

Recomendações para a melhoria do processo orçamentário interno da UFSM

Relatório Técnico Conclusivo

Jose Alexandre Magrini Pigatto
Zaloar Cunha de Moraes



Recomendações para a melhoria do processo orçamentário interno da UFSM

Relatório Técnico Conclusivo

Zaloar Cunha de Moraes
Jose Alexandre Magrini Pigatto

Setembro/2022 - Santa Maria/RS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Centro de Ciências Sociais e Humanas

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas

Reitor

Luciano Schuch

Vice-Reitora

Martha Bohrer Adaime

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas

Leander Luiz Klein

Autores

Jose Alexandre Magrini Pigatto
Zaloar Cunha de Moraes

Apoio:



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
Impacto.....	05
Aplicabilidade.....	05
Aderência.....	06
Inovação.....	06
Complexidade.....	06
INTRODUÇÃO.....	07
A autonomia de Gestão da UFSM.....	07
ASPECTOS.....	08
Aspecto 01 - Planejamento.....	08
Aspecto 02 - Discussão e Aprovação.....	11
Aspecto 03 - Execução.....	12
Aspecto 04 - Transparência.....	13

APRESENTAÇÃO

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. A análise da gestão orçamentária interna da Universidade Federal de Santa Maria sob quatro aspectos: planejamento, discussão e aprovação, execução e transparência gerou as recomendações contidas nesse documento.

Dados secundários de 352 atas deliberativas e outros 53 documentos tais como, regimentos, resoluções, memorandos, planos, ofícios e formulários foram analisados na construção interpretativista do processo orçamentário interno. Além disso, foram analisados os dados financeiros e orçamentários de 2010 a 2019 que culminaram nas sete recomendações deste trabalho. Os detalhamentos da pesquisa encontram-se em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/26704>

Impacto

As recomendações deste relatório têm o potencial de aprimorar a eficiência e a transparência no gerenciamento financeiro não apenas na UFSM, mas também em instituições similares. Ao alinhar os programas internos com os objetivos estratégicos e melhorar a discussão sobre gastos rígidos, as instituições podem otimizar o uso dos recursos, promovendo uma distribuição mais equitativa. A implementação de índices de acompanhamento e a transparência aprimorada fortalecem a responsabilidade e a confiança das partes interessadas. Isso impulsiona uma gestão mais eficaz e direcionada, permitindo uma execução mais precisa e uma alocação de recursos mais estratégica para alcançar metas institucionais de longo prazo.

Aplicabilidade

As recomendações do relatório demonstram uma alta aplicabilidade, com potencial de abrangência generalizada para instituições de ensino superior semelhantes. A melhoria na conexão entre programas internos e metas estratégicas, a otimização da discussão sobre gastos rígidos e implementação de índices de acompanhamento podem ser facilmente replicadas em outras instituições, permitindo uma gestão mais eficiente e transparente.

A ênfase na transparência e na responsabilidade financeira oferece um modelo prático e adaptável para melhorar a alocação de recursos e impulsionar o desempenho de longo prazo em diversas organizações acadêmicas.

Aderência

O relatório apresenta uma aderência significativa à linha de pesquisa Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública ao propor recomendações para melhorar a eficiência, transparência e responsabilidade na gestão orçamentária da UFSM. Ao abordar aprimoramentos no planejamento, na execução e na transparência dos processos orçamentários, o relatório contribui para o desenvolvimento de indicadores e ferramentas de controle interno, visando a avaliação da eficiência, eficácia, efetividade e transparência da gestão pública. Essas recomendações oferecem insights para o aprimoramento das práticas de gestão em organizações públicas, alinhando-se com os objetivos da referida linha de pesquisa.

Inovação

Este relatório caracteriza-se como uma produção com médio teor inovativo, ou seja, combina conhecimentos pré-estabelecidos. As recomendações propostas derivam de práticas de gestão conhecidas e experiências passadas, mas que são combinadas de maneira única para abordar os desafios específicos da gestão orçamentária na UFSM. Embora não sejam baseadas em conhecimento completamente inédito, as sugestões refletem uma síntese criativa e adaptável de melhores práticas existentes, aplicáveis para aprimorar a eficiência e a transparência nas práticas orçamentárias da universidade.

Complexidade

O conteúdo deste relatório pode ser classificado como de complexidade média, uma vez que envolve a adaptação de conhecimentos pré-estabelecidos por diferentes atores. A adaptação de práticas de gestão conhecidas e experiências anteriores para abordar os desafios específicos da gestão orçamentária na UFSM, embora não envolva a associação de conhecimentos completamente novos, requer a interação de diferentes perspectivas e práticas. Deste modo, oferecem-se soluções abrangentes e abordagens inovadoras para melhorar a eficiência e a transparência no processo orçamentário da universidade.

INTRODUÇÃO

A autonomia de gestão da UFSM

A autonomia de gestão das universidades foi garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal. Com isso, as formas estabelecidas de organização orçamentária interna se tornam uma questão importante para diferentes partes interessadas, como professores, técnicos administrativos, alunos, para a comunidade de Santa Maria e região.

Contudo, o processo orçamentário teve de se adaptar a essa autonomia e conflitos entre as práticas de orçamentos internos da UFSM e a lógica orçamentária do processo dominante nas administrações diretas se estabeleceu.

A compreensão das tensões produzidas a partir do confronto entre a lógica orçamentária dominante interna da UFSM e as lógicas do campo orçamentário contribuem para uma melhor compreensão dos seus limites e possibilidades.

Este relatório apresenta sete recomendações sobre quatro aspectos relacionados às etapas do processo orçamentário. São apresentadas as principais peculiaridades de cada etapa, acompanhadas de sugestões para a melhoria do processo orçamentário autônomo da UFSM.

“As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

ASPECTOS

Aspecto 1 - Planejamento

O planejamento por meio do orçamento por programas possui uma trajetória de pelo menos cinquenta anos na administração pública federal. No entanto, os programas da Lei Orçamentária Anual (LOA) estão muito distantes de contemplar os seus objetivos materiais de ensino, pesquisa e extensão da UFSM.

Nesse contexto, seria razoável que a lógica dos programas fosse mimetizada internamente na UFSM, dado que a coerção não faz sentido no contexto da autonomia universitária. Contudo, os programas internos próprios da UFSM estão associados a “desafios” no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e estão fracamente acoplados em um sistema de planejamento por resultados. As metas do Plano Plurianual não fazem sentido num contexto diversificado de resultados como o da Universidade.

O orçamento por resultados depende do alinhamento entre planos estratégicos e de curto prazo. Deste modo, os orçamentos internos da UFSM mudariam sua lógica tradicional, de acompanhamento da execução exclusivamente pelo consumo de insumos ou inputs para também da entrega dos seus produtos e serviços.

Recomendação nº 1

O órgão central de planejamento da UFSM deve coordenar o processo de identificação e padronização quantitativa e qualitativa dos produtos e serviços das unidades e subunidades de modo a permitir a sua conexão ex-ante aos programas, desafios e outros frameworks, bem como, com as dotações orçamentárias.

O planejamento da UFSM enfrenta rigidez na execução dos gastos da matriz de outros custeios e capital (OCC) devido ao seu elevado componente de financiamento estrutural. Trata-se de gastos com contratos de serviços e de cessão de mão-de-obra, que correspondem a aproximadamente 50% da matriz OCC e que não são de fácil associação aos produtos e serviços entregues pela Universidade.

Outros gastos da matriz OCC também são rígidos, pois estão sujeitos à obrigação de cumprimento associado a certos objetivos de políticas públicas fixado exogenamente à UFSM.

As unidades que executam atividades meio acumulam mais de 90% dos gastos estruturais (overheads) e não tem qualquer mecanismo de transferência ou rateio para seus “clientes”. Em outras palavras, o gasto executado na UFSM deveria estar associado às atividades-fim, ainda que indiretamente.

Recomendação nº 2

Os classificadores orçamentários internos devem proporcionar a identificação de centros de responsabilidade estruturais, ou seja, de atividades meio, que beneficiam indiretamente as unidades fim. Essa identificação deve permitir a acumulação de gastos executados e a sua transferência baseada em critérios que facilitem a *accountability* intertemporal que vai além do empenho, liquidação e ou pagamento, ou seja, quando tal atividade intermediária é incorporada no produto ou serviço final.

O processo orçamentário interno da UFSM pode ser dividido em duas etapas: o ciclo orçamentário interno primário e o secundário. O ciclo orçamentário primário é o orçamento dos grandes números da matriz OCC na Universidade. Essa matriz OCC tem o seu ciclo primário definido pela Resolução do Conselho Universitário. Contudo, pelo ponto de vista finalístico, a sua execução segue por três lógicas de alocação.

Primeiro, a universidade tem gastos estruturais e ou vinculados à políticas federais que se caracterizam pela “não decisão” da UFSM. Em segundo lugar, a aplicação de alguns recursos é de gerenciamento centralizado e sua execução depende de decisões políticas. Em terceiro lugar, uma fração de 10,5% da execução dos gastos da matriz OCC tem sua descentralização baseada em fórmulas.

O ciclo primário orçamentário ocorre em duas etapas. Primeiro, após a aprovação da LOA e rateio das dotações pela matriz da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) a proposta de resolução de distribuição Índice de Distribuição de Recursos (IDR) é submetida ao parecer da comissão de Orçamento e Regência Patrimonial (Regimento Geral da UFSM, art. 6ºF, I).

Na sequência, uma resolução é emitida definindo a aplicação das receitas e alocação de despesas na UFSM com a aprovação do Conselho de Curadores (CONCUR) e do Conselho Universitário (CONSU). Com essa abordagem, o IDR torna-se o parâmetro institucional utilizado para fixar os Orçamentos de Custeio e Capital (OCC) que serão aplicados pelas Unidades Executoras de Recursos (UGR).

O **ciclo orçamentário secundário** inicia-se com a designação de créditos às Unidades Gestoras de Recursos (UGRs). Da mesma forma como a UFSM tem critérios para centralização e descentralização de dotações, cada unidade receptora apresenta lógicas próprias de centralização, descentralização, discussão e execução orçamentária.

Na aridez instrumental, o ato de planejar ao longo do ciclo secundário, pode, equivocadamente, transformar-se numa simples atividade de efetuar registros de preços de uma variedade de itens que jamais serão adquiridos, onerando as atividades meio do setor de aquisições da UFSM. O gestor que não conta com uma lógica de planejamento, protege-se por esse expediente da impossibilidade de atendimento de demandas não declaradas antecipadamente por seus requisitantes.

Os orçamentos internos da UFSM, além de serem incrementais, são predominantemente baseados em fórmulas; ou seja, o Índice de Distribuição de Recursos (IDR) é mimetizado pelas unidades finalísticas no ciclo secundário. Esta prática contrasta com a lógica do processo orçamentário federal onde fórmulas de alocação são utilizadas para repartição de produto da arrecadação com finalidade de equalização regional, para o financiamento da saúde e da educação, não constituindo, portanto, a regra geral da proposta.

Recomendação nº 3

O órgão central de planejamento deve identificar os centros de responsabilidade estrutural, mapear o ciclo orçamentário primário e secundário. No ciclo primário, os processos devem ser avaliados com critérios de racionalização, uma vez que são inevitáveis. Por sua vez, devem ser criados mecanismos de transferência e absorção do custo das atividades meio para as unidades finalísticas que por sua vez transferiram para seus produtos e serviços.

Aspecto 2 -Discussão e aprovação

O uso de fórmulas e a elevada rigidez constrange a discussão orçamentária no orçamento interno da UFSM. Na proposta de IDR, constam os gastos estruturais e os gastos vinculados a programas fixados por Decreto. A discussão desses gastos deveria ser pautada pela análise da sua racionalização, da alocação de **overheads** nas unidades finalísticas e de novas propostas para diminuir seu impacto e rigidez. Logo, a simples aprovação desse tipo de gastos pode ser redundante e tirar o foco de importantes aspectos de **accountability**.

Contudo, as atas do Conselho Universitário revelam que existem apenas procedimentos cerimoniais colegiados de discussão da proposta de IDR. O documento apresentado é tido como certo e aprovado. Por outro lado, os regimentos internos das unidades de ensino não são uníssonos quanto à discussão orçamentária no ciclo secundário. As manifestações em reuniões desses centros, em grande parte, são conduzidas por critérios informais e erráticos.

Recomendação nº 4

As análises e discussões de gastos rígidos devem primeiro se concentrar nos critérios de transferência e absorção nas unidades “fim”.

Em segundo lugar, deve-se analisar e discutir a evolução dos gastos estruturais e rígidos perante os exercícios anteriores. No ciclo secundário, as unidades finalísticas devem, gradualmente, apresentar suas demandas de recursos associadas às metas de atividades, produtos e serviços reduzindo o planejamento por fórmulas. Para tanto, é imprescindível algum grau de uniformidade nos procedimentos de planejamento e discussão.

Com tais medidas e com o passar do tempo, será possível determinar os níveis mínimos de consumo dessas unidades e otimizar os estoques do almoxarifado central e necessidades de reposição do patrimônio da UFSM.

Aspecto 3 - Execução

As consequências visíveis de um planejamento incompleto são a execução de gastos apressados e a flexibilização de gastos por meio da inscrição de restos a pagar. Embora a procrastinação da liberação financeira do governo federal tenha um papel decisivo sobre a execução, não se pode negar que a inércia de gestão e a complexidade das aquisições contribuam para a acumulação de gastos no final de ano e para a inscrição de restos a pagar.

Naturalmente as unidades apresentam características operacionais distintas. Contudo, a acumulação excessiva de gastos correntes no último trimestre, ou seja, que se diferenciam substancialmente da liberação financeira denota inércia de planejamento. Por outro lado, unidades que investem em ativos fixos, em geral, podem apresentar menor acumulação de gastos de final de ano, mas um volume mais elevado de inscrição de restos a pagar. O conhecimento de tais características é fundamental para a avaliação da gestão financeira

Recomendação nº 5

A gestão da UFSM deve dispor de índices de acompanhamento da execução.

Primeiro, um índice de acumulação de gastos executados a cada trimestre deve ser empregado para avaliar a velocidade da execução frente à liberação financeira.

Segundo, um índice resultante da divisão dos restos a pagar não liquidados pela liquidação corrente deve servir como elemento de caracterização do adiamento de gastos das unidades.

Esses indicadores são impactados pela qualidade do planejamento, dentre outros fatores.

Aspecto 4 - Transparência

Todos os atos unilaterais e deliberativos devem ser conhecidos de maneira tempestiva e clara pelas partes interessadas no processo orçamentário. A disponibilização de Resoluções e atas de maneira dispersa, sem indexação traz opacidade à avaliação dos atos.

Recomendação nº 6

Os atos decisórios pertinentes aos ciclos orçamentários internos primário e secundário da UFSM devem ser disponibilizados de modo tempestivo, com linguagem clara, com indexação, de preferência em um único sítio da internet. Todos os níveis de gestão de recursos orçamentários e de execução de serviços e de produção devem estar integrados nesta iniciativa.

A publicação dos orçamentos, bem como, de relatórios de acompanhamento sobre a execução financeira e física é indispensável para o amadurecimento e institucionalização de um novo modelo orçamentário na UFSM. A consistência das informações deve ser alcançada de modo intertemporal e entre unidades por meio de alguma padronização.

A disseminação de informações sobre o desempenho da UFSM é uma experiência simbólica que deve ser desencadeada por uma prática de transparência que seja capaz de criar motivações e novas formas de avaliar a realidade e regular a conduta de seus constituintes.

Recomendação nº 7

Os instrumentos de planejamento financeiro e físico devem ser socializados e o acompanhamento da sua execução deve ser disponibilizado ao lado de análises que façam sentido às partes interessadas.

A transparência deve englobar níveis institucionais analíticos, desde a menor unidade administrativa até uma consolidação geral no orçamento da UFSM. Por fim, os critérios de alocação de gastos indiretos devem ser claros ao seu leitor.