



RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

Escala Psicométrica para Avaliação do Modelo Organizacional de Tomada de Decisões sobre os Gastos Discricionários de um Instituto Federal de Educação



AGOSTO DE 2021

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

Maicon Goulart Morales

DISCENTE DO MESTRADO PROFISSIONAL DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Doutor Jose Alexandre Magrini Pigatto

DOCENTE DO MESTRADO PROFISSIONAL DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

Este relatório é um produto técnico-científico resultante da dissertação de mestrado do programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações Públicas, elaborado sob a orientação do professor Jose Alexandre Magrini Pigatto. O relatório é fruto da análise do modelo de tomada de decisão orçamentária de um Instituto Federal de Educação e culminou na construção de uma escala psicométrica. A validação e aplicação da referida escala revelou que o modelo prevalente de tomada de decisão no Instituto resulta em planos de ação que não se concretizam e gastos realizados de maneira apressada. A escala é portanto, uma importante ferramenta para a melhoria dos processos internos de decisão orçamentária. A pesquisa completa pode ser acessada em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/23231>>.

Impacto

A pesquisa que gerou a escala proposta revela um impacto substancial no ambiente orçamentário de instituições de ensino, particularmente em Institutos Federais de Educação. As deficiências no modelo de tomada de decisão orçamentária descobertas por meio da escala psicométrica oferecem uma avaliação crítica das práticas atuais. O impacto desse diagnóstico é significativo, uma vez que destaca lacunas que podem levar a um uso ineficiente dos recursos e ao não cumprimento eficaz dos planos de ação. A identificação clara dos problemas proporciona uma base sólida para reformas estratégicas e a implementação de práticas mais eficazes de gestão orçamentária, contribuindo assim para a melhoria geral da eficiência e eficácia das organizações públicas de ensino.

Aplicabilidade

A escala psicométrica proposta tem uma aplicabilidade direta no contexto das instituições públicas de ensino, especificamente em institutos federais de educação. Ao fornecer uma estrutura abrangente para avaliar os processos de tomada de decisão orçamentária, ela permite uma análise precisa das práticas existentes. Sua aplicabilidade prática é evidente no diagnóstico de questões-chave relacionadas à falta de transparência, centralização de decisões e ausência de critérios bem definidos, oferecendo assim uma ferramenta valiosa para a identificação de lacunas e a implementação de estratégias de aprimoramento de gestão orçamentária.

Aderência

A escala psicométrica desenvolvida demonstra uma forte aderência à linha de pesquisa "Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública". Ao analisar os processos de tomada de decisão orçamentária em instituições de ensino, a escala oferece um instrumento para avaliar e controlar as práticas de gestão orçamentária. As questões relacionadas à falta de transparência, centralização de decisões e ausência de critérios bem definidos da escala

contribui para a identificação de áreas problemáticas que requerem intervenção e aprimoramento.

Inovação

A escala psicométrica se destaca como uma contribuição inovadora no campo da gestão orçamentária de instituições públicas de ensino. Ela combina uma abordagem metodológica mista com o desenvolvimento de uma escala de avaliação que aborda tanto a proteção ao crédito orçamentário quanto a participação. A aplicação da escala oferece uma ferramenta inovadora para identificar e diagnosticar os desafios enfrentados pelas instituições de ensino. Sua abordagem integrada e foco na identificação de lacunas no processo de tomada de decisão orçamentária demonstra um compromisso com a inovação no campo da gestão pública.

Complexidade

A complexidade da escala psicométrica reside na sua capacidade de abordar diferentes dimensões dos processos de tomada de decisão orçamentária em instituições de ensino. A inclusão de fatores relacionados à proteção ao crédito orçamentário e participação permite uma compreensão mais abrangente dos desafios enfrentados no ambiente orçamentário. Além disso, a metodologia de desenvolvimento da escala, que incluiu validações estatísticas e reavaliações por especialistas, destaca o rigor técnico envolvido na sua concepção. A complexidade do instrumento reflete a natureza multifacetada dos desafios enfrentados pelas instituições de ensino na gestão orçamentária e destaca a importância de abordagens abrangentes para a resolução desses problemas.

Introdução

A decisão orçamentária nas autarquias federais

A lei brasileira de Responsabilidade Fiscal e a imposição constitucional de eficiência dos gastos públicos introduziram no orçamento um paradigma orientador de reformas. Esse movimento fundamenta-se no modelo da administração pública gerencial que enfatiza a orientação a resultados e accountability. Paradoxalmente, no entanto, o orçamento público é a arena de disputas políticas, de manobras fiscais e de pouca eficiência prática.

No mesmo percurso, o financiamento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica tem sido tema de intensas negociações no Poder Executivo e tem despertado interesse entre aqueles que defendem o direito universal à educação técnica e profissionalizante, gratuita e de qualidade.

A Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que fixou o teto de gastos para as despesas primárias do governo federal, reduziu gradualmente o volume de recursos por matrícula que se destinam às despesas correntes e de capital nos IFs. Esse contexto aumenta a relevância de se discutir aspectos do processo de manejo orçamentário que possam influenciar a gestão dos recursos disponíveis, com destaque para gastos executados de maneira apressada no final do exercício financeiro, bem como sua flexibilização pela crescente inscrição em restos a pagar com adiamento de despesas. A Escala Psicométrica para Avaliação do Modelo Organizacional de Tomada de Decisões sobre os Gastos Discricionários de um Instituto Federal de Educação tem como objetivo avaliar os aspectos mais críticos desse processo.

O produto é resultado de uma pesquisa que apresentou evidências empíricas sobre disfunções orçamentárias de um modelo organizacional característico empregado na tomada de decisão de um Instituto Federal de Educação. Para tanto, foi utilizada uma abordagem metodológica mista combinando análise quantitativa de dados orçamentários correspondente a um período de dez anos, bem como, a análise de conteúdo documental e questionário com tomadores de decisão do processo de execução orçamentária.

No contexto, a problemática que se investigou foi “quais as evidências empíricas das disfunções orçamentárias se destacam no modelo organizacional empregado na tomada de decisão em um Instituto Federal de Educação, no período de 2010 a 2019? ”.

Etapas

01 Objetivo

02 Método e procedimentos utilizados

03 Descrição da escala

04 Resultados

1 - Objetivo

O propósito principal da escala é evidenciar, com base nas percepções dos gestores, os elementos empíricos que influenciam negativamente o orçamento de instituições públicas de educação profissional e tecnológica, resultando em uma execução ineficaz dos gastos. A partir desse propósito central, o produto visa especificamente diagnosticar os mecanismos e processos relacionados ao planejamento e execução orçamentária, examinando sua inter-relação com um modelo organizacional específico por meio da identificação de elementos e fatores subjacentes.

2 - Método e procedimentos utilizados

Para o desenvolvimento dos itens, com escala de resposta em nível de concordância de 0 a 10 cada (sendo 0 para “discordo totalmente” e 10 para “concordo totalmente”), foram utilizados relatórios de prestação de contas de uma instituição de ensino como modelo e estudo de caso. Os relatórios apontavam dificuldades na execução orçamentária e razões para a não realização de ações previstas no plano de ação. A escala passou por validação de conteúdo, sendo posteriormente reavaliada, através de avaliação por especialista e pré-teste, para efeito de semântica e coerência com o contexto investigado. A avaliação por especialista foi feita por um profissional da área de gestão educacional, e o pré-teste foi realizado por cinco servidores da instituição pela plataforma online. Na reavaliação, o conteúdo da escala foi reajustado e todos os itens foram considerados influentes na avaliação do constructo.

A escala foi desenvolvida com 31 itens, sendo reduzida a 15 itens após validação estatística de conteúdo adaptada do modelo multivariado, mostrando-se adequada para diagnosticar os processos de tomada de decisão de natureza orçamentária em duas dimensões distintas para instituições públicas de ensino de educação profissional e tecnológica, com boa concordância e confiabilidade interna obtida da coleta de

observações, sendo o alfa de Cronbach e o índice de Fidedignidade Composta dos fatores adequados (i.e., acima de 0,70).

3 - Descrição da escala

A escala é composta por quinze variáveis distribuídas em duas dimensões distintas capazes de diagnosticar os mecanismos e processos da execução orçamentária, que envolvem a tomada de decisão dessa natureza em instituições públicas de ensino de educação profissional e tecnológica. Variáveis relativas à informação privilegiada, recebimento de dotações globais, uso de mecanismos de transporte orçamentário e ineficiência na elaboração de propostas e prestação de contas são representadas por uma dimensão denominada “proteção ao crédito orçamentário”. Por outro lado, a falta de confiança, de interesse e de critérios, associada a falta de consenso na destinação dos recursos e decisões predominantemente centralizadas, com baixo ou nenhum critério nos últimos meses do ano, são representadas por outra dimensão, chamada de “apatia generalizada”. Contudo, a fim de não induzir as respostas com um estímulo negativo, esse fator foi renomeado na escala validada como “Participação”.

A singularidade da escala reside no fato de que seus atributos foram meticulosamente derivados por meio de uma análise minuciosa do Relatório de Ação e Resultado de 2018, proveniente de 17 unidades executoras de gastos no estudo de caso. Nesse processo, as observações dos gestores sobre as dificuldades enfrentadas na execução orçamentária e os motivos subjacentes à não realização das ações planejadas se desdobraram em três variáveis distintas: desafios na execução orçamentária, nível de desenvolvimento do plano de ação e a implementação orçamentária ao final de cada exercício.

Escala Psicométrica para Avaliação do Modelo Organizacional de Tomada de Decisões sobre os Gastos Discricionários:

Responda o questionário abaixo considerando que o valor 0 significa “discordo totalmente, o valor 5 significa “nem discordo, nem concordo” e, o valor 10 significa “concordo totalmente”.

FATOR 1 – Participação		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Ao longo do ano surgem gastos com maior prioridade em relação ao que fora inicialmente previsto											
2	O pessoal envolvido no processo orçamentário interno é insuficiente ou carece de qualificação técnica											
3	As políticas institucionais são incertas											
4	As decisões de natureza orçamentária são centralizadas											
5	Os envolvidos na execução de ações planejadas apresentam pouco interesse nelas											
6	A participação no planejamento é dispersa											
7	O custo previsto das ações demonstra-se errado ao longo da execução											
8	O consenso é necessário na destinação de recursos orçamentários											
9	A decisão de gastos próxima ao final de ano carece de critérios racionais e pode resultar em desperdício											
FATOR 2 – Proteção ao Crédito Orçamentário		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10	O campus conhece o montante do orçamento											
11	O orçamento do campus tem credibilidade e ou transparência											
12	As ações planejadas correspondem às ações planejadas											
13	Existe um esforço para não se perder, ou seja, para gastar os créditos orçamentários dentro do ano											
14	Ocorre atraso na liberação de recursos orçamentários											
15	Existe superestimativa de itens em “caronas” e ou em registros de preço válidos											

4 - Resultados

A escala psicométrica é resultado de dois fatores latentes, não correlacionados entre si, que explicam parcialmente variáveis que impactam na execução disfuncional do orçamento quando aplicado em um Instituto Federal de Educação como estudo de caso.

Por um lado, variáveis relativas à informação privilegiada, recebimento de dotações globais e mecanismos de transporte orçamentário somadas à elaboração de propostas e prestação de contas consideradas legitimadas pela comunidade escolar que, na prática, não se confirmam, são explicadas por uma dimensão de proteção ao crédito orçamentário. Por outro lado, a incompletude do planejamento por falta de confiança, interesse e de critérios bem estabelecidos, associados a falta de consenso na destinação

dos recursos e decisões predominantemente centralizadas, com baixo ou nenhum critério nos últimos meses do ano, são explicadas por uma dimensão de apatia generalizada. Ambos fatores, inseridos no processo de tomada de decisão do ciclo orçamentário em um Instituto Federal de Educação, ajudam a explicar os desequilíbrios contratuais da aplicação dos recursos públicos descentralizados à autarquia, sugerindo a falta de planejamento que resulta na tomada de decisões incompletas do ponto de vista agente-principal uma vez que as metas são ambíguas e, por vezes, contraditórias, tornando o processo mais suscetível à frustração dos planos devido a imposição de desempenhos, com pouco ou nenhum diálogo. O orçamento residual, que “sobra” ao final dos exercícios, e o orçamento extraorçamentário, que não é alcançado pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), ficam condicionados aos arranjos de poder e de negociação, internos e externos, respectivamente, por meio dos quais valores conflitantes são acareados na repartição de recursos escassos. A rigidez orçamentária e a necessidade de eficiência no gasto público são constantes que pressionam iniciativas de captação de recursos através de emendas parlamentares, o que torna a efetividade dos programas ainda mais suscetível às preferências políticas.

No estudo de origem, as evidências de proteção ao crédito orçamentário e apatia generalizada explicaram 27% e 20%, respectivamente, os mecanismos e processos da execução orçamentária. Os achados indicam decisões de gastos centralizadas com fragilidade na transparência. Devido ao caráter de autogestão e elevada cultura organizacional empregada na decisão de gasto das autarquias, o produto vislumbra necessária revisão das camadas mais maleáveis dessas instituições orçamentárias para que se reduza a informalidade e para que a autonomia repouse sobre regras claras na definição de objetivos e meios adequados para atingi-los, podendo ser aplicado em instituições de ensino da rede federal de educação profissional e tecnológica.

A escala psicométrica desenvolvida neste estudo oferece uma estrutura abrangente e precisa para avaliar os processos de tomada de decisão orçamentária em instituições de ensino. Sua aplicação bem-sucedida em um Instituto Federal de Educação sugere que ela pode ser adaptada e implementada em outras instituições públicas de educação profissional e tecnológica, proporcionando uma ferramenta valiosa para identificar lacunas e áreas de melhoria nos processos orçamentários. A flexibilidade e a robustez da escala, combinadas com seu foco específico em problemas comuns enfrentados por instituições similares, sugerem seu potencial para orientar estratégias

de gestão mais eficientes e eficazes em um contexto mais amplo. Assim, sua aplicabilidade transcende o estudo atual, tornando-a uma ferramenta promissora para impulsionar a excelência na gestão orçamentária em diversas organizações de ensino público.