem avanços nos outros elementos importantes sugeridos por alguns autores e universidades.

O Gestor Executivo 2 informou que o PDI 2011-2016 não tinha indicadores pré-definidos e a avaliação foi feita no final, sendo que algumas ações não executadas foram replanejadas. Além disso, informou também que um dos pontos de *start* do PDI 2017-2021

foi justamente as demandas reprimidas do PDI anterior, que a comunidade julgou necessário manter, ou seja, não houve um abandono.

Quanto ao replanejamento das ações do PDI 2017-2021, o Gestor Executivo 2 informou que esse PDI está em fase de monitoramento e estruturação da avaliação. Algumas ações serão replanejadas e outras não, pois se trata de um planejamento dinâmico e vai depender do entendimento de cada unidade. Em relação à quantidade de implementação de ações dos PDI's 2011-2016 e 2017-2021, no período de gestão 2015-2018, considerando ações que dependem de orçamento, foi informado que houve algumas implementações, porém, a universidade não teve no momento como quantificar e disponibilizar tais informações.

4.2 CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA NA UEFS DE 2015 A 2018

A fim de atender ao objetivo específico 3, esta seção apresenta a Tabela de receitas que permite a visualização de recursos do Tesouro e de Outras Fontes, previstos, atualizados, realizados e não realizados de 2015 a 2018. As Tabelas de Créditos Adicionais mostram a Dotação Inicial e a Dotação Atualizada após suplementações, reduções e anulações de recursos no período. As Tabelas de Concessão de Cotas Mensais apresentam os repasses do Governo à UEFS, com exceção de recursos de Pessoal, comparando o programado, recebido e a receber de 2016 a 2018.

As Tabelas de Execução da Despesa por Fonte de Recursos de 2016 a 2018 mostram os valores empenhados, liquidados e pagos com recursos do Tesouro e de Outras Fontes, sendo que não foi possível a obtenção dos dados de 2015 em tempo hábil. As Tabelas de Execução por Categoria e Grupo de 2015 a 2018 apresentam os dados referentes aos recursos empenhados, liquidados e pagos inerentes à Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

A Tabela de Despesas de Exercícios Anteriores apresenta o comprometimento do orçamento de 2015 a 2018 por fonte de recursos. Quanto às Tabelas de Restos a Pagar Processados e Não Processados são apresentados os recursos liquidados, não liquidados e que não foram pagos até 31 de dezembro de cada exercício. A Tabela de Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados Inscritos em Exercício Anterior mostra os valores cancelados do período e que tiveram como consequência a perda do recurso. Já a Tabela de Suprimento de Fundos de 2015 a 2018 apresenta os recursos liberados no período para despesas miúdas.

Tabela 1: Execução de Receitas Arrecadadas e Recebidas na UEFS de 2015 a 2018.

Fonte de Recursos	2015		2016		2017		2018	
Recursos Recebidos do Tesouro	1. Previsto	247.495.000,00	1. Previsto	268.766.000,00	1. Previsto	282.864.000,00	1. Previsto	299.067.000,00
	2. Atual	260.967.000,00	2. Atual	265.521.000,00	2. Atual	271.592.895,00	2. Atual	254.310.650,00
	3. Realizado	259.449.216,76	3. Realizado	253.620.625,60	3. Realizado	255.544.444,40	3. Realizado	253.793.197,51
	4. Não Realizado (2-3)	1.517.783,24	4. Não Realizado (2-3)	11.900.374,40	4. Não Realizado (2-3)	16.048.450,60	4. Não Realizado (2-3)	517.452,49
	5. Não Realizado (%)	0,58% (4/2)	5. Não Realizado (%)	4,48% (4/2)	5. Não Realizado (%)	5,9% (4/2)	5. Não Realizado (%)	0,2% (4/2)
Outras Fontes	1. Previsto	12.049.000,00	1. Previsto	7.166.000,00	1. Previsto	5.931.000,00	1. Previsto	5.080.000,00
	2. Atual	21.230.824,00	2. Atual	17.166.510,00	2. Atual	16.607.868,00	2. Atual	12.148.834,00
	3. Realizado	6.457.632,86	3. Realizado	6.182.651,41	3. Realizado	8.140.123,03	3. Realizado	6.314.485,74
	4. Não Realizado (2-3)	14.773.191,14	4. Não Realizado (2-3)	10.983.858,59	4. Não Realizado (2-3)	8.467.744,97	4. Não Realizado (2-3)	5.834.348,26
	5. Não Realizado (%)	69,58% (4/2)	5. Não Realizado (%)	63,98% (4/2)	5. Não Realizado (%)	50,98% (4/2)	5. Não Realizado (%)	48,02% (4/2)
Total	1. Previsto	259.544.000,00	1. Previsto	275.932.000,00	1. Previsto	288.795.000,00	1. Previsto	304.147.000,00
	2. Atual	282.197.824,00	2. Atual	282.687.510,00	2. Atual	288.200.763,00	2. Atual	266.459.484,00
	3. Realizado	265.906.849,62	3. Realizado	259.803.277,01	3. Realizado	263.684.567,43	3. Realizado	260.107.683,25
	4. Não Realizado (2-3)	16.290.974,38	4. Não Realizado (2-3)	22.884.232,99	4. Não Realizado (2-3)	24.516.195,57	4. Não Realizado (2-3)	6.351.800,75
	5. Não Realizado (%)	5,77% (4/2)	5. Não Realizado (%)	8,09% (4/2)	5. Não Realizado (%)	8,5% (4/2)	5. Não Realizado (%)	2,38% (4/2)

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da UEFS de 2015 a 2018 e dados complementares disponibilizados pela Instituição em 2019.

As receitas da UEFS são compostas por recursos do Tesouro do Estado e Outras Fontes como Recursos Próprios, Contratos e Convênios com entidades federais, municipais ou fundos internacionais. Os recursos Previstos (1) são aqueles aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA); os Atuais (2) são aqueles que após atualizações por meio de Créditos Adicionais ou redução da Dotação Inicial foram disponibilizados para a UEFS executar; os Realizados (3) são aqueles que efetivamente a UEFS conseguiu arrecadar ou receber durante o exercício; os Não Realizados (4) são a diferença entre o Atual (2) e o Realizado (3). Ressalta-se que os recursos que não são realizados no exercício são perdidos pela universidade, ou seja, voltam para o Governo. Os Não Realizados % (5), em termos de percentual, são o quociente entre o Não Realizado (4) e o Atual (2).

Com relação aos Recursos Recebidos do Tesouro, a Tabela 1 mostra que o Previsto (1) aumentou continuamente de 2015 a 2018; o Atual (2) aumentou de 2015 a 2017, porém reduziu em 2018; e o Realizado (3) oscilou para mais e para menos no período, sendo que em percentual foi o seguinte: em 2015: 99,41% (3/2), 2016: 95,51% (3/2), 2017: 94,09% (3/2) e 2018: 99,79% (3/2); os Não Realizados (4), em 2016 e 2017 foram os anos com maior valor, sendo que os Não Realizados % (5) os valores apresentados no período foram o seguinte: em 2015: 0,58%; 2016: 4,48%; 2017: 5,9%; e 2018: 0,2%.

Quanto aos Recursos de Outras Fontes, os dados mostram que tanto o Previsto (1) quanto o Atual (2) diminuíram entre 2015 e 2018, porém, o Realizado (3) oscilou para mais e para menos durante o período. Em percentual, o Realizado (3) teve os seguintes valores: em 2015: 30,41% (3/2); 2016: 36,01% (3/2); 2017: 49,01% (3/2); e 2018: 51,97% (3/2). Já os Não Realizados (4), os percentuais foram: em 2015: 69,58%; 2016: 63,98%; 2017: 50,98%; e 2018: 48,02%. Apesar da redução contínua no período, os percentuais são muito altos.

Em relação ao Total de todas as fontes de recursos, os dados mostram que o Previsto (1) aumentou continuamente de 2015 a 2018. Já o Atual (2) aumentou em 2016 e 2017, porém, reduziu em 2018 tendo como base o ano de 2015. Quanto ao Realizado (3), houve oscilações para mais e para menos durante o período. A quantidade de recursos Não Realizados (4) aumentou de 2015 a 2017, porém, houve uma redução significativa em 2018. Em termos de percentual, os Não Realizados % (5) no período foram: em 2015: 5,77%; 2016: 8,09%; 2017: 8,5%; e 2018: 2,38%.

O total de recursos do Tesouro, Não Realizado (4) de 2015 a 2018, foi de R\$29.984.060,73 (Vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, sessenta reais e setenta e três centavos). Esse valor equivale a 2,85% do Atual (2) que foi disponibilizado pelo Estado para execução no período. Em relação ao total de recursos de Outras Fontes, Não Realizado (4) de 2015 a 2018, o valor foi de R\$40.059.142,96 (Quarenta milhões, cinquenta e nove mil, cento e quarenta e dois reais e noventa e seis centavos). Esse total equivale a 59,65% do Atual (2).

O total de recursos de todas as fontes, Não Realizado (4) de 2015 a 2018, foi de R\$70.043.203,69 (Setenta milhões, quarenta e três mil, duzentos e três reais e sessenta e nove centavos). Esse valor equivale a 6,26% do Atual (2) que foi disponibilizado para execução no período. Ressalta-se que desse total Não Realizado no período analisado, 19,9% referem-se ao Grupo de Pessoal e Encargos Sociais, que inclusive a UEFS não tem muita gerência desses

recursos, pois são gerenciados diretamente pelo Governo; 57,68% foram do Grupo de Outras Despesas Correntes; e 22,42% foram de Investimentos (Ver também Tabelas 12, 13, 14 e 15).

Nos Relatórios de Atividades Anuais da UEFS (2016b, 2017a, 2018 e 2019a), a Instituição disponibilizou várias explicações acerca das dificuldades relacionadas ao orçamento do período. As principais dificuldades foram as reduções do orçamento, contingenciamentos, anulação de recursos e falta de repasse integral das cotas mensais.

Os principais impactos foram represamentos de despesas até o final do exercício, impactando diretamente na execução de compromissos contratuais relacionados à prestação de serviços terceirizados com alocação de mão-de-obra (de vigilância, limpeza, manutenção das instalações físicas). Também foram provocadas Despesas de Exercícios Anteriores impactando o orçamento do exercício seguinte.

É importante frisar que o orçamento é feito em um ano e executado no período seguinte. Nesse sentido, muita coisa pode ocorrer diferente do planejado e isso pode levar o Governo a tomar decisões que levem a fazer os ajustes necessários referentes à dotação inicial tais como promover anulação de recursos ou proporcionar créditos adicionais. Desta forma, ao comentar sobre a dinâmica do processo orçamentário, Paludo (2013, p. 217) aponta o seguinte:

[...] nenhum gestor público é capaz de prever com certeza absoluta o que ocorrerá no ano seguinte. É claro que existem metodologias e que o trabalho de planejamento e programação é feito com responsabilidade, mas sem dúvida o que vai determinar a execução é a realidade do ano seguinte a sua elaboração, quando o gestor público irá analisar a conveniência, oportunidade e necessidade de realizar as despesas discricionárias autorizadas na LOA, assim como novas despesas que se fizerem necessárias.

Ressalta-se também que "o orçamento não deve ser uma 'camisa de força' que obrigue aos administradores seguirem exatamente aquilo que está estabelecido nos programas de trabalho e naturezas de despesas aprovados na lei dos meios". (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; e FEIJÓ. *op. cit.* p. 207, *Apud* PALUDO, 2013, p. 218).

Por conta das incertezas inerentes à dinâmica do orçamento público, os gestores de órgãos precisam estar bem alinhados com os gestores de orçamento no âmbito de Governo para evitar possíveis transtornos nas instituições. Apesar dessas instituições não terem autonomia sobre as decisões de Governo, o diálogo constante com as justificativas plausíveis e documentadas sobre as questões internas desses órgãos pode contribuir nesse processo conjunto de gestão orçamentária. Os dados abordados nas tabelas seguintes reforçarão as informações contidas nessa parte introdutória da evolução das receitas e despesas da UEFS.

Tabela 2: Créditos Adicionais na UEFS em 2015.

Fonte de recursos	Dotação inicial	Suplementação	Anulação da dotação inicial	Dotação final
Fonte do Tesouro	247.495.000,00	13.472.000,00	0,00	260.967.000,00
Outras fontes	12.049.000,00	9.181.824,00	0,00	21.230.824,00
Total	259.544.000,00	22.653.824,00	0,00	282.197.824,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2015.

De acordo com a Tabela 2, os Recursos do Tesouro tiveram uma suplementação de R\$13.472.000,00 (Treze milhões, quatrocentos e setenta e dois mil reais) e de Outras Fontes houve uma incrementação de R\$9.181.824,00 (Nove milhões, cento e oitenta e um mil, oitocentos e vinte e quatro reais). O total de suplementação foi de R\$22.653.824,00 (Vinte e dois milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, oitocentos e vinte e quatro reais).

O total da Dotação inicial foi de R\$259.544.000,00 (Duzentos e cinquenta e nove milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil reais). Com a suplementação, a Dotação final foi elevada para R\$282.197.824,00 (Duzentos e oitenta e dois milhões, cento e noventa e sete mil, oitocentos e vinte e quatro reais). Ressalta-se que não houve anulação no período.

Os créditos adicionais ou anulação de recursos não são positivos para as Instituições, pois são diferenças orçamentárias para mais ou menos que não estavam no planejamento institucional. Quando ocorrem as suplementações, a tendência é haver má execução da despesa por falta de planejamento. Já as anulações comprometem o planejamento e prejudicam tanto a manutenção quanto os investimentos da Instituição.

Tabela 3: Créditos Adicionais na UEFS em 2016.

Fonte de recursos	Dotação inicial	Suplementação	Anulação da dotação inicial	Dotação final
Fonte do Tesouro	268.766.000,00	0,00	-3.500.000,00	265.266.000,00
Outras fontes	7.166.000,00	10.000.510,00	0,00	17.166.510,00
Total	275.932.000,00	10.000.510,00	-3.500.000,00	282.432.510,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2016.

A Tabela 3 mostra que não houve suplementação dos Recursos do Tesouro e ainda houve uma anulação de R\$3.500.000,00 (Três milhões e quinhentos mil reais). Desta forma, a Dotação final foi reduzida para R\$265.266.000,00 (Duzentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e sessenta e seis mil reais).

Quanto aos recursos de Outras fontes, houve uma suplementação de R\$10.000.510,00 (Dez milhões, quinhentos e dez reais) e elevou a Dotação final para R\$17.166.510,00

(Dezessete milhões, cento e sessenta e seis mil, quinhentos e dez reais). Em relação ao total, a Dotação final ficou em R\$282.432.510,00 (Duzentos e oitenta e dois milhões, quatrocentos e trinta e dois mil, quinhentos e dez reais).

Tabela 4: Créditos Adicionais na UEFS em 2017.

Fonte de recursos	Dotação inicial	Suplementação	Anulação da dotação inicial	Dotação final
Fonte do Tesouro	282.864.000,00	3.729.435,00	-15.000.540,00	271.592.895,00
Outras fontes	5.931.000,00	10.676.868,00	0,00	16.607.868,00
Total	288.795.000,00	14.406.303,00	-15.000.540,00	288.200.763,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2017.

Conforme apresentado na Tabela 4, os recursos do Tesouro foram suplementados em R\$3.729.435,00 (Três milhões, setecentos e vinte e nove mil, quatrocentos e trinta e cinco reais), porém, houve uma anulação de R\$15.000.540,00 (Quinze milhões e quinhentos e quarenta reais). A Dotação final foi reduzida para R\$271.592.895,00 (Duzentos e setenta e um milhões, quinhentos e noventa e dois mil, oitocentos e noventa e cinco reais).

Acerca dos recursos de Outras fontes, houve uma suplementação de R\$10.676.868,00 (Dez milhões, seiscentos e setenta e seis mil, oitocentos e sessenta e oito reais). Nesse sentido, a Dotação final foi elevada para R\$16.607.868,00 (Dezesseis milhões, seiscentos e sete mil, oitocentos e sessenta e oito reais).

O total de suplementação de todos os recursos foi de R\$14.406.303,00 (Quatorze milhões, quatrocentos e seis mil, trezentos e três reais). Apesar das suplementações, o total da Dotação final foi reduzido para R\$288.200.763,00 (Duzentos e oitenta e oito milhões, duzentos mil, setecentos e sessenta e três reais), haja vista que o total de anulação foi superior ao total de suplementações.

Tabela 5: Créditos Adicionais na UEFS em 2018.

Fonte de recursos	Dotação inicial	Suplementação	Anulação da dotação inicial	Dotação final
Fonte do Tesouro	299.067.000,00	0,00	-44.756.350,00	254.310.650,00
Outras fontes	5.080.000,00	7.068.834,00	0,00	12.148.834,00
Total	304.147.000,00	7.068.834,00	-44.756.350,00	266.459.484,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2018.

A Tabela 5 mostra que houve uma anulação dos recursos do Tesouro no valor de R\$44.756.350,00 (Quarenta e quatro milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, trezentos e

cinquenta reais), sendo que isso reduziu a Dotação final para R\$254.310.650,00 (Duzentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e dez mil, seiscentos e cinquenta reais).

Os recursos de Outras fontes foram suplementados em R\$7.068.834,00 (Sete milhões, sessenta e oito mil, oitocentos e trinta e quatro reais) e a Dotação final ficou em R\$12.148.834,00 (Doze milhões, cento e quarenta e oito mil, oitocentos e trinta e quatro reais). O total da Dotação final após a suplementação e anulação dos recursos ficou em R\$266.459.484,00 (Duzentos e sessenta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais). A seguir serão apresentadas as concessões de cotas mensais de 2016-2018, com exceção dos valores relacionados à Pessoal.

Tabela 6: Concessão de Cotas Mensais na UEFS em 2016.

Recursos do Tesouro - Exceto Pessoal			
Mês	Programada	Recebida	A receber
Janeiro	4.293.500,00	3.509.891,46	783.608,54
Fevereiro	4.293.500,00	5.378.614,09	-1.085.114,09
Março	4.293.500,00	4.071.389,16	222.110,84
Abril	4.293.500,00	4.679.976,77	-386.476,77
Maiο	4.293.500,00	3.595.886,95	697.613,05
Junho	4.293.500,00	3.620.276,42	673.223,58
Julho	4.293.500,00	3.386.727,85	906.772,15
Agosto	4.293.500,00	2.772.093,12	1.521.406,88
Setembro	4.293.500,00	3.895.059,09	398.440,91
Outubro	4.293.500,00	2.849.694,54	1.443.805,46
Novembro	4.293.500,00	2.099.963,55	2.193.536,45
Dezembro	4.293.500,00	5.201.121,26	-907.621,26
Total	51.522.000,00	45.060.694,26	6.461.305,74

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pela UEFS em 2019.

Após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, o Governo elabora a programação financeira de concessão mensal, visando facilitar o planejamento dos órgãos para a execução do orçamento. Nesse sentido, a Tabela 6 apresenta uma programação de R\$51.522.000,00 (Cinquenta e um milhões, quinhentos e vinte e dois mil reais), sendo dividida em 12 cotas mensais de R\$4.293.500,00 (Quatro milhões, duzentos e noventa e três mil e quinhentos reais). Esses recursos são dos Grupos Outras Despesas Correntes e de Investimento, ou seja, não inclui despesas de Pessoal. Além disso, são recursos apenas do Tesouro.

Os dados mostram que os valores mensais recebidos pela UEFS não são iguais aos apontados na programação, ou seja, houve oscilação para mais e para menos durante o ano.

No final do exercício, o Governo deixou de repassar um montante de R\$6.461.305,74 (Seis milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, trezentos e cinco reais e setenta e quatro centavos).

Apesar de existir uma programação financeira anual feita pelo Governo, não há uma garantia de cumprimento desses repasses, nem do valor mensal programado e nem no valor anual. Isso depende da arrecadação e da visão de prioridade do Governo. Isso implica em sérias dificuldades de gestão para os órgãos porque afeta o planejamento administrativo, pagamentos de contratos de prestação de serviços como limpeza e vigilância, a execução da despesa, bem como a entrega de serviços e políticas públicas para a população. O mesmo raciocínio serve para as Tabelas 7 e 8 seguintes, que também tiveram reduções.

Tabela 7: Concessão de Cotas Mensais na UEFS em 2017.

Recursos do Tesouro - Exceto Pessoal			
Mês	Programada	Recebida	A receber
Janeiro	4.919.000,00	2.030.441,30	2.888.558,70
Fevereiro	4.941.000,00	2.894.163,05	2.046.836,95
Março	4.942.000,00	5.192.651,33	-250.651,33
Abril	4.942.000,00	4.203.486,10	738.513,90
Maiο	4.942.000,00	4.127.602,51	814.397,49
Junho	4.942.000,00	5.138.559,91	-196.559,91
Julho	4.940.000,00	5.700.004,48	-760.004,48
Agosto	4.940.000,00	3.838.911,00	1.101.089,00
Setembro	4.940.000,00	3.850.502,60	1.089.497,40
Outubro	4.940.000,00	3.460.140,87	1.479.859,13
Novembro	4.940.000,00	7.930.129,33	-2.990.129,33
Dezembro	4.942.000,00	3.568.306,08	1.373.693,92
Total	59.270.000,00	51.934.898,56	7.335.101,44

Fonte: Adaptado pelo autor com base em dados da UEFS (2017b) extraídos da *Homepage* em 2019.

A Tabela 7 apresenta dados sobre os Recursos do Tesouro, exceto de pessoal, que foram repassados mensalmente para a universidade executar. Os dados mostram que o Governo fez uma programação com valores relativamente proporcionais em cada mês, entretanto, percebe-se que houve uma variação entre o que foi programado pelo Governo e repassado para a instituição.

Nos meses de janeiro, fevereiro, abril, maio, agosto, setembro, outubro e dezembro, o Governo repassou valores menores do que o programado. Já nos meses de março, junho, julho e novembro, os valores repassados foram maiores que o programado. Porém, no final o Governo deixou de repassar para a universidade R\$7.335.101,44 (Sete milhões, trezentos e trinta e cinco mil, cento e um reais e quarenta e quatro centavos).

O processo de planejamento e execução do orçamento da universidade fica completamente inviabilizado por conta da oscilação dos repasses considerando o programado e o repassado. Isso é agravado quando o Governo não repassa totalmente o valor que foi aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse é um dos principais elementos que torna complexo o planejamento em universidades públicas.

Tabela 8: Concessão de Cotas Mensais na UEFS em 2018.

Recursos do Tesouro - Exceto Pessoal			
Mês	Programada	Recebida	A receber
Janeiro	6.045.575,52	2.642.739,31	3.402.836,21
Fevereiro	6.045.575,52	4.245.741,43	1.799.834,09
Março	6.045.575,52	4.798.681,04	1.246.894,48
Abril	6.045.575,52	4.247.169,18	1.798.406,34
Maió	6.045.575,52	4.914.726,05	1.130.849,47
Junho	6.045.575,52	4.283.549,46	1.762.026,06
Julho	6.045.575,52	3.699.534,27	2.346.041,25
Agosto	6.045.575,52	3.553.745,73	2.491.829,79
Setembro	6.045.575,52	3.561.441,49	2.484.134,03
Outubro	6.045.575,52	4.403.352,14	1.642.223,38
Novembro	6.045.575,52	4.751.358,00	1.294.217,52
Dezembro	6.045.575,52	4.526.108,65	1.519.466,87
Total	72.546.906,27	49.628.146,75	22.918.759,52

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados disponibilizados pela UEFS em 2019.

De acordo com a Tabela 8, o valor programado foi de R\$72.546.906,27 (Setenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, novecentos e seis reais e vinte e sete centavos). Porém, o valor que foi disponibilizado foi de R\$49.628.146,75 (Quarenta e nove milhões, seiscentos e vinte e oito mil, cento e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos).

O Governo deixou de repassar para a universidade um total de R\$22.918.759,52 (Vinte e dois milhões, novecentos e dezoito mil, setecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e dois centavos). Ressalta-se que os meses com menor valor mensal foram: janeiro, julho, agosto e setembro.

A Tabela 8 mostrou que a redução dos repasses anuais, em 2018, foi maior que em 2017 e 2016 apresentados nas tabelas anteriores. Isso agravou a gestão orçamentária da UEFS por causa da sequência de reduções que implicam a cada ano no desenvolvimento da Instituição e, conseqüentemente, na qualidade do ensino, pesquisa e extensão. As tabelas a seguir apresentam a execução da despesa por fonte de recursos no período de 2015 a 2018.

Tabela 9: Execução de Despesa por Fonte de Recursos na UEFS em 2016.

Fonte	Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
	Inicial	Atual			
Recursos do Tesouro	268.766.000,00	265.266.000,00	253.620.625,60	253.282.313,60	252.133.410,96
Outras Fontes	7.166.000,00	17.166.510,00	6.182.651,41	5.367.190,01	5.367.190,01
Total	275.932.000,00	282.432.510,00	259.803.277,01	258.649.503,61	257.500.600,97

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2016.

Tendo como base comparativa o Orçado Inicial que foi previsto na LOA e o Atual que foi efetivamente disponibilizado para a instituição executar, a Tabela 9 aponta que o valor que foi empenhado com recursos do Tesouro foi de R\$253.620.625,60 (Duzentos e cinquenta e três milhões, seiscentos e vinte mil, seiscentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos). O valor liquidado foi de R\$253.282.313,60 (Duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e oitenta e dois mil, trezentos e treze reais e sessenta centavos). Já o valor pago foi de R\$252.133.410,96 (Duzentos e cinquenta e dois milhões, cento e trinta e três mil, quatrocentos e dez reais e noventa e seis centavos).

Quanto aos recursos de Outras fontes, foram empenhados R\$6.182.651,41 (Seis milhões, cento e oitenta e dois mil, seiscentos e cinquenta e um reais e quarenta e um centavos). O valor liquidado foi de R\$5.367.190,01 (Cinco milhões, trezentos e sessenta e sete mil, cento e noventa reais e um centavo). Em relação ao valor pago, a UEFS conseguiu pagar o total que foi liquidado.

O total que foi empenhado com todos os recursos foi de R\$259.803.277,01 (Duzentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e três mil, duzentos e setenta e sete reais e um centavo). Em relação ao total liquidado, o valor foi de R\$258.649.503,61 (Duzentos e cinquenta e oito milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, quinhentos e três reais e sessenta e um centavos). Quanto ao total pago, o valor foi de R\$257.500.600,97 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos mil, seiscentos reais e noventa e sete centavos). O total pago foi de R\$257.500.600,97 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos mil, seiscentos reais e noventa e sete centavos).

A Tabela 9 mostra uma baixa execução/empenho dos recursos tanto do Tesouro quanto de Outras fontes. Além das consequências da não utilização desses recursos na UEFS e da devolução ao Governo, isso mostra também as limitações que a Instituição tem para executar

os recursos disponibilizados, principalmente, quando ocorrem os contingenciamentos em que os recursos são disponibilizados no final do exercício.

Tabela 10: Execução de Despesa por Fonte de Recursos na UEFS em 2017.

Fonte	Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
	Inicial	Atual			
Recursos do Tesouro	282.864.000,00	271.592.895,00	255.544.444,40	253.290.513,27	0,00
Outras Fontes	5.931.000,00	16.607.868,00	8.140.123,03	8.086.033,22	0,00
Total	288.795.000,00	288.200.763,00	263.684.567,43	261.376.546,49	260.316.020,27

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2017; e extraídos em 2019 da *Homepage* da UEFS/Execução Orçamentária 2017/Concessão Total.

Os dados da Tabela 10 mostram que os recursos do Tesouro empenhados foram R\$255.544.444,40 (Duzentos e cinquenta e cinco milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta centavos). O valor liquidado foi de R\$253.290.513,27 (Duzentos e cinquenta e três milhões, duzentos e noventa mil, quinhentos e treze reais e vinte e sete centavos). Em relação aos recursos de Outras fontes, foram empenhados R\$8.140.123,03 (Oito milhões, cento e quarenta mil, cento e vinte e três reais e três centavos). O valor liquidado foi de R\$8.086.033,22 (Oito milhões, oitenta e seis mil, trinta e três reais e vinte e dois centavos).

Quanto ao total de todas as fontes, foram empenhados R\$263.684.567,43 (Duzentos e sessenta e três milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e sete reais e quarenta e três centavos). O total liquidado foi de R\$261.376.546,49 (Duzentos e sessenta e um milhões, trezentos e setenta e seis mil, quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta e nove centavos). Em relação aos valores pagos separadamente com recursos do Tesouro e de Outras fontes não foi possível obter em tempo hábil. A Tabela 10 aponta que a execução dos recursos do Tesouro e de Outras fontes foi baixa, seguindo as mesmas dificuldades e consequências apresentadas na Tabela 9 anteriormente.

Tabela 11: Execução de Despesa por Fonte de Recursos na UEFS em 2018.

Fonte	Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
	Inicial	Atual			
Recursos do Tesouro	299.067.000,00	254.310.650,00	253.793.197,51	251.130.079,85	249.988.670,15
Outras Fontes	5.080.000,00	12.148.834,00	6.314.485,74	6.035.367,74	6.031.621,54
Total	304.147.000,00	266.459.484,00	260.107.683,25	257.165.447,59	256.020.291,69

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2018.

De acordo com a Tabela 11, o valor empenhado com recursos do Tesouro foi de R\$253.793.197,51 (Duzentos e cinquenta e três milhões, setecentos e noventa e três mil, cento e noventa e sete reais e cinquenta e um centavos). O valor liquidado foi de R\$251.130.079,85 (Duzentos e cinquenta e um milhões, cento e trinta mil, setenta e nove reais e oitenta e cinco centavos). Já os valores pagos foram R\$249.988.670,15 (Duzentos e quarenta e nove milhões, novecentos e oitenta e oito mil, seiscentos e setenta reais e quinze centavos).

Com relação aos recursos de Outras fontes, foram empenhados R\$6.314.485,74 (Seis milhões, trezentos e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e setenta e quatro centavos). O valor liquidado foi de R\$6.035.367,74 (Seis milhões, trinta e cinco mil, trezentos e sessenta e sete reais e setenta e quatro centavos). Foram pagos R\$6.031.621,54 (Seis milhões, trinta e um mil, seiscentos e vinte e um reais e cinquenta e quatro centavos).

O valor total empenhado foi de R\$260.107.683,25 (Duzentos e sessenta milhões, cento e sete mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e cinco centavos). Desse total, foram liquidados R\$257.165.447,59 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, cento e sessenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e nove centavos). O total pago foi de R\$256.020.291,69 (Duzentos e cinquenta e seis milhões, vinte mil, duzentos e noventa e um reais e sessenta e nove centavos).

A Tabela 11 mostra que houve uma melhora na execução dos recursos do Tesouro chegando a quase 100%, porém, em relação aos recursos de Outras fontes continuaram limitados a cerca de 50%. As tabelas seguintes apresentam a execução da despesa por categoria econômica e grupo de 2015 a 2018.

Tabela 12: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2015.

Categoria econômica/Grupo da despesa		Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
Cód.	Descrição	Inicial	Atual			
3	DESPEZA CORRENTE	251.219.000,00	274.566.476,00	262.745.957,56	262.553.659,04	256.082.970,66
3.1	Pessoal e Encargos Sociais	197.758.000,00	210.543.261,00	209.468.762,07	209.468.762,07	203.087.115,87
3.3	Outras Despesas Correntes	53.461.000,00	64.023.215,00	53.277.195,49	53.084.896,97	52.995.854,79
4	DESPEZA DE CAPITAL	8.325.000,00	7.631.348,00	3.160.892,06	3.107.966,95	3.107.966,95
4.4	Investimento	8.325.000,00	7.631.348,00	3.160.892,06	3.107.966,95	3.107.966,95
Total		259.544.000,00	282.197.824,00	265.906.849,62	265.661.625,99	259.190.937,61

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2015. Além de dados complementares cedidos pela UEFS em 2019.

A Tabela 12 mostra que dos R\$274.566.476,00 (Duzentos e setenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e setenta e seis reais) disponíveis na categoria de Despesas Correntes (Atual), a UEFS só Empenhou/executou apenas R\$262.745.957,56 (Duzentos e sessenta e dois milhões, setecentos e quarenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos).

A Instituição deixou de executar R\$11.820.518,44 (Onze milhões, oitocentos e vinte mil, quinhentos e dezoito reais e quarenta e quatro centavos). Destes valores não empenhados, R\$1.074.498,93 (Hum milhão, setenta e quatro mil, quatrocentos e noventa e oito reais e noventa e três centavos) foram referentes ao Grupo de Despesa “Pessoal e Encargos Sociais” e R\$10.746.019,51 (Dez milhões, setecentos e quarenta e seis mil, dezenove reais e cinquenta e um centavos) com relação ao Grupo de Despesas “Outras Despesas Correntes”.

Em relação a “Investimento,” o orçamento disponível (Atual) foi de R\$7.631.348,00 (Sete milhões, seiscentos e trinta e um mil, trezentos e quarenta e oito reais), porém, só foram Empenhados (Executados) R\$3.160.892,06 (Três milhões, cento e sessenta mil, oitocentos e noventa e dois reais e seis centavos). Ou seja, a universidade deixou de executar R\$4.470.455,94 (Quatro milhões, quatrocentos e setenta mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e noventa e quatro centavos).

Quanto à Liquidação das Despesas Correntes e Despesas de Capital, bem como especificamente a cada um de seus Grupos de Despesas (Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Correntes; e Investimento), a instituição conseguiu liquidar quase o valor total empenhado.

Em relação ao Pagamento de Despesas Correntes, a universidade deixou de pagar R\$ 6.470.688,38 (Seis milhões, quatrocentos e setenta mil, seiscentos e oitenta e oito reais e trinta e oito centavos). Deste total, R\$6.381.646,20 (Seis milhões, trezentos e oitenta e um mil, seiscentos e quarenta e seis reais e vinte centavos) foram do Grupo de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais” e apenas R\$89.042,18 foram do Grupo de Despesas “Outras Despesas Correntes”. Quanto ao “Investimento”, foram pagos 100% do que foram liquidados.

A Tabela 12 aponta que a UEFS teve mais dificuldades em executar os recursos dos Grupos de Outras despesas correntes e de Investimentos. Nesse sentido, é importante que a Instituição melhore seus planejamentos e monitore a execução da despesa para que essas dificuldades de execução sejam sanadas e evitem a falta de alocação dos recursos disponibilizados para o desenvolvimento da Instituição.

Tabela 13: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2016.

Categoria econômica/Grupo da despesa		Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
Cód.	Descrição	Inicial	Atual			
3	DESPESA CORRENTE	266.759.000,00	275.827.053,00	258.409.627,80	257.510.854,40	256.361.951,76
3.1	Pessoal e Encargos Sociais	217.095.000,00	213.715.000,00	208.613.868,07	208.613.868,07	207.464.965,43
3.3	Outras Despesas Correntes	49.664.000,00	62.112.053,00	49.795.759,73	48.896.986,33	48.896.986,33
4	DESPESA DE CAPITAL	9.173.000,00	6.860.457,00	1.393.649,21	1.393.649,21	1.393.649,21
4.4	Investimento	9.173.000,00	6.860.457,00	1.393.649,21	1.393.649,21	1.393.649,21
Total		275.932.000,00	282.687.510,00	259.803.277,01	258.904.503,61	257.755.600,97

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2016. Além de dados complementares cedidos pela UEFS em 2019.

A Tabela 13 mostra em relação às Despesas Correntes que foram empenhados R\$258.409.627,80 (Duzentos e cinquenta e oito milhões, quatrocentos e nove mil, seiscentos e vinte e sete reais e oitenta centavos). Já o valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$17.417.425,20 (Dezessete milhões, quatrocentos e dezessete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e vinte centavos). Foram liquidados R\$257.510.854,40 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e dez mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e quarenta centavos). Quanto ao valor pago foi de R\$256.361.951,76 (Duzentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e sessenta e um mil, novecentos e cinquenta e um reais e setenta e seis centavos).

Acerca do grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, foram empenhados R\$208.613.868,07 (Duzentos e oito milhões, seiscentos e treze mil, oitocentos e sessenta e oito reais e sete centavos). Desse mesmo grupo de despesa o valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$5.101.131,93 (Cinco milhões, cento e um mil, cento e trinta e um reais e noventa e três centavos). O valor liquidado foi de R\$208.613.868,07 (Duzentos e oito milhões, seiscentos e treze mil, oitocentos e sessenta e oito reais e sete centavos). Já o valor pago foi de R\$207.464.965,43 (Duzentos e sete milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, novecentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos).

Em relação ao grupo “Outras Despesas Correntes”, foram empenhados R\$49.795.759,73 (Quarenta e nove milhões, setecentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta e nove reais e setenta e três centavos). O valor não empenhado (Atual – Empenhado) foi de R\$12.316.293,27 (Doze milhões, trezentos e dezesseis mil, duzentos e noventa e três reais e vinte e sete centavos). O valor liquidado foi de R\$48.896.986,33 (Quarenta e oito milhões, oitocentos e noventa e seis mil, novecentos e oitenta e seis reais e trinta e três centavos). Foram pagos 100% do valor liquidado.

Quanto ao grupo de “Investimento”, foram empenhados R\$1.393.649,21 (Hum milhão, trezentos e noventa e três mil, seiscentos e quarenta e nove reais e vinte e um centavos). O valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$5.466.807,79 (Cinco milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e sete reais e setenta e nove centavos). Foram liquidados e pagos 100% do valor empenhado.

O valor total empenhado foi de R\$259.803.277,01 (Duzentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e três mil, duzentos e setenta e sete reais e um centavo). O valor total não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$22.884.232,99 (Vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, duzentos e trinta e dois reais e noventa e nove centavos). O total liquidado foi de R\$258.904.503,61 (Duzentos e cinquenta e oito milhões, novecentos e quatro mil, quinhentos e três reais e sessenta e um centavos). Quanto ao total pago, o valor foi de R\$257.755.600,97 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos reais e noventa e sete centavos).

Os dados da Tabela 13 apresentam altos índices de não execução de recursos nos três grupos de despesas, principalmente, em Outras Despesas Correntes e de Investimento. As consequências são semelhantes às da Tabela 12, que impactam o funcionamento e o desenvolvimento da Instituição. As principais causas foram os contingenciamentos e dificuldades de execução. O Relatório Anual de Atividades 2016 (UEFS, 2017) apontou que a falta de repasse de recursos do Governo, em sua totalidade, gerou para a UEFS cerca de R\$8 milhões de Despesas de Exercícios Anteriores referentes às despesas de Pessoal e de Custeio.

Tabela 14: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2017.

Categoria econômica/Grupo da despesa		Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
Cód.	Descrição	Inicial	Atual			
3	DESPESA CORRENTE	283.965.000,00	278.320.510,00	257.940.904,91	255.647.631,75	254.587.105,53
3.1	Pessoal e Encargos Sociais	223.203.000,00	211.634.541,00	204.155.041,15	204.155.041,15	203.109.589,36
3.3	Outras Despesas Correntes	60.762.000,00	66.685.969,00	53.785.863,76	51.492.590,60	51.477.516,17
4	DESPESA DE CAPITAL	4.830.000,00	9.880.253,00	5.743.662,52	5.728.914,74	5.728.914,74
4.4	Investimento	4.830.000,00	9.880.253,00	5.743.662,52	5.728.914,74	5.728.914,74
Total		288.795.000,00	288.200.763,00	263.684.567,43	261.376.546,49	260.316.020,27

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades de 2017. Além de dados complementares cedidos pela UEFS em 2019.

Em relação às Despesas Correntes, a Tabela 14 mostra que foram empenhados R\$257.940.904,91 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e quarenta mil,

novecientos e quatro reais e noventa e um centavos). O valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi R\$20.379.605,09 (Vinte milhões, trezentos e setenta e nove mil, seiscentos e cinco reais e nove centavos). Foram liquidados R\$255.647.631,75 (Duzentos e cinquenta e cinco milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, seiscentos e trinta e um reais e setenta e cinco centavos). O valor pago foi de R\$254.587.105,53 (Duzentos e cinquenta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, cento e cinco reais e cinquenta e três centavos).

Quanto ao grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, o valor empenhado foi de R\$204.155.041,15 (Duzentos e quatro milhões, cento e cinquenta e cinco mil, quarenta e um reais e quinze centavos). O valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$7.479.499,85 (Sete milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos). O valor liquidado foi 100% do empenhado. Já o valor pago foi de R\$203.109.589,36 (Duzentos e três milhões, cento e nove mil, quinhentos e oitenta e nove reais e trinta e seis centavos).

Sobre o grupo “Outras Despesas Correntes”, foram empenhados R\$53.785.863,76 (Cinquenta e três milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e três reais e setenta e seis centavos). O valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi R\$12.900.105,24 (Doze milhões, novecentos mil, cento e cinco reais e vinte e quatro centavos). Foram liquidados R\$51.492.590,60 (Cinquenta e um milhões, quatrocentos e noventa e dois mil, quinhentos e noventa reais e sessenta centavos). O valor pago foi de R\$51.477.516,17 (Cinquenta e um milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, quinhentos e dezesseis reais e dezessete centavos).

Acerca do grupo de “Investimento”, foram empenhados R\$5.743.662,52 (Cinco milhões, setecentos e quarenta e três mil, seiscentos e sessenta e dois reais e cinquenta e dois centavos). O valor não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$4.136.590,48 (Quatro milhões, cento e trinta e seis mil, quinhentos e noventa reais e quarenta e oito centavos). O valor liquidado foi de R\$5.728.914,74 (Cinco milhões, setecentos e vinte e oito mil, novecentos e quatorze reais e setenta e quatro centavos), sendo que foram pagos 100% do valor liquidado.

O valor total empenhado foi de R\$263.684.567,43 (Duzentos e sessenta e três milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e sete reais e quarenta e três centavos). O total não empenhado (Atual-Empenhado) foi de R\$24.516.195,57 (Vinte e quatro milhões, quinhentos e dezesseis mil, cento e noventa e cinco reais e cinquenta e sete centavos). O total

liquidado foi de R\$261.376.546,49 (Duzentos e sessenta e um milhões, trezentos e setenta e seis mil, quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta e nove centavos). Desse montante, foram pagos R\$260.316.020,27 (Duzentos e sessenta milhões, trezentos e dezesseis mil, vinte reais e vinte e sete centavos).

A Tabela 14 mostra altos índices de não execução nos três grupos de despesas (Pessoal, Outras Despesas Correntes e Investimentos). As características são semelhantes às das Tabelas 12 e 13, tendo como principais causas os contingenciamentos e as dificuldades de execução. Já as consequências são as precariedades de manutenção e desenvolvimento da Instituição, principalmente, nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Tabela 15: Execução de Despesa por Categoria Econômica e Grupo na UEFS em 2018.

Categoria econômica/Grupo da despesa		Orçado		Empenhado	Liquidado	Pago
Cód.	Descrição	Inicial	Atual			
3	DESPESA CORRENTE	296.461.000,00	262.114.518,78	257.390.813,39	254.466.464,36	253.321.308,46
3.1	Pessoal e Encargos Sociais	225.589.000,00	204.056.677,00	203.768.344,61	203.767.219,27	202.724.742,96
3.3	Outras Despesas Correntes	70.872.000,00	58.057.841,78	53.622.468,78	50.699.245,09	50.596.565,50
4	DESPESA DE CAPITAL	7.686.000,00	4.344.965,22	2.716.869,86	2.698.983,23	2.698.983,23
4.4	Investimento	7.686.000,00	4.344.965,22	2.716.869,86	2.698.983,23	2.698.983,23
Total		304.147.000,00	266.459.484,00	260.107.683,25	257.165.447,59	256.020.291,69

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos do Relatório Anual de Atividades 2018. Além de dados complementares cedidos pela UEFS em 2019.

A Tabela 15 mostra em relação às Despesas Correntes que foram empenhados R\$257.390.813,39 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e noventa mil, oitocentos e treze reais e trinta e nove centavos). O valor não empenhado foi de R\$4.723.705,39 (Quatro milhões, setecentos e vinte e três mil, setecentos e cinco reais e trinta e nove centavos). Foram liquidados R\$254.466.464,36 (Duzentos e cinquenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e trinta e seis centavos). Desse montante, foram pagos R\$253.321.308,46 (Duzentos e cinquenta e três milhões, trezentos e vinte e um mil, trezentos e oito reais e quarenta e seis centavos).

Quanto ao grupo de “Pessoal e Encargos Sociais”, foram empenhados R\$203.768.344,61 (Duzentos e três milhões, setecentos e sessenta e oito mil, trezentos e quarenta e quatro reais e sessenta e um centavos). O valor não empenhado (Atual – Empenhado) foi de R\$288.332,39 (Duzentos e oitenta e oito mil, trezentos e trinta e dois reais

e trinta e nove centavos). Foram liquidados R\$203.767.219,27 (Duzentos e três milhões, setecentos e sessenta e sete mil, duzentos e dezenove reais e vinte e sete centavos). O valor pago foi de R\$202.724.742,96 (Duzentos e dois milhões, setecentos e vinte quatro mil, setecentos e quarenta e dois reais e noventa e seis centavos).

Acerca do grupo de “Outras Despesas Correntes”, foram empenhados R\$53.622.468,78 (Cinquenta e três milhões, seiscentos e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e setenta e oito centavos), sendo que o valor não empenhado (Atual – Empenhado) foi de R\$4.435.373,00. O valor liquidado foi de R\$50.699.245,09 (Cinquenta milhões, seiscentos e noventa e nove mil, duzentos e quarenta e cinco reais e nove centavos), enquanto que o valor pago foi R\$50.596.565,50 (Cinquenta milhões, quinhentos e noventa e seis mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e cinquenta centavos).

Acerca do grupo de “Investimento”, foi empenhado um montante de R\$2.716.869,86 (Dois milhões, setecentos e dezesseis mil, oitocentos e sessenta e nove reais e oitenta e seis centavos). O valor não empenhado foi R\$1.628.095,36 (Hum milhão, seiscentos e vinte e oito mil, noventa e cinco reais e trinta e seis centavos). O valor liquidado foi de R\$2.698.983,23 (Dois milhões, seiscentos e noventa e oito mil, novecentos e oitenta e três reais e vinte e três centavos), sendo que foram pagos 100% do valor liquidado.

O total empenhado foi de R\$260.107.683,25 (Duzentos e sessenta milhões, cento e sete mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e cinco centavos). O total não empenhado foi de R\$6.351.800,75 (Seis milhões, trezentos e cinquenta e um mil, oitocentos reais e setenta e cinco centavos). O total liquidado foi de R\$257.165.447,59 (Duzentos e cinquenta e sete milhões, cento e sessenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e nove centavos). Já o total pago foi de R\$256.020.291,69 (Duzentos e cinquenta e seis milhões, vinte mil, duzentos e noventa e um reais e sessenta e nove centavos).

Ao comparar os dados de 2018 com os dados de 2015, 2016 e 2017, constatou-se o seguinte: os valores disponibilizados para empenho, em 2018, foram menores do que nos anos anteriores. Mesmo assim, a UEFS permaneceu com baixos índices de execução, tanto de Despesas Correntes quanto de Capital. Isso evidencia que a Instituição tem dificuldade para executar os recursos e que na medida em que o Governo aumenta a disponibilidade de recursos, a UEFS também aumenta a não execução de recursos. Ou seja, a Instituição precisa melhorar a sua estrutura de trabalho e aumentar a sua capacidade de execução dos recursos e conseqüentemente mais alocação no ensino, pesquisa e extensão.

Tabela 16: Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018.

Fonte de Recursos	Exercícios			
	2015	2016	2017	2018
Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	708.403,95	0,00	0,00	0,00
Recursos Vinculados à Educação	12.932.928,88	11.805.791,47	8.991.782,70	3.684.966,90
Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta	2.500,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta - exerc ant	13.052,80	247.040,19	79.225,49	1.807,66
Transferências Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais - Adm. Indireta - exerc ant	9.178,07	15.805,39	3.296,13	8.497,45
Total	13.666.063,70	12.068.637,05	9.074.304,32	3.695.272,01

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados cedidos pela UEFS em 2019.

A Tabela 16 mostra que houve um alto volume de Despesas de Exercícios Anteriores de 2015 a 2018, apesar da redução contínua no período analisado. Sobre os “Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro” e “Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta” só houve DEA em 2015. Já os “Recursos Vinculados à Educação” foram responsáveis pela maior parte de DEA, mas houve uma redução contínua no período.

Acerca dos “Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta - exerc ant”, houve uma oscilação no período abordado com maiores valores de DEA em 2016 e 2017. Também houve oscilação dos valores de DEA relacionada a “Transferências Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais - Adm. Indireta - exerc ant”, sendo que em 2015 e 2016 foram os períodos de maior valor.

As DEA podem acontecer quando a despesa não houver o processamento em período próprio, em casos de Restos a Pagar com prescrição interrompida ou quando as despesas forem reconhecidas depois do encerramento do exercício. A UEFS informou que as principais causas de DEA na Instituição são a falta de repasse integral do orçamento aprovado na LOA, pagamento de taxas de associações que por alguma razão não foram pagas no exercício anterior e também para ajustar despesas anteriores de contratos.

Vieira (2014, p. 37) destacou no seu trabalho “[...] que todos os autores e correntes teóricas concordam que as Despesas de Exercícios Anteriores comprometem o Orçamento do Exercício e devem ser evitadas pelos Gestores e Administradores Públicos”. Desta forma, é imprescindível o estabelecimento de critérios claros e formais para o alinhamento entre os gestores de unidades estratégicas para evitar a necessidade de realização de DEA e consequentemente o comprometimento do orçamento vigente.

Tabela 17: Restos a Pagar na UEFS de 2015 a 2018.

Ano	Despesas Correntes			Despesas de Capital			Total		
	Empenhado (1)	Restos a Pagar (2)	% (2/1)	Empenhado (3)	Restos a Pagar (4)	% (4/3)	Empenhado (1+3)	Restos a Pagar (2+4)	% <u>(2+4)</u> (1+3)
2015	262.745.957,56	6.709.231,49	2,55%	3.160.892,06	131.277,41	4,15%	265.906.849,62	6.840.508,90	2,57%
2016	258.409.627,80	2.044.979,93	0,79%	1.393.649,21	0,00	0,00%	259.803.277,01	2.044.979,93	0,79%
2017	257.940.904,91	3.193.120,15	1,24%	5.743.662,52	208.066,23	3,62%	263.684.567,43	3.401.186,38	1,29%
2018	257.390.813,39	3.535.939,27	1,37%	2.716.869,86	0,00	0,00%	260.107.683,25	3.535.939,27	1,36%
Total	1.036.487.303,66	15.483.270,84	1,49%	13.015.073,65	339.343,64	2,61%	1.049.502.377,31	15.822.614,48	1,51%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS contidos nos Relatórios Anuais de Atividades de 2015 e 2018. Além de outros dados cedidos pela UEFS em 2019.

De modo geral, a Tabela 17 mostra que o total de inscrições em RP representa apenas 1,51% do total empenhado de 2015 a 2018. Os dados mostram que houve uma redução significativa do total de inscrições em Restos a Pagar de 2016 a 2018 em relação a 2015. Em relação às Despesas Correntes, os dados mostram que houve também redução de 2016 a 2018 em comparação a 2015. Quanto às Despesas de Capital, em termos de percentual houve redução em 2017 em relação a 2015, porém, em valores monetários, a inscrição em RP no ano de 2017 foi maior que em 2015. Ressalta-se que em 2016 e 2018 não houve inscrições em RP de Despesas de Capital. Destaca-se também que em termos de valores monetários, o total de inscrições de Despesas Correntes em RP foi bem maior que as Despesas de Capital, entretanto, em termos de percentual as Despesas de Capital tiveram mais inscrições em RP.

A UEFS informou que as principais causas de Restos a Pagar na Instituição são o prazo legal de liquidação e pagamento que normalmente são entre 22 e 23 de dezembro e que as despesas contínuas de dezembro e as demais ocorridas depois desse prazo, obrigatoriamente, ficam em RP. Ou seja, para alguns gestores da UEFS, os RP's são algo natural do processo e não uma anomalia, não se trata de impacto negativo no

orçamento nem administrativo. Há somente a necessidade de se demonstrar isso contabilmente que as despesas que não foram liquidadas em um exercício ficaram para o ano seguinte. Entretanto, apesar de ser um instrumento legal, a literatura aponta que os excessos de Restos a Pagar são um fator negativo para a Administração Pública.

Coelho *et al.* (2018) veem os RP's como uma problemática em universidades públicas, bem como a necessidade de abordagens sobre as ações das instituições quanto à gestão de RP. Para Vieira (2014, p. 37), “[...] as despesas de Restos a Pagar e sua gestão quando feita de forma qualitativa protege o orçamento seguinte de grandes desembolsos orçamentários prejudicando a execução daquele”.

Os excessos de Restos a Pagar evidenciam falhas de planejamento e execução da despesa (BARROS, 2010). Estudos mostram também que uma das razões que levam as instituições a um alto volume de inscrição em Restos a Pagar são os contingenciamentos dos recursos por parte dos Governos. Por conta disso o órgão não tem tempo hábil para tramitar as licitações e adquirir os materiais, bens ou serviços para a instituição (COELHO *et al.*, 2018).

Coelho *et al.* (2018) avaliaram os valores inscritos em Restos a Pagar da Universidade Federal de São Carlos (UFSC) e os resultados apontaram que do total empenhado de 2011 a 2016, houve um total de 43,37% de inscrições em Restos a Pagar. Em 2011 houve 51,42% de inscrições em RP, sendo que após um trabalho de gestão foi reduzido para 28,61% em 2016.

Apesar das consequências das inscrições em RP, apontadas pelos autores citados acima, e considerando o resultado dos estudos de Coelho *et al.* (2018) que mostraram um alto número de RP (43,37%) na UFSC de 2011 a 2016, os valores inscritos em RP na UEFS mostrados na Tabela 17 não são considerados altos (1,51% do total de 2015 a 2018). A Tabela 18 a seguir apresenta os RP's Processados e Não Processados para melhor visualização.

Tabela 18: Restos a Pagar Processados e Não Processados na UEFS de 2015 a 2018.

Ano	Processados	%	Não Processados	%	Total
2015	6.592.795,31	96%	247.713,59	4%	6.840.508,90
2016	1.191.041,03	58%	853.938,90	42%	2.044.979,93
2017	1.077.621,29	32%	2.323.565,09	68%	3.401.186,38
2018	1.160.461,87	33%	2.375.477,39	67%	3.535.939,26
Total	10.021.919,50	63%	5.800.694,97	37%	15.822.614,47

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos dos Relatórios Anuais de Atividades 2015 e 2018. Além de outros dados complementares disponibilizados pela UEFS em 2019.

Em termos gerais, a Tabela 18 mostra que o total de Restos a Pagar Processados de 2015 a 2018 foi maior que o total Não Processado. Os Processados reduziram de 2016 a 2018

em relação a 2015, mas os Não Processados aumentaram nesse mesmo período. Destaca-se que em 2017 e 2018 os Não Processados foram maiores que os Processados.

Para Coelho *et al.* (2018, p. 8) quando se trata de RP Não Processado a situação é ainda pior, pois “os Restos a Pagar Não Processados carregam para o próximo exercício uma dotação que, embora vinculada, não é comprometida, pois a despesa correspondente ainda carece da liquidação (também denominado de Restos a Fazer)”. O trabalho de Domingues (2010, p. 17) mostrou que o Tribunal de Contas da União aprovou as contas do Governo Federal em 2007 com ressalvas por conta de excessos de Restos a Pagar Não Processados:

[...] XVIII - volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2006, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes, com destaque para o Ministério das Cidades, que inscreveu R\$ 2,06 bilhões em restos a pagar não-processados, o que representa 92,8% da despesa realizada pelo órgão em 2006.

Nesse mesmo estudo, o autor aponta impactos negativos na construção de presídios estaduais pelo Ministério da Justiça por causa de RP's Não Processados, haja vista que os recursos já tinham sido liberados há mais de dois anos e tais políticas públicas ainda não haviam sido implementadas (DOMINGUES, 2010).

Os resultados da pesquisa de Coelho *et al.* (2018) acerca de inscrição de RP Não Processado, na UFSC, apontaram o seguinte: 2011 (99,40%); 2012 (96,79%); 2013 (97,74%); 2014 (94,03%); 2015 (89,01%); 2016 (87,60%); o total do período (95,10%). Já os RP's Não Processados da UEFS de 2015 a 2018 (Tabela 18) foram o seguinte: 2015 (4%); 2016 (42%); 2017 (68%); 2018 (67%); e o total do período (37%). Apesar de a UEFS ter apresentado aumento de RP Não Processado de 2016 a 2018, a comparação desses dois resultados mostra que os RP's Não Processados da UEFS foram bem menores que os da UFSC.

Apesar de ser um instrumento legal, os Restos a Pagar Não Processados podem ocasionar os seguintes impactos negativos para a Universidade, Governo e o Cidadão: por um lado, a instituição inscreve em RP para garantir o recurso, por outro, o Governo deixa de alocar os recursos em outra pasta que poderia ter entregado o produto à população dentro do exercício; protelação da implementação de políticas públicas; transformação em DEA após prescrição comprometendo o orçamento do exercício seguinte; cancelamento do empenho e perda do recurso pela instituição nos casos do não fornecimento do serviço ou dos bens pelo fornecedor, sendo que o recurso volta para o Governo.

Considerando a representatividade de 37% dos Restos a Pagar Não Processados (Tabela 18), ou seja, R\$5.800.694,97 (Cinco milhões e oitocentos mil, seiscentos e noventa e quatro reais e noventa e sete centavos) de 2015 a 2018 na UEFS, há uma necessidade de demonstrar essa composição por meio das categorias e grupos. Sendo assim, a Tabela 19 a seguir mostra esta composição através da natureza da despesa.

Tabela 19: Composição de Restos a Pagar Não Processados, por Categoria e Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.

Categoria / Grupo	2015		2016		2017		2018	
	RPNP	%	RPNP	%	RPNP	%	RPNP	%
DESPESAS CORRENTES	194.788,48	78,63%	853.938,90	100,00%	2.115.498,86	91,05%	2.375.477,39	100,00%
Pessoal e Encargos Sociais	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1.125,34	0,05%
Outras Despesas Correntes	194.788,48	78,63%	853.938,90	100,00%	2.115.498,86	91,05%	2.374.352,05	99,95%
DESPESAS DE CAPITAL	52.925,11	21,37%	0,00	0,00%	208.066,23	8,95%	0,00	0,00%
Investimentos	52.925,11	21,37%	0,00	0,00%	208.066,23	8,95%	0,00	0,00%
Total	247.713,59	100,00%	853.938,90	100,00%	2.323.565,09	100,00%	2.375.477,39	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos dos Relatórios Anuais de Atividades 2015 e 2018. Além de outros dados disponibilizados pela UEFS em 2019.

A Tabela 19 mostra que a maior parte de RP Não Processado de 2015 a 2018 está na categoria “Despesas Correntes”, sendo que especificamente no grupo “Outras Despesas Correntes”. Em 2015, houve 78,63% de RP Não Processado do Grupo “Outras Despesas Correntes” e apenas 21,37% de “Investimento”.

Em 2016, o grupo de “Outras Despesas Correntes” foi responsável por 100% de RPNP. Em 2017, foram 91,05% de “Outras Despesas Correntes” e 8,95% de “Investimento”. Já em 2018, a categoria “Despesas Correntes” foi responsável por 100% de RPNP, sendo que 0,05% de “Pessoal e Encargos Sociais” e 99,95% do grupo de “Outras Despesas Correntes”.

A Tabela 19 mostra a necessidade de se fazer a gestão de Restos a Pagar Não Processados por meio de um monitoramento, principalmente, relacionado a recursos do grupo de “Outras Despesas Correntes” inscritos em RPNP. Essa necessidade é evidenciada porque além do aumento contínuo no período de 2015 a 2018, esse mesmo grupo foi responsável por 78,63% a 100% de inscrições em RPNP no período analisado. A Tabela 20 a seguir apresenta os valores cancelados referentes a Restos a Pagar Não Processados no período.

Tabela 20: Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, por Categoria e Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.

Categoria/Grupo	2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		2014-2017 / 2015-2018	
	Inscrito em exercício anterior	Cancelado em 2015	Inscrito em exercício anterior	Cancelado em 2016	Inscrito em exercício anterior	Cancelado em 2017	Inscrito em exercício anterior	Cancelado em 2018	Total inscrito em exercícios anteriores 2014-2017	Total cancelado 2015-2018
DESPESAS CORRENTES	780.692,67	579.874,66	194.788,48	38.077,28	853.938,90	48.109,65	2.115.498,86	246.408,36	3.944.918,91	912.469,95
Outras Despesas Correntes	780.692,67	579.874,66	194.788,48	38.077,28	853.938,90	48.109,65	2.115.498,86	246.408,36	3.944.918,91	912.469,95
DESPESAS DE CAPITAL	252.369,11	0,00	52.925,11	3.464,17	0,00	0,00	208.066,23	0,00	513.360,45	3.464,17
Investimentos	252369,11	0,00	52.925,11	3.464,17	0,00	0,00	208.066,23	0,00	513.360,45	3.464,17
Total	1.033.061,78	579.874,66	247.713,59	41.541,45	853.938,90	48.109,65	2.323.565,09	246.408,36	4.458.279,36	915.934,12
%	100,00%	56,13%	100,00%	16,77%	100,00%	5,63%	100,00%	10,60%	100,00%	20,54%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos dos Relatórios Anuais de Atividades 2015 e 2018. Além de dados cedidos pela Instituição em 2019.

De modo geral, o cancelamento de RP é a baixa de obrigações constituídas em exercícios anteriores. Quanto aos Restos a Pagar Não Processados, o cancelamento é feito por causa de insuficiência de recursos, pela inscrição indevida ou para atender a algum dispositivo legal (MCASP, 2014). O Decreto do Estado da Bahia nº 18.716/2018 orienta acerca dos prazos e procedimentos a serem observados pela Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Nesse sentido, o §5º do art. 7º orienta que “deverão ser cancelados antes do encerramento do exercício financeiro os Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício anterior e não liquidados”. (BAHIA, 2018, p. 1)

A Tabela 20 mostra que o total de inscrições em Restos a Pagar Não Processados de 2014 a 2017 foi de R\$4.458.279,36 (Quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil, duzentos e setenta e nove reais e trinta e seis centavos). Deste montante, foram cancelados de 2015 a 2018 a quantia de R\$915.934,12 (Novecentos e quinze mil, novecentos e trinta e quatro reais e doze centavos), sendo que o percentual de cancelamentos em cada exercício foi: 2015 (56,13%); 2016 (16,77%); 2017 (5,63%); e 2018 (10,6%). Destaca-se que a maior concentração de inscrição e cancelamentos está no Grupo “Outras Despesas Correntes”.

Em relação a Investimentos só houve cancelamentos em 2016 e o percentual cancelado foi de 16,77% do valor inscrito no exercício anterior. Salienta-se ainda que o total de cancelamentos em 2016 e 2017 foi bem menor que em 2015 e 2018.

A literatura aponta algumas consequências negativas em relação ao cancelamento de Restos a Pagar Não Processados e por isso essa gestão é imprescindível. De acordo com o Manual de Encerramento de Exercício Financeiro da Secretaria da Fazenda da Bahia “os cancelamentos de RP possuem impacto nos limites de saúde e educação informados nos relatórios da LRF” (BAHIA, 2019, p. 14).

Para Rocha e Ferreira (2015), o alto volume de cancelamento de Restos a Pagar Não Processados pode significar falhas no planejamento ou na execução das despesas que foram inscritas em Restos a Pagar Não Processados. Ressalta-se também que a UEFS perdeu esse recurso que foi cancelado no período, pois retornou para a disponibilidade do Estado. Portanto, o planejamento e a execução da despesa precisam estar alinhados para maximizar a execução da despesa e, conseqüentemente, a alocação de recursos na Instituição.

Tabela 21: Suprimento de Fundos na UEFS de 2015 a 2018.

Exercício	Valor liberado
2015	R\$ 21.000,00
2016	R\$ 22.680,00
2017	R\$ 36.000,00
2018	R\$ 58.080,00
Total	R\$ 137.760,00

Fonte: Dados disponibilizados pela UEFS em 2019.

A Tabela 21 mostra que o total de Suprimento de Fundos liberado de 2015 a 2018 foi de R\$137.760,00 (Cento e trinta e sete mil, setecentos e sessenta reais). Os dados mostram que houve um aumento contínuo nas liberações do período, sendo que em 2018 o aumento foi cerca de 177% em relação a 2015.

O Adiantamento tem por finalidade a realização de despesas cujas características sejam de urgência, caráter eventual e não possam aguardar os procedimentos normais da execução da despesa. Além disso, é importante que o órgão planeje as aquisições de materiais para evitar a utilização de Adiantamento para determinadas compras de caráter continuado.

O processo licitatório é, na maioria dos casos, o melhor caminho para a administração pública economizar recursos com aquisições e serviços por causa da ampla concorrência e possibilidade de melhores preços. Por isso, só se deve utilizar a modalidade de Adiantamento para os casos específicos avaliados por cada Instituição. A seguir serão apresentados os Indicadores de Desempenho Orçamentário da UEFS no período de 2015 a 2018.

4.2.1 Indicadores de Desempenho Orçamentário na UEFS de 2015 a 2018

Os indicadores de desempenho orçamentário são instrumentos imprescindíveis para a gestão dos recursos públicos. Em meio à escassez de recursos e à necessidade de controlar os gastos públicos, os indicadores contribuem como ferramenta gerencial para a tomada de decisão na gestão pública.

Os indicadores de desempenho do orçamento da UEFS para o período de 2015 a 2018 foram elaborados com base nos critérios de avaliação da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP). Para a ABOP analisar alguns aspectos da execução orçamentária da União, utiliza indicadores macroeconômicos, institucionais e funcionais.

Os indicadores de análise são: o Trabalho de Previsão da Receita (TPR), obtido da divisão da receita realizada, pela prevista inicialmente; a Capacidade Operacional Financeira da Receita (COFR), obtida da divisão da receita realizada, pela prevista para o exercício; o Planejamento e Programação da Despesa (PPD), obtido da divisão da despesa liquidada, pela dotação inicial; e a Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD), obtida da divisão da despesa liquidada, pela dotação para o exercício (ABOP, 2002). Entretanto, a ABOP esclarece que

a avaliação refere-se unicamente a aspectos financeiros, não refletindo eficiência nem eficácia no campo real. As situações e variações nem sempre se podem imputar totalmente aos órgãos e às funções que se avaliam, contudo elas indicam níveis de eficiência macro, institucional e funcional, de cada um dos procedimentos avaliados (ABOP, 2002, p. 1).

Quanto aos critérios que serão utilizados para avaliação dos indicadores relacionados com as despesas de 2015 a 2018 são os contidos no Quadro 10 e no Quadro 12.

Quadro 10: Critérios de Avaliação para os Indicadores de Desempenho de Despesas na UEFS de 2015 a 2018.

Código	Avaliação	Variação em relação ao ideal 100%
1	Ótimo	Variação mais ou menos 2,5%.
2	Bom	Variação entre mais ou menos 2,5% a 5%.
3	Regular	Variação entre mais ou menos 5% a 10%.
4	Deficiente	Variação entre mais ou menos 10% a 15%.
5	Altamente Deficiente	Variação mais ou menos superior a 15%.

Fonte: Informativo nº 60, ABOP (2002).

Além dos critérios de avaliação e dos indicadores da ABOP, foram utilizados também como base os seguintes indicadores utilizados no trabalho de Hora (2017):

- ❖ Indicador de Dotação: $(\text{Dotação Atual} / \text{Dotação Inicial}) \times 100$ – objetiva medir o desempenho da previsão de créditos autorizados na LOA com a dotação atual após o incremento dos créditos adicionais. Quanto mais próximo de 100,00%, melhor será o indicador;
- ❖ Indicador de Planejamento: $(\text{Despesa Empenhada} / \text{Dotação Inicial}) \times 100$ – objetiva medir o desempenho do planejamento inicial na execução orçamentária da instituição. Quanto mais próximo de 100,00%, melhor será o indicador;
- ❖ Indicador de Execução: $(\text{Despesa Empenhada} / \text{Dotação Atual}) \times 100$ – objetiva medir o desempenho do orçamento que foi empenhado em relação à dotação de créditos atualizados com os créditos adicionais. Quanto mais próximo de 100,00%, melhor será o indicador;
- ❖ Indicador de Liquidação: $(\text{Despesa Liquidada} / \text{Despesa Empenhada}) \times 100$ – objetiva medir o desempenho da despesa liquidada em relação ao orçamento executado. Quanto mais próximo de 100,00%, melhor será o indicador;
- ❖ Indicador de Pagamento: $(\text{Despesa Paga} / \text{Despesa Liquidada}) \times 100$ – objetiva medir a capacidade de honrar os compromissos financeiros e efetuar o pagamento das despesas liquidadas. Quanto mais próximo de 100,00%, melhor será o indicador.

O Quadro 11 a seguir apresenta os indicadores por grupo de despesa no período de 2015 a 2018. Serviram como base de dados para a elaboração desses indicadores as Tabelas 12, 13, 14 e 15 anteriormente apresentadas.

Quadro 11: Avaliação dos Indicadores de Desempenho, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.

Indicador	Grupo de Despesa	2015		2016		2017		2018	
		%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação
Dotação	Pessoal e Encargos Sociais	106,47%	3 Regular	98,44%	1 Ótimo	94,82%	3 Regular	90,46%	3 Regular
	Outras Despesas Correntes	119,76%	5 Altamente Deficiente	125,06%	5 Altamente Deficiente	109,75%	3 Regular	81,92%	5 Altamente Deficiente
	Investimentos	91,67%	3 Regular	74,79%	5 Altamente Deficiente	204,56%	5 Altamente Deficiente	56,53%	5 Altamente Deficiente
Planejamento	Pessoal e Encargos Sociais	105,92%	3 Regular	96,09%	2 Bom	91,47%	3 Regular	90,33%	3 Regular
	Outras Despesas Correntes	99,66%	1 Ótimo	100,27%	1 Ótimo	88,52%	4 Deficiente	75,66%	5 Altamente Deficiente
	Investimentos	37,97%	5 Altamente Deficiente	15,19%	5 Altamente Deficiente	118,92%	5 Altamente Deficiente	35,35%	5 Altamente Deficiente
Execução	Pessoal e Encargos Sociais	99,49%	1 Ótimo	97,61%	1 Ótimo	96,47%	2 Bom	99,86%	1 Ótimo
	Outras Despesas Correntes	83,22%	5 Altamente Deficiente	80,17%	5 Altamente Deficiente	80,66%	5 Altamente Deficiente	92,36%	3 Regular
	Investimentos	41,42%	5 Altamente Deficiente	20,31%	5 Altamente Deficiente	58,13%	5 Altamente Deficiente	62,53%	5 Altamente Deficiente
Liquidação	Pessoal e Encargos Sociais	100,00%	1 Ótimo	99,45%	1 Ótimo	100,00%	1 Ótimo	100,00%	1 Ótimo
	Outras Despesas Correntes	99,64%	1 Ótimo	98,20%	1 Ótimo	95,74%	2 Bom	94,55%	3 Regular
	Investimentos	98,33%	1 Ótimo	100,00%	1 Ótimo	99,74%	1 Ótimo	99,34%	1 Ótimo
Pagamento	Pessoal e Encargos Sociais	96,95%	2 Bom	100,00%	1 Ótimo	99,49%	1 Ótimo	99,49%	1 Ótimo
	Outras Despesas Correntes	99,83%	1 Ótimo	100,00%	1 Ótimo	99,97%	1 Ótimo	99,80%	1 Ótimo
	Investimentos	100,00%	1 Ótimo						

Fonte: Dados da pesquisa.

As avaliações dos indicadores contidos no Quadro 11 dizem respeito aos recursos do Tesouro e de Outras fontes. Em relação ao indicador de Dotação, no Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” houve uma suplementação de recursos de 6,47%, em 2015, e levou a uma avaliação Regular. Já a avaliação Regular em 2017 e 2018 foi pelo fato de ter uma dotação reduzida entre 5% e 10% nos dois anos. Em 2016 a avaliação

foi Ótima, haja vista que a Dotação Atual foi 98,44% da Dotação Inicial. Acerca do Grupo de “Outras Despesas Correntes”, a avaliação foi Altamente Deficiente em 2015, 2016 e 2018 e Regular em 2017. Em relação ao Grupo de “Investimentos”, em 2015 houve uma avaliação Regular e de 2016 a 2018 a avaliação foi Altamente Deficiente, com destaque para 2017 que teve uma Dotação Atual de 204,56% em relação à Dotação Inicial, ou seja, Altamente Deficiente.

O indicador de Dotação tem impactos positiva ou negativamente no desembolso financeiro do Governo e/ou na alocação de recursos da Instituição. Nas avaliações acima de 100% indicam grandes desembolsos para o Governo na dotação atual em relação ao que foi planejado na dotação inicial. Já nas avaliações abaixo de 100%, o Governo tem baixo desembolso, porém, a UEFS pode ter apresentado dificuldades financeiras para suprir as necessidades da Instituição.

O indicador de Planejamento apresentou avaliação Regular em 2015, 2017 e 2018 e Boa em 2016. No Grupo de “Outras Despesas Correntes”, a avaliação foi Ótima em 2015 e 2016, Deficiente em 2017 e Altamente Deficiente em 2018. Quanto ao Grupo de Investimentos, a avaliação foi Altamente Deficiente em todos os anos do período, sendo que em 2015, 2016 e 2018 o percentual ficou abaixo de 40%. Ou seja, a execução das despesas de investimentos foi inferior a 40% da Dotação Inicial, já que a fórmula do indicador de planejamento é $(\text{Empenhado/Dotação Inicial}) \times 100$.

O indicador de planejamento pode impactar positiva ou negativamente na qualidade da execução e/ou na entrega de serviços e políticas públicas à população. Ou seja, quanto mais o orçamento executado se aproximar do orçamento inicial, pode significar que houve uma execução qualificada de recursos com planejamento adequado. No caso do Quadro 11, as avaliações apontaram que o planejamento inicial foi inadequado, principalmente, nas despesas de investimentos. Logo, na execução pode ter havido também impacto negativo.

Acerca do indicador de Execução, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” apresentou avaliação Ótima em 2015, 2016 e 2018 e Bom em 2017. O Grupo de “Outras Despesas Correntes” teve avaliação Altamente Deficiente de 2015 a 2017 e em 2018 foi Regular. Já sobre os recursos do Grupo de “Investimentos”, a avaliação foi Altamente Deficiente em todos os anos do período analisado, sendo que a variação de execução foi entre 20% e 63% no período.

A falta de execução dos recursos ou a execução sem a devida qualidade pode implicar na devolução de recursos ao Governo e/ou na minimização de alocação de recursos na Instituição, bem como na entrega de serviços e políticas públicas à população. As avaliações apontaram grandes impactos negativos por causa da baixa execução de recursos referentes a Outras Despesas Correntes e de Investimentos.

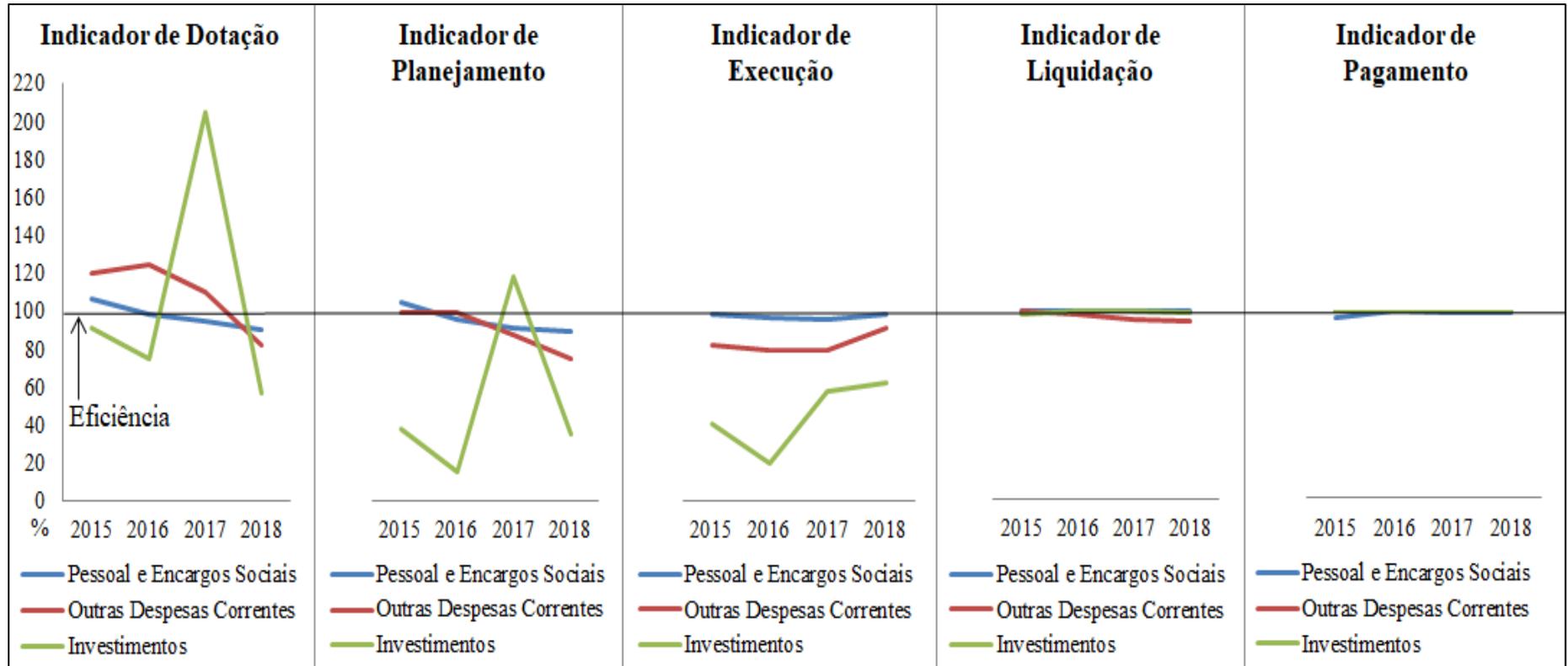
O indicador de Liquidação apresentou uma avaliação Ótima em todos os períodos em relação ao Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais”, chegando a 100% em 2015, 2017 e 2018. O Grupo de “Outras Despesas Correntes” teve avaliação Ótima em 2015 e 2016, Bom em 2017 e Regular em 2018. Acerca do Grupo de “Investimentos”, a avaliação foi Ótima de 2015 a 2018.

Em relação ao indicador de Pagamento, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” apresentou avaliação Boa em 2015 e Ótima de 2016 a 2018. Quanto aos Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos”, a avaliação foi Ótima em todos os períodos de análise.

Ressalta-se que os recursos não executados são devolvidos ao Governo e as despesas executadas, porém, não liquidadas e não pagas até 31 de dezembro deverão ser inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados. E os excessos de Restos a Pagar impactam o orçamento do Governo no ano seguinte com os grandes desembolsos, protelam a entrega de serviços e políticas públicas à população, bem como pode ocorrer a devolução de recursos, caso a despesa não seja efetivada. Entretanto, as avaliações apresentaram, na maioria das avaliações, ótimos resultados nos indicadores de liquidação e pagamento, evidenciando que não houve impactos negativos.

O Quadro 11 mostra que as melhores avaliações foram em relação aos indicadores de Liquidação e Pagamento com maior incidência de avaliação Ótima (Liquidação: 10 vezes; Pagamento: 11 vezes). Já o indicador de Execução foi o que teve o maior índice de avaliação Altamente Deficiente (07 vezes), seguido de Dotação (06 vezes) e Planejamento (05 vezes). A Figura 12 a seguir apresentará os Indicadores de Desempenho Orçamentário por Grupo de Despesa.

Figura 12: Indicadores de Desempenho Orçamentário na UEFS, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018.



Fonte: Dados da pesquisa.

A Figura 12 apresenta uma ilustração dos indicadores de Desempenho por Grupo de Despesa cujo objetivo é complementar e ilustrar melhor as informações do Quadro 11. Os critérios utilizados foram baseados nos critérios do Quadro 10, ou seja, o de quanto mais próximo de 100%, melhor será a avaliação do indicador, permitindo uma variação de até 5% para mais ou para menos, que será considerado eficiente. Em relação ao Indicador de Dotação, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” foi Eficiente em 2016 e Ineficiente em 2015, 2017 e 2018, apesar de se aproximar um pouco da linha de eficiência nesse período.

O Grupo de “Outras Despesas Correntes” foi Ineficiente em 2015, 2016 e 2018, sendo que se aproximou um pouco da linha em 2017. Já o Grupo de “Investimentos” se aproximou da linha em 2015, mas foi Ineficiente de 2016 a 2018.

Quanto ao Indicador de Planejamento, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” foi Eficiente em 2016, porém, foi ineficiente em 2015, 2017 e 2018. O Indicador de Execução foi ineficiente de 2015 a 2017 e se aproximou em 2018. Quanto aos indicadores de Liquidação e Pagamento foram eficientes em todos os períodos.

Em relação ao Grupo de “Investimentos”, o Indicador de Dotação se aproximou da linha de eficiência em 2015, porém, foi ineficiente de 2016 a 2018. Os Indicadores de Planejamento e Execução foram ineficientes em todos os períodos, enquanto que os Indicadores de Liquidação e Pagamento foram eficientes no mesmo período de análise.

A Figura 12 mostrou que os indicadores de dotação, planejamento e execução foram ineficientes nos grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos, na maior parte dos anos entre 2015 e 2018. Isso causa impactos negativos na quantidade e nos prazos de entrega de serviços e políticas públicas à população, como explicados no Quadro 11.

Os gestores precisam reduzir essas distorções para diminuir esses impactos para a sociedade. Sabe-se que o planejamento é feito em um ano e executado no exercício seguinte. E que nesse intervalo de tempo muitos imprevistos podem acontecer no aspecto social, econômico e político, tanto em âmbito local como regional e mundial. Por essas razões os sistemas de planejamento e de execução do orçamento precisam ser muito bem geridos e articulados entre os gestores de Governo e dos órgãos executores.

O Quadro 12 a seguir apresenta os Critérios de Avaliação para o Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS. Os critérios têm cinco medidas de avaliação e quanto mais perto do ideal 0 (Zero), melhor será o indicador.

Quadro 12: Critérios de Avaliação para o Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS.

Código	Avaliação	Variação em relação ao ideal 0%
1	Ótimo	Variação de até 0,1%.
2	Bom	Variação entre 0,1% e 0,3%.
3	Regular	Variação entre 0,3% e 1%.
4	Deficiente	Variação entre 1% e 2%.
5	Altamente Deficiente	Variação superior a 2%.

Fonte: Adaptado de Informativo nº 60, ABOP (2002).

Na sequência o Quadro 13 mostra a Avaliação do Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018. Os dados que serviram de base para essa avaliação foram os das Tabelas 2, 3, 4 e 5 (Créditos Adicionais) e da Tabela 16 (DEA). O objetivo desse indicador é medir o índice de comprometimento do orçamento Atual com DEA, já que os recursos orçamentários de cada exercício já têm a sua destinação planejada.

Quadro 13: Avaliação do Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018.

Indicador	2015		2016		2017		2018	
	%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação
Despesas de Exercícios Anteriores	4,84%	5 Altamente Deficiente	4,27%	5 Altamente Deficiente	3,15%	5 Altamente Deficiente	1,39%	4 Deficiente

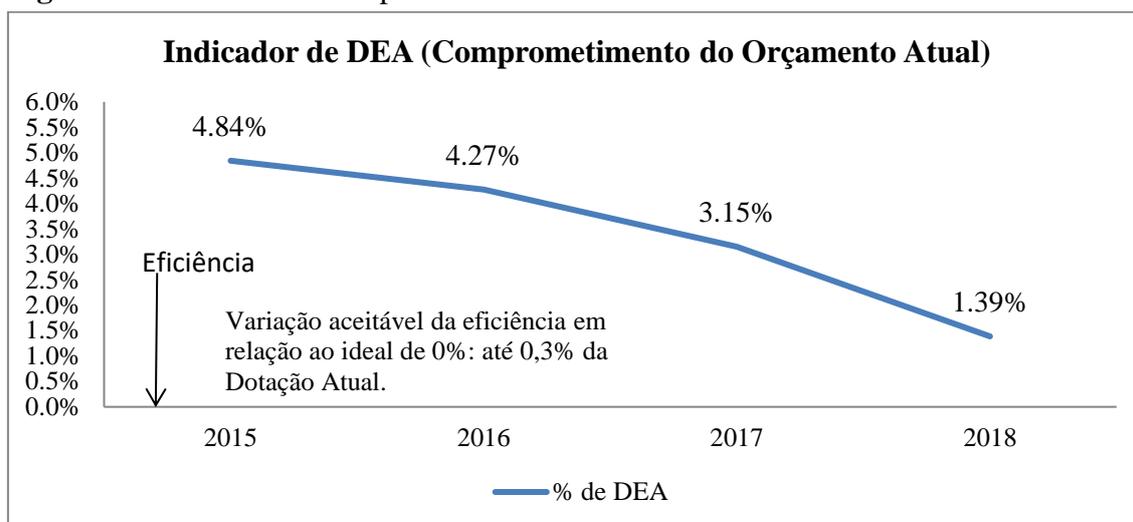
Fonte: Dados da pesquisa.

As avaliações do Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores contidas no Quadro 13 são referentes a todas as fontes de recursos. As Avaliações mostram que de 2015 a 2017 o Indicador de DEA teve avaliação Altamente Deficiente e em 2018 foi Deficiente. Apesar da redução expressiva e de forma constante de 2015 a 2018, os valores em percentuais são considerados altos.

As Despesas de Exercícios Anteriores são aquelas ocorridas em um exercício e por alguma razão não são empenhadas e no exercício seguinte o gestor do órgão reconhece a despesa e é feito o processamento para pagamento. Essas despesas comprometem o orçamento em que será feito o pagamento e por isso os gestores deverão evitar ao máximo a geração desse tipo de despesa.

As Instituições executoras de orçamento público precisam ter critérios claros e objetivos acerca da criação de despesas e equipes de gestores bem capacitados e com ferramentas de monitoramento que permitam o acompanhamento orçamentário desde o planejamento orçamentário, até a execução/recebimento de receitas e execução de despesas. Esses mecanismos podem ajudar na redução das Despesas de Exercícios Anteriores.

A Figura 13 a seguir mostra o Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores de 2015 a 2018. A base de dados é a Tabela 16, sendo que os critérios utilizados são baseados no Quadro12, ou seja, quanto mais próximo de 0 (Zero) será considerado Eficiente o indicador, admitindo-se uma variação de até 0,3% para mais.

Figura 13: Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores na UEFS de 2015 a 2018.

Fonte: Dados da pesquisa.

A Figura 13 visa ilustrar e complementar as avaliações do Quadro 13. Desta forma, a Figura 13 mostra que o Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores foi Ineficiente em todo o período analisado. O Indicador apresenta uma tendência de redução e isso é bastante positivo porque evidencia a preocupação dos gestores em evitar esse tipo de despesa.

Em 2015 o comprometimento do orçamento atual com DEA foi de 4,84%, ou seja, um montante de R\$ 13.666.063,70 (Treze milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, sessenta e três reais e setenta centavos) e chegou a 1,39% em 2018, isto é, a um montante de R\$ 3.695.272,01 (Três milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, duzentos e setenta e dois reais e um centavo). O total de DEA de 2018 é 27,04% do montante de DEA de 2015, ou seja, trata-se de uma redução significativa, mas ainda requer atenção porque ainda é um valor alto.

O Quadro 14 a seguir apresenta os critérios utilizados para avaliar os indicadores de RP's Processados e Não Processados, Cancelamento de RPNP, além de Despesas Não Executadas no Período de 2015 a 2018 contidos no Quadro 15.

Quadro 14: Critérios de Avaliação para os Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados, Cancelamento de RPNP e Despesas Não Executadas de 2015 a 2018 na UEFS.

Código	Avaliação	Variação em relação ao ideal 0%
1	Ótimo	Variação de até 2,5%.
2	Bom	Variação entre 2,5% e 5%.
3	Regular	Variação entre 5% e 10%.
4	Deficiente	Variação entre 10% e 15%.
5	Altamente Deficiente	Variação superior a 15%.

Fonte: Adaptado de Informativo nº 60, ABOP (2002).

Para complementar as avaliações das despesas do período de 2015 a 2018 foram utilizados também os seguintes indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados, Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados e de Despesas não Executadas:

- ❖ Restos a Pagar Não Processados: $(\text{Restos a Pagar Não Processados} / \text{Despesa Empenhada}) \times 100$. O objetivo é medir o índice de despesas que ficam para o próximo exercício, mas ainda não foram liquidadas, ou seja, o fornecedor ainda não entregou o serviço ou bens e materiais e, portanto, ainda não adquiriu o direito ao pagamento. Quanto mais próximo de 0 (zero), melhor será o indicador;
- ❖ Restos a Pagar Processados: $(\text{Restos a Pagar Processados} / \text{Despesa Empenhada}) \times 100$. O objetivo é medir o índice de despesas que ficam para o próximo exercício, mas já foram liquidadas, ou seja, o fornecedor já entregou o serviço ou bens e materiais e adquiriu o direito ao pagamento. Quanto mais próximo de 0 (zero), melhor será o indicador;
- ❖ Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados: $(\text{Cancelamento de RPNP de Despesa Inscrita em Exercício Anterior} / \text{Inscrição em RPNP em exercício anterior}) \times 100$. O objetivo é medir o índice de cancelamento de Restos a Pagar Não Processados de Despesa Inscrita em Exercício Anterior. Quanto mais próximo de 0 (zero), melhor será o indicador;
- ❖ Despesa Não Executada: $(\text{Despesa Não Executada} / \text{Dotação Atual}) \times 100$ – objetiva medir a devolução de créditos não utilizados no exercício - quanto mais próximo de 0 (zero), melhor será o indicador.

O Quadro 15 a seguir apresenta os indicadores de desempenho de despesas que foram inscritas em restos a pagar de 2015 a 2018, bem como o cancelamento de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) de Despesa Inscrita em Exercício Anterior. Os dados das Tabelas 18, 19 e 20 serviram de base para a construção dos indicadores do Quadro 15 e os critérios de avaliação foram os contidos no Quadro 14. Ressalta-se que quanto mais próximo de 0 (Zero), o indicador será bem avaliado.

Quadro 15: Avaliação dos Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamento de RPNP, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.

Indicador	Grupo de Despesa	2015		2016		2017		2018	
		%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação
Despesas Inscritas em Restos a Pagar Processados	Pessoal e Encargos Sociais	3,05%	2 Bom	0,55%	1 Ótimo	0,51%	1 Ótimo	0,51%	1 Ótimo
	Outras Despesas Correntes	0,25%	1 Ótimo	0,08%	1 Ótimo	0,06%	1 Ótimo	0,22%	1 Ótimo
	Investimentos	2,48%	1 Ótimo	0,00%	1 Ótimo	0,00%	1 Ótimo	0,00%	1 Ótimo
Despesas Inscritas em Restos a Pagar Não Processados	Pessoal e Encargos Sociais	Sem possibilidade de avaliação, pois não houve inscrição em RPNP de 2015 a 2017. (Ver Tabela 19)						0,00%	1 Ótimo
	Outras Despesas Correntes	0,37%	1 Ótimo	1,71%	1 Ótimo	3,93%	2 Bom	4,43%	2 Bom
	Investimentos	1,67%	1 Ótimo	0,00%	1 Ótimo	3,62%	2 Bom	0,00%	1 Ótimo
Cancelamento de RPNP de Despesa Inscrita em Exercício Anterior	Pessoal e Encargos Sociais	Sem possibilidade de avaliação, pois não houve inscrição em RPNP nos exercícios anteriores e por isso não houve cancelamentos. (Ver Tabelas 19 e 20)							
	Outras Despesas Correntes	74,28%	5 Altamente Deficiente	19,55%	5 Altamente Deficiente	5,63%	3 Regular	11,65%	4 Deficiente
	Investimentos	0,00%	1 Ótimo	6,55%	3 Regular	Sem possibilidade de avaliação (Ver Tabela 20)		0,00%	1 Ótimo

Fonte: Dados da pesquisa.

Os Restos a Pagar são um instrumento legal que visa flexibilizar o orçamento permitindo que sua execução seja iniciada em um exercício e concretizada no exercício seguinte. O objetivo é tratar as exceções de despesas que por alguma razão não foi possível ser executada no mesmo exercício de empenho e com isso evitar prejuízos para a administração pública, fornecedores e, principalmente, para a população. Entretanto, os excessos de Restos a Pagar implicam em grandes desembolsos financeiros para o Governo e podem ocasionar cancelamento de recursos e/ou protelamento na entrega de serviços e políticas públicas para a população, nos casos de Restos a Pagar Não Processados.

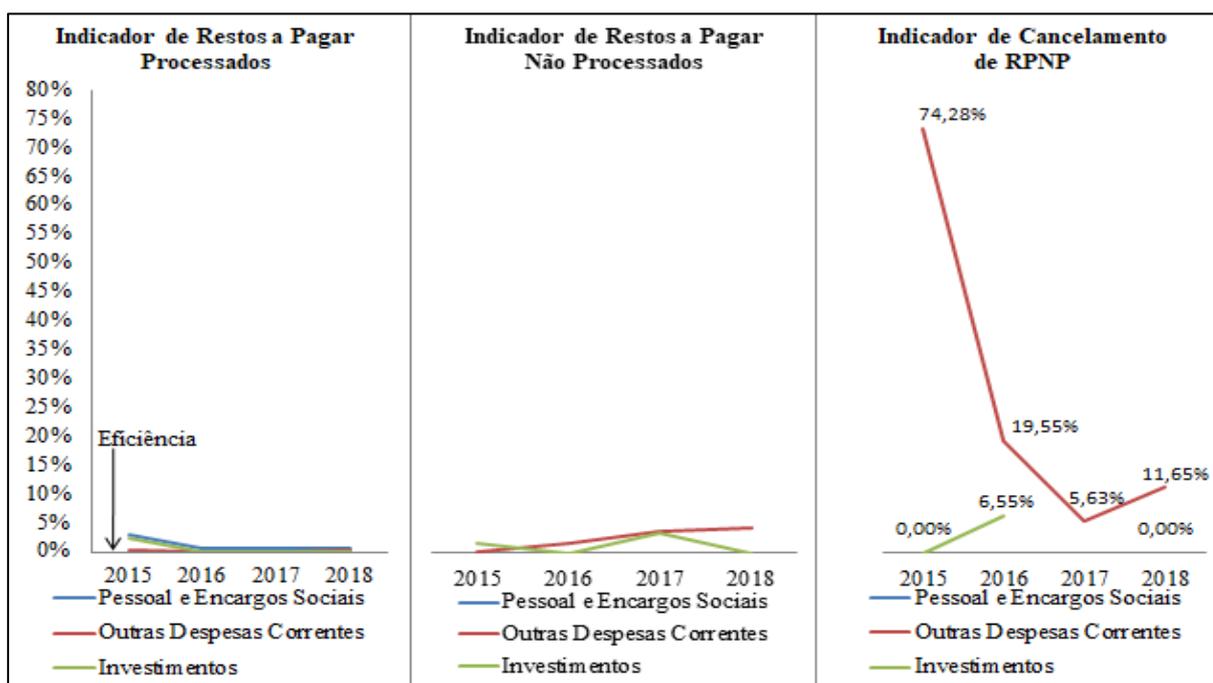
De acordo com o Quadro 15, em relação ao indicador de Despesas Inscritas em Restos a Pagar Processados, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” apresentou avaliação Boa em 2015 e Ótima de 2016 a 2018. Os Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos” tiveram avaliação Ótima em todo o período.

Sobre o Indicador de Restos a Pagar Não Processados, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” teve avaliação Ótima em 2018, sendo que de 2015 a 2017 não foi possível avaliar porque não houve inscrição em RPNP nesse período (Ver Tabela 19). Já o Grupo de “Outras Despesas Correntes” teve avaliação Ótima de 2015 a 2016 e Boa de 2017 a 2018. O Grupo de “Investimentos” teve avaliação Ótima em 2015, 2016 e 2018 e avaliação Boa em 2017.

Em relação ao Indicador de Cancelamento de RPNP inscritos em exercício anterior, não foi possível avaliar o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” porque não houve inscrição em RPNP nos exercícios anteriores e por isso não houve cancelamentos (Ver Tabelas 19 e 20). Já o Grupo de “Outras Despesas Correntes” teve avaliação Altamente Deficiente em 2015 e 2016, Regular em 2017 e deficiente em 2018. O Grupo de Investimentos teve avaliação Ótima em 2015 e 2018, avaliação Regular em 2016, porém, em 2017 não foi possível avaliar pelo mesmo motivo de “Pessoal e Encargos Sociais”, apontado anteriormente.

Os indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados apresentaram resultados positivos (Ótimo e Bom) e por isso não houve impactos negativos de forma expressiva para o Governo nem para a sociedade. Já os Cancelamentos de Restos a Pagar Não Processados implicaram na devolução de recursos e, conseqüentemente, a UEFS deixou de alocar os recursos na Instituição e entregar mais serviços e políticas públicas à população. Na seqüência a Figura 14 complementarará e ilustrará melhor as informações do Quadro 15.

Figura 14: Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.



Fonte: Dados da pesquisa.

Os indicadores da Figura 14 são baseados nos critérios do Quadro 14 e será considerado eficiente o indicador que se aproximar do ideal de 0%, permitindo uma variação de até 5% para mais. A Figura 14 mostra no Indicador de Restos a Pagar Processados, que os Grupos de “Pessoal e Encargos Sociais”, “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos” foram Eficientes de 2015 a 2018. Sobre o Indicador de RPNP, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” foi Eficiente em 2018, mas não aparece na Figura 14 porque não teve parâmetros comparativos nos anos anteriores, haja vista que de 2015 a 2017 não houve RPNP nesse Grupo como já explicado anteriormente no Quadro 15. Os Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos” foram Eficientes em todo o período analisado.

Quanto ao Indicador de Cancelamento de RPNP, o Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” em 2018 foi Eficiente, porém, não aparece na Figura 14 porque não houve dados comparativos de 2015 a 2017 pelas razões abordadas anteriormente no Quadro 15. Já o Grupo de “Outras Despesas Correntes” foi Ineficiente em todo o período, sendo destacado o ano de 2015 no qual foram cancelados 74,24% dos RPNP inscritos no exercício anterior. Este mesmo Grupo foi positivamente minimizado para 5,63% em 2017. O Grupo de “Investimentos” foi Eficiente em 2015 e 2018 e Ineficiente em 2016, sendo que sobre 2017 não foi avaliado pelas mesmas razões já apontadas anteriormente. O ano de 2018 não aparece também na Figura 14 porque não houve dados comparativos em 2017.

Os indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados foram eficientes no período analisado e por isso não houve impactos negativos de forma expressiva para o Governo e para a população. Já o indicador de Cancelamento de RPNP apresentou ineficiência de 2015 a 2018 e implicou na devolução de recursos ao Governo impactando na alocação de recursos na UEFS e na entrega de serviços e políticas públicas à sociedade.

O Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas por Fonte de Recursos do Quadro 16 a seguir foi elaborado com base nos dados de Execução da Despesa por Fonte de Recursos contidos nas Tabelas 9, 10 e 11 e nos critérios de avaliação do Quadro 14.

Quadro 16: Avaliação do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas por Fonte de Recursos de 2015 a 2018 na UEFS.

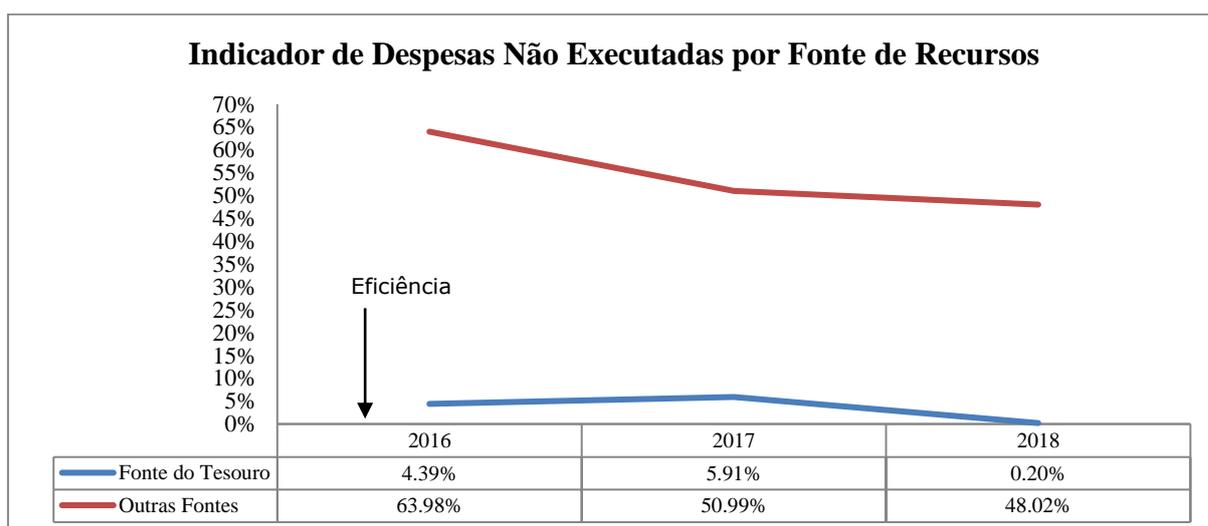
Indicador	Fonte de Recursos	2016		2017		2018	
		%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação
Despesas Não Executadas	Recursos do Tesouro	4,39%	2 Bom	5,91%	3 Regular	0,20%	1 Ótimo
	Outras Fontes	63,98%	5 Altamente Deficiente	50,99%	5 Altamente Deficiente	48,02%	5 Altamente Deficiente

Fonte: Dados da pesquisa.

O Quadro 16 mostra que o Indicador de Despesas Não Executadas com Recursos do Tesouro teve avaliação Ótima em 2018, ou seja, só foi devolvido menos de 1% de recursos não utilizados. Em 2016 a avaliação foi Boa com 4,39% de devolução e em 2017 foi Regular com 5,91% de recursos devolvidos ao Governo.

Em relação ao Indicador de Despesas Não Executadas com Recursos de Outras Fontes, a avaliação foi Altamente Deficiente em todo o período analisado, apesar de ter havido redução contínua de 2016 a 2018. Foram devolvidos 63,98% em 2016; 50,99% em 2017; e 48,02% em 2018. Os dados mostram que a UEFS tem mais dificuldades em executar recursos de Outras Fontes do que do Tesouro. A Figura 15 a seguir analisará de forma ilustrativa as devoluções de recursos do período.

Figura 15: Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Fonte de Recursos, de 2016 a 2018 na UEFS.



Fonte: Dados da pesquisa.

A Eficiência do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas contida na Figura 15 foi avaliada com base nos critérios do Quadro 14. Quanto mais perto de 0%, será eficiente o indicador, admitindo-se uma variação de até 5% para mais. O Indicador com Recursos da Fonte do Tesouro foi Eficiente em 2016 e 2018, porém, se distanciou um pouco da linha de eficiência em 2017. Acerca do indicador com Recursos de Outras Fontes, houve Ineficiência em todo o período analisado apresentando um grande distanciamento da linha de eficiência, apesar da tendência de redução de 2016 a 2018.

A Figura 15 mostrou que a UEFS precisa se atentar mais para os recursos de Outras Fontes, pois são as maiores devoluções ao Governo. O Quadro 17 mostra a Avaliação do Indicador de Desempenho das Despesas Não Executadas por Grupo de 2015 a 2018.

Quadro 17: Avaliação do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.

Indicador	Grupo de Despesa	2015		2016		2017		2018	
		%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação
Despesas Não Executadas	Pessoal e Encargos Sociais	0,51%	1 Ótimo	2,39%	1 Ótimo	3,53%	Bom	0,14%	1 Ótimo
	Outras Despesas Correntes	16,78%	5 Altamente Deficiente	19,83%	5 Altamente Deficiente	19,34%	5 Altamente Deficiente	7,64%	Regular
	Investimentos	58,58%	5 Altamente Deficiente	79,69%	5 Altamente Deficiente	41,87%	5 Altamente Deficiente	37,47%	5 Altamente Deficiente

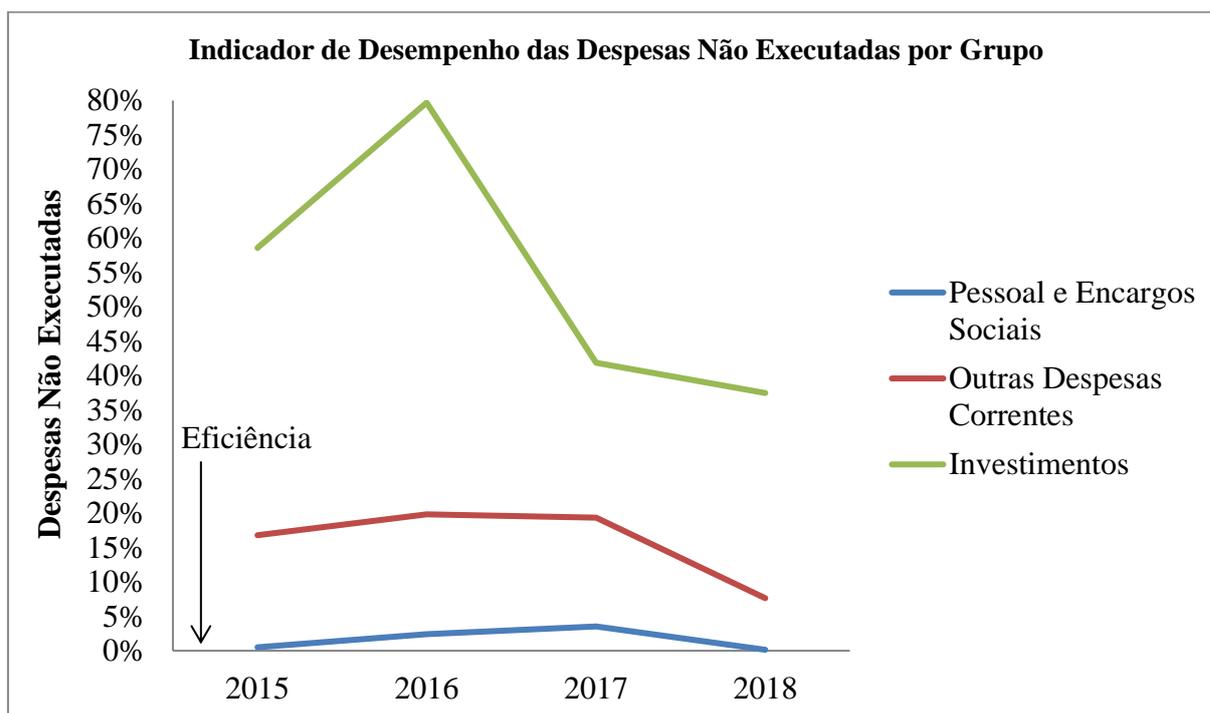
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da UEFS extraídos dos Relatórios Anuais de Atividades 2015 a 2018. Além de outros dados complementares disponibilizados pela UEFS em 2019.

A avaliação do Indicador de Despesas Não Executadas por Grupo foi feita com base nos critérios do Quadro 14. Os percentuais contidos no Quadro 17 referem-se a todas as fontes de recursos. O Indicador de Despesas Não Executadas mede o índice de devolução de recursos não executados no período. O Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” teve avaliação Ótima em 2015, 2016 e 2018 e em 2017 foi Boa. O Grupo “Outras Despesas Correntes” teve avaliação Altamente Deficiente de 2015 a 2017 e em 2018 foi Regular. Quanto ao Grupo de “Investimentos”, a avaliação foi Altamente Deficiente em todo o período de análise.

Percebe-se no Quadro 17 que as despesas de “Pessoal e Encargos Sociais” têm percentuais de não execução mais baixos do que os demais por se tratar de despesas obrigatórias e ter prioridade na execução. Percebe-se ainda que a UEFS tem percentuais elevados de não execução da despesa referentes aos Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos”, sendo que as despesas não executadas do Grupo de “Investimentos” chegaram a 79,69% em 2016.

As despesas não executadas implicam na devolução de recursos, sendo que a não alocação de recursos na Instituição causa prejuízos na entrega de serviços e políticas públicas à população. Desta forma, os gestores precisam monitorar o processo desde o planejamento até a execução para maximizar a execução e alocação dos recursos na Instituição. A Figura 16 a seguir complementa e ilustra melhor as informações contidas no Quadro 17.

Figura 16: Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS.



Fonte: Dados da Pesquisa.

O Indicador da Figura 16 foi elaborado com base nos critérios do Quadro 14. Nesse sentido, quanto mais próximo de 0% será Eficiente o indicador, sendo permitida uma variação de até 5% para mais.

A Figura 16 mostra que o Indicador de Despesas Não Executadas relacionadas ao Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” foi Eficiente em todo o período analisado, sendo que se aproximou mais da linha de eficiência em 2015 e 2018. O Grupo de “Outras Despesas Correntes” foi Ineficiente em todo o período de análise, apesar da redução em 2018 (7,64%) em relação a 2015 (16,78%). Quanto ao Grupo de “Investimentos” foi Ineficiente de 2015 a 2018, sendo que o maior pico foi em 2016 com 79,69% de Despesas Não Executadas e o ponto mais baixo foi em 2018 com 37,47%.

Observando a distância entre as linhas dos Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos” em relação à linha de Eficiência (0%) é possível perceber a dificuldade que a

UEFS tem de executar despesas desses grupos. Ressalta-se a importância de maximizar a execução de recursos para melhor atender às necessidades da Instituição nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e infraestrutura, bem como para levar os serviços e políticas públicas ao cidadão.

A Figura 17 a seguir apresenta o Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento e a Execução da Despesa por Grupo de 2015 a 2018. Esse indicador mede o índice de aproximação e/ou distanciamento entre o que foi Planejado e o Executado.

Ressalta-se que o Planejamento Inicial (Dotação Inicial) dos recursos é feito por meio de interação entre o Governo e os órgãos como apresentado anteriormente na Figura 11 sobre o Fluxo de Planejamento e Execução da Despesa na UEFS. O Planejamento é feito em um ano e a execução no exercício seguinte.

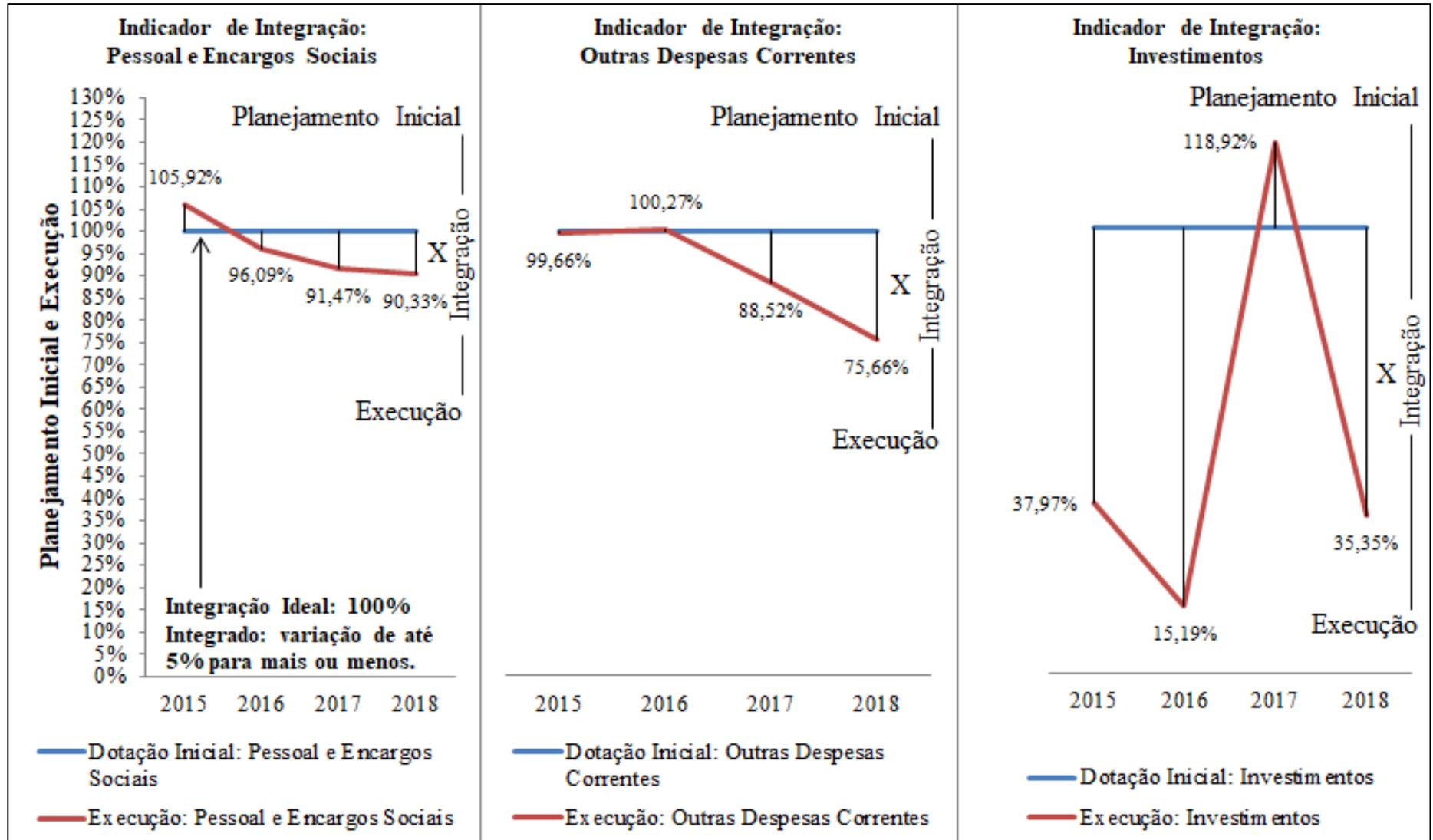
Esse indicador de integração permite ao gestor da instituição fazer uma análise comparativa dos dados que foram planejados inicialmente junto ao Governo e executado pelo órgão. Também permite comparar esses dados com a execução baseada na Dotação Atual, já que é preciso que o planejamento inicial seja revisto durante o exercício em curso em meio à efetiva arrecadação e imprevistos no âmbito social e político.

A avaliação do Indicador de Integração é baseada nos critérios do Quadro 10, ou seja, quanto mais perto de 100%, melhor será o indicador. Para efeitos desse trabalho, será considerado Integrado se a distância entre o Planejamento Inicial e a Execução for de até 5% para mais ou para menos e acima disso será considerado Desintegrado.

O “X” contido no gráfico indica o ponto de Integração e/ou Desintegração (Aproximação e/ou Distanciamento) entre as linhas de Planejamento Inicial e de Execução dos recursos. Quanto mais as duas linhas estiverem integradas/próximas uma da outra, melhor será o desempenho do indicador.

O Planejamento Inicial (Dotação Inicial) é o valor de 100% que foi fixado na Lei Orçamentária (LOA). Já o valor de Execução (Empenho) varia para mais ou para menos de 100% de acordo com as Dotações Atuais durante o exercício ou em função da capacidade que o órgão tem de utilizar os recursos disponíveis. O planejamento e a execução precisam caminhar juntos para maximizar a execução e a qualidade do orçamento. Isso influencia na efetivação da entrega de serviços e políticas públicas à população.

Figura 17: Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento Inicial e a Execução da Despesa, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.



Fonte: Dados da pesquisa.

A Figura 17 mostra que no Indicador de Integração referente à “Pessoal e Encargos Sociais” houve Integração entre o Plano Inicial e a Execução em 2016, porém, houve Desintegração em 2015, 2017 e 2018. Em 2015 houve suplementação de 5,92% no planejado inicial. Já nos anos seguintes, a execução foi inferior ao planejado inicial: em 2016: 96,09%; 2017: 91,47%; e em 2018: 90,33%. Despesas de pessoal são as que mais impactam no orçamento e qualquer distância para mais ou para menos entre o planejado inicial e a execução tem impactos significativos nas realocações de recursos entre os órgãos executores.

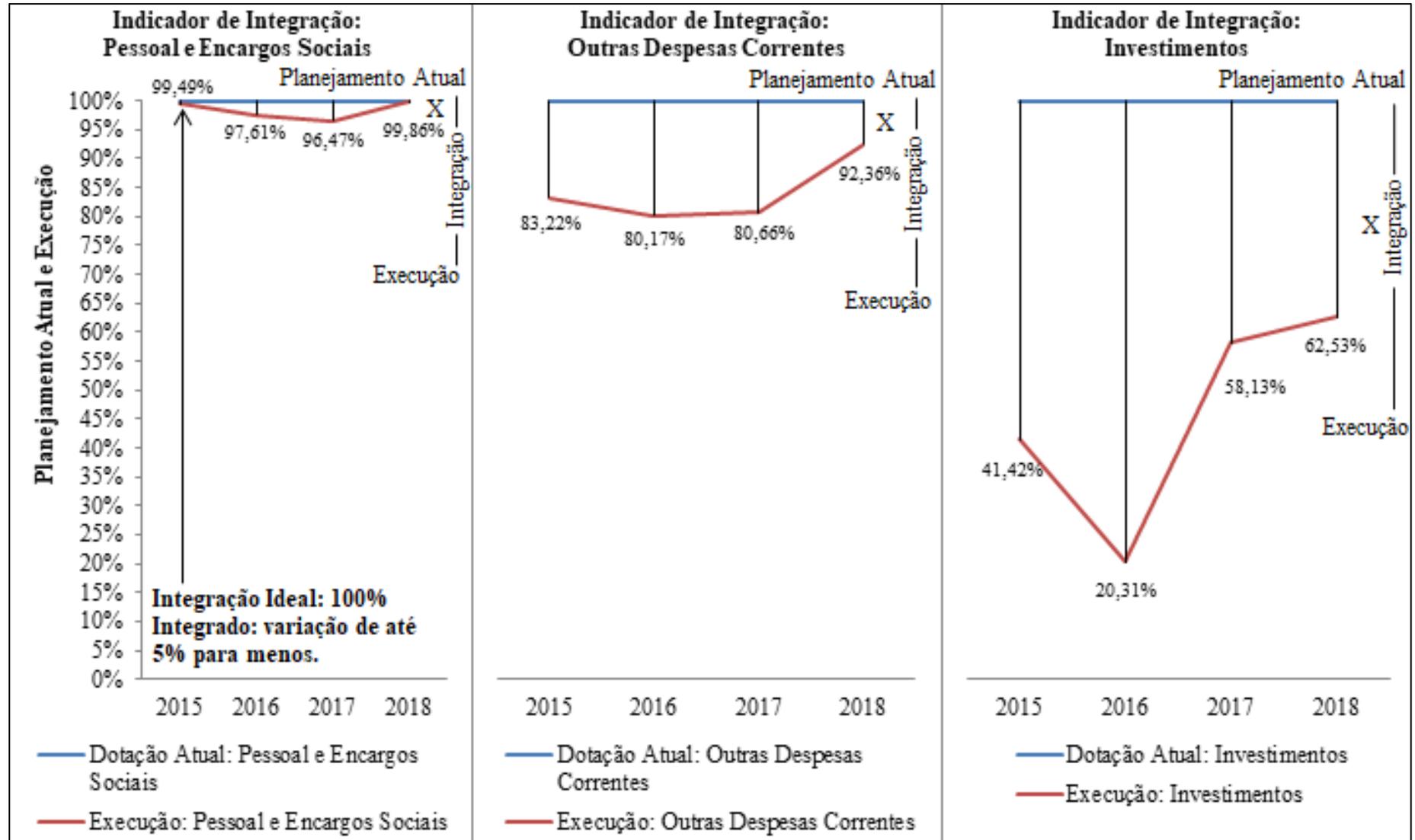
No Indicador referente a “Outras Despesas Correntes”, houve Integração em 2015 e 2016 e Desintegração em 2017 e 2018. Esse grupo de despesa visa à manutenção dos órgãos referentes a serviços essenciais como manutenção, limpeza e vigilância etc. Os órgãos planejam essas despesas com base no que foi aprovado inicialmente na LOA. A Figura 17 apontou que em 2015 e 2016 a integração entre o planejado inicial e a execução contribuiu positivamente nas despesas de custeio dos órgãos, porém, isso não ocorreu em 2017 e 2018 por causa da desintegração.

Quanto a “Investimentos”, houve Desintegração em todo o período analisado. Salienta-se que 2016 foi o ano com maior distanciamento entre o planejado inicial e a execução: 84,81% para menos. Já em 2017 a distância para mais foi de 18,92%, ou seja, equivale ao valor suplementado. A maioria das despesas de Investimentos possui tramitações mais demoradas para a execução como projetos de construção civil, licitação para aquisições de bens etc. Nesse sentido, o alto nível de desintegração para mais ou para menos da linha de 100%, apontado pelo indicador relacionado a investimentos, indica que houve possíveis dificuldades na qualidade e na execução dessas despesas pela UEFS no período apontado.

Na sequência será apresentada a Figura 18 com o Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento Atual (Dotação Atual) e a Execução da Despesa por Grupo no período de 2015 a 2018. Esse indicador mede o índice de aproximação e/ou distanciamento entre o Planejamento Atual (Dotação Atual) e o que foi Executado. Será considerado Integrado se a distância entre o Planejamento Atual e a Execução for de até 5% para menos em relação ao ideal de 100%, sendo que acima disso será considerado Desintegrado.

Da aprovação do orçamento inicial até a execução no ano seguinte muita coisa pode mudar. O Governo pode arrecadar mais ou menos, podem surgir necessidades de mudar as prioridades orçamentárias ou até mesmo haver contingenciamentos. O Governo pode suplementar ou reduzir as dotações iniciais durante o ano de execução e por isso as instituições devem atualizar os seus planos conforme os repasses atuais.

Figura 18: Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento Atual e a Execução da Despesa, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS.



Fonte: Dados da pesquisa.

O Planejamento Atual (Dotação Atual) é o valor de 100% que foi disponibilizado pelo Governo após atualizações por meio de créditos adicionais ou redução da Dotação Inicial. Enquanto que a Execução é a utilização desses recursos que podem chegar até 100% da Dotação Atual. A Figura 18 apontou sobre “Pessoal e Encargos Sociais” que houve Integração entre o Planejamento Atual e a Execução no período de 2015 a 2018. A maior Desintegração entre o planejado e o executado no período foi em 2017 com 3,53% de distanciamento. Sobre “Outras Despesas Correntes”, o Planejamento Atual ficou Desintegrado da Execução em todo o período de análise, sendo que a maior distância entre o planejado e o executado no período foi em 2016 com 19,83% de distanciamento.

Quanto a “Investimentos” houve Desintegração em todo o período analisado. Destaca-se que em 2016 a distância entre o planejado e o executado foi de 79,69%. A Figura 18 mostra a diferença entre o planejado e o executado existente nos três grupos com Integração referente ao Grupo de “Pessoal e Encargos Sociais” e Desintegração nos outros dois.

De modo geral, isso ocorre porque as despesas de “Pessoal e Encargos Sociais” são obrigatórias e por isso têm prioridade de execução. Já os Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos” são despesas discricionárias e têm menos prioridade de execução. Além disso, fica evidente que a UEFS tem mais dificuldades em executar as despesas dos Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos”.

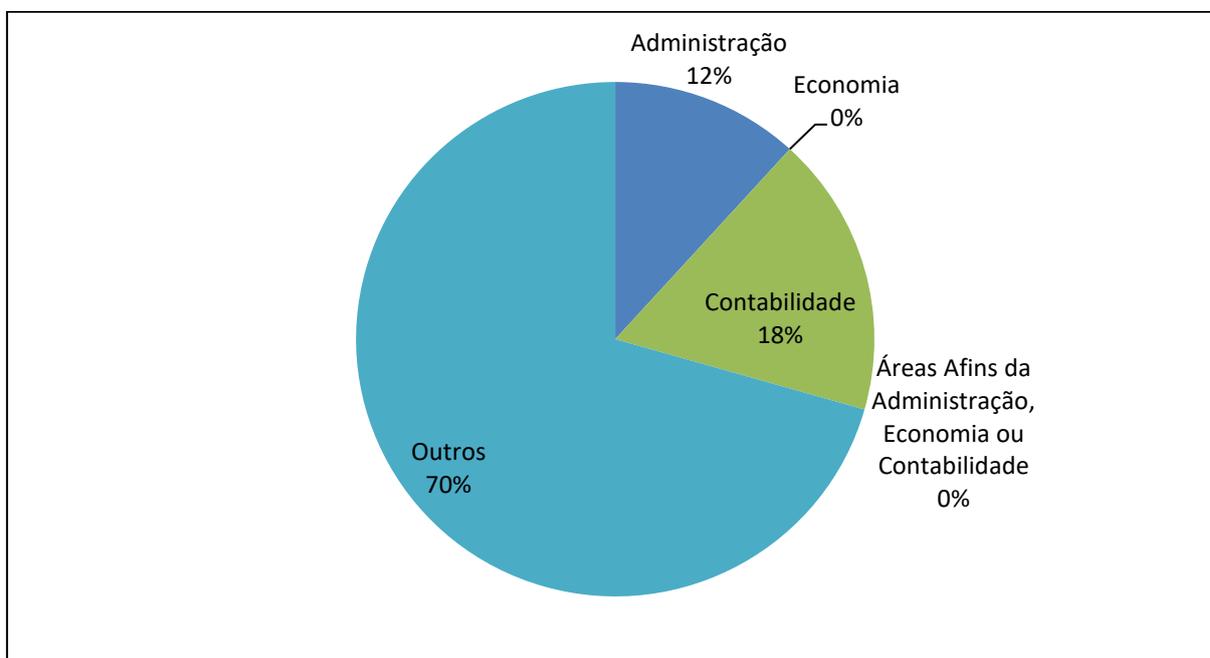
Ao analisar, simultaneamente, os gráficos das Figuras 17 e 18 juntamente com os dados da Dotação Inicial, Dotação Atual e Execução, evidenciou-se de modo geral que houve superestimativa e/ou subestimativa da Dotação Inicial em relação à Dotação Atual em todos os três grupos de despesas e em vários períodos de análise. Em alguns momentos houve suplementação de recursos e em outros houve redução, ou seja, existe uma dinâmica de oscilações orçamentárias que dificulta tanto o planejamento quanto à execução.

A falta de integração entre o Planejamento Inicial e a Execução, bem como entre o Planejamento Atual e a Execução evidenciou que a UEFS tem dificuldades para executar os recursos, principalmente, em relação aos Grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. Essas dificuldades juntamente com a dinâmica de oscilações orçamentárias evidencia a necessidade de a UEFS melhorar o planejamento das despesas e consequentemente aumentar a capacidade de execução para melhor se adequar às realidades do Governo. Na próxima seção será apresentada a percepção de gestores de unidades estratégicas da UEFS acerca da gestão orçamentária da Instituição.

4.3 PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE UNIDADES ESTRATÉGICAS SOBRE A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UEFS NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO, DA EXECUÇÃO DA DESPESA, DO DESEMPENHO, DA GOVERNANÇA, DA *ACCOUNTABILITY* E DO MODELO DE GESTÃO DA INSTITUIÇÃO

Para atender aos objetivos específicos 1, 2 e 4, nesta seção será apresentada a percepção dos gestores de unidades estratégicas acerca da gestão orçamentária da UEFS. Desta forma, seguem os gráficos, tabelas e quadros com informações sobre o perfil dos gestores de unidades estratégicas; características do planejamento na UEFS e sugestões dos participantes para maximizar a quantidade de implementação das ações do PDI; execução da despesa; percepção dos gestores de unidades estratégicas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária da UEFS; nível de integração entre planejamento e execução da despesa; avaliação da necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS; sugestões dos participantes para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS; e modelo de gestão da universidade.

Figura 19: Formação/Graduação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS.

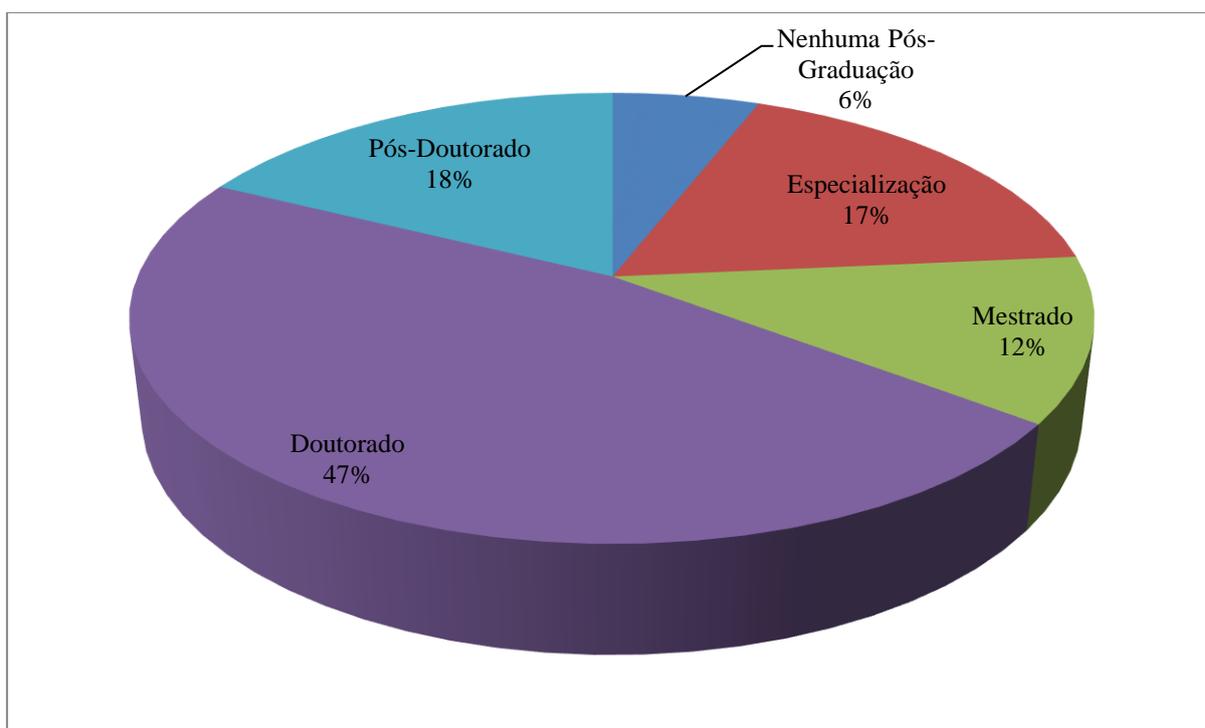


Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 19 mostra que dos 17 (Dezessete) respondentes da pesquisa, 0% tem formação/Graduação em Economia ou áreas afins da Administração, Economia ou Contabilidade; 12% são formados em Administração; 18% em Contabilidade; e a maioria (Outros/70%) tem formação diferente das outras quatro alternativas apresentadas.

O orçamento público é uma área de estudo que interessa a várias áreas de conhecimento (GIACOMONI, 2012). Entretanto, as áreas que dão mais ênfase ao assunto são a contabilidade, economia, administração ou áreas afins. Nesse sentido, a Figura 19 apontou que a maioria dos gestores que participaram desta pesquisa não tem formação que enfatiza o orçamento público. E isso pode dificultar a execução do orçamento no âmbito de cada unidade estratégica, caso não haja uma capacitação adequada.

Figura 20: Pós-Graduação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS.

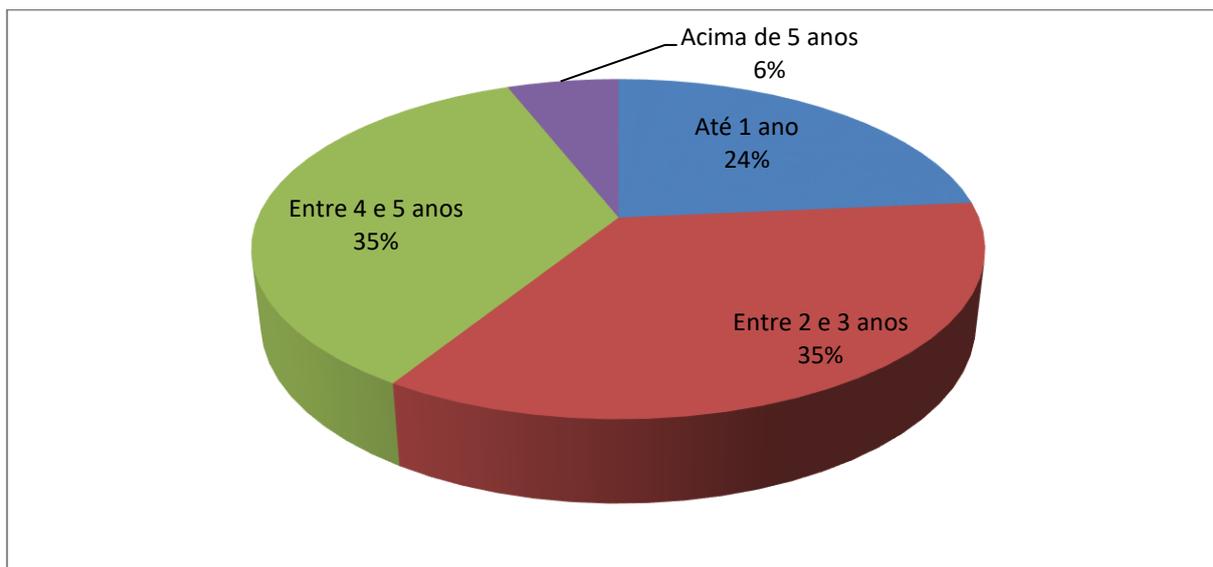


Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 20 mostrou que apenas 6% não possuem pós-graduação; 17% possuem especialização; 12% têm mestrado; a maioria possui doutorado (47%); e 18% têm pós-doutorado. Em uma visão mais ampla, 77% possuem mestrado, doutorado ou pós-doutorado. E apenas 23% têm apenas especialização ou não têm pós-graduação.

A capacitação na área de atuação é fundamental para o bom desempenho das funções (MAXIMIANO; NOHARA, 2017). Corroborando nesse sentido, a Figura 20 aponta que a maioria dos gestores de unidades estratégicas possui alto nível de capacitação. Porém, são áreas de formação diferentes de economia, contabilidade, administração ou áreas afins como mostrados na Figura 19. Desta forma, é importante a capacitação desses gestores acerca de orçamento público para facilitar a gestão orçamentária da UEFS.

Figura 21: Tempo de atuação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS na coordenação.

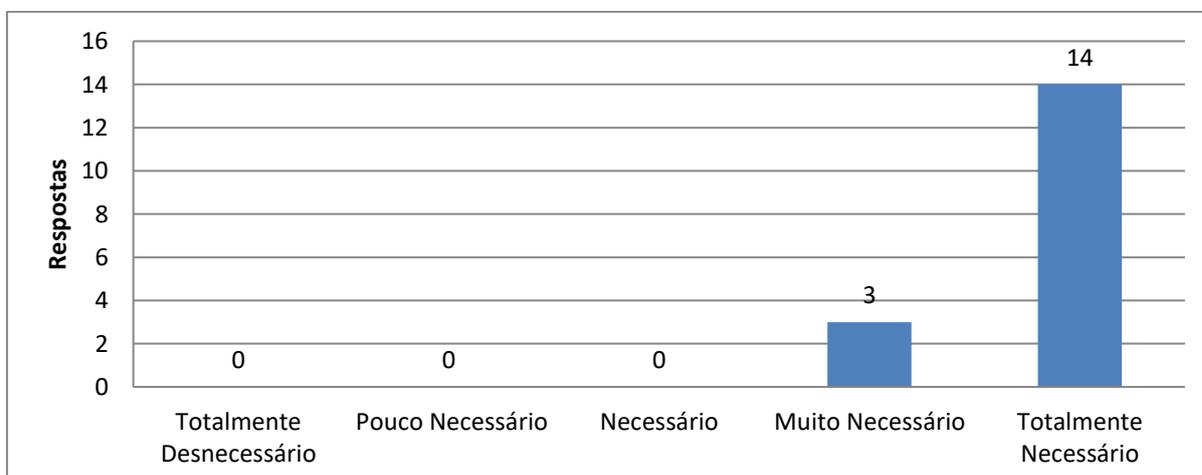


Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme apresentado na Figura 21, 24% possuem “até 1 ano” na coordenação da unidade estratégica; 35% têm “entre 2 e 3 anos”; 35% “entre 4 e 5 anos”; e 6% têm “acima de 5 anos”. De modo geral, esses resultados mostram que 70% dos 17 (Dezessete) respondentes têm pelo menos 2 (Dois) anos à frente da unidade estratégica que coordena.

A UEFS informou que a cada ano muda algum gestor de unidades estratégicas e quando muda o reitor também costuma mudar boa parte da equipe de gestão. Desta forma, a capacitação desses gestores acerca da gestão orçamentária é imprescindível para que a Instituição consiga maximizar a execução do orçamento e evitar a devolução de recursos.

Figura 22: Necessidade de capacitação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS na área de atuação.

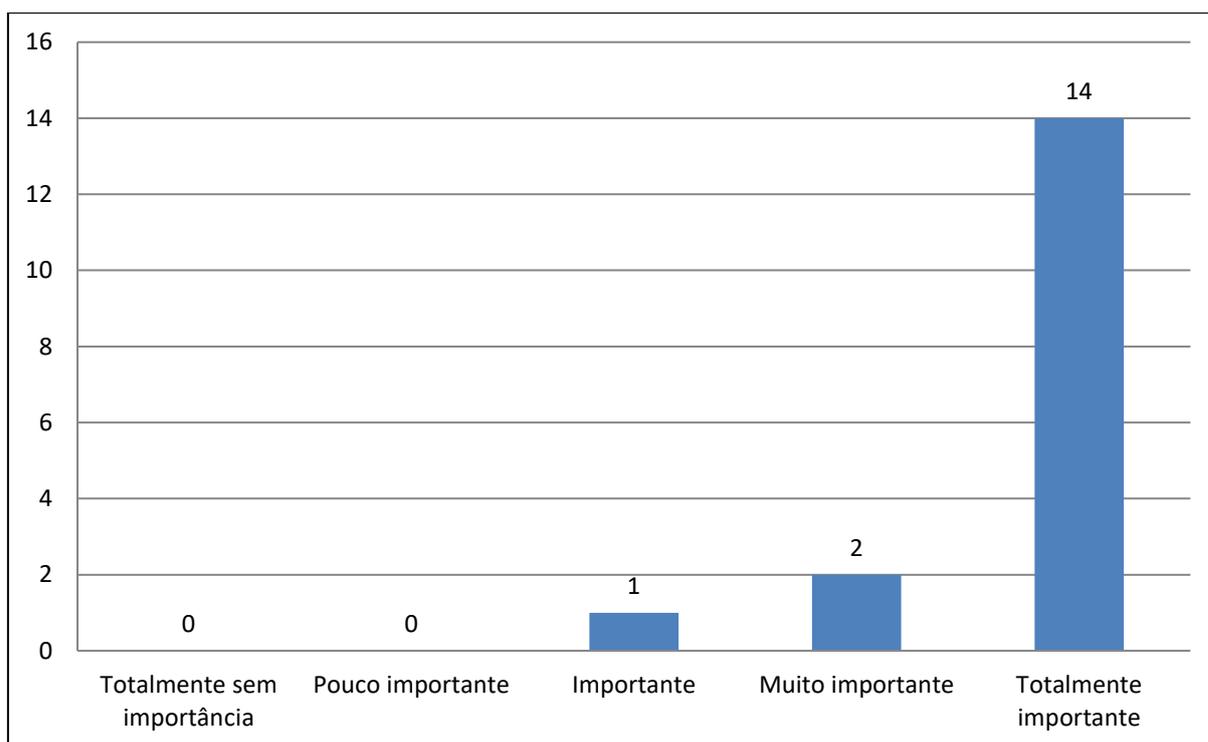


Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 22 mostra que dos 17 (Dezessete) gestores que responderam o questionário, 14 (Quatorze) apontaram que a capacitação na área de atuação é “Totalmente necessária” e 03 (Três) apontaram que é “Muito necessário”. Nenhum dos participantes escolheu as outras três alternativas. Considerando que a maioria dos participantes possui alto nível de formação acadêmica (Figura 20), ainda assim, eles reconhecem a importância do aperfeiçoamento do conhecimento na área de atuação.

Cada gestor de unidade estratégica tem sua parcela de responsabilidade na execução do orçamento no âmbito de sua coordenação. Nesse sentido, esse reconhecimento dos gestores de unidades estratégicas acerca da necessidade de capacitação na área de atuação mostra que a Instituição deve promover o aperfeiçoamento dessa equipe, visando melhorar a execução do orçamento e maximizar a alocação de recursos.

Figura 23: Importância do PDI para uma Universidade Pública.



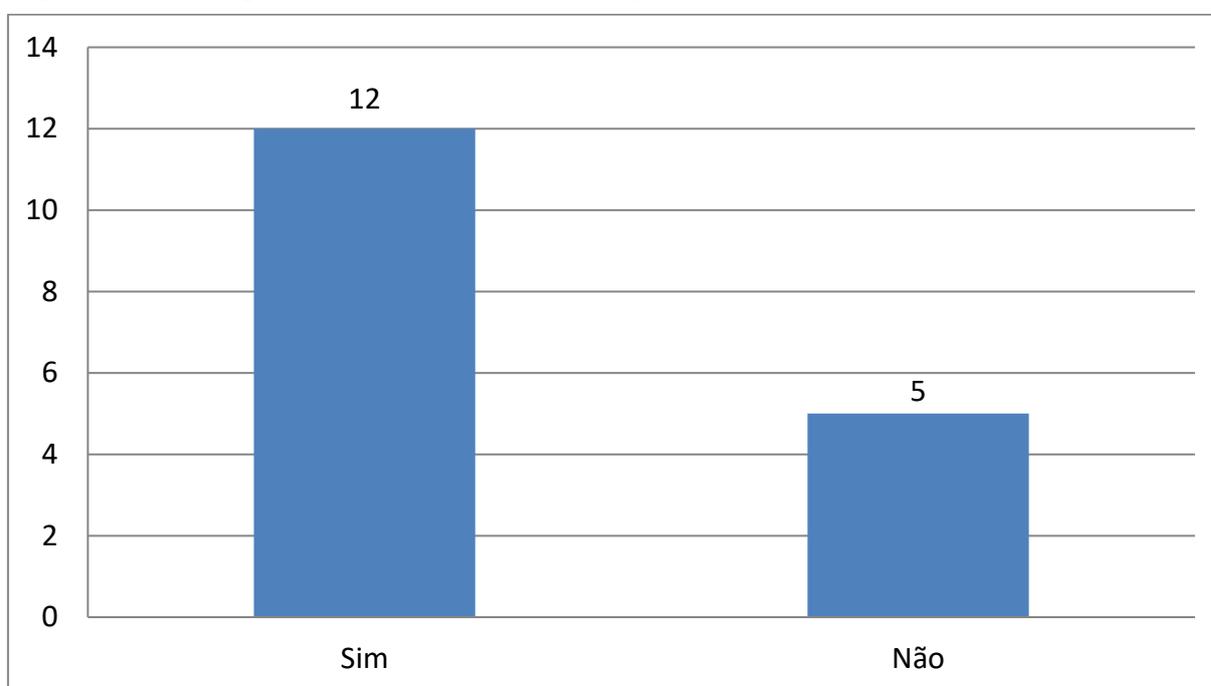
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 23 mostra que dos 17 (Dezessete) participantes, 14 (Quatorze) apontaram que o PDI é “Totalmente importante” para uma universidade pública, 02 (Dois) “Muito importante”, 01 (Um) “Importante” e nenhum marcou como “Pouco importante” ou “Totalmente sem importância”. De modo geral, todos os respondentes apontaram como “Importante”, “Muito importante” ou “Totalmente importante”.

Conforme a opinião dos respondentes, isso evidencia o quão importante é o PDI como instrumento de planejamento para uma universidade, haja vista que é elaborado com a participação da comunidade acadêmica. No PDI estão contemplados os anseios de professores, alunos, servidores, entre outros, que ajudam a desenvolver a universidade por meio da participação coletiva.

Considerando a importância do PDI para uma instituição pública, faz-se necessário todo empenho na qualidade da elaboração, execução das ações, avaliação e divulgação dos resultados da implementação das ações do PDI. Isso ajuda a fortalecer essa ferramenta que visa o desenvolvimento da instituição de ensino superior.

Figura 24: Participação do Processo de Elaboração do PDI da UEFS.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à participação no processo de elaboração do PDI da UEFS, a Figura 24 aponta que dos 17 (Dezessete) participantes da pesquisa, 12 (Doze) já participaram e 05 (Cinco), não. Ou seja, 70,6% disseram que “Sim” e 29,4% disseram que “Não”.

É muito importante que os gestores de unidades estratégicas participem desse processo de elaboração para deixar a sua colaboração e também para facilitar a execução das ações do PDI, pois quem se envolve no planejamento tem mais facilidade para contribuir na execução do plano. A Tabela 22 a seguir mostra o Grau de concordância dos participantes acerca de afirmativas sobre contribuições para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS.

Tabela 22: Grau de concordância dos participantes acerca de afirmativas sobre contribuições para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS.

Pergunta	Grau de Concordância com as Afirmativas (Respostas)				
	Discordo totalmente	Concordo pouco	Concordo	Concordo muito	Concordo totalmente
Em que medida o (a) senhor (a) concorda que as afirmativas abaixo poderiam contribuir para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI?					
Afirmativas					
1. Integrar o PDI ao orçamento anual, considerando as ações que dependem de orçamento.	0	0	1	5	11
2. Estabelecer critérios claros quanto ao orçamento anual para evitar a execução de despesas não planejadas e possibilitar a implementação das ações do PDI, que dependem de orçamento.	0	2	4	5	6
3. Elaborar o PDI com ações viáveis para evitar a impossibilidade de implementação dentro do prazo de vigência.	0	0	3	7	7
4. Elaborar o PDI indicando o cronograma de implementação das ações, pois isso estimularia os esforços possíveis e necessários para a implementação das ações do PDI.	0	0	1	5	10
5. Fazer gestão das ações planejadas no PDI para que haja a implementação dentro do período de vigência.	0	0	2	4	11
6. Divulgar todas as informações relacionadas ao PDI, incluindo os resultados e suas devidas avaliações, pois isso aumentaria a credibilidade e daria transparência ao processo.	0	0	2	5	10
Soma da incidência de maior quantidade de respostas em cada grau de concordância considerando cada afirmativa	0	0	0	1	6
Avaliação geral do grau de concordância com as afirmativas					Concordo totalmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme apresentado na Tabela 22, 11 (Onze) participantes “Concordam totalmente” com a afirmativa 1; 05 (Cinco) “Concordam muito”; 01 (Um) “Concorda”; e nenhum “Concorda pouco” ou “Discorda totalmente”. Ressalta-se que dos 17 (Dezessete) participantes todos “Concordam”, “Concordam muito” ou “Concordam totalmente”.

Em relação à afirmativa 2, as respostas ficaram um pouco mais divididas: 06 (Seis) “Concordam totalmente”, 05 (Cinco) “Concordam muito”, 04 (Quatro) “Concordam”, 02 (Dois) “Concordam pouco” e nenhum “Discorda totalmente”. Entretanto, 15 (Quinze) respondentes “Concordam”, “Concordam muito” ou “Concordam totalmente”.

Quanto à afirmativa 3, 07 (Sete) “Concordam totalmente” e 07 (Sete) “Concordam muito”, 03 (Três) “Concordam” e nenhum “Concorda pouco” ou “Discorda totalmente”. Em relação à afirmativa 4, 10 (Dez) “Concordam totalmente”, 05 (Cinco) “Concordam muito”, 01

(Um) “Concorda” e nenhum “Concorda pouco” ou “Discorda totalmente”. Em uma visão mais ampla todos “Concordam”, “Concordam muito” ou “Concordam totalmente”.

Nas afirmativas 5 e 6, a concentração das respostas foi semelhante, ou seja, a maior quantidade de respostas, nas duas afirmativas, foi concentrada em “Concordo totalmente”, “Concordo muito” e “Concordo”. Não houve nenhuma resposta relacionada a “Concordo pouco” ou “Discordo totalmente”. Na avaliação geral, considerando a soma da incidência de maior quantidade de respostas, a maioria dos respondentes “Concorda totalmente” que as seis afirmativas poderiam contribuir para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI.

Considerando que o PDI é o instrumento de planejamento que visa o desenvolvimento da Instituição e é uma exigência do MEC, toda iniciativa que implique na maximização de implementação das ações do PDI é importante. Desta forma, as sugestões da Tabela 22 relacionadas ao orçamento e ao PDI poderiam ser utilizadas na UEFS.

Quadro 18: Sugestões dos participantes da pesquisa para maximizar a quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS.

Pergunta	
Em sua opinião de que forma poderia ser maximizada a quantidade de implementação das ações do PDI desta Universidade?	
Respostas	
1	Alguns caminhos já foram sugeridos neste mesmo formulário, como o estabelecimento de prazos para as ações e o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento. Não obstante, tal parametrização pressupõe um cenário externo minimamente regular para ser avaliado em sua dinâmica interna. Dificilmente qualquer medida de qualificação da implementação do PDI poderá ser levada a termo (internamente) se as condições conjunturais impuserem reverses ou impedimentos concretos à execução de ações e políticas planejadas.
2	A execução/implementação das ações constantes no PDI também sofrem com a quantidade reduzida tanto do orçamento quanto do quadro funcional. Para maximização das ações precisamos urgentemente rever o quantitativo de professores; servidores; ampliação do número de funções tanto para servidores técnicos como para docentes; condições de trabalho como: transportes para realização das ações de ensino, pesquisa e extensão; ampliação do orçamento da universidade; dentre outras.
3	Através da participação coletiva da comunidade universitária.
4	Conheço pouco a estrutura do PDI.
5	Com melhorias diversas na estrutura organizacional a exemplo, do aumento de servidores (técnicos, em especial) de forma a possibilitar melhoria geral do desempenho da gestão.
6	Criando e capacitando um setor que pudesse obter informações dos principais segmentos da universidade e acompanhar a implementação das ações do PDI nos respectivos segmentos.
7	Vontade política e inclusão de pessoas.
8	Acompanhamento das metas propostas por cada eixo temático e controle dos prazos estipulados e devidos ajustes para implementação das projeções pensadas.
9	Com mais recursos do estado
10	Com uma quantidade maior de servidores voltados especificamente para acompanhar as ações.
Continua	

11	Preparação da comunidade acadêmica quanto ao processo de elaboração e acompanhamento do PDI, através de cursos, seminários, palestras e workshops.
12	Com a liberação dos recursos retidos em todos estes anos.
13	Devido ao pouco tempo na gestão não me considero em condições de responder a questão.
14	Com investimento em sistematização do processo, coordenação e controle de resultados.
15	Através do acompanhamento permanente e avaliação regular do PDI.

Fonte: sugestões dos gestores de unidades estratégicas da UEFS em 2019.

De acordo com as informações contidas no Quadro 18, 15 (Quinze) respondentes deixaram alguma informação/sugestão que pode contribuir para maximizar a quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS. Os participantes apontaram vários elementos que dificultam a execução das ações do PDI, bem como sugestões que podem contribuir para ampliar tais execuções. O principal fator está relacionado ao orçamento direta ou indiretamente. Para alguns participantes, as ações do PDI também sofrem com a redução ou contingenciamento do orçamento e que dificilmente serão possíveis tais implementações sem o repasse integral do Governo. Para outros, a alternativa seria com mais recursos do Governo. Outro apontamento foi no sentido de o Governo liberar os recursos que estão retidos.

As principais sugestões apontadas e que dependem de orçamento são: o aumento do quadro de servidores e professores, bem como ampliação do número de funções; transportes para realização das ações de ensino, pesquisa e extensão; investimento na sistematização dos processos; criação e capacitação de um setor.

Outras sugestões que foram apontadas e que não dependem diretamente de recursos são: o acompanhamento e estabelecimento de prazos; participação coletiva da comunidade universitária; Vontade política e inclusão de pessoas; Capacitação da comunidade acadêmica acerca do processo de elaboração e acompanhamento do PDI, por meio de cursos, seminários, palestras e workshops. Ressalta-se que tais eventos são importantes até para capacitar os próprios gestores que muitas vezes não tiveram a oportunidade ainda de se envolverem nos processos do PDI como os gestores relacionados aos itens 4 (Quatro) e 13 (Treze).

Algumas sugestões e/ou comentários apontados no Quadro 18 refletem um pouco sobre a complexidade da gestão em universidade pública, principalmente, por se tratar de um ambiente democrático. Além disso, evidencia também a necessidade de aperfeiçoamento do monitoramento e do envolvimento das unidades estratégicas na implementação das ações do PDI como apontado nas respostas da entrevista. A Tabela 23 apresentará a Percepção dos gestores de unidades estratégicas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária da UEFS.

Tabela 23: Percepção dos gestores de unidades estratégicas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária da UEFS.

Dimensão	Critérios de Avaliação	Grau de Eficiência					Grau de Eficácia					Grau de Efetividade				
		Não eficiente	Ruim	Regular	Bom	Eficiente	Não Eficaz	Ruim	Regular	Bom	Eficaz	Não efetivo	Ruim	Regular	Bom	Efetivo
Integração entre Planejamento e Execução da Despesa	1- Como avalia as ferramentas de gestão do orçamento dessa Universidade?	2	0	7	5	3	2	0	6	7	2	2	2	4	6	3
	2- Como avalia a Execução de Despesas que não estavam no planejamento anual dessa Universidade?	2	2	4	7	2	2	2	4	7	2	2	1	5	6	3
	3- Como avalia a metodologia de planejamento anual para a execução da despesa orçamentária desta Universidade?	2	1	4	8	2	3	1	5	6	2	2	1	5	7	2
	4- Como avalia a gestão orçamentária desta Universidade?	0	0	5	8	4	1	1	4	6	5	0	1	4	8	4
PDI	5- Como o (a) Sr. (a) avalia a divulgação do resultado da implementação das ações do PDI nesta Universidade?	2	4	6	4	1	3	3	8	3	0	2	4	6	4	1
Governança	6- Como avalia o exercício de liderança na gestão orçamentária desta Universidade?	1	0	4	7	5	1	1	4	8	3	1	1	3	8	4
	7- Como avalia as estratégias utilizadas na gestão orçamentária desta Universidade?	1	0	8	7	1	0	2	7	7	1	1	1	7	7	1
	8- Considerando o Controle da Execução Orçamentária, como avalia o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços?	1	2	9	4	1	2	2	8	5	0	1	3	7	4	2
	9- Como avalia o controle da utilização dos recursos orçamentários desta Universidade?	0	0	7	5	5	2	0	4	7	4	0	1	6	4	6
Accountability	10- Como avalia a prestação de contas (<i>Accountability</i>) da aplicação dos recursos orçamentários desta Universidade, tanto em relação aos órgãos de controle quanto à sociedade?	1	1	6	5	4	2	1	5	5	4	1	1	6	4	5
	11- Como avalia os procedimentos utilizados nesta Universidade visando o cumprimento do princípio da transparência e responsabilização da Lei de Responsabilidade Fiscal?	0	1	5	5	6	1	3	4	4	5	1	3	4	3	6
Soma da incidência de maior quantidade de respostas em cada grau de eficiência, eficácia e efetividade considerando cada critério de avaliação		0	0	6	4	1	0	0	4	8	1	0	0	5	6	2
Avaliação geral do grau de eficiência, eficácia e efetividade				Regular					Bom						Bom	
Medidas de avaliação		Eficiência					Eficácia					Efetividade				

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 23 apresenta a percepção de 17 (Dezessete) gestores de unidades estratégicas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária da UEFS, que consideraram onze critérios distribuídos em quatro dimensões. A avaliação foi feita de forma individual em cada critério e de forma geral abrangendo todos os critérios. Os respondentes tiveram 05 (cinco) alternativas em cada critério para escolher apenas uma.

Na dimensão “Integração entre Planejamento e Execução da Despesa”, a maioria das respostas se concentrou no grau de eficiência, eficácia e efetividade “Bom”. Essa percepção “Boa” sugere que a integração entre o planejamento e a execução da despesa proporcionou a maximização e qualidade da execução do orçamento e, portanto, o resultado tem sido satisfatório na percepção desses gestores. Entretanto, essa percepção não condiz com os resultados encontrados nos diversos indicadores apresentados na Seção 4.2.1: Ineficiência e Desintegração entre o Planejamento e a Execução da Despesa. Já o resultado da pergunta/critério nº 1, que teve o grau de eficiência “Regular”, sugere que as ferramentas utilizadas na gestão do orçamento não ajudam a alcançar os resultados esperados.

Na dimensão “PDI”, o grau de eficiência, eficácia e efetividade sobre a divulgação dos resultados da implementação das ações do PDI foi “Regular”. A divulgação desses resultados além de significar a transparência, incentiva a comunidade acadêmica na participação da elaboração do PDI e na credibilidade dessa ferramenta de planejamento institucional. Desta forma, na percepção dos gestores, a UEFS precisa melhorar a divulgação desses resultados.

A Governança significa exercer o papel de liderança visando influenciar positivamente nos resultados. Na dimensão “Governança”, em relação ao grau de eficiência, a maioria das respostas se concentrou em “Regular” e sugere que o exercício de liderança aplicado na gestão do orçamento não tem produzido resultados satisfatórios. Quanto ao grau de eficácia, a concentração foi em “Bom” e sugere que os objetivos orçamentários preestabelecidos estão sendo alcançados e por isso o exercício de liderança tem sido satisfatório. Quanto à efetividade, a concentração foi em “Regular” e sugere que o impacto final do exercício de liderança, em termos de eficiência e eficácia na utilização dos recursos orçamentários, não foi satisfatório quanto ao cumprimento das finalidades da UEFS que justificam a sua existência.

Na dimensão “*Accountability*”, quanto ao grau de eficiência, a concentração das respostas ficou dividida entre “Regular” e “Eficiente”. Em relação ao grau de eficácia, a concentração ficou dividida entre “Regular”, “Bom” e “Eficaz”. Já sobre o grau de efetividade, a concentração ficou dividida entre “Regular” e “Efetivo”. Esse resultado sugere

que a prestação de contas precisa melhorar, porém, sob o aspecto do cumprimento do princípio da transparência exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido satisfatório.

Na avaliação geral pela percepção dos gestores de unidades estratégicas, considerando todos os critérios, o grau de eficiência foi “Regular” e o da eficácia e efetividade foi “Bom”. Isso sugere que a UEFS deve promover ações de melhoria para aperfeiçoar essas dimensões. A Tabela 24 a seguir mostra o grau de concordância dos participantes acerca de afirmativas sobre razões que contribuem para a execução de despesas que não estavam no planejamento anual. As opções de respostas vão desde a discordância total até a concordância total.

Tabela 24: Grau de concordância dos participantes sobre afirmativas com razões que causam a execução de despesas que não estavam no planejamento anual da UEFS.

Pergunta	Grau de Concordância com as Afirmativas				
	Discordo totalmente	Concordo pouco	Concordo	Concordo muito	Concordo totalmente
Em que medida o (a) senhor (a) concorda que as afirmativas a seguir são razões que contribuem para a execução de despesas que não estavam no planejamento anual do orçamento desta Universidade?					
Afirmativas					
1. Esta Universidade não possui critérios claros para definir que só serão executadas as despesas que estiverem no planejamento anual.	4	3	4	2	4
2. Esta Universidade é uma instituição de grande porte e de alta complexidade e por isso é inevitável o surgimento de necessidades emergenciais que levam a execução de despesas não planejadas.	1	1	0	4	11
3. Esta Universidade realiza o planejamento anual junto com a comunidade acadêmica para a execução das despesas orçamentárias. Porém, durante o ano surgem demandas que não foram contempladas no planejamento e são atendidas quando possível.	1	2	2	3	9
4. O orçamento anual desta Universidade não supre todas as necessidades da instituição e por isso acumulam demandas emergenciais que causam execução de despesas que não estavam no planejamento anual.	0	1	3	4	9
5. A quantidade de servidores nas unidades estratégicas é insuficiente para a realização de um planejamento mais completo para evitar a necessidade de execução de despesas que não estavam no planejamento anual.	0	0	6	4	7
6. As ferramentas de planejamento orçamentário são insuficientes para interagir com as unidades estratégicas em tempo hábil e necessário para evitar a execução de despesas que não estavam no planejamento anual.	4	2	4	3	4
7. As questões políticas influenciam muito para que despesas que não estavam no planejamento anual sejam executadas.	1	5	5	5	1
Soma da incidência de maior quantidade de respostas em cada grau de concordância considerando cada afirmativa	2	1	3	1	6
Avaliação geral do grau de concordância com as afirmativas					Concordo totalmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 24 mostra que em relação à afirmativa 1, a maior concentração das respostas ficou dividida em “Discordo totalmente” (04), “Concordo” (04) e “Concordo totalmente” (04). Entretanto, dos 17 (dezesete) respondentes, 10 (Dez) “Concordam”, “Concordam muito” ou “Concordam totalmente” que a UEFS não possui critérios claros para definir que só serão executadas as despesas que estiverem no planejamento anual.

Em relação às afirmativas 2 a 5, a maioria dos respondentes “Concorda totalmente” que o que se seguem são razões que contribuem para a execução de despesas que não estavam no planejamento anual do orçamento da Universidade: o fato de a instituição ser de grande porte e de alta complexidade; o surgimento de demandas que não foram contempladas no planejamento; o acúmulo de demandas emergenciais por causa dos limites orçamentários; e a insuficiência da quantidade de servidores.

As respostas da afirmativa 6 foram semelhantes às respostas da afirmativa 1, ou seja, a maior concentração das respostas ficou dividida em “Discordo totalmente” (04), “Concordo” (04) e “Concordo totalmente” (04). Porém, 11 (Onze) “Concordam”, “Concordam muito” ou “Concordam totalmente” que as ferramentas de planejamento orçamentário são insuficientes para interagir com as unidades estratégicas em tempo hábil e necessário para evitar a execução de despesas que não estavam no planejamento anual.

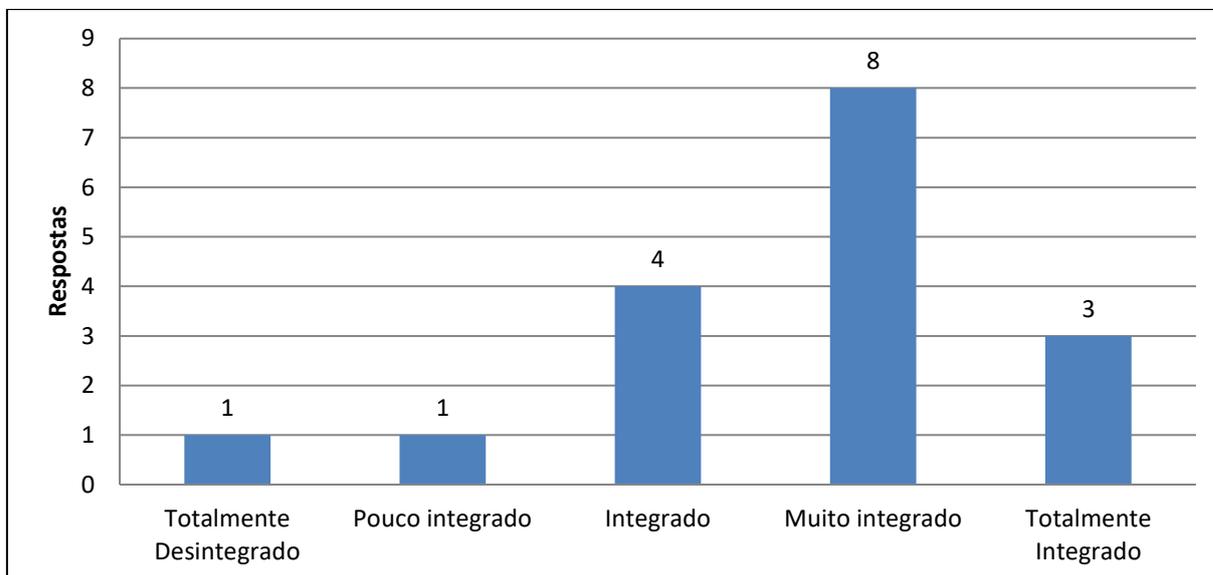
Quanto à afirmativa 7, houve uma divisão das respostas com maior concentração em “Concordo pouco” (05), “Concordo” (05) ou “Concordo muito” (05). Apesar da divisão concentrada das respostas, 11 (Onze) “Concordam”, “Concordam muito” ou “Concordam totalmente” que as questões políticas influenciam muito para que despesas que não estavam no planejamento anual sejam executadas.

O planejamento no serviço público é imprescindível para a qualidade e maximização da execução da despesa orçamentária. Desde o sistema de planejamento orçamentário, em nível de Governo, que envolvem o PPA, LDO e LOA, até o planejamento dentro das instituições públicas, esse instrumento de gestão deve ser usado pelos gestores públicos. Nesse sentido, cada gestor deve buscar fomentar a cultura de planejamento nas organizações públicas.

Na avaliação geral, a maioria “Concorda totalmente” que as afirmativas apresentadas são razões que contribuem para a execução de despesas que não estavam no planejamento anual do orçamento desta Universidade. Desta forma, a Instituição precisa promover ações que reduzam a necessidade de executar despesas que não estavam no planejamento e com isso

qualificar e maximizar a execução da despesa. A Figura 25 a seguir apresenta o nível de integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária na UEFS.

Figura 25: Nível de integração entre o planejamento e a execução da despesa na UEFS.



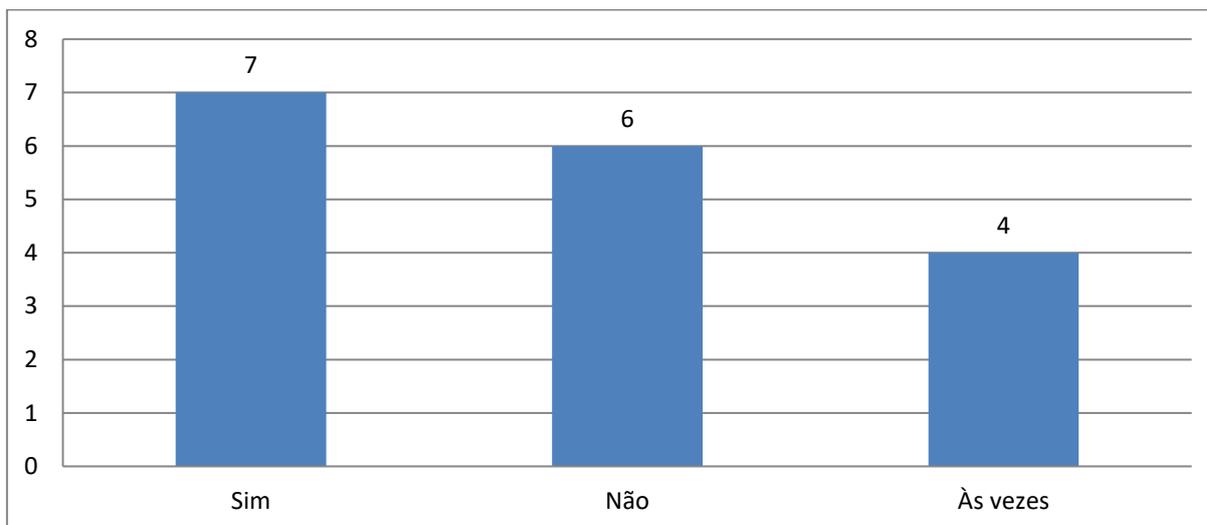
Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a Figura 25, dos 17 (Dezessete) respondentes, a maioria das respostas se concentrou em “Muito integrado” (08), “Integrado” (04) e “Totalmente integrado” (03). Já a minoria se concentrou em “Totalmente desintegrado” (01) e “Pouco integrado” (01). De modo geral, 15 (Quinze) apontaram que o nível de integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária, na UEFS, é “Integrado”, “Muito integrado” ou “Totalmente integrado” e apenas 02 (Dois) apontaram que o nível é “Totalmente desintegrado” ou “Pouco integrado”.

O resultado apresentado no Indicador de Desempenho da Integração entre o Planejamento e a Execução da Despesa contido nas Figuras 17 e 18 não confirma essa percepção da maioria dos gestores de Unidades Estratégicas mostrada na Figura 25 acima. Ou seja, foi constatada a Desintegração e Ineficiência entre Planejamento e Execução relacionada aos Grupos de Despesas em alguns períodos entre 2015 e 2018, principalmente, concernente aos Grupos de “Outras Despesas Correntes” e de “Investimentos”, sendo que o Grupo “Pessoal e Encargos Sociais” foi o que constatou mais integração.

Ressalta-se que essa integração influencia na qualidade e maximização da execução do orçamento e por isso o monitoramento do processo desde o planejamento até a execução da despesa é fundamental para aumentar a alocação de recursos na Instituição e, conseqüentemente, na entrega de serviços e políticas públicas à população.

Figura 26: Comunicação às unidades estratégicas, através do setor de orçamento da UEFS, sobre as alterações no orçamento visando adequar o que foi planejado.

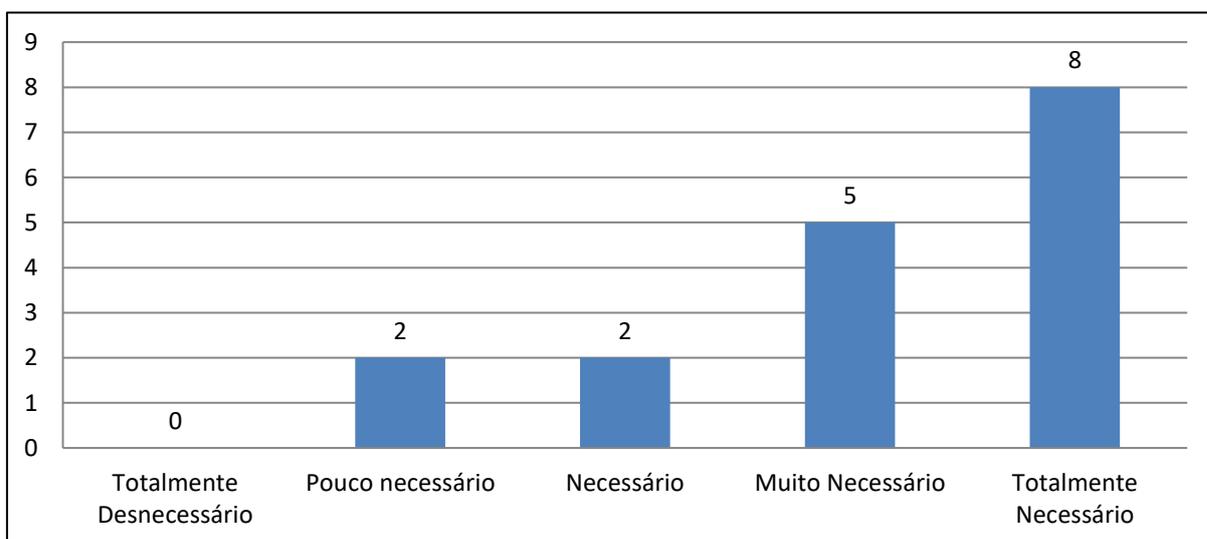


Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 26 apresenta uma distribuição relativamente equilibrada entre as respostas sobre a comunicação às unidades estratégicas acerca das alterações no orçamento visando adequar o que foi planejado. Dos 17 (Dezessete) participantes, 07 (Sete) responderam que “Sim”, 06 (Seis) “Não” e 04 (Quatro) “Às vezes”.

Isso evidencia a necessidade de melhorar a comunicação entre os responsáveis pela gestão do orçamento e os demais gestores de unidades estratégicas, já que imprevistos acontecem e que em alguns momentos de contingenciamentos e redução do orçamento é necessário rever o que foi planejado. Para tanto, a comunicação é imprescindível.

Figura 27: Avaliação da necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme apresentado na Figura 27, a maioria dos participantes da pesquisa apontou a necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS. Das 17 (Dezessete) respostas, 08 (Oito) foram “Totalmente necessário”, 05 (Cinco) “Muito necessário”, 02 (Dois) “Necessário”, 02 (Dois) “Pouco necessário” e 0 (Zero) “Totalmente desnecessário”. De modo geral, 15 (Quinze) apontaram que é “Necessário”, “Muito necessário” ou “Totalmente necessário”. O resultado da Figura 27 condiz com os resultados mostrados nas Seções 4.2 (Evolução da Receita e da Despesa de 2015 a 2018) e 4.2.1 (Indicadores de Desempenho Orçamentário), que apontaram a necessidade de aperfeiçoar a gestão do orçamento da UEFS.

Quadro 19: Sugestões dos participantes da pesquisa para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS.

Pergunta	
Em sua opinião de que forma poderia ser aperfeiçoada a gestão orçamentária desta Universidade?	
Respostas	
1	Não tenho formação na área de administração/finanças e, portanto, não tenho elementos para fazer tal sugestão.
2	O mais importante seria o efetivo repasse do orçamento aprovado. Na universidade temos um orçamento aprovado e um repasse não integral desse recurso, o que acaba comprometendo a gestão orçamentária. Outro item importante é a recomposição do quadro funcional, pois atualmente dispomos de um número inferior à demanda real, o que ocasiona também dificuldade no acompanhamento e execução de todas as ações previstas e planejadas.
3	Talvez com uma maior discussão do COP.
4	Fortalecer as ações de orçamento participativo para dar mais transparência. Descentralizar mais as decisões compartilhando com Departamentos e colegiados a decisão e execução orçamentária.
5	É sempre possível e importante aperfeiçoar práticas de gestão, no entanto, a gestão da universidade planeja e executa o orçamento institucional de maneira eficaz, eficiente e efetivo, utilizando, inclusive, práticas democráticas, a exemplo do COP (Conselho do Orçamento Participativo) que conta com representação da comunidade interna e externa. A dificuldade maior tem sido na não liberação pelo Estado dos recursos previstos em orçamento.
6	Tornando-a mais transparente e participativa, pelo menos com os membros das direções de departamento e colegiados de graduação e pós-graduação.
7	Com participação efetiva da comunidade acadêmica, maior transparência.
8	Estar ciente da complexidade e ser transparente o máximo como fim de prestar contas à sociedade no empenho da execução das ações previstas.
9	Melhorando a comunicação e divulgação sobre o orçamento.
10	Acredito que a instalação do COP já é um grande passo para melhoria da gestão orçamentária.
11	Investir recursos físicos e humanos na informatização de todos os processos e sistemas orçamentários.
12	Com planejamento estratégico para cada área de atuação, tudo interligado.
13	Devido ao pouco tempo na gestão não me considero em condições de responder a questão.
14	Estamos no caminho de uma transformação, a necessidade de aperfeiçoamento contínuo e quebra dos paradigmas da burocracia incrustados na cultura de nosso serviço público.
15	Melhoria do planejamento administrativo de compras e serviços; cumprimento do planejamento administrativo; disponibilização das informações orçamentárias por atividade aos responsáveis pelas unidades estratégicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 19 apresenta vários elementos que os participantes da pesquisa apontaram como sugestões para aperfeiçoar a gestão orçamentária da universidade pesquisada. Dos 17 (Dezessete) participantes, 15 (Quinze) deixaram algum comentário ou sugestão. Alguns participantes entendem que a instalação do Conselho de Orçamento Participativo (COP) já é um grande passo para a melhoria da gestão orçamentária, sendo que para outros, aumentar as discussões do COP seria outro avanço.

Outro ponto abordado foi sobre o fortalecimento das ações de orçamento participativo para dar mais transparência ao processo e prestar contas à sociedade, principalmente, por se tratar da complexidade do orçamento. Além disso, descentralizar as decisões compartilhando com departamentos e colegiados a decisão e execução orçamentária. Também foi sugerida a melhoria da comunicação, divulgação e disponibilização de informações relacionadas ao orçamento, por atividade, aos responsáveis pelas unidades estratégicas.

A informatização de todos os processos e sistemas orçamentários também foi sugerida pelos participantes. A tecnologia é um recurso que pode contribuir para agilidade dos processos e informações, bem como para a quebra dos paradigmas da burocracia, que foi outra sugestão apontada. Uma das questões abordadas também como sugestão é a recomposição do quadro funcional, que está abaixo da demanda real e isso dificulta o acompanhamento e execução de todas as ações previstas e planejadas.

O Quadro 19 mostra também, como sugestão, que o planejamento é uma importante ferramenta para aperfeiçoar a gestão do orçamento, a saber: o planejamento estratégico para cada área de atuação; melhoria do planejamento administrativo de compras e serviços; cumprimento do planejamento administrativo. Por outro lado, o planejamento sem os devidos recursos orçamentários para a execução se torna impossível. Nesse sentido, outro participante aponta que o mais importante é o efetivo repasse do orçamento que foi aprovado, já que o Governo não tem feito os repasses de forma integral.

Nas respostas 1 e 13 do Quadro 19, os gestores informam o seguinte: “não tenho formação na área de administração/finanças e, portanto, não tenho elementos para fazer tal sugestão” e “devido ao pouco tempo na gestão não me considero em condições de responder a questão”.

Sabe-se que quem tem que ter o domínio de informações sobre o orçamento é quem lida diretamente com a temática. Entretanto, é importante que todos os gestores que lidam indiretamente com o orçamento tenham o mínimo de conhecimento necessário para o

desenvolvimento das atividades que coordena. Haja vista que a execução orçamentária é feita por meio do conjunto de execuções administrativas que envolvem vários gestores. Ressalta-se também que a maioria dos gestores de unidades estratégicas faz parte do Conselho de Orçamento Participativo (COP), ou seja, discute sobre orçamento e decide sobre as prioridades.

Ao fazer um paralelo entre estas informações com as informações contidas na Figura 19, em que 70% dos participantes não têm formação/graduação nas áreas ou áreas afins da Administração, Contabilidade ou Economia; Figura 21, em que 24% têm apenas “até 1 ano” à frente da coordenação; e Figura 22, em que 14 (Quatorze), dos 17 (Dezessete) participantes apontaram que a necessidade de capacitação na área de atuação é “Totalmente necessário”, concluímos que existe uma necessidade da instituição promover meios de capacitação para aperfeiçoar o conhecimento desses gestores acerca do orçamento.

Tabela 25: Modelo de administração que mais se aproxima do modelo da UEFS, considerando as práticas existentes na instituição e o foco de gestão dos recursos orçamentários.

Modelos de administração	Referências	Respostas	%
Patrimonialismo: garantia de empregos para parentes e amigos, posse do que é público, não distinção do que é público e privado, excesso de autoritarismo e ausência de democracia. A administração pública não se preocupa com o resultado dos serviços públicos para a população.	Brasil (1995); Gandini (2008); Maximiano e Nohara (2017).	0	0%
Burocrático: foco em formalidade das atividades, regras, excesso de normas e procedimentos, lentidão nos processos e pouca preocupação com os resultados para a população.	Brasil (1995); Abrucio (1997); Maximiano e Nohara (2017).	2	11,8%
Gerencialismo puro: foco na produtividade, economia/eficiência da aplicação dos recursos orçamentários sem se preocupar com a qualidade e efetividade dos serviços que serão entregues à população. A administração pública visualiza as pessoas como meros contribuintes.	Brasil (1995); Abrucio (1997); Maximiano e Nohara (2017).	0	0%
Consumerismo: foco na qualidade e efetividade no serviço público. A administração pública visualiza as pessoas como cliente/consumidor de serviços públicos.	Abrucio (1997); Aragão (1997); Maximiano e Nohara (2017).	0	0%
Orientação para o Serviço Público - PSO: foco na participação da sociedade na gestão pública (Planejamento, Equidade, Audiências Públicas, Decisões democráticas), transparência e responsabilização (Accountability) nas atividades dos gestores públicos. A administração pública visualiza as pessoas como cidadãos.	Abrucio (1997); Aragão (1997); Maximiano e Nohara (2017).	11	64,7%
O modelo de administração desta Universidade e as práticas existentes possuem um pouco de características de cada modelo anteriormente apresentado.		4	23,5%
Total de respostas		17	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 25 mostra que dos 17 (Dezessete) participantes, 11 (Onze), ou seja, 64,7% apontaram que o modelo de administração que mais se aproxima do modelo de administração da UEFS é o “Orientação para o Serviço Público (PSO)”; 04 (Quatro), isto é, 23,5% sugerem que “O modelo de administração desta Universidade e as práticas existentes possuem um pouco de características de cada modelo anteriormente apresentado”; 02 (Dois), ou seja, 11,8% apontaram o modelo “Burocrático”; e nenhum participante optou pelos modelos “Patrimonialismo”, “Gerencialismo puro” ou “Consumerismo”.

É muito importante que as universidades públicas busquem cada vez mais melhorar os indicadores nas áreas de educação, indicadores sociais, de gestão, qualidade do serviço público, melhorar os resultados referentes a avaliações internas e externas, quanto à legalidade etc. Entretanto, é importante também que os gestores se atentem para o modelo de administração que a instituição utiliza, haja vista que as Instituições Públicas existem para prestarem serviços e políticas públicas à população.

O estudo de Ferreira (2003) evidenciou que a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) elaborava o orçamento de forma bastante centralizada, sendo que 97,1% dos pesquisados desejavam participar, ainda que em graus diferentes. Ainda segundo o estudo, a maioria desejava a utilização de critérios para a elaboração de orçamento. Nesse sentido, esse mesmo autor aponta alguns pontos positivos e negativos acerca dos resultados e do modelo de gestão e planejamento da UFPE:

[...] foi estudada a instituição objeto da pesquisa, demonstrando seu potencial e estrutura, com os resultados mais recentes obtidos em avaliações internas e externas. Constatam-se os excelentes resultados que a UFPE tem alcançado a nível nacional, estando entre as dez melhores Universidades do país e a primeira do Norte/Nordeste. Todavia, as avaliações externas apontam dois grandes problemas a serem enfrentados: o modelo de gestão e de planejamento. (FERREIRA, 2003, p. 150).

Muita coisa mudou entre a gestão patrimonialista no serviço público até os modelos atuais de gestão. O cidadão está cada vez mais ciente de seus direitos e deveres do Estado e por isso exige mais responsabilidade dos gestores, mais controle dos recursos e melhores prestações de serviços. O cidadão quer se fazer mais presente no processo decisório e por isso os gestores devem estar atentos aos anseios da sociedade.

Um dos modelos de gestão pública mais exigidos pelo cidadão, atualmente, é aquele no qual o cidadão está inserido no processo, tanto na fase de planejamento quanto de execução e controle dos recursos. Desta forma, as Instituições precisam proporcionar os meios

necessários de inserir o cidadão no processo de gestão orçamentária: ouvindo sugestões e críticas, prestando contas e ampliando a transparência, inserindo no processo decisório etc.

As Seções 4.4 e 4.5 a seguir apresentam um produto desenvolvido para a UEFS como fruto do resultado desta pesquisa. Nesse sentido e com base nos resultados desse trabalho, serão apresentadas sugestões para a maximização de implementação das ações do PDI (Seção 4.4) e sugestões para aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS (Seção 4.5).

4.4 CAMINHOS QUE PODEM OPORTUNIZAR A MAXIMIZAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DO PDI DA UEFS

Pensar em melhorar a estrutura de gestão do PDI e em maximizar a implementação das ações desse instrumento é pensar no desenvolvimento da instituição, visando aumentar e melhorar a qualidade de entrega de serviços e políticas públicas à população, principalmente, no âmbito do ensino, pesquisa e extensão. Com base na análise dos PDI's da UEFS 2011-2016 e 2017-2021, localizada no Quadro 9, é possível sugerir as seguintes melhorias para a estrutura e gestão do PDI, que visam atender às exigências do MEC, qualificar a estrutura do plano e com isso possibilitar a maximização de implementação das ações do PDI:

- **Principais exigências do MEC:** manter para os próximos PDI's os seguintes elementos já utilizados no PDI 2017-2021: Eixos temáticos (Principais dimensões de avaliação do SESu/MEC e SETEC/MEC); Objetivos e/ou Categorias de análise; Ações; Metas quantificadas com cronograma de implementação; Princípios de clareza, objetividade, coerência e factibilidade para demonstrar a viabilidade de seu cumprimento integral. Acrescentar os seguintes elementos que ainda não foram utilizados em PDI's anteriores: Indicadores de desempenho, que possibilitem a comparação atual com a futura após a vigência do PDI; monitoramento para cumprimento das metas.
- **Sugestão de alguns autores e universidades:** manter para os próximos PDI's a participação ampla da comunidade acadêmica na elaboração do plano como já utilizado no PDI 2017-2021. Utilizar de forma integral, já que foram utilizados parcialmente em PDI's anteriores: a divulgação/transparência do PDI e dos resultados após avaliações; elementos ou ferramentas estratégicas para que o PDI tenha valor de Planejamento Estratégico; integração entre PDI e Gestão Orçamentária para possibilitar que as ações que dependem de orçamento sejam executadas. Utilizar elementos que ainda não foram utilizados: colocar no PDI quem são os responsáveis pela gestão dos objetivos/ações/resultados do PDI; e

fazer uma integração entre PDI, Planejamento Estratégico e Plano de Gestão do Reitor, baseado na ilustração da Figura 9.

Foi apresentado na Tabela 22 o grau de concordância dos participantes acerca de afirmativas sobre contribuições para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI. Desta forma, foi feita a seguinte pergunta aos participantes: em que medida o (a) senhor (a) concorda que as afirmativas abaixo poderiam contribuir para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI? A maioria dos participantes respondeu que concorda muito ou concorda totalmente com as sugestões a seguir:

- integrar o PDI ao orçamento anual, considerando as ações que dependem de orçamento. Para tanto, sugere-se basear-se na ilustração da Figura 9;
- estabelecer critérios claros quanto ao orçamento anual para evitar a execução de despesas não planejadas e possibilitar a implementação das ações do PDI, que dependem de orçamento;
- elaborar o PDI com ações viáveis para evitar a impossibilidade de implementação dentro do prazo de vigência;
- elaborar o PDI indicando o cronograma de implementação das ações, pois isso estimularia os esforços possíveis e necessários para a implementação das ações do PDI;
- fazer gestão das ações planejadas no PDI para que haja a implementação dentro do período de vigência;
- divulgar todas as informações relacionadas ao PDI, incluindo os resultados e suas devidas avaliações, pois isso aumentaria a credibilidade e daria transparência ao processo.

Durante a pesquisa foram solicitadas aos participantes sugestões para maximizar a quantidade de implementação das ações do PDI da UEFS e foram apontadas as seguintes sugestões, conforme consta no Quadro 18:

- alguns caminhos já foram sugeridos neste mesmo formulário, como o estabelecimento de prazos para as ações e o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento. Não obstante, tal parametrização pressupõe um cenário externo minimamente regular para ser avaliado em sua dinâmica interna. Dificilmente qualquer medida de qualificação da implementação do PDI poderá ser levada a termo (internamente) se as condições conjunturais impuserem reverses ou impedimentos concretos à execução de ações e políticas planejadas.

Observações do autor dessa pesquisa acerca dessa sugestão do participante: essa sugestão do participante reforça a necessidade de no PDI da UEFS ter elementos/ferramentas estratégicos como a análise *SWOT* para realizar análises internas e externas quanto às forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Isso ajudaria a minimizar os riscos existentes que envolvem o processo orçamentário e as implementações do PDI que necessitam de orçamento (SILVA, 2015);

- a execução/implementação das ações constantes no PDI também sofre com a quantidade reduzida tanto do orçamento quanto do quadro funcional. Para maximização das ações precisamos urgentemente rever o quantitativo de professores; servidores; ampliação do número de funções tanto para servidores técnicos como para docentes; condições de trabalho como: transportes para realização das ações de ensino, pesquisa e extensão; ampliação do orçamento da universidade; dentre outras;
- através da participação coletiva da comunidade universitária;
- com melhorias diversas na estrutura organizacional a exemplo do aumento de servidores (técnicos, em especial) de forma a possibilitar melhoria geral do desempenho da gestão;
- criando e capacitando um setor que pudesse obter informações dos principais segmentos da universidade e acompanhar a implementação das ações do PDI nos respectivos segmentos;
- vontade política e inclusão de pessoas;
- acompanhamento das metas propostas por cada eixo temático e controle dos prazos estipulados e devidos ajustes para implementação das projeções pensadas;
- com mais recursos do estado;
- com uma quantidade maior de servidores voltados especificamente para acompanhar as ações;
- preparação da comunidade acadêmica quanto ao processo de elaboração e acompanhamento do PDI, através de cursos, seminários, palestras e workshops;
- com a liberação dos recursos retidos em todos estes anos;
- com investimento em sistematização do processo, coordenação e controle de resultados;
- através do acompanhamento permanente e avaliação regular do PDI.

Conforme visto nesta seção, o processo de implementação das ações do PDI é bastante complexo, pois existem vários obstáculos a serem superados pelos gestores envolvidos nessa dinâmica. Por outro lado, foi possível perceber também que existem caminhos que podem

oportunizar a maximização de implementação dessas ações. Trata-se de um trabalho coletivo que envolve várias Unidades Estratégicas em busca do desenvolvimento da instituição. Na sequência serão apresentadas algumas contribuições para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS, baseadas nos resultados desta pesquisa.

4.5 CONTRIBUIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UEFS, A PARTIR DA INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DA DESPESA

O resultado apresentado na Figura 27 mostrou que 15 (Quinze) dos 17 (Dezessete) gestores de Unidades Estratégicas respondentes desta pesquisa avaliaram que é “Necessário”, “Muito necessário” ou “Totalmente necessário” o aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária da UEFS. Isso foi confirmado pelos resultados apresentados nas Seções 4.2 (CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA NA UEFS DE 2015 A 2018) e 4.2.1 (**Indicadores de Desempenho Orçamentário na UEFS de 2015 a 2018**).

Para efeitos desse trabalho, a integração entre o planejamento e a execução da despesa consiste em estabelecer uma relação harmônica de gestão que envolve Planejamento Orçamentário x Execução/Recebimento de Receitas x Planejamento Administrativo x Execução Administrativa x Execução da Despesa.

O Planejamento Orçamentário é a fase de discussão que visa estabelecer uma previsão de receita e fixação de despesa para o exercício seguinte. A Execução/Recebimento de Receitas é a fase de captação de recursos. O Planejamento Administrativo é a fase em que as Unidades Estratégicas da Instituição, com base em valores estabelecidos na LOA e na Programação Financeira do Estado, realizam os levantamentos de demandas e definem de forma detalhada em que serão utilizados os recursos orçamentários do exercício seguinte. Já a Execução Administrativa da UEFS consiste na realização de procedimentos administrativos, dentro do exercício financeiro, como tramitação de documentos, processos licitatórios etc., para a viabilização da Execução da Despesa: Empenho, Liquidação e Pagamento.

A integração entre planejamento e execução da despesa busca pelo menos três resultados ideais no final de cada exercício: 1- o orçado atual/final é igual ao orçado inicial, ou seja, não precisou de suplementação nem de redução do orçamento; 2- a execução da despesa é 100% do valor disponibilizado no orçamento; 3- e o que foi planejado em termos de

pagamento de folha de pessoal; pagamento de serviços continuados como manutenção, limpeza e vigilância; contratação de serviços e aquisições; investimentos diversos; diárias; bolsas; capacitações, entre outros, tudo isso é 100% executado como planejado.

Em outras palavras, a integração entre planejamento orçamentário e execução da despesa consiste em um processo de gestão administrativa anual de modo em que ao final de cada exercício financeiro o resultado do quociente entre execução da despesa e planejamento orçamentário seja igual a 1.

Com base nesse contexto introdutório e nos resultados mostrados nas Tabelas, Quadros e Figuras, são apresentados a seguir os problemas macrofinanceiros apontados, o tema e a localização do problema, bem como os macros direcionamentos como sugestão para possibilitar a solução dos problemas diagnosticados.

I. Tema e Localização do Problema: Receitas Arrecadadas/Recebidas 2015-2018: Tabela 1 associada às Tabelas 12, 13, 14 e 15 referentes à Execução da Despesa por categoria econômica e grupo 2015-2018; Concessão de Cotas Mensais de 2016-2018: Tabelas 6, 7 e 8.

❖ **Problema Macro Apontado:** a UEFS apresentou dificuldades na realização/recebimento de recursos do Tesouro em 2016 e 2017 e de 2015 a 2018 em relação aos recursos de Outras Fontes. Em uma análise macroeconômica, foi possível calcular que de 2015 a 2018 o valor total de receitas não recebidas do Tesouro foi de R\$29.984.060,73, o equivalente a 2,85% do valor atual do período. Já as receitas não realizadas/recebidas de Outras Fontes de 2015 a 2018, o valor foi cerca de R\$40 milhões, ou seja, 59,65% do valor atual do período. A soma das receitas não realizadas/recebidas de todas as fontes de 2015 a 2018 foi cerca de R\$70 milhões. Esse valor é equivalente a 6,26% do valor atual do período. Dessa receita total não realizada no período analisado, 19,9% foram do Grupo de Pessoal e Encargos Sociais (Salienta-se que a UEFS não tem muita gerência dessas receitas, já que são gerenciadas diretamente pelo Governo); 57,68% foram do Grupo de Outras Despesas Correntes; e 22,42% relacionadas a Investimentos. A redução da captação de recursos especificamente de Outras Despesas Correntes e de Investimentos dificulta ainda mais a manutenção e o desenvolvimento da UEFS nos aspectos de ensino, pesquisa e extensão.

❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** capacitar os gestores responsáveis pela captação de recursos; muni-los com as devidas condições possíveis e necessárias; interagir política e tecnicamente com os executivos de órgãos de Governo responsáveis pela gestão de orçamento, durante todo o processo, ou seja, desde a concepção de planejamento

para a elaboração da LOA, durante a liberação das concessões mensais e até o fim de cada exercício. Essas interações de caráter preventivo poderão minimizar as possibilidades de reduções, anulações, falta de repasses de concessões mensais e contingenciamentos do orçamento; monitorar durante o exercício o processo de captação de recursos de modo a tomar as devidas providências técnicas e políticas frente aos órgãos de Governo; fazer gestão interna para executar o mais próximo possível de 100% de recursos para evitar que o Governo tome decisões de cancelamentos baseadas nas baixas execuções de dotações orçamentárias.

II. Tema e Localização do Problema: Créditos Adicionais 2015 a 2018: Tabelas 2, 3, 4 e 5; Execução da Despesa por Fonte de Recursos 2016-2018: Tabelas 9, 10 e 11; Execução da Despesa por Categoria Econômica e Grupo 2015-2018: Tabelas 12, 13, 14 e 15; Formação/Graduação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS: Figura 19; Necessidade de capacitação dos Gestores de Unidades Estratégicas da UEFS na área de atuação: Figura 22.

❖ **Problema Macro Apontado:** dificuldades para executar recursos do Tesouro e de Outras Fontes quando houve suplementação e/ou quando houve redução da Dotação Atual em relação à Dotação Inicial. Essas dificuldades de execução estão mais evidenciadas nos grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. Em 2016 e em 2017 a UEFS só conseguiu executar com recursos do Tesouro 95,52% e 94,1%, respectivamente, sendo que só houve suplementação de recursos do Tesouro em 2017. Já em relação aos recursos de Outras Fontes, houve suplementação de recursos de Outras Fontes de 2015 a 2018, porém, a UEFS só conseguiu executar entre 30% e 52% em cada ano do período analisado. Foi apontada também a necessidade de capacitação dos Gestores de Unidades Estratégicas.

❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** capacitar os gestores de Unidades Estratégicas com os devidos conhecimentos básicos e necessários sobre os aspectos de receitas e despesas públicas (Curso de Gestão de Orçamento Público com Enfoque na UEFS) e acerca da importância da execução do orçamento enfatizando as implicações da não execução do orçamento. Mostrar a esses gestores os dados de forma mais detalhada e mais transparente do que apresentados nos Relatórios de Atividades Anuais e na *Homepage* da UEFS; implantar um sistema de monitoramento para acompanhar o processo de execução da despesa durante todo o exercício de acordo com os recursos em que cada Unidade seja responsável; munir os gestores de Unidades Estratégicas com as devidas ferramentas de

gestão conforme cada necessidade e apoiá-los nas suas dificuldades de execução do orçamento; concentrar mais esforços e monitoramento na execução de recursos de Outras Fontes, já que a não execução é maior do que em relação aos recursos do Tesouro.

III. Tema e Localização do Problema: Despesas de Exercícios Anteriores: Tabela 16; Critérios de Avaliação para o Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores: Quadro 12; Avaliação do Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores de 2015 a 2018: Quadro 13; Indicador de Despesas de Exercícios Anteriores de 2015 a 2018: Figura 13.

❖ **Problema Macro Apontado:** comprometimento do orçamento com alto volume de Despesas de Exercícios Anteriores de 2015 a 2018, apesar da redução contínua no período.

❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** implantação de indicadores de DEA baseados nos Quadros 12 e 13 e Figura 13; estabelecer critérios claros e formais para a geração de despesas, bem como melhorar o planejamento das Unidades Estratégicas de modo em que esses gestores possam evitar ao máximo a geração de despesas por meio de DEA; Além de orientar os gestores acerca das implicações da geração de DEA.

IV. Tema e Localização do Problema: Restos a Pagar na UEFS de 2015 a 2018: Tabela 17; Restos a Pagar Processados e Não Processados na UEFS de 2015 a 2018: Tabela 18; Composição de Restos a Pagar Não Processados por Categoria e Grupo de Despesa de 2015-2018: Tabela 19; Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, por Categoria e Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS: Tabela 20; Critérios de Avaliação para os Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados, Cancelamento de RPNP e Despesas Não Executadas de 2015 a 2018 na UEFS: Quadro 14; Avaliação dos Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamento de RPNP, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS: Quadro 15; Indicadores de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS: Figura 14.

❖ **Problema Macro Apontado:** apesar de o total de inscrição de Restos a Pagar de 2015 a 2018 não ter sido muito alto, houve as seguintes consequências: cancelamento de R\$915.934,12 (Novecentos e quinze mil, novecentos e trinta e quatro reais e doze centavos) de 2015 a 2018 de Restos a Pagar Não Processados e perda desse recurso porque retornou para o Governo; possíveis retardamentos da entrega de serviços e políticas públicas à população e/ou materiais e equipamentos para reestruturar ou equipar as estruturas físicas de salas de aulas, laboratórios, salas administrativas, entre outros; impacto nos limites de Saúde

e Educação de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além de prejudicar a programação financeira do Governo.

- ❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** implantação dos seguintes Indicadores: Indicador de Restos a Pagar, Indicador de Restos a Pagar Processados e Não Processados e Indicador de Cancelamento de RPNP; fazer reunião com os gestores de contratos e de Unidades Estratégicas para orientar acerca dessas consequências; fazer gestão dos Restos a Pagar Não Processados de modo a garantir a liquidação o mais rápido possível (Até outubro do exercício seguinte) e com isso evitar possíveis cancelamentos de RPNP e perda de recursos.

V. Tema e Localização do Problema: Suprimento de Fundos (Adiantamento) de 2015 a 2018: Tabela 21.

- ❖ **Problema Macro Apontado:** apesar de os recursos de adiantamento da UEFS não serem muito altos, houve aumento contínuo de liberação desses recursos de 2015 a 2018 chegando a 177% em 2018 com relação a 2015.

- ❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** verificar se o aumento foi natural por questões de atender as necessidades da UEFS; checar as características da utilização dos recursos de Adiantamento para certificar se tais problemas não poderiam ter sido resolvidos por meio de planejamento e aquisição de materiais através de procedimentos de Dispensa ou Licitação, bem como pela execução normal da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

VI. Tema e Localização do Problema: Critérios de Avaliação para os Indicadores de Desempenho de Despesas na UEFS de 2015 a 2018: Quadro 10; Avaliação dos Indicadores de Desempenho, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS: Quadro 11; Indicadores de Desempenho Orçamentário na UEFS, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018: Figura 12.

- ❖ **Problema Macro Apontado:** deficiências apresentadas nos Indicadores de Dotação, Planejamento e de Execução referentes aos Grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos.

- ❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** implantação de Indicadores de Dotação, Planejamento, Execução, Liquidação e Pagamento como ferramentas de gestão para monitoramento da gestão orçamentária. Em relação aos resultados orçamentários deficientes apontados pelos Indicadores de Dotação, Planejamento e Execução, além das sugestões do item II, recomenda-se também melhorar o planejamento administrativo anual

das Unidades Estratégicas referentes às demandas anuais, bem como a execução administrativa (Procedimentos Administrativos necessários) dessas demandas que possam resultar na possibilidade de Execução da Despesa: Empenho, Liquidação e Pagamento. A qualidade do Planejamento Administrativo e Orçamentário vai influenciar na qualidade da Execução da Despesa.

VII. Tema e Localização do Problema: Avaliação do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas por Fonte de Recursos de 2015 a 2018 na UEFS: Quadro 16; Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Fonte de Recursos, de 2016 a 2018 na UEFS: Figura 15; Avaliação do Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Grupo, de 2015 a 2018 na UEFS: Quadro 17; Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas, por Grupo de Despesa, de 2015 a 2018 na UEFS: Figura 16.

❖ **Problema Macro Apontado:** a UEFS deixou de executar e por isso devolveu Recursos do Tesouro e de Outras Fontes de 2015 a 2018. O Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas com Fonte do Tesouro foi Eficiente em 2016 e 2018 e Ineficiente em 2017. Em relação a Recursos de Outras Fontes, o Indicador foi Ineficiente em todo o período de análise. A Devolução de Recursos teve maior impacto nos Grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. E o Indicador de Desempenho de Despesas Não Executadas referente aos Grupos de Outras Despesas e de Investimentos foi Ineficiente em todo o período analisado.

❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** implantação de Indicador de Despesas Não Executadas baseado nos Quadros 16 e 17 e Figuras 15 e 16; melhorar o planejamento das Unidades Estratégicas e com isso facilitar e possibilitar a execução; implantar sistema de monitoramento da execução do orçamento; socializar com os Gestores de Unidades Estratégicas acerca dos valores não executados nos últimos anos e a importância de executar o orçamento o mais próximo possível de 100%.

VIII. Tema e Localização do Problema: Critérios de Avaliação para os Indicadores de Desempenho de Despesas na UEFS de 2015 a 2018: Quadro 10; Indicador de Integração entre Planejamento e Execução da Despesa: Figuras 17 e 18.

❖ **Problema Macro Apontado:** desintegração entre o Planejamento e a Execução da Despesa, ou seja, há um distanciamento entre o Planejamento e a Execução da Despesa. Isso implica em menos alocação de recursos na Instituição e menos prestação de serviços e políticas públicas à população.

- ❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** implantação de Indicador de Integração entre o Planejamento e a Execução da Despesa baseado nas Figuras 17 e 18, bem como as sugestões apontadas nos macros direcionamentos dos itens II e IV.

IX. Tema e Localização do Problema: Relatórios de Atividades Anuais da UEFS dos períodos de 2015 a 2018, *Homepage* da Instituição e o Quadro 20.

- ❖ **Problema Macro Apontado:** foram analisadas as informações orçamentárias contidas na *Homepage* da UEFS e constatou-se que existem muitas informações orçamentárias, porém, não são muito padronizadas em cada período, ou seja, em um ano é divulgado no relatório ou na *homepage* e no outro não ou é divulgado parcialmente. Além disso, há poucos indicadores referentes aos resultados orçamentários. Ou seja, as informações são insuficientes para permitir a transparência ao leitor/cidadão/interessado, conforme apontado no Quadro 20 a seguir.

Quadro 20: Insuficiência de Informações Importantes que Possibilitam ao Leitor/Cidadão/Interessado Maior Clareza, Transparência e Padronização Relacionadas à Divulgação dos Resultados da Gestão Orçamentária da UEFS.

Informações orçamentárias, financeiras e contábeis importantes para o leitor/cidadão/interessado por meio de Quadros, Tabelas e interpretações analíticas de modo que permita comparações com períodos anteriores					
Descrição dos Temas	Relatório de Atividade da UEFS				Apresentado na <i>Homepage</i>
	2015	2016	2017	2018	
Receitas por fonte: previsto, atual e realizado.	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Créditos Adicionais (Suplementações) e/ou Anulações do orçamento.	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Concessão de cotas mensais contendo a programada e a recebida.	Não	Não	Não	Parcial	Parcial
Execução da despesa por fonte, categoria e grupo, contendo dotação inicial e atual, Empenho, Liquidação e Pagamento.	Sim	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.	Não	Parcial	Não	Parcial	Não
Restos a Pagar Processados e Não Processados e Cancelamentos, sendo por grupo de despesa.	Sim	Não	Não	Sim	Não
Suprimento de Fundos (Adiantamento).	Não	Não	Não	Não	Não
Indicadores de Desempenho de Receitas e Despesas.	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Não

Fonte: Dados da pesquisa.

- ❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** considerando que a equipe muda constantemente, sugere-se que seja elaborada uma simples cartilha informando quais informações deverão constar em cada relatório e o tipo de quadro ou tabela. Nessa cartilha, sugere-se conter no mínimo as informações do Quadro 20, sendo organizadas em quadros e tabelas baseados nos modelos constantes ao longo desse trabalho, pois permitem uma melhor visualização das informações que se pretendem divulgar.

X. Tema e Localização do Problema: especificamente na Avaliação da necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS: Figura 27; Sugestões dos participantes da pesquisa para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS: Quadro 19. E de modo geral, nos resultados da pesquisa apresentados nas demais Tabelas, Quadros e Figuras.

❖ **Problema Macro Apontado:** necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS identificada ao longo do trabalho.

❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** além das sugestões apontadas nos itens I ao VIII, seguem também as sugestões dos participantes da pesquisa (Quadro 19): descentralizar mais as decisões compartilhando com Departamentos e colegiados a decisão e execução orçamentária; tornando-a mais transparente e participativa, pelo menos com os membros das direções de departamento e colegiados de graduação e pós-graduação; com participação efetiva da comunidade acadêmica; estar ciente da complexidade e ser transparente o máximo como fim de prestar contas à sociedade no empenho da execução das ações previstas; melhorando a comunicação e divulgação sobre o orçamento; investir recursos físicos e humanos na informatização de todos os processos e sistemas orçamentários; com planejamento estratégico para cada área de atuação, tudo interligado; melhoria do planejamento administrativo de compras e serviços, cumprimento do planejamento administrativo, disponibilização das informações orçamentárias por atividade aos responsáveis pelas unidades estratégicas.

XI. Tema e Localização do Problema: Sugestões dos participantes da pesquisa para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS: Quadro 19; Percepção dos gestores de unidades estratégicas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão orçamentária da UEFS: Tabela 23.

❖ **Problema Macro Apontado:** conforme sugestões e a percepção dos participantes da pesquisa há pouca transparência acerca da divulgação da gestão orçamentária e da prestação de contas (*Accountability*) à sociedade. Além disso, em termos de Governança, a eficiência, eficácia e efetividade são em nível regular em relação ao Controle da Execução Orçamentária visando o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

❖ **Macro direcionamento para a possível solução:** visando aumentar a transparência e a prestação de contas (*Accountability*), facilitar a execução orçamentária pelos gestores de Unidades Estratégicas e aumentar o controle (Governança) da execução do orçamento,

sugere-se a elaboração e divulgação de um Plano de Gestão Orçamentária baseado no PGO 2018 da UFPA. Acerca da idealização desse plano, é possível ter uma visão resumida na ilustração e explicações da Figura 8 e de forma detalhada acessando à íntegra do PGO da UFPA por meio do seguinte link acessado em 28/09/2019:

<<http://www.proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/diplan/pgo/PGO-2018---FINAL.pdf>>.

4.6 RESUMO DOS RESULTADOS DA PESQUISA NA UEFS

Foi apresentado na introdução desse trabalho que a UEFS tem problemas na gestão orçamentária ocasionados por Despesas de Exercícios Anteriores – DEA; Restos a Pagar; redução, anulação e contingenciamento de recursos provocados pelo Governo; e dificuldades para executar o orçamento. Essas distorções implicam na devolução de receitas ao Governo; na redução de alocação de recursos na instituição; no retardo, na qualidade e na quantidade de entrega de serviços e políticas públicas à população, principalmente, no âmbito do ensino, pesquisa e extensão. Isso tudo foi constatado ao longo da pesquisa e evidencia a desintegração entre o planejamento e a execução da despesa na UEFS.

A fim de identificar oportunidades para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS, foram levantadas as principais características do planejamento e da evolução de receitas e despesas, bem como identificada a percepção dos gestores de unidades estratégicas acerca da gestão do orçamento. Os resultados apontaram que existe uma complexidade no caminho desde o planejamento orçamentário, em um ano, até a execução da despesa no exercício seguinte. Desta forma, foram apontados avanços alcançados para o bom andamento do processo e desafios a serem superados por meio de oportunidades identificadas na pesquisa.

Os principais avanços no âmbito do planejamento foram a implantação efetiva do Orçamento Participativo, em 2008, com execução de várias obras na instituição, e retomada dessas discussões em 2019, já que a partir da crise orçamentária de 2015 na UEFS houve uma pausa nessas discussões. Outro avanço apontado foi na estrutura e gestão do PDI 2017-2021 em relação ao anterior.

Os principais desafios no planejamento estão relacionados às discussões para selecionar prioridades dentro de demandas reprimidas a serem atendidas por orçamentos limitados. Essas dificuldades são agravadas pelas incertezas relacionadas às receitas, ou seja, é aprovado um orçamento na LOA e publicada pelo Governo uma programação financeira de repasse de cotas mensais para a UEFS. Porém, o Governo não efetiva esses repasses com valores iguais

aos da programação e essa oscilação para mais ou para menos compromete o planejamento e a execução da despesa na instituição, principalmente, quando se tratam de repasses a menor.

O PDI tem um papel importantíssimo para uma universidade pública, pois visa direcionar o desenvolvimento de todas as áreas da instituição, a fim de melhorar e aumentar a entrega de serviços e políticas públicas à população, principalmente, em relação ao ensino, pesquisa e extensão. Para tanto, os recursos orçamentários são imprescindíveis para apoiar a implementação das ações que dependem de recursos direta ou indiretamente. Nesse sentido, o PDI deve ser um dos instrumentos a serem utilizados para planejar e direcionar a execução da despesa. Entretanto, o PDI da UEFS não tem muita relação com a execução da despesa e isso evidencia uma desintegração entre planejamento e orçamento.

No âmbito do planejamento foram identificadas oportunidades de aperfeiçoamento da estrutura e gestão do PDI que pode contribuir para o aumento da implementação de ações relacionadas a esse instrumento; possibilidade de maior integração entre planejamento e orçamento, através da elaboração de um Plano de Gestão Orçamentária - PGO, que visa a um melhor direcionamento da execução da despesa, facilitar a gestão do orçamento e promover mais transparência sobre onde e como estão sendo utilizados os recursos.

Os resultados da evolução da receita e da despesa, de 2015 a 2018, apontaram que a UEFS tem dificuldades para executar o orçamento e por isso foram devolvidos recursos ao Governo no período analisado. Foi apontada também a necessidade de continuar aperfeiçoando os avanços que já houve na gestão de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA e nos Restos a Pagar de modo geral. Especificamente, sobre Restos a Pagar Não Processados e Suprimento de Fundos (Adiantamento) são necessários avançar na gestão.

Visando corrigir essas distorções, foi possível identificar contribuições para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS, promovendo uma integração entre o planejamento e a execução da despesa. Para tanto, sugere-se melhorar o planejamento e a execução administrativa de unidades estratégicas; monitorar esses processos, visando possibilitar e melhor direcionar a execução da despesa, principalmente, em relação a recursos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos, que têm mais dificuldades de execução, conforme apontam os indicadores de integração entre planejamento e orçamento (Figuras 17 e 18). O Quadro 21 a seguir visa complementar o resumo dos resultados da pesquisa.

Quadro 21: Quadro-resumo dos resultados da pesquisa na UEFS referente à Gestão do Orçamento de 2015 a 2018.

Dimensão	Variáveis analisadas	Resumo dos resultados da pesquisa
Receitas	Execução/recebimento, Etapas, Créditos Adicionais, Concessão de Cotas Mensais.	As receitas são do Estado e de Outras Fontes como Próprias, Contratos e Convênios federais, municipais, estaduais ou internacionais. Por conta das dificuldades de captação de recursos, de 2015 a 2018, a UEFS deixou de captar cerca de R\$70 milhões, sendo que desse montante 57,98% foram referentes a Outras Despesas Correntes. A UEFS tem mais dificuldade na captação de recursos de Outras Fontes do que do Tesouro. Houve suplementação e anulação de recursos no período, sendo que essas variações orçamentárias comprometem a qualidade do planejamento e da execução da despesa.
Integração entre Planejamento e Execução da Despesa	Planejamento na UEFS: PDI, Plano Estratégico, Plano de Gestão Orçamentária, Plano de Gestão do Reitor, Orçamento Participativo, Integração entre Planejamento e Orçamento.	A UEFS utiliza o planejamento dinâmico como método de planejamento, além de instrumentos como Orçamento Participativo, PDI, Plano de Aquisições e Serviços. A UEFS não tem um Plano de Gestão Orçamentária que possa direcionar melhor a execução da despesa. A estrutura do PDI 2017-2021 avançou em relação ao PDI 2011-2016; o PDI não tem muita relação com o orçamento; foram identificados caminhos que podem oportunizar a maximização de implementação das ações do PDI.
	Execução de Despesas na UEFS: Execução, Classificação por Natureza, Etapas da Despesa, Restos a Pagar Processados e Não Processados, Despesas de Exercícios Anteriores, Suprimento de Fundos, Indicadores de Desempenho Orçamentário, Percepção de gestores de unidades estratégicas.	A UEFS tem dificuldades de executar recursos do Tesouro e de Outras Fontes, principalmente, dos grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. Isso implica na devolução de recursos ao Estado, anualmente, e com isso a UEFS deixou de alocar esses recursos na instituição. Os indicadores de Dotação, Planejamento e Execução tiveram baixos índices e os de Liquidação e Pagamento foram altos. O orçamento foi comprometido com alto índice de DEA, porém, houve redução contínua de 2015 a 2018. Houve baixa inscrição de RP's, porém, há necessidade de fazer gestão dos RPNP para evitar retardos na alocação de recursos, na entrega de políticas públicas e serviços à população e possíveis cancelamentos de recursos como ocorreu no período. A liberação de Adiantamento aumentou continuamente no período, chegando a 177% em 2018 com relação a 2015. Desta forma, há necessidade de verificar se tais problemas resolvidos com Adiantamento não poderiam ter sido resolvidos por outros meios mais recomendados como dispensa ou licitação. De modo geral, essas distorções evidenciam a desintegração entre o planejamento e o orçamento. Na percepção da maioria dos gestores de unidades estratégicas existe integração entre o planejamento e o orçamento. Porém, foi constatada desintegração, principalmente, em relação aos grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos.
Percepção dos Gestores de Unidades Estratégicas sobre a gestão orçamentária da UEFS	Características dos gestores de unidades estratégicas: formação, capacitação e tempo de atuação.	A maioria dos gestores de unidades estratégicas possui alto nível de capacitação (94%) e experiência na coordenação (76%). Entretanto, a maior parte deles (70%) não tem formação em áreas que enfatizam o orçamento público como Contabilidade, Economia, Administração ou áreas afins. Isso pode dificultar a execução do orçamento caso não haja a específica capacitação.
	Integração entre Planejamento e Execução da Despesa.	A maioria dos gestores percebe a integração entre planejamento e execução da despesa como BOA no âmbito da Eficiência, Eficácia e Efetividade. Ou seja, na percepção desses gestores, essa integração possibilita a UEFS fazer mais com menos recursos (Eficiência), alcançar os objetivos orçamentários propostos (Eficácia) e satisfazer as necessidades da coletividade (Efetividade). A maioria dos respondentes concorda que as principais razões que contribuem para a execução de despesas que não estavam no planejamento são: ausência de critérios claros, a complexidade da UEFS, surgimento de demandas emergenciais, insuficiência orçamentária e de ferramentas de planejamento, além de questões políticas; 100% concordam que o PDI é importante para uma universidade pública; 70% já participaram da elaboração do PDI; 88% apontaram sugestões para aperfeiçoar a gestão do PDI.
	Governança: liderança, estratégia, controle, práticas de avaliação, direção, monitoramento da atuação da equipe de gestão, poder de implementar decisões.	A maioria dos gestores percebe que a Governança na UEFS, no âmbito da eficiência, eficácia e efetividade, tem influência REGULAR nos resultados da gestão orçamentária. Isso implica em dificuldades para fazer mais com menos recursos (Eficiência), em alcançar as metas orçamentárias (Eficácia) e em satisfazer as necessidades da coletividade através de orçamento (Efetividade).
	<i>Accountability:</i> Controle, transparência, obrigação de prestação de contas.	A percepção dos gestores sobre a <i>Accountability</i> , no âmbito da eficiência, eficácia e efetividade, apontou que a transparência da gestão orçamentária é satisfatória, porém, a prestação de contas dos resultados da gestão do orçamento precisa melhorar.
	Modelos de Administração Pública: Patrimonialismo, Burocrático, Gerencialismo Puro, Consumerismo, Orientação para o Serviço Público (PSO).	64,7% percebem que o modelo de administração da UEFS se aproxima da Orientação para o Serviço Público (PSO). Isso aponta que o modelo utilizado pela UEFS permite ao cidadão participar do planejamento, execução e controle da gestão orçamentária, já que o cidadão quer se fazer presente em todas as fases do processo, pois os recursos são financiados pela população.
	Necessidade e sugestões de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS.	88% (Gestores) apontaram a necessidade e sugestões de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS e isso foi constatado por meio de análise das características do planejamento, da evolução de receitas e despesas e dos indicadores de desempenho.
Aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária da UEFS	Integração entre Planejamento e Execução da Despesa	Os resultados apontaram caminhos que podem aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS, por meio da integração entre o planejamento e a execução da despesa, ou seja, através da relação harmônica de gestão envolvendo Planejamento Orçamentário x Execução/recebimento de Receitas x Planejamento Administrativo x Execução Administrativa x Execução da Despesa.

Fonte: elaborado pelo autor.

A pesquisa visou responder a seguinte pergunta: como a integração entre o planejamento e a execução da despesa pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) de modo a aumentar a execução da despesa, melhorar a alocação de recursos na instituição e, conseqüentemente, a entrega de políticas públicas e serviços à população? Desta forma, o Quadro 22 ilustra a resposta da pesquisa com sugestões para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS.

Quadro 22: Sugestão Resumida de Integração entre Planejamento e Execução da Despesa, Visando Ilustrar os Resultados da Pesquisa para Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária da UEFS.

	Etapas	Estágios	Objetivos	Ações
Monitoramento de planos, processos, dados e indicadores de desempenho.	Planejamento da Despesa Orçamentária	Fixação da despesa na LOA	1.Elaborar a LOA e a Programação Financeira pelo Governo; 2.Evitar orçamentos superestimados ou subestimados para não precisar de Créditos Adicionais e/ou Anulação/Cancelamento de recursos e com isso evitar que o Orçamento Atual seja diferente do Orçamento Inicial, bem como evitar DEA.	1. Elaborar o Plano de Trabalho Anual – PTA e enviar ao Governo; 2. Realizar ampla discussão técnica e política com o Governo sobre as demandas da UEFS desde o planejamento em um ano até a execução/recebimento de receitas e execução de despesas no exercício seguinte.
	Receitas	Execução e recebimento	1.Viabilizar a captação total de recursos planejados na LOA, bem como evitar DEA, entre outros, por causa de anulação de recursos pelo Governo.	1. Executar receitas próprias; interagir com o Governo quanto ao repasse integral de cotas mensais do Tesouro; e outras interações em relação a Outras Fontes de recursos; 1.1 Monitorar todos os trâmites necessários à captação de recursos, principalmente, em relação a Outras Fontes que têm mais dificuldades de captação do que do Tesouro.
	Fase Administrativa	Planejamento Administrativo	1.Direcionar a execução da despesa e evitar a devolução de recursos por falta de planejamento; 2.Utilizar o PDI como um dos instrumentos de planejamento; 3.Utilizar o Orçamento Participativo como um dos instrumentos de planejamento; 4.Melhorar a transparência e a prestação de contas e facilitar o direcionamento e o controle da execução do orçamento.	1. Planejar as demandas das ações de Finalística, Manutenção e Projetos, ou seja, serviços de prestação continuada; serviços e aquisição de bens e materiais; bolsas; diárias, etc. que farão parte das despesas anuais da UEFS, com base na LOA, na Programação Financeira e nos repasses mensais; 2. Incluir no planejamento anual as demandas das ações do PDI que dependem direta ou indiretamente de orçamento; 3. Discutir e eleger prioridades em relação a uma parte do orçamento; 4. Elaborar Plano de Gestão Orçamentária e divulgar.
		Execução Administrativa	1.Possibilitar a execução de despesas planejadas; 2.Evitar a utilização de recursos de Adiantamento com despesas que podem ser planejadas e executadas por Dispensa ou Licitação.	1. Elaborar, tramitar e monitorar processos administrativos com base no que foi planejado; 2. Viabilizar a contratação de serviços e aquisições para suprir as necessidades por dispensa e/ou licitação e possibilitar a utilização de Adiantamento, exclusivamente, com despesas ocasionais.
	Execução da Despesa	Empenho, Liquidação e Pagamento	1.Executar (Emp, Liq e Pagº) 100% do Orçamento Atual para evitar a devolução de recursos; 2.Executar a despesa conforme o planejado e evitar empenhar despesas que não estavam no planejamento inicial; 3.Evitar Restos a Pagar, principalmente, Restos a Pagar Não Processados; 4.Evitar empenho de DEA; 5.Melhorar a transparência e prestação de contas da gestão orçamentária.	1. Tramitar os processos administrativos necessários à execução da despesa, bem como monitorar as fases de Planejamento orçamentário, Execução e Recebimento de Receitas, Planejamento e Execução Administrativa e Execução da Despesa; 2. Empenhar com base em critérios preestabelecidos; 3. Gerir RP e contratos, bem como orientar os gestores de unidades estratégicas sobre as conseqüências de RP, principalmente, RPNP; 4. Gerir DEA e orientar os gestores de unidades estratégicas sobre as conseqüências de DEA; 5. Divulgar detalhadamente o planejamento, a execução e os resultados da gestão orçamentária.
Importante: acrescentam-se todas as demais sugestões apresentadas na pesquisa para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS.				
Integração entre planejamento e execução da despesa: trata-se da relação harmônica de gestão envolvendo Planejamento Orçamentário x Execução/Recebimento de Receitas x Planejamento Administrativo x Execução Administrativa x Execução da Despesa.			Objetivo final do processo	1. Aumentar a execução da despesa; 2. Melhorar a alocação de recursos na instituição; 3. Melhorar a entrega de serviços e políticas públicas à população.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A gestão de orçamento público tem sido muito desafiadora para os administradores públicos, já que as demandas da população aumentam constantemente enquanto que os recursos são reduzidos a cada ano. Em meio ao cenário de poucos recursos, o gestor deve buscar caminhos estratégicos que possam viabilizar a total execução do orçamento para maximizar a manutenção e os investimentos na instituição. Ações como a utilização de ferramentas estratégicas de gestão, evitar desperdícios de dinheiro público ou mau direcionamento dos recursos são caminhos que podem qualificar a gestão orçamentária.

A UEFS é uma universidade pública de ensino, pesquisa e extensão e está entre as melhores instituições de ensino superior do país. Entretanto, a partir de 2015 vem enfrentando problemas em relação ao orçamento tais como: contingenciamentos, redução e anulação de recursos por parte do Governo; excesso de Despesas de Exercícios Anteriores; Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados; e dificuldades para executar/receber receitas e executar as despesas. Essas evidências apontam uma desintegração entre o planejamento e a execução da despesa, sendo que isso ocasiona impactos negativos na manutenção e nos investimentos da instituição, bem como na entrega de serviços e políticas públicas à sociedade.

A pesquisa foi realizada através de um estudo de caso, de natureza exploratória e abordagem quali-quantitativa. O objetivo geral visou analisar como a integração entre o planejamento e a execução da despesa pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) de modo a aumentar a execução da despesa, melhorar a alocação de recursos na instituição e, conseqüentemente, a entrega de políticas públicas e serviços à população.

Visando alcançar os objetivos da pesquisa foram examinadas as principais características do planejamento e da evolução de receitas e despesas da UEFS, bem como a percepção dos gestores de unidades estratégicas sobre a gestão do orçamento da instituição. A intenção foi analisar o caminho desde o planejamento orçamentário, em um exercício, até a execução/recebimento de receitas e execução de despesas no ano seguinte. E através disso, identificar deficiências e oportunidades para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS como respostas para a indagação da pesquisa.

No aspecto do planejamento, os resultados desta pesquisa apontaram que a metodologia utilizada no planejamento e execução da despesa é realizada por meio de uma interação entre

a UEFS e o Governo que se inicia em um exercício no momento do planejamento e se concretiza com os repasses de cotas mensais e com a execução da despesa no exercício seguinte. Em termos de procedimentos internos, o método de planejamento utilizado pela UEFS é o planejamento dinâmico, que permite ao gestor fazer os ajustes necessários conforme cada necessidade durante o exercício. Alguns instrumentos de planejamento utilizados pela instituição são o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Orçamento Participativo, Plano de Aquisições e Serviços, além de reuniões com Departamentos e Unidades Estratégicas para definir prioridades do orçamento.

A análise dos dois últimos PDI's da UEFS apontou que a estrutura e gestão do PDI 2017-2021 avançou em relação ao anterior (2011-2016), pois atendeu um pouco mais as exigências do MEC e algumas sugestões de autores e universidades utilizadas para efeitos desse trabalho. Foram identificadas também oportunidades de aperfeiçoamento para os próximos PDI's: melhoria dos indicadores de desempenho; monitoramento; identificação dos responsáveis pela gestão dos objetivos/ações/resultados do PDI; divulgação/transparência dos resultados e avaliações; inserção de elementos ou ferramentas estratégicas para que o PDI tenha valor de planejamento estratégico; integração entre PDI, planejamento estratégico e plano de gestão do reitor; integração do PDI à gestão orçamentária.

A pesquisa mostrou que o PDI não tem muita relação com o orçamento, ou seja, apesar de ser um instrumento de planejamento que visa o desenvolvimento de todas as áreas da instituição não foram encontrados elementos suficientes na análise que pudessem evidenciar uma integração entre o que foi planejado no PDI e executado no orçamento. Essa desintegração entre o PDI e a execução do orçamento pode dificultar a implementação de ações do PDI que dependem direta e/ou indiretamente de recursos orçamentários.

Além dos avanços na estrutura e gestão do PDI, destaca-se também como avanço no âmbito do planejamento a implantação do Orçamento Participativo, que visa discutir e eleger prioridades em relação a uma parte do orçamento. Esse instrumento de planejamento é de grande relevância, pois as universidades públicas valorizam muito a gestão democrática de recursos orçamentários.

Como principais desafios e oportunidades no âmbito do planejamento estão a necessidade de melhorar a integração do PDI com o orçamento; elaborar e implantar um Plano de Gestão Orçamentária – PGO; estabelecer critérios claros para o planejamento de despesas; aproximar mais a comunidade acadêmica do conhecimento orçamentário da UEFS;

e aperfeiçoar o planejamento administrativo das unidades estratégicas, visando melhorar o direcionamento da execução administrativa e, conseqüentemente, da execução da despesa.

No âmbito das características da evolução de receitas e despesas no período de 2015 a 2018, esse trabalho apontou que a UEFS tem mais dificuldades com a realização/recebimento de receitas e execução de despesas relacionadas a recursos de Outras Fontes do que de recursos do Tesouro. E que essas dificuldades estão mais relacionadas aos grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos. Isso implica em menos alocação de recursos na instituição, na devolução de recursos e em menos entrega de serviços e políticas públicas à população.

Foram diagnosticados que o orçamento foi altamente comprometido com Despesas de Exercícios Anteriores de 2015 a 2018, apesar da redução contínua e significativa no período. Isso prejudica também todo o planejamento para atender as despesas da instituição. Quanto à inscrição em Restos a Pagar o percentual foi baixo no período analisado, porém, há uma necessidade de maior atenção à gestão de RP's Não Processados para evitar cancelamentos como aconteceu de 2015 a 2018 (Cerca de R\$915 mil), causando perda de recursos. Destaca-se que os maiores cancelamentos foram de Outras Despesas Correntes.

O estudo mostrou também que a UEFS praticamente não utiliza indicadores nem monitoramento para a gestão orçamentária. Isso dificulta a gestão de recursos porque essas ferramentas estratégicas de gestão ajudam o gestor na melhor visualização e acompanhamento do processo, bem como na tomada de decisão. O resultado da pesquisa apontou, por grupo de despesa, baixos índices nos Indicadores de Dotação, Planejamento e Execução, principalmente, em relação a Outras Despesas Correntes e Investimentos e altos índices acerca da Liquidação e Pagamento.

O Indicador de Despesas Não Executadas com Recursos de Outras Fontes foi Ineficiente de 2016 a 2018. Já com Recursos do Tesouro foi Eficiente em 2016 e 2018, porém, Ineficiente em 2017. Ressalta-se que os piores índices dos Indicadores de Despesas Não Executadas no período analisado foram relacionados a Outras Despesas Correntes e Investimentos. Ou seja, os indicadores apontaram que existem distorções que precisam ser corrigidas no caminho desde o planejamento orçamentário, em um exercício, até a execução/recebimento de receitas e execução de despesas no ano seguinte.

As dificuldades para executar recursos são as maiores distorções que precisam ser corrigidas para que a instituição possa maximizar a execução da despesa e reduzir os impactos nas áreas de finalística, manutenção e projeto.

A percepção da maioria dos gestores de Unidades Estratégicas, que participaram desta pesquisa, é em grau “Bom” acerca da Integração entre o Planejamento e a Execução da Despesa na UEFS. Entretanto, os demais resultados da pesquisa apontaram Ineficiência e Desintegração. Isso evidencia a necessidade de melhorar a divulgação de forma mais detalhada dos dados referentes à execução da despesa, bem como proporcionar capacitação. Os grupos de Outras Despesas Correntes e de Investimentos apresentaram mais Desintegração e Ineficiência de 2015 a 2018. Já o grupo de Pessoal e Encargos Sociais apresentou mais Integração e Eficiência no mesmo período de análise.

A maioria dos gestores que participaram desta pesquisa (88%) apontou a necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária da UEFS, além de deixar algumas sugestões. Essa necessidade foi constatada também nos resultados apresentados nas características da evolução de receitas e despesas na UEFS de 2015 a 2018, bem como nos indicadores de desempenho orçamentário referente ao mesmo período.

As principais dificuldades da gestão orçamentária da UEFS são os contingenciamentos, redução e anulação de dotação orçamentária por parte do Governo; burocracias legais e governamentais; dificuldades para executar a despesa por causa das deficiências de planejamento e execução administrativa; insuficiência de servidores; e falta de monitoramento desde o planejamento até a execução da despesa. Destaca-se também o conhecimento insuficiente de alguns gestores de unidades estratégicas acerca de informações teóricas sobre receitas e despesas públicas, sobre os resultados detalhados da execução da despesa e suas consequências para a manutenção e investimentos na universidade.

Os resultados da pesquisa mostraram que é possível aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS por meio da integração entre o planejamento e a execução da despesa. Ou seja, trata-se de estabelecer uma relação harmônica de gestão entre Planejamento Orçamentário x Execução/Recebimento de Receitas x Planejamento Administrativo x Execução Administrativa x Execução da Despesa, conforme ilustrado no Quadro 22. Acrescentam-se a implementação de indicadores de desempenho orçamentário e o monitoramento que são ferramentas de gestão imprescindíveis para melhorar os resultados.

Esse trabalho pode contribuir para aperfeiçoar a gestão orçamentária da UEFS por meio do diagnóstico realizado sobre o planejamento e a evolução de receitas e despesas, que pode ser utilizado como base de dados para a correção das distorções levantadas na pesquisa. Além disso, foram apontadas várias sugestões que podem também contribuir para maximizar a quantidade de implementação de ações do PDI. A correção das deficiências e a implantação das sugestões poderão contribuir para aumentar a execução da despesa, melhorar a alocação de recursos na instituição e da entrega de serviços e políticas públicas à população, principalmente, nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Essa pesquisa poderá contribuir também para outras instituições no âmbito da gestão de orçamento público, considerando as devidas especificidades de cada instituição. Ressalta-se que a literatura precisa de mais estudos detalhados nas áreas de planejamento e execução de despesas em universidades públicas, sendo que esse trabalho reforça os estudos existentes.

Como limitação desta pesquisa informa-se que os resultados apontados na evolução de receitas e despesas se referem a indicadores macroeconômicos e isso pode não refletir a real situação das unidades estratégicas.

Para futuros trabalhos na UEFS ou em outras instituições, recomendam-se avaliação da evolução de receitas e despesas, principalmente, sobre Despesas de Exercícios Anteriores e Restos a Pagar, visando constatar avanços ou retrocessos; identificação das Unidades Estratégicas da UEFS que têm mais dificuldades para executar o orçamento de sua competência e apontar o impacto proporcional que cada Unidade Estratégica causa à Instituição pela não execução do orçamento; avanços na estrutura e gestão dos futuros PDI's em relação aos anteriores.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 52 p. (Cadernos ENAP nº 10). Brasília, 1997. Disponível em: <<http://antigo.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 20/11/2019.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H. **Gestão de Finanças Públicas**, 2ª ed. Brasília: Cidade, 2008. *Apud* PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- ALVES, João Firmino Soares Abreu. **A importância do planejamento estratégico nas universidades públicas brasileiras**. IV COLBEDUCA e II CIEE 24 e 25 de Janeiro de 2018, Braga e Paredes de Coura, Portugal. UDESC-Universidade do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.revistas.udesc.br/index.php/colbeduca/article/view/12980/8308>>. Acesso em: 20/07/2019.
- ANDRADE, Ailson de Menezes. **Planejamento e Gestão Orçamentária Participativa: Uma Análise da Percepção da Comunidade Acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco**. Salvador: UFBA, 2015. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/planejamento-gestao-orcamentaria-participativa-analise-percepcao-comunidade-academica-0>>. Acesso em: 14/10/2019.
- ANTUNES, Maciel Carlos. **Informações sobre desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América**. Revista do Serviço Público. Brasília, 70 (2) 219-238 abr/jun 2018. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/2919/2286>>. Acesso em: 18/10/2019.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Revista do Serviço Público. Ano 48, número 3, Set-Dez 1997. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>>. Acesso em 26/11/2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO – ABOP. **Informativo ABOP nº 60, 2002**. Disponibilizado pela ABOP em 10/10/2019 através de solicitação via e-mail: <abop@abop.org.br>.
- BAHIA. **Decreto Estadual nº 18.716 de 21 de novembro de 2018**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-18716-de-21-de-novembro-de-2018>>. Acesso em: 28/12/2019.
- BAHIA. **Lei Estadual nº 9.433 de 01 de março de 2005**. Disponível em: <<https://comprasnet.ba.gov.br/legislacao-licitacao>>. Acesso em 26/03/2019.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Manual de Encerramento de Exercício Financeiro 2019**. 11ª edição (Versão 3). Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/default/manual_encerramento_2019_v3.pdf>. Acesso em: 28/12/2019.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. **Manual de Introdução aos Conceitos Orçamentários do Estado da Bahia**. 6ª edição. Versão 1.4, 2012. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/proreitorias/asplan/wp-content/uploads/Manual-de-Introducao-aos-Conceitos-Orcamentarios-Governo-do-Estado.pdf>>. Acesso em: 10/09/2019.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. Superintendência de Orçamento Público. **Manual de Orçamento Público**. Salvador. SEPLAN/SPO, 2017, 218p. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=36>>. Acesso em 17/02/2019.

BARROS, Laura Correa de. **Restos a Pagar, Despesas de Exercícios Anteriores e Fiscalização do Cumprimento do Percentual Mínimo de Aplicação de Recursos Públicos no Ensino e na Saúde**. Revista do tribunal de contas DO ESTADO de minas gerais - janeiro | fevereiro | março 2010 | v. 74 — n. 1 — ano XXVIII. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/872.pdf>>. Acesso em: 16/12/2019.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

BERMUDES, Wanderson Lyrio, *et al.* **Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações**. Campos dos Goytacazes, RJ: Vértices, v.18, n.2, p. 7-20, maio/ago, 2016. Disponível em: <<http://www.bibliotekevvirtual.org/revistas/ESSENTIA/VERTICE/v18n02/v18n02a01.pdf>>. Acesso em: 22/10/2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 24/07/2019.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 12/07/2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94**. – Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2011. 578 p.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 21/03/2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 25/11/2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 24/03/2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.861 de 14 de abril de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em 24/07/2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional 2007**. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/Form_PDI.htm>. Acesso em 14/11/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 664 de 30 de novembro de 2010. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. 3ª edição – Parte VI. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/669463/CPU_Parte+III+-+PCE/92de1160-815d-4760-b9cd-905f9ab14453>. Acesso em: 18/11/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 6ª edição. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em 17/02/2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017. 166 p. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/aceso_publico:mto_atual.pdf>. Acesso em: 15/02/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Manual de Receita Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Portaria Conjunta STN/SOF nº 3 de 2008 – 1. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008, 330 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 21/03/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Manual de Despesa Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Portaria Conjunta STN/SOF nº 3 de 2008 – 1. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008, 120 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 21/03/2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao>>. Acesso em: 16/03/2019.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 15/07/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. revista atualizada e ampliada – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>>. Acesso em: 25/03/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança/Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 28 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/home/>>. Acesso em: 20/11/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 80 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/home/>>. Acesso em: 20/11/2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4ª Edição. São Paulo: Makron Books, 1993.

COELHO, Gabriel Nilson; SANTANA, Guilherme Martins; FEY, Vladimir Arthur; SANTOS, Edicreia Andrade dos. XVIII USP International Conference in Accounting. **Gestão de Restos a Pagar: Estudo de caso dos Resultados Alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016**. USP: São Paulo, 25 a 27 de julho de 2018. Disponível em: <<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2738>>. Acesso em: 20/10/2019.

COLEN, Samuel Pinto. **A gestão Pública da Anatel: uma análise sob o enfoque do *public servisse orientation***. Lavras: UFLA, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/handle/1/12022>>. Acesso em: 10/11/2019;

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56 – São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>>. Acesso em: 20/12/2019.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. 1. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

DOMINGUES, João Luiz. **O Impacto dos Restos a Pagar Não Processados na Programação Orçamentária, Financeira e na Gestão Administrativa do Ministério da Justiça**. TCU: Brasília-DF, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-impacto-dos-restos-a-pagar-nao-processados-na-programacao-orcamentaria-financeira-e-na-gestao-administrativa-do-ministerio-da-justica.htm>>. Acesso em: 15/12/2019.

DRUCKER, Peter Ferd. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira Thonson Learning, 2002.

FARIA, Luciana Jakques. **Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo/SP – 19 a

23 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pdf>>. Acesso em: 17/07/2019.

FERREIRA, Joaquim Osório Liberalquino. **Orçamento Participativo: Uma Proposta de Modelo para a UFPE – Universidade Federal de Pernambuco**. Recife: UFPE, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7887>>. Acesso em: 15/09/2019.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/ISF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em 29/11/2018.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. **Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado pela AMPAE. RBPAAE, v. 24, n. 2, p. 197-213, mai/ago. Porto Alegre - RS: UFRGS, 2008. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19250/11173>>. Acesso em: 27/11/2019.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.urca.br/itec/images/pdfs/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 17/01/2019.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **O Orçamento Público como Instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI): Um Estudo Multicaso nas Instituições de Ensino Superior Públicas Federais do Estado do Paraná**. Curitiba: UTFPR, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1167>>. Acesso em: 15/10/2019.

HORA, Edna da Silva. **Integração da Execução Orçamentária com o Planejamento Institucional e sua Influência nos Resultados da Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA)**. Cruz das Almas: UFRB: 2017. Disponível em: <<https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/14-2017>>. Acesso em: 20/08/2019.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE BRASÍLIA – IFB. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Brasília – DF: IFB, 2019. Disponível em: <https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3933/Plano_de_Developolvimento_Institucional_2014_2018_IFB.pdf>. Acesso em: 24/07/2019.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial/Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 7ª ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. 1ª edição – São Paulo: Atlas, 2017.

MORAIS, Sonia Maria Lopes de. **A Prática do Orçamento Participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro: um estudo avaliativo**. Fundação Cesgranrio: Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=203316>. Acesso em: 15/09/2019.

NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolin; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista & Rev., v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em:

<<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 28/01/2020.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: ed. Senac, 2001. Disponível em:<<http://gege.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POSGRADUACAO/MARCO%20AURELIO%20NOGUEIRA/EM%20DEFESA%20DA%20POLITICA.pdf>>. Acesso em: 20/11/2018.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento Governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Reforma do Estado e administração pública gerencial/Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINHO, Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RJ: Revista de Administração Pública, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 20/11/2018;

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em 29/11/2018.

ROCHA, Aline Lima; FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes. **A Eficiência no Governo Federal: O cancelamento das despesas inscritas em restos a pagar não processados de 2002 a 2013**. Congresso de Contabilidade 2015. Santa Catarina: UFSC, 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/20_16.pdf>. Acesso em: 27/12/2019.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967. *Apud* GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <http://www.urca.br/itec/images/pdfs/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 17/01/2019.

SILVA, Everton Pinto da. **Processo de Planejamento Estratégico em Universidades: um modelo para IFES**. Porto Alegre/RS: UFRS, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/127807>>. Acesso em: 30/10/2019.

SNELL, Batemann. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA – UEFS (2015). **Nota Pública: a Uefs não pode parar**. Disponível em: <<http://www.uefs.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=32>>. Acesso em: 14/11/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA – UEFS (2016a). **Nota do CONSU da UEFS em defesa do orçamento**. Disponível em: <<http://www.uefs.br/2016/05/284/NOTA-DO-CONSU-DA-UEFS-EM-DEFESA-DO-ORCAMENTO.html>>. Acesso em: 14/11/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS. **Relatório Anual de Atividades 2015**. Feira de Santana: UEFS, 2016b. Disponível em: <http://www.asplan.uefs.br/arquivos/File/RELATORIO_DE_ATIVIDADES/Relatorio_Anual_de_Atividades_2015.pdf>. Acesso em: 21/12/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS. **Relatório Anual de Atividades 2016**. Feira de Santana: UEFS, 2017a. Disponível em: <http://www.asplan.uefs.br/arquivos/File/RELATORIO_DE_ATIVIDADES/Relatorio_Anual_de_Atividades_2016.pdf>. Acesso em: 21/12/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS. **Relatório Anual de Atividades 2017**. Feira de Santana: UEFS, 2018. Disponível em: <http://www.asplan.uefs.br/arquivos/File/RELATORIO_DE_ATIVIDADES/Relatorio_Anual_de_Atividades_2017.pdf>. Acesso em: 21/12/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA – UEFS. **Relatório Anual de Atividades 2018**. Feira de Santana: UEFS, 2019a. Disponível em: <<http://www.asplan.uefs.br/arquivos/File/TRANSPARENCIA/2018.pdf>>. Acesso em: 21/12/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA – UEFS. **Na Homepage da UEFS (2019b) são apresentadas informações acerca da história da Instituição**. Disponível em: <<http://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=12>>. Acesso em: 17/12/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2011-2016**. Feira de Santana: UEFS, 2013, 139 p.: il. Disponível em: <http://www.pdi.uefs.br/arquivos/File/PDI_UEFS_2011_2016.pdf>. Acesso em: 20/08/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS. Assessoria Técnica de Desenvolvimento Organizacional. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2017-2021**. Feira de Santana: UEFS, 2019c, 188 p.: il. Disponível em: <http://www.pdi.uefs.br/arquivos/File/PDI_UEFS_2017_2021__1.pdf>. Acesso em: 20/08/2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA – UEFS (2017b). **Na Homepage da UEFS são apresentados dados referentes à Execução Orçamentária 2017/Concessão total.** Disponível em:

<<http://www.asplan.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=8>>. Acesso em: 21/12/2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025 da UFPA.** Belém: UFPA, 2016. Disponível em:

<https://portal.ufpa.br/images/docs/PDI_2016-2025.pdf>. Acesso em: 28/09/2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. **Plano de Gestão Orçamentária (PGO) – Exercício 2018 – Versão: LOA.** Belém: UFPA, 2018. Disponível em:

<<http://www.proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/diplan/pgo/PGO-2018---FINAL.pdf>>. Acesso em: 28/09/2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM. **Plano de Gestão da UFSM-2010-2013.** Santa Maria-RS: UFSM, 2010. Disponível em:

<http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/COPLAI/Plano_de_Gestao2010-2013%20.pdf>. Acesso em: 17/08/2019.

VIEIRA, Flávio Vinício Barbosa. **Orçamento Público: Despesas de Exercícios Anteriores na Justiça Federal da 2ª Região.** UCAM: Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:

<https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/50290.pdf>. Acesso em: 15/12/2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário aplicado a Gestores de Unidades Estratégicas.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

TEMA DA PESQUISA: GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Observações:

1. Para as questões relacionadas à Eficiência, Eficácia e Efetividade, favor considerar as definições de CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle. 1 ed. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 33:

Eficiência: pode ser medida pelo resultado obtido entre o volume de bens e serviços produzidos e o volume de recursos consumidos, para alcançar a economia de recursos na consecução dos objetivos, obtendo o melhor desempenho na operacionalização das ações. É a capacidade que tem o gestor público de aplicar recursos de forma otimizada.

Eficácia: ocorre quando os objetivos preestabelecidos são atingidos. Pode ser medida pelo grau de cumprimento dos objetivos fixados nos programas de ação, comparando-se resultados obtidos com os previstos, ou seja, quanto mais próximos os gestores estiverem dos resultados esperados, mais eficaz terá sido a sua gestão. É a capacidade que tem o gestor público de atingir metas de forma otimizada.

Efetividade: mede o impacto final da atuação governamental em termos de eficiência e eficácia na utilização dos recursos, determinando o cumprimento das finalidades do governo e justificando sua existência. É a capacidade que tem o gestor público de satisfazer as necessidades da coletividade, num determinado momento.

2. Algumas questões serão baseadas na Escala de Likert, que “é constituída por cinco itens que variam da total discordância até a total concordância sobre determinada afirmação”. (BERMUDES et al., 2016, p. 7).

1. Formação/Graduação:

- Administração
- Economia
- Contabilidade
- Áreas afins da Administração, Economia ou Contabilidade.
- Outros

1.1 Pós-Graduação:

- Graduação
-

6. Em que medida o (a) senhor (a) concorda que as afirmativas a seguir são razões que contribuem para a execução de despesas que não estavam no planejamento anual do orçamento desta Universidade? 6.1 Afirmativa: esta Universidade não possui critérios claros para definir que só serão executadas as despesas que estiverem no planejamento anual.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente Concordo totalmente

- 6.2 Esta Universidade é uma instituição de grande porte e de alta complexidade e por isso é inevitável o surgimento de necessidades emergenciais que levam a execução de despesas não planejadas.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente Concordo totalmente

- 6.3 Esta Universidade realiza o planejamento anual junto com a comunidade acadêmica para a execução das despesas orçamentárias. Porém, durante o ano surgem demandas que não foram contempladas no planejamento e são atendidas quando possível.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente Concordo totalmente

- 6.4 O orçamento anual desta Universidade não supre todas as necessidades da instituição e por isso acumulam demandas emergenciais que causam execução de despesas que não estavam no planejamento anual.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente Concordo totalmente

- 6.5 A quantidade de servidores nas unidades estratégicas é insuficiente para a realização de um planejamento mais completo para evitar a necessidade de execução de despesas que não estavam no planejamento anual.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente Concordo totalmente

- 6.6 As ferramentas de planejamento orçamentário são insuficientes para interagir com as unidades estratégicas em tempo hábil e necessário para evitar a execução de despesas que não estavam no planejamento anual.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

6.7 As questões políticas influenciam muito para que despesas que não estavam no planejamento anual sejam executadas.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

7. Como avalia o nível de integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária nesta Universidade?

1 2 3 4 5

Totalmente desintegrado

Totalmente integrado

8. As alterações no orçamento são comunicadas às unidades estratégicas visando adequar o que foi planejado?

- Sim
 Não
 Às vezes

9. Como avalia a metodologia de planejamento anual para a execução da despesa orçamentária desta Universidade?

1 2 3 4 5

Ineficiente

Eficiente

1 2 3 4 5

Ineficaz

Eficaz

1 2 3 4 5

Não efetivo

Efetivo

10. Como avalia a gestão orçamentária desta Universidade?

1 2 3 4 5

Ineficiente

Eficiente

1 2 3 4 5

Ineficaz

Eficaz

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Não efetiva						Efetiva

11. Como avalia a necessidade de aperfeiçoamento da gestão orçamentária desta Universidade?

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Totalmente desnecessário						Totalmente necessário

12. Na opinião do (a) senhor (a), qual a importância do PDI para uma Universidade Pública?

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Pouco importante						Muito importante

13. O (a) Senhor (a) já participou do processo de elaboração do PDI desta Universidade?

- Sim
- Não

14. Como o (a) Sr. (a) avalia a divulgação do resultado da implementação das ações do PDI nesta Universidade?

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Ineficiente						Eficiente

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Ineficaz						Eficaz

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Não efetivo						Efetivo

15. Em que medida o (a) senhor (a) concorda que as afirmativas abaixo poderiam contribuir para a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI? 15.1 Afirmativa: integrar o PDI ao orçamento anual, considerando as ações que dependem de orçamento.

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					
Discordo totalmente						Concordo totalmente

15.2 Estabelecer critérios claros quanto ao orçamento anual para evitar a execução de despesas não planejadas e possibilitar a implementação das ações do PDI, que dependem de orçamento.

	1	2	3	4	5	
	<input type="radio"/>					

Discordo totalmente

Concordo totalmente

15.3 Elaborar o PDI com ações viáveis para evitar a impossibilidade de implementação dentro do prazo de vigência.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

15.4 Elaborar o PDI indicando o cronograma de implementação das ações, pois isso estimularia os esforços possíveis e necessários para a implementação das ações do PDI.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

15.5 Fazer gestão das ações planejadas no PDI para que haja a implementação dentro do período de vigência.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

15.6 Divulgar todas as informações relacionadas ao PDI, incluindo os resultados e suas devidas avaliações, pois isso aumentaria a credibilidade e daria transparência ao processo.

1 2 3 4 5

Discordo totalmente

Concordo totalmente

16. Como avalia o exercício de liderança na gestão orçamentária desta Universidade?

1 2 3 4 5

Ineficiente

Eficiente

1 2 3 4 5

Ineficaz

Eficaz

1 2 3 4 5

Não efetivo

Efetivo

17. Como avalia as estratégias utilizadas na gestão orçamentária desta Universidade?

	1	2	3	4	5	
Ineficiente	<input type="radio"/>	Eficiente				
	1	2	3	4	5	
Ineficaz	<input type="radio"/>	Eficaz				
	1	2	3	4	5	
Não efetivo	<input type="radio"/>	Efetivo				

18. Considerando o Controle da Execução Orçamentária, como avalia o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços?

	1	2	3	4	5	
Ineficiente	<input type="radio"/>	Eficiente				
	1	2	3	4	5	
Ineficaz	<input type="radio"/>	Eficaz				
	1	2	3	4	5	
Não efetivo	<input type="radio"/>	Efetivo				

19. Como avalia o controle da utilização dos recursos orçamentários desta Universidade?

	1	2	3	4	5	
Ineficiente	<input type="radio"/>	Eficiente				
	1	2	3	4	5	
Ineficaz	<input type="radio"/>	Eficaz				
	1	2	3	4	5	
Não efetivo	<input type="radio"/>	Efetivo				

20. Como avalia a prestação de contas (Accountability) da aplicação dos recursos orçamentários desta Universidade, tanto em relação aos órgãos de controle quanto à sociedade?

	1	2	3	4	5	
Ineficiente	<input type="radio"/>	Eficiente				
	1	2	3	4	5	
Ineficaz	<input type="radio"/>	Eficaz				
	1	2	3	4	5	
Não efetivo	<input type="radio"/>	Efetivo				

21. Como avalia os procedimentos utilizados nesta Universidade visando o cumprimento do princípio da transparência e responsabilização da Lei de Responsabilidade Fiscal?

	1	2	3	4	5	
Ineficiente	<input type="radio"/>	Eficiente				
	1	2	3	4	5	
Ineficaz	<input type="radio"/>	Eficaz				
	1	2	3	4	5	
Não efetivo	<input type="radio"/>	Efetivo				

22. Na sua opinião, considerando as práticas existentes nesta Universidade e o foco de gestão dos recursos orçamentários, as principais características que mais se aproximam do modelo de administração desta instituição são:

- Patrimonialismo: garantia de empregos para parentes e amigos, posse do que é público, não distinção do que é público e privado, excesso de autoritarismo e ausência de democracia. A administração pública não se preocupa com o resultado dos serviços públicos para a população.
- Burocrático: foco em formalidade das atividades, regras, excesso de normas e procedimentos, lentidão nos processos e pouca preocupação com os resultados para a população.
- Gerencialismo puro: foco na produtividade, economia/eficiência da aplicação dos recursos orçamentários sem se preocupar com a qualidade e efetividade dos serviços que serão entregues à população. A administração pública visualiza as pessoas como meros contribuintes.
- Consumerismo: foco na qualidade e efetividade no serviço público. A administração pública visualiza as pessoas como cliente/consumidor de serviços públicos.
- Orientação para o Serviço Público - PSO: foco na participação da sociedade na gestão pública (Planejamento, Equidade, Audiências Públicas, Decisões democráticas), transparência e responsabilização (Accountability) nas atividades dos gestores públicos. A administração pública visualiza as pessoas como cidadãos.

O modelo de administração desta Universidade e as práticas existentes possuem um pouco de características de cada modelo anteriormente apresentado.

23. Em sua opinião de que forma poderia ser aperfeiçoada a gestão orçamentária desta Universidade?

24. Em sua opinião de que forma poderia ser maximizada a quantidade de implementação das ações do PDI desta Universidade?

Obrigado pelas respostas!

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista para a Unidade Estratégica 1.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

TEMA DA PESQUISA: GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

1. Qual o papel dessa Unidade Estratégica em relação ao orçamento desta Universidade?
2. A Universidade costuma solicitar ao governo suplementação orçamentária durante o exercício? Se sim, e o governo costuma liberar?
3. Na avaliação do (a) Sr. (a), qual seria o valor minimamente ideal do orçamento anual para que a Universidade pudesse custear as despesas, considerando possibilidades reais do governo?
4. Quais os principais avanços e desafios da gestão orçamentária desta Universidade?
5. O Campus apresenta dificuldades na elaboração da proposta orçamentária?
6. Na sua avaliação, existe integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária nesta Universidade? Se sim, de que forma está integrado?
7. Qual o papel da Reitoria em relação à elaboração e implementação do PDI desta Universidade?
8. Na avaliação do (a) Sr. (a), quais as principais dificuldades para a implementação das ações do PDI nesta Universidade?
9. Na sua avaliação, quais seriam os caminhos que poderiam oportunizar a maximização da quantidade de implementação das ações do PDI?

Obrigado pelas respostas!

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista para a Unidade Estratégica 2.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

TEMA DA PESQUISA: GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

1. Qual a metodologia utilizada para a elaboração da proposta orçamentária anual? E como é planejada a execução da despesa orçamentária?
2. Quais as ferramentas de gestão do orçamento da UEFS? Possui indicadores de desempenho do orçamento?
3. Quais os critérios para a geração de uma despesa orçamentária nesta universidade?
4. Quais os principais **avanços** e **desafios** da gestão orçamentária desta universidade?
5. Qual o fluxo do processo para a execução da despesa orçamentária desta universidade? Esse fluxo é monitorado?
6. Qual a quantidade de **empenhos** realizados e cancelados no período de 2015-2018 e quais as principais razões dos cancelamentos?
7. Quais os valores inscritos em RESTOS A PAGAR para os exercícios de 2015-2018, considerando RP's Processados e não Processados?
8. Quais as principais razões para a inscrição em RESTOS A PAGAR, quais os impactos e o que é feito para evitar os RP's?
9. Quais os valores pagos nos exercícios de 2015-2018 relacionados a DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES, quais os impactos e o que é feito para evitar as DEA?
10. Os últimos dois PDI's desta universidade têm as seguintes vigências: 2011-2015 e 2017-2021. Por que o ano de 2016 não foi contemplado?
11. O PDI 2011-2015 não foi elaborado com cronograma de implementação e as ações não estão muito claras. Como é feita essa gestão para que o PDI seja executado?
12. As ações do PDI que não são executadas em um ano são replanejadas para o ano seguinte?
13. Quais as principais dificuldades para a implementação das ações do PDI nesta universidade, tanto as que dependem de orçamento quanto as que não dependem?
14. Na gestão 2015-2018, foram implementadas ações dos PDI's 2011-2015 e 2017-2021, considerando ações que dependem de orçamento? Se sim, quantas e quais?
15. Quais os avanços e desafios do Orçamento Participativo nessa universidade?

Obrigado pelas respostas!

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista para a Unidade Estratégica 3.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

TEMA DA PESQUISA: GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

1. Qual o papel e a importância desta Unidade Estratégica em relação ao orçamento desta Universidade?
2. Qual o papel desta Unidade Estratégica em relação à contratação de serviços e aquisição de bens e materiais?
3. Quais os critérios para solicitar a contratação de Serviços e Aquisição de Bens e materiais?
4. Esta Unidade Estratégica monitora o fluxo do processo para a Contratação de Serviços e Aquisição de Bens e Materiais, desde o pedido pelos setores até a entrega? Se sim, de que forma?
5. Esta Unidade Estratégica monitora o fluxo do processo para a Contratação de Serviços e Aquisição de Bens e Materiais, desde o pedido pelos setores até a entrega? Se sim, de que forma?
6. O que é feito para evitar a Contratação de Serviços e Aquisição de Bens e Materiais que não estavam no planejamento anual?
7. Quais os principais avanços e desafios da gestão dos processos para a Contratação de Serviços e Aquisição de Bens e Materiais?

Obrigado pelas respostas!

APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista para a Unidade Estratégica 4.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL

TEMA DA PESQUISA: GESTÃO DE ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise sobre a integração entre o planejamento e a execução da despesa orçamentária na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

1. Qual o papel desta unidade estratégica em relação ao orçamento desta universidade?
2. Esta unidade estratégica possui indicadores de desempenho da Execução da Despesa em relação às etapas de Liquidação e Pagamento? Se sim, quais?
3. Quais os principais avanços e desafios da Execução da Despesa Orçamentária, nas etapas de LIQUIDAÇÃO e PAGAMENTO?
4. Esta unidade estratégica participa do planejamento orçamentário anual desta universidade?
5. Na sua avaliação, quais as principais dificuldades para executar as etapas de LIQUIDAÇÃO e PAGAMENTO? Existe algum processo específico relacionado a Aquisições de Bens e Materiais, Serviços, Diárias, Passagens, Bolsas, Folha de Pagamento, etc., que tem mais dificuldade para executar a LIQUIDAÇÃO e PAGAMENTO?
6. Quais os valores inscritos em RESTOS A PAGAR para os exercícios de 2015-2018, considerando RP's Processados e não Processados?
7. Quais as principais razões para a inscrição em RESTOS A PAGAR nesta universidade? E o que é feito para evitar o comprometimento do exercício seguinte com RP?
8. Quais os valores pagos em DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES relacionados aos exercícios de 2015-2018?

Obrigado pelas respostas!