

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
JAASIEL NASCIMENTO LIMA

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTOS INTEGRADOS DE  
GESTÃO: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**

Palmas/TO

2015

JAASIEL NASCIMENTO LIMA

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTOS INTEGRADOS DE  
GESTÃO: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins como requisito à obtenção do título de mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lucia de Medeiros

Palmas/TO

2015

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

L732p Lima, Jaasiel Nascimento .

Planejamento e orçamento como instrumentos integrados de gestão: o caso da Universidade Federal do Tocantins. / Jaasiel Nascimento Lima. – Palmas, TO, 2015.

152 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2015.

Orientadora : Ana Lúcia de Medeiros

1. Planejamento. 2. Orçamento. 3. Gestão . 4. Universidades. I. Título

**CDD 350**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

**JAASIEL NASCIMENTO LIMA**

**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTOS INTEGRADOS  
DE GESTÃO: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de mestre.

Orientador(a): Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros.

Aprovada em 30/09/2015.

**BANCA EXAMINADORA:**



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Ana Lúcia de Medeiros (orientadora)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado (membro interno)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eduardo Andreas Lemos Erasmos (membro externo)

### ***DEDICATÓRIA***

*Dedico este trabalho a minha esposa e filha e, em especial, ao meu pai, Joaquim e a minha mãe Ana Lima que em muito contribuíram para minha formação educacional e, sobretudo, como homem e cidadão de bem.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, sobre todas as coisas, por me conceder vida me dando capacidade de enfrentar os obstáculos e determinação para jamais desistir.

À minha família, em especial a minha esposa Dalvany Lima e a minha princesa Gabriela Lima, que se furtaram de minha presença por muitas vezes em detrimento de minha caminhada e que por vezes suportaram a minha falta de tempo, o meu nervosismo e minha ansiedade e, assim, compreendendo.

Aos meus amigos, pela compreensão quando, por várias, vezes neguei seus convites para estarmos juntos em função da dedicação dispendida no mestrado, destaque para o Andreson pela contribuição na revisão ortográfica. À minha tia Vânia Moura que sempre lembrar de mim em suas orações, sendo meu sustentáculo de fé, amor e esperança.

Aos mestres e doutores que, no decorrer dessa jornada, contribuíram para o aumento de meu conhecimento. Em especial a minha querida, professora, orientadora e amiga Ana Lúcia Medeiros, que me acompanha desde a graduação e hoje estendeu a mão para me indicar o caminho a ser percorrido na elaboração deste estudo.

Aos colegas de jornada que comigo enfrentaram e venceram os obstáculos que surgiram durante o GESPOL e que sempre estarão em minhas lembranças, cada um com sua forma peculiar de pensar e enxergar o mundo. Em especial às colegas, Michelle, Bianca e Érica que sempre dividiram comigo as tarefas das disciplinas, dos artigos escritos e que também dividem comigo a rotina de trabalho.

Aos colegas da diretoria de contabilidade e finanças, Kristinne, Rony, Missael, Myrlene que também se esforçaram para que fosse possível minha estadia no mestrado, em especial à Iracy que foi meu braço direito nessa jornada e ao mestre, José Guimarães que sempre contribuiu na minha formação profissional e me incentivou a romper esse desafio.

A Universidade Federal do Tocantins, por me possibilitar concluir duas graduações, dois cursos de especialização e agora, o mestrado.

E a todos os que de uma forma qualquer contribuíram para o meu sucesso para que enfim eu pudesse dizer: VALEU A PENA!

## RESUMO

A integração entre planejamento e orçamento tem ganhado força nos últimos anos. A gestão de recursos que financiam as atividades de um órgão público deve ser pautada nos princípios que norteiam a administração pública, alicerçada na legalidade, na responsabilidade e na sua correta aplicação. No caso de uma organização complexa, como uma Universidade Federal, o desafio a ser superado é gerir recursos cada vez mais escassos com eficiência e assim, cumprir com sua missão e razão de existência. Para isto, integrar o plano e orçamento dentro destes organismos se torna imperativo uma vez que o acompanhamento desta integração é o termômetro para mensurar o que a gestão projeta como prioridades e seu efetivo alcance. Nesse contexto, o presente estudo buscou contribuir com a gestão da Universidade Federal do Tocantins (UFT), através da apresentação de um modelo de integração entre o planejamento institucional e o orçamento disponibilizado para financiá-los, sendo este, uma ferramenta no processo de tomada de decisão e otimização da gestão. A adoção do modelo proposto servirá, não somente, para dar continuidade aos mecanismos de planejamento já existentes dentro da instituição, mas também como abertura de um novo paradigma na gestão orçamentária, com apontamento para uma gestão descentralizada. Ao final do estudo, foi efetuada a modelagem estrutural de um sistema de informações que abrigará o modelo e, assim, tornar ferramenta de inserção dos demais gestores no processo de tomada de decisões e de planejamento no âmbito da UFT.

**Palavras-chave:** Planejamento; orçamento; gestão; universidades.

## **ABSTRACT**

The integration between planning and budget has gained ground in the last years. The management of resources that provide the activities of a public agency must be guided by the principles that govern the public administration, based on legality, accountability and its right application. In case of a complex organization, such as a Federal University, the challenge to be overcome is to manage increasingly scarce resources with efficiency and thereby fulfill with its mission and reason of existence. For that, integrate the plan and budget within these agencies it is imperative once the monitoring of this integration is the thermometer for measuring what the managers designs as priorities and its effective range. In this context, this study aimed to contribute to the management of the Federal University of Tocantins (UFT), through a model of integration between the institutional planning and budget available to support them, becoming a tool in the decision-making process and management's optimization. The adoption of the proposed model could be used, not only to give continuity to the mechanisms of planning have already exist in the institution, but also as an openness to a new paradigm in budget management, pointing to a decentralized management. At the end of the study, was it was developed a structural modeling that will defend the model proposed and, thereby, become an insertion tool to other managers in the decision making and planning in the UFT's context.

**Keywords:** Planning; budget; management; universities.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do Sistema Orçamentário .....	50
Figura 2 - Esquema do Sistema Financeiro .....	51
Figura 3 - Esquema de Controle do Patrimônio .....	52
Figura 4 - Uso estratégico da tecnologia da informação na administração pública .....	55
Figura 5 - Modelo simplificado de sistema de informação. ....	57
Figura 6 - Fases do Desenvolvimento de Sistemas de Informação .....	61
Figura 7 - Fases da Engenharia da Informação .....	62
Figura 8 - Níveis da Engenharia da Informação.....	62
Figura 9 - Integração das Informações entre os diversos poderes através do SIAFI.....	65
Figura 10 - Etapas da Pesquisa.....	70
Figura 11 - A UFT no Estado do Tocantins .....	73
Figura 12 - Planilha enviada às unidades gestoras para preenchimento do Planejamento Orçamentário .....	84
Figura 13 - Estrutura de Planejamento e distribuição de Recursos na UFT .....	98
Figura 14 - Ciclo de planejamento com implantação do modelo de integração.....	99
Figura 15 - Sistema de Controle e acompanhamento da execução orçamentária na UFT em 2006. ....	107
Figura 16 - Relatório do sistema de Acompanhamento da execução do Orçamento em 2005 .....	108
Figura 17 - - Estrutura do Módulo Financeiro e orçamentário, visão geral .....	113
Figura 18 - Diretório Programação Orçamentária.....	114
Figura 19 - Subdiretório Cadastros básicos.....	115
Figura 20 - Subdiretório Planejamento do Orçamento.....	115
Figura 21 - Subdiretório Previsão Orçamentária.....	116
Figura 22 - Subdiretório Administração do Orçamento .....	117
Figura 23 - Funcionalidade de relatórios gerenciais.....	118
Figura 24 - Estrutura da Parte de Contabilidade.....	120
Figura 25 - Fluxograma do Trâmite de informações no processo de aquisição de bens/serviços .....	121
Figura 26 - Relatório de Orçamento da Despesa e programação anual.....	122
Figura 27 - Estrutura Programática Interna Proposta para a UFT.....	133

Figura 28 - Composição do plano de trabalho resumido interno .....	135
Figura 29 - Descrição dos perfis de acesso ao sistema por nível de acesso. ....	138
Figura 30 - Modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação de recursos orçamentárias visão macro setorial.....	139
Figura 31 - Modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação de recursos sob a ótica das unidades gestoras.....	140
Figura 32 - modelagem estrutural do módulo de execução orçamentária.....	142
Figura 33 - Modelagem estrutural do módulo de acompanhamento Gerencial ótica Macro setorial .....	144
Figura 34 - Modelagem estrutural, Relatório gerencial de acompanhamento da execução orçamentária ótica macro setorial.....	145
Figura 35 - Modelagem estrutural do módulo acompanhamento gerencial sob a ótica das unidades internas .....	146
Figura 36 - Modelagem estrutural, Relatório gerencial de acompanhamento da execução orçamentária ótica Unidade Gestora.....	147
Figura 37 - Modelagem estrutural do acompanhamento da execução orçamentária por SMS .....	148
Figura 38 - Modelagem estrutural módulo relatórios gerenciais por SMS .....	149
Figura 39 - Modelagem estrutural do acompanhamento da execução orçamentária generalizada por SMS.....	149
Figura 40 - Resultado da integração entre Plano e Orçamento na UFT .....	151
Figura 41 - Relação entre os instrumentos de planejamento UFT x MEC.....	152

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos ciclos dos PPA's pós Constituição de 1988.....	34
Quadro 2 - Arcabouço Legal que trata sobre Planejamento Governamental .....	36
Quadro 3 - Instrumentos de Planejamento .....	40
Quadro 4 - Atos do Sistema de Compensação .....	52
Quadro 5 - Vantagens e desvantagens de um sistema de informação.....	57
Quadro 6 - Composição da estrutura administrativa e acadêmica da UFT .....	75
Quadro 7 – Mapeamento de Unidades que executam atividades de apoio Institucional ....	76
Quadro 8 – Mapeamento de unidades que executam atividades de suporte acadêmico .....	77
Quadro 9 – Mapeamento de Unidades que executam atividades de apoio dos Câmpus.....	78
Quadro 10 – Mapeamento das unidades que executam atividades de suporte acadêmico nos Câmpus.....	78
Quadro 11 - Mapeamento de unidades que executam atividades acadêmicas .....	79
Quadro 12 - Programas e Ações utilizados pela UFT .....	79
Quadro 13 - Programas que compõem o POF enquanto campo de atuação.....	84
Quadro 14 - Indicadores Utilizados na Matriz de Distribuição de Recursos Orçamentários da UFT.....	86
Quadro 17 - Variáveis de qualificações dos docentes .....	90
Quadro 16 - Programa e ações de Gestão e Manutenção da UFT.....	92
Quadro 17 - Programas e Ações Finalísticas da UFT .....	93
Quadro 18 - Unidades Gestoras Responsáveis na UFT.....	104
Quadro 19- Funcionalidades Gerenciais do SIPOUFT .....	143

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Fator de retenção e peso do grupo.....	89
Tabela 2 - Execução orçamentária da UFT 2003-2014.....	100
Tabela 3 - Valor médio relativo entre crédito concedido e executado dos recursos de livre ordenação das UGs .....	102

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS**

IFES – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

PPA – PLANO PLURIANUAL

PROAD – PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO

PROAP – PRÓ-REITORIA DE AVALIAÇÃO E PLANEJAMENTO

PROEST – PRÓ-REITORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS E COMUNITARIOS

PROEX – PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO E CULTURA

PROGRAD – PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

PROPESQ – PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

SIAFI – SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

SIE – SISTEMA DE INFORMAÇÕES PARA O ENSINO

SIMEC – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SIPOUFT – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA UFT

UFT – UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

UGE – UNIDADE GESTORA EXECUTORA

UGR – UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1 JUSTIFICATIVA.....	17
1.1.1 Justificativa prática.....	17
1.1.2 Justificativa teórica.....	18
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.3 OBJETIVOS.....	20
1.3.1 Geral.....	20
1.3.2 Específicos.....	20
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	20
<b>2 PLANEJAMENTO E SEUS ASPECTOS CONCEITUAIS.....</b>	<b>22</b>
2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	23
2.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	27
2.2.1 Breve histórico do Planejamento no Brasil.....	27
2.2.2 Modelo de planejamento Governamental Atual.....	33
2.2.3 Legislação brasileira.....	35
<b>3 FUNDAMENTOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO.....</b>	<b>38</b>
3.1 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL.....	38
3.2 PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS.....	39
3.2.1 Plano Plurianual (PPA).....	40
3.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	41
3.2.3 Lei de Orçamentos Anuais (LOA).....	42
3.2.4 Princípios do Orçamento Público.....	44
3.3 INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	47
3.3.1 A contabilidade pública.....	47
3.3.1.1. Sistema Orçamentário.....	49
3.3.1.2. Sistema Financeiro.....	50
3.3.1.3. Sistema Patrimonial.....	51
3.3.1.4 Sistema de Compensação.....	52
3.4 A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	53
3.4.1 Sistemas de informações.....	55
3.4.2 Sistemas Gerenciais de Informação.....	58

3.4.3 OS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES UTILIZADOS PELA UNIÃO .....	63
3.3.1.5. O SIMEC .....	63
3.3.1.6. O SIAFI .....	64
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>67</b>
4.1 MÉTODO DE PESQUISA .....	67
4.2 TIPOS DE PESQUISA .....	67
4.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA E MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	69
<b>5 ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>72</b>
5.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS .....	72
5.2 MAPEAMENTO DAS UNIDADES QUE COMPÕEM A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFT .....	75
5.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA UFT .....	79
5.3.1 Programas e Ações da UFT .....	79
5.3.2 Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) .....	80
5.3.3 Norma Técnica Orçamentária .....	82
5.3.4 O Planejamento Orçamentário e Financeiro (POF) .....	83
5.3.5 A matriz de Distribuição Orçamentária na UFT .....	85
5.3.6 Plano de Distribuição Orçamentária .....	91
5.3.6.1 Concepção do Plano de Distribuição Orçamentária .....	92
5.3.6.2 Descrição das ações compostas nos programas da UFT .....	93
5.3.7 Desafios do atual modelo de Planejamento e gestão dos recursos orçamentários .....	98
5.4 EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO DA UFT .....	100
5.4.1 Breve relato sobre a execução Orçamentária na UFT .....	100
5.4.1.1 Unidade Gestora Responsável .....	103
5.4.1.2 Unidade Gestora Executora .....	105
5.4.2 Atual modelo de acompanhamento da execução do orçamento da UFT .....	106
5.4.3 Considerações acerca do processo de execução e acompanhamento do Orçamento da UFT .....	108
5.5 FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UFT .....	110
5.5.1 O SIE .....	110
5.5.1.1 Objetivos do SIE no módulo de Administração Orçamentária e Financeira .....	111
5.5.1.2 Formas de acessibilidade ao SIE .....	111

5.5.2	A estruturação aplicada ao Módulo de Administração Orçamentária e Financeira do SIE.....	112
5.5.3	A estrutura da parte de Programação Orçamentária. ....	113
5.5.4	A estrutura da Parte de Execução Orçamentária e Financeira.....	118
5.5.5	A estrutura da Parte de Contabilidade .....	119
5.5.6	Normas e rotinas referentes à implantação do módulo Financeiro e Orçamentário do SIE na UFT.....	120
5.5.7	Considerações a respeito do Módulo de Administração Financeira e Orçamentária do SIE.....	122
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>124</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>127</b>
	<b>APÊNDICE A - APRESENTAÇÃO DE MODELO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA UFT. ....</b>	<b>131</b>
	PROPOSIÇÃO DA ESTRUTURA PROGRAMÁTICA INTERNA – EPINT .....	131
	PROPOSIÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO RESUMIDO INTERNO – PTRESI..	134
	<b>APÊNDICE B - PROPOSIÇÃO DE FUNCIONALIDADES DENTRO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES .....</b>	<b>137</b>
	Atributos do SIPOUFT.....	137
	Módulo planejamento e alocação de recursos orçamentários .....	138
	Módulo execução orçamentária.....	141
	Módulo acompanhamento gerencial - Relatórios.....	143
	Considerações sobre a proposta do modelo.....	150

## 1. INTRODUÇÃO

Planejamento é palavra de ordem quer seja na vida de uma pessoa quer seja em uma organização pública por ser um instrumento que promove a alocação de recursos para o alcance do bem-estar social. Nesse último caso, em especial, ele se torna primordial, pois os recursos a serem administrados pertencem a população e, por isso, deve ser tratado de forma responsável e o mais transparente possível.

O planejamento é um mecanismo pelo qual é possível projetar metas e objetivos de maneira ordenada e com vistas à mensuração de externalidades, sendo o principal meio para que se promova uma boa gestão dos recursos públicos, mas para que o planejamento logre em êxito, necessita de um instrumento de controle e avaliação para seu efetivo cumprimento. O planejamento no setor público deve ser indissociável do orçamento, que, em suma, é a previsão de arrecadação de receitas com a fixação de despesas que são necessárias para o cumprimento dos programas e atividades pensadas pelos gestores públicos em seus planos de governo.

Uma forma simples de se compreender o orçamento é concluir que este é a ferramenta pela qual o ente público organiza os recursos captados pelas diversas fontes de financiamento e prioriza ou determina como tal recurso deve ser gasto de forma a atender aos cidadãos. A execução do orçamento deve ser efetuada com o espelho do que fora planejado pelos órgãos, de modo a permitir o acompanhamento pelos gestores e fornecer a qualquer tempo informações confiáveis e fidedignas à execução dos programas e das ações planejadas, com vistas a concretizar os objetivos institucionais.

No setor público, os instrumentos de planejamento utilizados são: o Plano Plurianual (PPA), que define os programas e ações de governo, ou seja, seu plano de governo em nível de esfera orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que define as prioridades anuais a serem seguidas e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que quantifica o que deve ser executado. Em aspecto micro, ou seja, em nível de órgão, temos o Plano de desenvolvimento institucional, as matrizes de distribuição orçamentária e os planejamentos setoriais ou por unidades.

A integração do planejamento ao orçamento na gestão pública é um grande desafio, e, além disso, uma necessidade, uma vez que cabe ao Estado propor políticas públicas, bem como financiá-las, visando o atendimento dos interesses da coletividade. Na Universidade Federal do Tocantins, essa integração também é uma forma de organizar a execução do orçamento destinado a UFT e aproximar os diversos Câmpus na tomada de decisões e no controle de seus dispêndios, com a finalidade de atender o que foi proposto no Plano de Desenvolvimento Institucional. Este processo, enquanto ferramenta de gestão, será capaz de dar maior

transparência à execução orçamentária e possibilitará aos seus gestores maior segurança na tomada de decisão.

A Universidade Federal do Tocantins, enquanto uma instituição multi câmpus, se faz presente em seis das oito microrregiões do Estado do Tocantins: na microrregião do bico do papagaio, representada pelo Câmpus de Tocantinópolis, na microrregião de Araguaína com um Câmpus uma fazenda experimental que abriga os cursos de medicina veterinária e zootecnia e um Hospital de Doenças Tropicais, na microrregião de Miracema, na microrregião de Dianópolis com Câmpus na cidade de Arraias, na microrregião de Gurupi e Porto Nacional, além da sede na capital Palmas.

Destarte, os dispêndios, não apenas financeiros ou orçamentários, são grandes para se gerir uma estrutura tão complexa como a da UFT. Nesse sentido, a utilização de sistemas de informação torna-se ferramenta essencial para auxiliar a gestão administrativa, financeira e orçamentária; condição para dar cabo ao planejamento institucional.

O sistema de informações é a ferramenta que atua como uma ponte entre a execução do orçamento e o que foi planejado, sendo assim, seu uso é condição indispensável para se ter uma gestão responsável. O sistema é o mecanismo de integração e pode ser moldado em consonância com as necessidades e anseios, de modo que se possa atender a contento uma identidade própria e formulada de maneira inovadora. Assim, a utilização da tecnologia de informação vem como medida para agilizar os processos administrativos com o intuito de obter informações confiáveis que subsidiarão às decisões tomadas pelos gestores na Universidade Federal do Tocantins.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

### 1.1.1 Justificativa prática

A proposta de integração entre planejamento e orçamento como instrumento de gestão, por meio de um sistema de informação, é foco principal desse trabalho. Para isso, se faz necessário a criação de um modelo que deve ser rodado em um sistema de informações de modo a permitir aos gestores da universidade um acompanhamento em tempo real da execução orçamentária da UFT e seu fiel cumprimento ao planejamento efetuado.

O modelo possibilitará ao gestor o gerenciamento dos recursos orçamentários sob sua responsabilidade e, assim, permitindo um alinhamento entre os instrumentos de planejamento que a Universidade faz uso com a execução orçamentária, concorrendo para uma gestão de recursos otimizada.

A inserção pessoal do autor, enquanto gestor orçamentário da instituição por três anos, juntamente com a experiência atual de sete anos à frente da diretoria de contabilidade e finanças da UFT, permitiu um conhecimento e diagnóstico ante ao cenário do planejamento e execução orçamentária.

O controle dos dispêndios na instituição é efetuado por meio de planilhas criadas pelo autor no ano de 2005 que ao tempo da criação servia como ferramenta gerencial, porém, após uma década, carece de uma reformulação e inserção de funcionalidades que venham a permitir que mesmo a execução sendo centralizada, possa ter seu espelho nas unidades da estrutura organizacional da UFT.

Assim, a escolha do tema para o presente estudo resultou do entendimento das situações geradas e diagnosticadas na assimetria de informações sobre a execução orçamentária e na ausência de uma efetiva avaliação da execução orçamentária e do planejamento institucional.

Para que haja integração entre planejamento e orçamento, mensuração e avaliação da execução orçamentária em confronto ao que se planejou, é necessário que sejam levadas em consideração algumas vertentes, o que traz importância maior a esta pesquisa, tais como: o planejamento, tecnologia de informação, administração financeira e orçamentária, inovação tecnológica, comportamento, mudança organizacional e governança.

### **1.1.2 Justificativa teórica**

O artigo 7º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967, no capítulo primeiro do título 2, que trata sobre planejamento, foi o relato da primeira peça jurídica a fazer menção sobre a necessidade de integrar planejamento e orçamento como princípio da Administração Pública, vejamos:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) Plano geral de governo;
- b) Programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) Orçamento-programa anual;
- d) Programação financeira de desembolso. (BRASIL, 1967)

Todavia, anterior a elaboração do Decreto-lei 200/67, a Lei nº 4.320/64, cujo arcabouço legal é estatuir normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, já relatava em sua estrutura a incorporação de termos direcionados ao planejamento, pois faz menção a programa

em vários dispositivos, se apresentando como propulsora do posterior orçamento-programa. A referida Lei buscou, também, modernizar a técnica orçamentária, com a transformação do orçamento em instrumento de planejamento e execução dos programas governamentais.

A Constituição Federal de 1988 aumentou a orientação ao planejamento com a apresentação de mudanças importantes na matéria orçamentária, fato que adveio da criação dos principais instrumentos do processo integrado de distribuição de recursos. Estes instrumentos são: O PPA, a LDO e LOA.

Ribeiro (2011) relata que no Brasil, os mencionados instrumentos legais disciplinam o processo orçamentário. Primeiramente, no campo do planejamento, a Carta Magna traz duas modalidades de planos: os planos de desenvolvimento econômico e social, que devem ser determinísticos para o setor público e sugestivos ao setor privado e os planos plurianuais, voltados à programação das ações de governo servindo como guia para as leis orçamentárias durante sua vigência, que é de quatro anos.

Giacomoni (2010) discorre que a integração entre PPA e LOA é explicitada por meio do papel cumprido pela LDO que, conforme mencionado, além da função de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca do Plano Plurianual as prioridades e as metas a serem executadas no orçamento anual.

Para a Administração Pública, o principal instrumento aplicado para o alcance da eficiência na gestão é o processo integrado de planejamento e orçamento. Nesse processo, o Plano Plurianual organiza a atuação governamental em programas e tem o propósito de atender as demandas da sociedade com o firmamento de metas, levantamento de problemas e ações para que estes problemas sejam minimizados.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Em uma época de escassez de recursos, a gestão responsável do orçamento destinado para manutenção das atividades da Universidade Federal do Tocantins, bem como sua expansão, deve ser efetuada com vistas a promoção da eficiência na aplicação destes recursos.

Assim, como o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos que integram planejamento e orçamento de um ente, o Plano de Desenvolvimento Institucional, a Nota Técnica Orçamentária, a Matriz de alocação de recursos, o planejamento orçamentário e financeiro e o Plano de Distribuição Orçamentárias são os mecanismos que norteiam essa integração dentro da UFT.

Desta feita, a criação de uma metodologia que faça a integração entre o plano e a

execução orçamentária na instituição é de suma importância para que a universidade consiga efetuar de forma responsável a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão universitária. A modelagem de um sistema que integre as peças de planejamento e de execução orçamentária interligando-as e possibilitando as unidades que compõem o corpo organizacional da UFT um melhor gerenciamento de seus programas e ações internas.

Tendo como premissa a contextualização alhures aditada, o presente estudo tem a seguinte questão de pesquisa: como formatar um modelo prático para integrar planejamento e orçamento que contribui com o processo de gestão da UFT?

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Geral

Apresentar uma metodologia de integração entre Planejamento e Orçamento para Universidade Federal do Tocantins.

#### 1.3.2 Específicos

- ✓ Apresentar o mapeamento das unidades que compõem a estrutura organizacional da UFT;
- ✓ Analisar os instrumentos de planejamento internos da UFT.
- ✓ Avaliar a execução e o acompanhamento do orçamento da UFT no período de 2004 a 2014.
- ✓ Apresentar a ferramenta de planejamento e execução orçamentária da UFT;
- ✓ Apresentar a modelagem estrutural de funcionalidades dentro de um sistema de informações para integrar planejamento e orçamento da UFT.

### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo foi elaborado em seis seções:

O capítulo 1 foi composto pela introdução do trabalho juntamente com as subseções: justificativa pela qual foi gerada sua criação em aspecto prático e teórico, e a apresentação do problema de pesquisa. Em seguida a subseção objetivos contendo o geral e o específico.

No capítulo 2, está apresentado o referencial teórico que deu base a pesquisa cujo conteúdo inicia-se com a abordagem sobre planejamento e seus aspectos conceituais, fundamentos de orçamento público, integração entre planejamento e orçamento e por fim, a tecnologia da informação como ferramenta de integração entre planejamento e orçamento.

O quarto capítulo deste trabalho apresenta a metodologia utilizada no estudo.

No capítulo 5 está apresentado o estudo de caso que se inicia com a descrição da Universidade Federal do Tocantins, o mapeamento das unidades que compõem sua estrutura organizacional, os instrumentos de planejamento que a instituição faz uso, a execução e acompanhamento do orçamento na instituição, a ferramenta que ela utiliza para efetuar o planejamento e execução do orçamento.

No capítulo 6, estão explícitas as considerações finais com o desfecho do trabalho.

Como produto deste estudo estão dispostos nos apêndices A e B, respectivamente, a apresentação do modelo de integração entre planejamento e orçamento dentro da universidade e por fim, a proposição de funcionalidades para esta integração dentro de um sistema informatizado.

## 2 PLANEJAMENTO E SEUS ASPECTOS CONCEITUAIS

Planejamento é uma ferramenta essencial a empresas, cidadãos e também em órgãos públicos. O ato de planejar se caracteriza por pensar antes de executar, mas esse pensamento deve ser efetuado de maneira sistêmica, norteadas por um método; com a explanação de cada uma das possibilidades e verificar a vantajosidade, bem como suas fraquezas e tendo esse diagnóstico, propor-se objetivos. A visão ampla obtida pelo planejamento funciona como sustentáculo das decisões a serem tomadas pelos gestores.

Matus (1993) afirma que o plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. Em seu significado mais genérico, podemos falar de plano de ação como algo inevitável na prática humana, cuja única alternativa é o domínio da improvisação.

Ainda o mesmo autor afirma que o plano, na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões surpresas, rejeições e apoio de outros atores. Em consequência, seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação, ou seja, a realidade analisada na particular perspectiva de quem planifica.

Na ideia de Carlos Matus (1993) o planejamento é composto por quatro etapas principais: estabelecimento dos objetivos a alcançar, tomada de decisões a respeito das ações futuras, elaboração de planos e ação.

Portanto, podemos perceber que o planejamento tem sua gênese na delimitação dos objetivos e, por conseguinte, o detalhamento dos planos para os atingirem de maneira tangível. Como antes dito, planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los, ou seja, pensar antes de se executar. O planejamento define aonde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência.

Matus (1993), toma como proposta conceitual e metodológica a noção de situação, entendida como um conjunto de problemas identificados, descritos e analisados na perspectiva de determinado ator social. Problema é algo considerado fora dos padrões de normalidade do ponto de vista de um ator social. Esses padrões são definidos a partir do conhecimento, do envolvimento do ator com o problema, da capacidade de agir do ator sobre determinada situação. Para ele, ator social, não se refere apenas a um indivíduo, mas pode ser um grupamento humano ou uma instituição que, de forma transitória ou permanente, é capaz de agir a partir de determinada situação.

A visão de Matus (1993) sobre planejamento é como este sendo o cálculo que precede e preside a ação em qualquer espaço do jogo social e que, portanto, tem a intenção de aumentar

a capacidade de governo do ator - isto é, aumentar a perícia pessoal que envolve capital intelectual e capital de experiência de articulação política. O plano é, nesse raciocínio, uma aposta política com fundamento técnico.

Matus acerca do planejamento faz a seguinte afirmação:

Devemos concentrar nossa atenção no presente. Todavia, decidir racionalmente no presente requer sinais direcionais situados a um ano de distância, a cinco anos para captar o período de governo e numa distância mais longa, a perder de vista, de 20 ou 25 anos. Estes sinais direcionais são móveis, segundo as circunstâncias, e servem para avaliar em cada momento a trajetória residual para o objetivo. Entretanto, olhar para a frente não é suficiente. Nossas ciências sociais apenas nos permitem um bom processo de aprendizagem na prática. Devemos voltar a vista para trás, constantemente, para analisar nossa própria experiência e tentar sistematizá-la com a finalidade de melhorar nossos próximos cálculos. (MATUS, 1992, p. 149)

Para Boiteux (1995) o planejamento, além de dinâmico, deve ser contínuo e realizado por aproximações sucessivas. Assim, partindo de decisão do nível de supervisão mais elevado, ele desdobra-se em providências dentro de cada nível, até atingir o nível mais próximo da execução; volta ao ponto inicial e retorna aos escalões inferiores até que, dentro do prazo previsto para a sua elaboração, seja obtido um resultado tecnicamente exequível, economicamente viável e socialmente aceitável.

## 2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Dentre as atividades mais importantes na vida das empresas, dos órgãos públicos, na unidade familiar e também na vida individual, a tomada de decisões é talvez a que mais tem impacto na determinação do sucesso ou insucesso. Assim, Henry Fayol *apud* Fell (2000) determinava que “planejar é examinar o futuro, olhar à frente e pontuar as ações que precisam ser tomadas” (FELLS, 2000, p.346). Na visão de Fayol, os planos de ação como a melhor ferramenta do processo de planejamento, e que, para que fosse efetivo seria preciso considerar a flexibilidade, a unidade, a continuidade e a precisão no seu estabelecimento.

Sanches (1997) relata que o processo de decisão e avaliação ocorre, de modo similar, no âmbito das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Nas organizações as áreas que envolvem a maior quantidade de decisões críticas costumam ser as de: Planejamento, tecnologia dos processos, amplitude das operações e controle (administrativo, operacional e de resultados). Nestas áreas, a maior parte das decisões são atípicas (não-programadas) e têm caráter estratégico (arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos), dado que, em tais áreas, a equívoca tomada de decisão tende a ocasionar grandes

prejuízos ou consequências danosas à realização dos objetivos da empresa ou organização.

É por essa razão que as organizações, a fim de instruir os processos decisórios críticos (estratégicos) que lhes são peculiares, estruturam sistemas de apoio usualmente chamados "Sistemas de Informação Gerencial" ou "Sistemas de Apoio a Decisões", com vistas a tornar disponíveis informações selecionadas, organizadas de acordo com o seu ambiente operacional e com as necessidades dos decisores. (SANCHES, 1997)

Discorrendo sobre estratégia, Matus (1991) escreve que “o *cálculo estratégico se refere a pensar estratégias para tornar o plano viável*”, realizando uma crítica ao planejamento normativo ao destacar que, neste, a parcela econômica é tratada de modo determinístico e no plano prescritivo. O pensamento estratégico então na visão matusiana leva a uma análise integral da realidade sem separar o econômico do político.

Segundo Vidal (2013), em conferência realizada na Venezuela em 1985 sobre o tema “Fundamentos da Planificação Situacional”, Matus realizou algumas considerações sobre a *planificação estratégica* que resumidamente serão pontuadas a seguir.

Num primeiro momento, considera que “*planifica quem governa quem tem a capacidade de decidir e a responsabilidade de conduzir*”. Redefine a palavra “planificação” como algo mais abrangente do que os aspectos econômicos. (MATUS, 1992, p. 110)

A seguir, o autor pondera que a planificação se refere ao presente e não um desenho sobre o futuro. Alude que se não temos um bom planejamento do presente, o plano pode fracassar. Complementa que a exploração do futuro é imprescindível, porém não é o coração do plano. A tentativa do plano é governar um processo e como tal tem que ser vivida no dia a dia. (MATUS, 1992, p. 110)

A terceira consideração de Matus refere que a planificação exige um cálculo situacional, cálculo este complexo, afetado por múltiplos recursos escassos, que cruzam muitas dimensões da realidade, estritamente ligado à ação no presente. (MATUS, 1992, p. 112)

A quarta consideração Matus refere que a planificação se refere a oportunidades e a problemas reais, ou seja, um conjunto de operações “*que enfrentarão um conjunto de problemas buscando aproveitar um conjunto de oportunidades*”. Todos devem opinar sobre os problemas reais que os afetam e ser capazes de fornecer as soluções mais eficazes. Define como essencial à planificação a categoria “problema”. Destaca ser muito importante, a partir do ponto de vista da planificação situacional, explicar a realidade não somente como a percebemos, mas nos localizando na autoreferência do outro e tentando compreender as diferentes explicações. (MATUS, 1992, p. 113)

Na quinta consideração ele destaca que a planificação é inseparável da gerência, pois

para que ela funcione, deve responder às necessidades de quem gerencia. O ator que planeja não pode recomendar medidas, somente deve decidir operações. O plano situacional se refere a um conjunto de operações que correspondem a uma forma concreta de produção. Cada operação supõe um responsável por seu desenho, execução, controle e revisão de acordo com as circunstâncias. (MATUS, 1992, p. 114)

A sexta consideração traz os aspectos políticos da planificação, destacando como problemas políticos as restrições de poder que podem ser os valores e as culturas internalizadas pelos atores. A política não deve ser percebida como um dado externo, mas como mais uma variável interna ao processo. (MATUS, 1992, p. 116)

A sétima consideração é que a planificação nunca está referida à adivinhação do futuro, mas trabalha considerando a incerteza de possíveis variáveis que podem escapar a nossa vontade. Sugere trabalhar com cenários de cálculos onde os planos e estratégias deverão dar conta dos vários cenários que se localizem dentro de extremos aparentemente possíveis. (MATUS, 1992, p. 116)

A oitava consideração fala que o plano é modular, sendo composto por unidades que se agregam e combinam de maneiras distintas, segundo os objetivos que se busquem a situação inicial e a estratégia elaborada. Define “*operação como a aplicação de recursos ou insumos*” a produção de um resultado que altere a situação. Os recursos podem ser os mais variados, desde os recursos econômicos, sempre escassos, os recursos de poder e os recursos políticos. (MATUS, 1992, p. 117)

Na nona consideração é recomendado que não se deve pensar na planificação como um monopólio nosso. O plano tem outros componentes que podem ser nossos oponentes, que também planificam. Recomenda que na planificação situacional deve contar tanto com a resistência ativa e criativa de oponentes como com a ajuda de aliados, levando a uma luta política. Deve-se sempre pensar que ao planificar é impossível não ter algum grau de conflito. (MATUS, 1992, p. 119)

A última consideração de Matus traz a questão da temporalidade do plano, ao enfatizar que a planificação não domina o tempo nem se deixa enrijecer por ele. Entende o tempo como um recurso escasso que deve ser otimizado. Por isso, torna-se importante entender que é preciso fazer uma simulação do futuro em prazos distintos para validar ou invalidar o que estamos fazendo no presente. (MATUS, 1992, p. 120)

Matus (1992) traz importância de se planejar a partir de quatro instâncias temporais:

- A planificação de conjuntura, numa tentativa de sistematizar o dia a dia;

- A planificação anual operativa ou o plano de ação anual, que propõe referências direcionais mais distantes para fundamentar sua proposta anual;
- A planificação para o período de governo, ou de médio prazo, que traz os objetivos que servirão de guia para orientar a planificação anual e conjuntural; e
- A planificação de longo prazo, que tem como função antecipar o futuro que queremos criar após termos colocado em operação todas as propostas do plano.

A proposta geral da metodologia de Matus (1992) se fundamenta num arcabouço teórico que enfatiza o conceito de situação e contempla um conjunto de métodos a serem utilizados nos diversos momentos do processo de planejamento, quais sejam, o “explicativo”, o “normativo”, o “estratégico” e o “tático-operacional”.

O momento explicativo que equivale ao diagnóstico da planificação normativa, entende que a realidade é explicada mediante a seleção de problemas relevantes, buscando a compreensão mais ampla da razão de tais problemas ocorrerem. Utiliza como ferramenta um fluxograma situacional, que consiste em diagramar as causalidades sistêmicas ordenando as variáveis em diferentes níveis. O momento explicativo, para o autor, não cessa nunca. Devemos permanentemente atualizar a explicação por que a realidade muda. É importante, nesta fase, que se hierarquizem os problemas, isto é, se priorizem aqueles mais factíveis e viáveis. O momento explicativo se utiliza de problemas reais do cotidiano, tentando avaliar o entendimento da causa dos problemas, tentando identificar os nós críticos. (MATUS, 1992, p. 125),

O momento normativo, segundo o autor, fornece o desenho do que deve ser; é a definição de como deve ser a realidade. É diferente do momento explicativo, que se move no plano de “como é ou como tende a ser a realidade”. O momento normativo é o aspecto central de toda planificação. Destaca a necessidade de não cairmos nos erros da planificação normativa, quando primeiro se define quanto temos de recurso para depois definir as operações. No momento normativo da planificação situacional, centra-se a atenção na eficácia direcional das operações para atingir a situação objetivo, que é o problema central do desenho. O momento normativo inclui a identificação dos atores que fazem parte do problema, a identificação dos recursos de que esses atores dispõem (recursos políticos, financeiros, capacidade organizativa e conhecimento) para controlar as ações e o peso de cada ator, a projeção de cenários onde são mapeadas as melhores possibilidades de implementação dos planos, as possibilidades intermediárias, as piores possibilidades e a projeção de cada uma das ações pensadas e sua viabilidade. (MATUS, 1992, p. 132)

O momento estratégico busca responder quais operações/ações do plano são viáveis ou inviáveis, quais possíveis reações cada ator envolvido no problema terá e como construir a viabilidade para as ações inviáveis. O problema da viabilidade é muito importante no momento estratégico. A pergunta é: que obstáculos devemos superar e como superá-los para transformar o desenho da realidade? Neste questionamento, o autor recomenda que se pense em três tipos de restrições: *recursos de poder político, econômico e capacidades organizativa e institucional*. Como podemos construir a viabilidade do plano? Que elementos influem nessa construção de viabilidade? Qual o grau de participação popular no plano? Que relações de forças e interesses atuam sobre as operações? Conseguir responder a esta e a outras muitas questões em uma realidade dinâmica e em constante mutação não é fácil. O autor propõe algumas ferramentas, dentre as quais a habilidade de usar as técnicas de jogos. Para ele, a “*viabilidade é construída em uma delicada relação do governante com a situação real, encarnada nas forças sociais e na população em geral*”. (MATUS, 1992, p. 137)

Momento tático-operacional, de implementação das ações propostas. É necessário fazer a mediação do plano na realidade, isto é, adequá-lo diante das situações que se apresentam no cotidiano de colocar em prática tudo o que foi planejado. Nesta fase, é preciso verificar se o plano se adapta ao cenário, ao tempo e às condições do que foi proposto. Para Matus, os momentos anteriores (explicativo, normativo e estratégico) são cálculos, não transcendem o ator que planeja porque não passam de desenhos e simulações que não criam conflitos com a situação real. Neste se distinguem quatro submomentos: (a) apreciação da situação conjuntural, que vai permitir captar a realidade e o desenvolvimento inicial de novos problemas; (b) pré-avaliação das decisões possíveis para selecionar as operações e ações mais eficazes no enfrentamento da conjuntura e, ao mesmo tempo, a aproximação dos objetivos do plano; (c) tomada de decisões e execução busca conciliar os critérios políticos, econômicos e de curto e médio prazo, a partir da apreciação de conjunto; e (d) pós-avaliação das decisões tomadas ou apreciação da nova situação consiste em uma nova apreciação da situação para comparar os efeitos reais com os efeitos esperados por nosso plano de ação. (MATUS, 1992, p. 142)

## 2.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

### 2.2.1 Breve histórico do Planejamento no Brasil

O Estado Nacional efetuou inúmeras tentativas de inserir um planejamento que pudesse antever cenário futuro e organizar o processo de desenvolvimento econômico. Essa tentativa

teve destaque acentuado entre as décadas de 40 e 70, quando o processo de planejamento governamental teve maior crescimento. Assim, esta subseção faz um breve levantamento histórico para que se possa compreender o processo de planejamento governamental no Brasil.

Até a década de 30, o desenvolvimento do Brasil foi caracterizado por uma longa fase “primário exportadora”. O setor propulsor da economia era o primário, caracterizado pela exportação de produtos como o açúcar, o café, a borracha, o ouro, etc.. Devido a esse fator, a produção brasileira estava sujeita a demanda instável pelo consumo por esses produtos pelo mercado importador e também dos preços desses produtos no mercado internacional.

Para Almeida a economia nacional na década de 30:

Caracterizava-se por um grande setor de subsistência, que apresentava total dependência do comportamento do núcleo dinâmico (produto de exportação). Não havia planejamento do desenvolvimento, poucas foram as tentativas que merecem registro, entre elas: a tentativa de industrialização, implementada nos primeiros anos da República pelo ministro Rui Barbosa, com a política de crédito abundante (os bancos podiam emitir moeda) para financiar as indústrias. Resultou em grande fracasso, com a forte especulação que produziu e a aceleração inflacionária, obrigando o governo, nos anos seguintes, a adotar medidas de ajuste nas contas públicas e de combate à inflação. (ALMEIDA, 2004, p. 198)

Almeida (2004) faz a divisão do processo de planejamento governamental em quatro fases: a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional-desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90.

Ainda o autor, relata que as primeiras tentativas de formulação de um planejamento governamental no Brasil surgem a partir do final dos anos 30 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e com a elaboração, em 1939, do “Plano Especial” (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional - 1939-1943).

Como dito, o Plano Especial é caracterizado como o início do processo de planejamento governamental no Brasil, porém, ele se apresentou como uma simples lista de despesas de capital de duração quinquenal, não havendo nenhuma adequação especial para a sua implementação.

Matos (2002) escreve que em 1943, o DASP prepara o segundo plano quinquenal, o Plano de Obras e Equipamentos (POE), para ser implementado entre 1944-1948. Consiste,

basicamente, na revisão e atualização do Plano Especial e da lista de obras e investimento de infraestrutura.

A terceira tentativa de planejamento foi o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), para ser implementado entre 1949-1953. Este plano foi uma tentativa de programar a economia no período pós-guerra, ainda que não fora considerado um plano econômico completo e sim um programa de gastos públicos.

Almeida (2004) narra que a proposta do plano SALTE foi encaminhada ao Congresso em 1948 e aprovado em 1950 (para vigência em 1950-1954), mas acabou sendo abandonado. O plano era uma tentativa de coordenar os gastos públicos mediante um programa plurianual de investimentos; não se tratava de um plano global de desenvolvimento.

Os recursos para o Plano Salte proviriam em parte das receitas orçamentárias (2/3) e em parte de empréstimos (1/3). Porém, como o governo não conseguiu garantir estas fontes de financiamento, em menos de um ano o Plano Salte foi interrompido. Esta interrupção deveu-se às estimativas de receita e possibilidades de empréstimos excessivamente otimistas, uma vez que os planejadores econômicos não contaram com as dificuldades no Balanço de Pagamentos, que reduziram as possibilidades de financiar o plano com a queima de reservas. Também não contaram com o aumento da inflação e com os déficits orçamentários que dificultaram a concessão de empréstimos. (MATOS, 2002)

O Plano de Metas elaborado no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), foi o primeiro plano nacional de sentido estratégico. Ele foi o plano que empregava, de maneira integrada, os conceitos de pontos de estrangulamento interno e externo, interdependência dos diversos setores e a tendência da demanda e oferta de cada setor (LAFER, 1970).

Almeida (2004), descreve o Plano de Metas de JK em um conjunto de 31 metas, incluindo a construção de Brasília, em cinco setores: energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação.

O Brasil é considerado o primeiro país a elaborar metas para o setor privado e a motivar os estudos agregativos da economia brasileira. As transformações desse período decorreram de vários fatores como a ampliação da participação política da sociedade, mudanças na distribuição ocupacional, intensificação do processo de urbanização e o populismo. Nesta época, o nacionalismo assume uma nova expressão: o desenvolvimentismo.

O Plano de Metas foi o auge do processo de substituição de importações no Brasil. A base do plano foram os resultados dos estudos implementados pelo grupo misto BNDE-Cepal, que apontavam para uma considerável demanda reprimida de bens de consumo durável. Para a formulação das políticas que resultariam na implementação do plano, foram criados, para os

diversos setores econômicos, grupos executivos, que contavam com representantes do setor privado. O Estado foi o grande promotor do desenvolvimento e o patrocinador da aliança estruturada num tripé formado pelas empresas estatais, pelo capital privado multinacional e pelo capital privado nacional, esse último como sócio menor. (ALMEIDA, 2004)

Assim, Matos (2002) afirma o Programa de Metas pode ser considerado como o primeiro esforço de instrumentalização de objetivos de política econômica e decomposição de metas em termos setoriais. Há, neste programa, o estabelecimento de metas específicas que atuaram como elementos de quantificação e decomposição de programas, mas também como instrumentos de acompanhamento e controle.

Em 1962, o então Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, Celso Furtado elabora o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social cujo período de implantação seria de 1963-1965. O plano ambicionava em curto prazo enfrentar a aceleração inflacionária e a rápida deterioração das contas externas e retomar o desenvolvimento.

Matos discorrendo sobre o plano trienal faz a seguinte consideração:

O Plano Trienal possuía uma maior abrangência, programa e metodologia e modificou as concepções a respeito da política e programação econômica no Brasil. Este plano é considerado um marco histórico uma vez que este foi além da concepção plurissetorial, determinando linhas de ação com projeções globais da economia e tendo como objetivos amplas modificações estruturais como: a distribuição de renda, melhoria de recursos humanos, correção das disparidades regionais, organização do setor governamental e eliminação de entraves institucionais. Os tipos de investimento priorizados no Plano Trienal incluíam a ampliação da base de recursos naturais economicamente utilizáveis, o aperfeiçoamento do fator humano, investimentos sociais, estes da alçada do setor público, e investimentos estruturais e infraestruturas como indicativos para o setor privado. (MATOS, 2002, p. 30)

O Plano Trienal caracterizou-se ainda pelo seu caráter globalista e pelo fato de ter se ajustado ao Quadro das motivações que levam o Estado a participar diretamente do processo de formação de capital em suplementação ao setor privado. Alinhou-se também às motivações decorrentes do processo de coordenação geral da economia, formulando diretrizes básicas para a orientação do crescimento econômico.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) adveio da instauração do regime militar em 1964. O objetivo deste plano era de promover uma reação das classes conservadoras contra as posições reformistas estabelecidas no Plano Trienal. Em síntese, o plano apresentava-se sob traços liberais e propostas com características inflexíveis, mas considerando a interferência governamental na economia justificando essa interferência a partir das deficiências do sistema de preços. A consequência trazida pelo PAEG foi o baixo crescimento

da economia após sua vigência.

Já o plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, lançado, em 1967 contemplava: orçamentos regulares com previsões de investimento para a administração central do governo federal, agências autônomas e sociedades de economia mista; orçamentos específicos para governos estaduais e municipais dentro dos setores examinados no plano e as projeções estimadas dos investimentos do setor privado.

Matos (2002) relata que, “o Plano Decenal foi além dos planos executados anteriormente por possuir um enfoque macroeconômico construído com base em um modelo de crescimento com projeções e testes de consistência interna”. Contudo, o Plano foi frustrado e deu lugar ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)

O PED foi o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos sendo um importante colaborador para a criação da estrutura de planejamento do setor público e teve a vigência entre os anos de 1968 a 1970.

Giacomoni (2010) descreve que o PED possuía três objetivos básicos:

- Aceleração do desenvolvimento econômico, com redução progressiva da taxa inflacionária (6% ao ano, no mínimo, para o crescimento do produto);
- Progresso social; e
- Aumento das oportunidades de emprego (expansão da taxa de emprego de 2,6% ao ano em 1968 para 3,3 a 3,5% ao ano, em 1973).<sup>1</sup>

Posterior ao PED, foi criado o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (MBAG).

Almeida (2002) discorre que O MBAG estabeleceu como prioridades nacionais para o período de 1970 a 1973 (auge do Milagre Econômico) as seguintes: investimentos em educação, saúde, saneamento, agricultura e abastecimento e o avanço no desenvolvimento científico e tecnológico.

Os próximos planos que sucederam o MBAG foram o os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social, PNDI, PNDII E PNDIII e, posteriormente a esses o Primeiro Plano de Desenvolvimento da Nova República.

Giacomoni (2010) faz um relato desses planos da seguinte forma:

I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972-1974). Foi o primeiro plano elaborado de acordo com o modelo de planejamento idealizado pelo Decreto-lei nº 200/67 e formalmente criado pelo Ato Complementar nº 43/69. Sua característica trienal deveu-

---

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *O desafio brasileiro e o Programa Estratégico*. Brasília (s.d.), p. 3.

se às exigências legais de que o último ano dos planos deveria coincidir com o primeiro ano de uma nova administração que, nesse período, prepararia seu próprio plano. (GIACOMONI, 2010, p. 251)

II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1975-1979). OIIPND cobriu os quatro anos restantes do governo Ernesto Geisel e o primeiro do governo Figueiredo. Como síntese, o plano fixou uma série de metas quantitativas a serem atingidas em 1979 (crescimento do PIB, investimento bruto fixo, produção industrial e agrícola, emprego, exportações etc.).<sup>2</sup> Em consequência da crise econômica que tomava conta de boa parte da economia mundial, os resultados da execução do plano ficaram bem aquém do esperado. As próprias avaliações oficiais passaram a ser feitas reduzindo a importância dos indicadores quantitativos. (GIACOMONI, 2010, p. 252)

III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1980-1985). Quando o III PND foi elaborado, em 1979, já não existia o clima de euforia desenvolvimentista que impregnou os PND anteriores. O país começou a sofrer as consequências da crise econômica internacional e o Governo Federal, alegando que a instabilidade econômica generalizada impediria qualquer programação de mais longo prazo, optou por montar toda sua estratégia em cima de medidas de curto e curtíssimo prazo. Exemplo disso foram os “pacotes” econômicos baixados em diversas oportunidades. O III PND foi elaborado e aprovado pelo Congresso visando mais ao cumprimento da norma legal do que sua utilidade como guia para a ação de governo. (GIACOMONI, 2010, p. 252)

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989). As condições da economia nacional nos anos 80, em muito diferiram daquelas da década anterior e isso, como é compreensível, refletiu-se nos planos.

Na apresentação do projeto de lei do I PND-NR, seus autores salientam as diferenças do plano em relação aos anteriores: Difere em sua concepção. Em virtude da circunstância em que vivemos no campo econômico-social e devido à nova orientação do governo sobre as funções do setor público, associada ao decisivo estímulo para que o setor privado assuma papel de liderança no processo de crescimento, este não é um plano de investimentos públicos, nem uma proposta acabada e compulsória de direcionamento dos investimentos empresariais. Este não é um plano de gastos, mas um programa de ajuste e reorientação do setor público, com ênfase nas prioridades sociais. (GIACOMONI, 2010, p. 253)

---

<sup>2</sup> BRASIL, Leis, Decretos etc. // *Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Lei nº 6.151, de 14-12-1974, Brasília, p. 31.

## 2.2.2 Modelo de planejamento Governamental Atual

Como já relatado, desde muitos anos é veiculada a importância e a necessidade do planejamento das contas governamentais. Este fator foi potenciado com o advento da lei complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Assim, a gestão das contas públicas, o controle do déficit fiscal e a necessidade de equilíbrio das contas são fatores que ganharam maior notoriedade nos diversos segmentos da sociedade.

Nesse contexto, Andrade *et al.* (2006) citam que o que se busca é o saneamento geral das finanças dos governos em todas as suas esferas, convivendo-se em contraponto com a escassez de recursos financeiros para processar as grandes e variadas demandas de uma sociedade cada vez mais complexa. Diante desse Quadro, fica evidenciada que é necessária a modernização da Administração Pública e, principalmente, da capacidade de gestão.

Ainda, para os autores, a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Eles ressaltam que:

Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para uma boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população. (ANDRADE *et al.* 2006 p. 1)

Contudo, a função de planejamento só teve ênfase com o advento da constituição Federal de 1988, pela qual introduziu significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário, pois aliou o orçamento público ao planejamento.

O atual modelo de planejamento governamental está baseado no planejamento plurianual de médio prazo, o qual é planejado no primeiro ano de um ciclo de governo e tem fim no primeiro ano do governo subsequente.

Ribeiro e Bliacheriene (2013) conceituam o Plano Plurianual (PPA) como sendo “o instrumento legal de planejamento de médio prazo que, por meio de diretrizes governamentais, estabelece programas, ações, objetivos e metas da administração pública, para um período de quatro anos, promovendo a identificação clara dos objetivos e prioridades da União, Estados e Municípios.

Historicamente, o primeiro Plano Plurianual elaborado pós-preceito constitucional vigorou entre os anos de 1991 a 1995. Todavia, carece de mencionar que este plano não pode ser considerado um plano de desenvolvimento, não havia um compromisso com o planejamento, era uma peça burocrática, como dantes escrito, para mero cumprimento do preceito constitucional firmado pela carta política em 1988.

O PPA (1991-1995) não foi balizado em um projeto de governo claro, pois nele, não estavam estabelecidos os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado sem discussão e emendas.

O ciclo de PPA's, após promulgação da Constituição Federal de 1988, é caracterizado por sete planos até o atual 2012-2015. O Quadro 1 faz a síntese destes planos com seu ciclo de duração e as características de cada um deles.

Quadro 1 - Síntese dos ciclos dos PPA's pós Constituição de 1988

ANO	CARACTERÍSTICA
1991-1995	Sem grandes objetivos definidos
1996-1999	Novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e de “projetos estruturantes”.
2000-2003	Introduziu na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão, e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos.
2004-2007	Estabilidade econômica, com desenvolvimento e inserção social; em curso de implementação.
2008-2011	Surgimento do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC. Mudanças pontuais em relação à gestão do plano como por exemplo a valorização da avaliação da dimensão estratégica e o fim das revisões anuais.
2012-2015	Ruptura do modelo de integração entre plano, orçamento e gestão adotado no PPA 2000-2003 e vigente até o PPA 2008-2011, com o objetivo declarado de proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano Plurianual Redução na quantidade de programas e ações

Fonte: Adaptado pelo autor a partir dos conceitos de Almeida (2005).

O atual modelo de Planejamento Governamental é instituído no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Além disso, a Carta Política tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Andrade *et al.* (2006,) ainda discorre que no ano de 2000, em decorrência da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO teve suas finalidades ampliadas. Novas e importantes atribuições foram dadas a este instrumento, sendo uma delas o estabelecimento de regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas (gestão fiscal responsável).

Concluindo sobre planejamento governamental Andrade *et al.* (2006) o descreve como indispensável para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é por meio dele que se:

- Impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;
- Garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;
- Garante a manutenção e a conservação do patrimônio público;
- Previnem riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo as prioridades;
- Executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;
- Compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduzem o orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.

O planejamento governamental se tornou no decorrer dos anos não apenas uma ferramenta de organização das contas públicas, mas sua elaboração, como um ordenado jurídico, é concebida sobre alguns dispositivos legais que legitimam e forneçam as diretrizes à Administração Pública.

### **2.2.3 Legislação brasileira**

É facilmente notado que nas últimas duas décadas o legislador brasileiro, criou um

arcabouço legal amplo, exigindo que o Administrador Público planeje suas ações com responsabilidade, principalmente aquelas que geram aumento de despesa e que sejam de médio prazo. O advento da Lei complementar 101/2000 com certeza é o marco da transparência das contas públicas.

Assim sendo, Andrade *et al.* (2006) faz o destaque em ordem cronológica as principais legislações brasileiras que tratam do planejamento governamental conforme explicito no Quadro 2.

Quadro 2 - Arcabouço Legal que trata sobre Planejamento Governamental

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Disposição</b>
<b>Lei Federal nº 4.320/1964</b>	Prevê a necessidade de planejamento de médio prazo em seus arts. 23 a 26, exigindo: a elaboração do “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” para, no mínimo, um triênio; a revisão do plano anualmente, reajustando-o e acrescentando-lhe as previsões para mais um exercício; e a necessidade de se definirem as metas, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, a serem atingidas por meio da execução de cada programa.
<b>Constituição Federal de 1988</b>	Define em seu art. 165 as regras básicas do PPA, da LDO e da LOA; no art. 166 ela determina que as emendas à LDO e à LOA somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA; no art. 167 ela veda o início de investimento cuja execução não ultrapasse um exercício financeiro, caso não haja previsão no PPA; e no art. 35, e no art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ela dispõe sobre os prazos para elaboração e aprovação do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA.
<b>Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos)</b>	Determina em seu art. 7S, § 2e, incisos III e IV, respectivamente, que as licitações para execução de obras e para a prestação de serviços somente poderão ser realizadas quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações e quando os produtos delas esperados estiverem contemplados nas metas estabelecidas no PPA; no art. 57, inciso I, referida lei abre uma exceção quanto à duração de contratos relativos a projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no PPA.
<b>Lei complementar Nº 101/2000</b>	A LRF destaca logo no seu início a necessidade do planejamento, determinando que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios, capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”; em diversos outros dispositivos, ela exige que seja demonstrada a compatibilização da despesa com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no PPA e na LDO, sob pena de serem “consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público”. Enfatizou a integração dos três instrumentos (PPA, LDO e LOA) e ratificou a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública, e, corroborando o processo de planejamento.

Fonte: Elaboração do Autor a partir das ideias de Andrade *et al.* (2006).

A elaboração do planejamento governamental, sua execução e o seu controle não só são indispensáveis para a boa condução das finanças públicas, como se trata de obrigações estabelecidas na legislação vigente e que, assim, devem ser cumpridas pelo gestor público.

Como dito anteriormente, a LRF reforçou a necessidade de integração entre os

instrumentos de planejamento, visto que ela exige que na elaboração e execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade da despesa a ser executada com o PPA e com a LDO.

Assim, o art. 16, § 1<sup>a</sup>, inciso II, da LRF, define que, para os fins da referida lei, considera-se “compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições”.

Ressalta-se que no PPA definem-se diretrizes, objetivos e metas de resultados (que se espera obter com os bens ou serviços ofertados para combater os problemas e para atender as demandas), enquanto na LDO definem-se as metas e as prioridades (dentre as diversas metas previstas no PPA, a LDO deve definir aquelas que terão prioridade na alocação de recursos na LOA e na sua execução) e também as metas de resultados fiscais (receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e dívida pública).

Destaca-se que a LRF, por meio de seu art. 15, exige que durante a execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, quando da desapropriação de imóveis urbanos e quando da criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, sob pena de a despesa ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Portanto, o objetivo do legislador é obrigar os gestores públicos a planejar de forma a garantir que todas as ações governamentais sejam contempladas no PPA, pois esse procedimento evidenciará a integração entre o planejamento e a execução do orçamento, uma vez que a LOA (inclusive seu projeto de lei e seus créditos adicionais) deverá estar compatível com o PPA e com a LDO.

### 3 FUNDAMENTOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

#### 3.1 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O orçamento é a essência do gasto público, assim como as finanças bem controladas asseguram as condições para o cumprimento dos compromissos assumidos, sejam estes com as despesas discricionárias, investimentos, como também os gastos com pagamento de dívidas fundada pelo governo.

Em relação à síntese alhures, Fortes (2005) conceitua o orçamento público como sendo uma prévia autorização do legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo. Por meio do orçamento é possível verificar a real situação econômica do Estado, evidenciando os seus gastos com a saúde, educação, saneamento, obras públicas, pessoal etc.

Assim sendo, a principal função do orçamento é a possibilidade de controle dos recursos que a sociedade terá que contribuir para manter em funcionamento os serviços públicos necessários ao atendimento das necessidades econômicas e sociais da população, bem como da aplicação desses recursos por parte do Estado. O orçamento público é, em suma, o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos.

As planificações das receitas a serem obtidas e os dispêndios a serem efetuados auxiliam no orçamento público, dando um prosseguimento à melhoria quantitativa e qualitativa dos trabalhos desenvolvidos para a sociedade.

O órgão central do sistema de planejamento e orçamento fixa parâmetros a serem adotados no âmbito de cada Órgão/Unidade Orçamentária. Do resultado das discussões entre as Unidades de cada órgão e entre os vários Órgãos da Administração Pública é formulada a proposta consolidada, que o Presidente da República encaminha anualmente ao Congresso Nacional(VAZ DE LIMA, 2003).

É importante ressaltar que os recursos advindos do governo são escassos em relação às necessidades da coletividade, e o planejamento integrado busca a melhor forma de aplicabilidade dessas verbas, escolhendo as atividades prioritárias para minimizar os problemas econômicos sociais existentes.

A ação planejada e transparente é fruto da responsabilidade na gestão fiscal, em que, a partir desta, é possível se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas.

Sucintamente Vaz de Lima discorre:

Em resumo, podemos afirmar que o orçamento é um processo de planejamento contínuo, dinâmico e flexível de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período. Ele abrange a manutenção das atividades do Estado, o Planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de Governo (VAZ DE LIMA, 2003).

Os primórdios do orçamento foram conhecidos como orçamentos tradicionais. Sua concepção se pautava no modelo simplório com previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se o que comprar, sem nenhuma prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos.

O Orçamento evoluiu ao longo da história para um conceito de Orçamento-Programa, segundo o qual o Orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, mas um documento legal que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-Programa é nas realizações do Governo).

O Orçamento Público no Brasil inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício.

O orçamento geral da união (OGU) é constituído de três peças em sua composição: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais.

### 3.2 PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento, e a iniciativa dos seguintes projetos de lei:

- Plano Plurianual (PPA)

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Lei de Orçamento Anual (LOA)

O PPA, a LDO e a LOA são os três instrumentos de planejamento do governo e são essas ferramentas que a Administração Pública tenta efetuar a integração entre o Plano e Orçamento. Desta feita, podemos conceituar essas três peças através da concepção de Andrade *et al.* (2006) apresentada no Quadro 3:

Quadro 3 - Instrumentos de Planejamento

Instrumento de Planejamento	Função
PPA	É o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. Evidencia os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA permite à sociedade dimensionar suas pretensões diante ao estado de suas finanças.
LDO	A principal função da LDO é anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento. A partir desse instrumento, o Poder Legislativo passa a ter poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças públicas, pois, ao aprovar a LDO, estará aprovando as regras para a elaboração do orçamento e para a gestão financeira do Município. Desta forma, a participação do Poder Legislativo foi ampliada, não mais se restringindo a autorizar fixação de créditos orçamentários. Outra função introduzida pela Constituição Federal de 1988 é que a LDO integra um sistema de planejamento orçamentário, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, de forma a estabelecer a conexão entre um plano de médio prazo com um instrumento viabilizador de execução, que é o orçamento. Assim, a LDO tem entre outras funções a de selecionar dentre os programas e ações incluídas no PPA quais terão prioridade na execução orçamentária.
LOA	A LOA, viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Fonte: Elaboração do Autor a partir de conceitos de Andrade *et al.* (2006).

### 3.2.1 Plano Plurianual (PPA)

Lino Martins da Silva (2002, p.50) afirma que “o plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas afixados para um período de quatro anos”.

O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro devolvido para sanção até o

encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Inciso I, do Art. 165, parágrafo 9, do ADCT da Constituição Federal.

O PPA é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de 4 (quatro) anos. O projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa).

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

### **3.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

Segundo Helio Kohama (2006; p. 85) “a lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento de seguridade social”.

O mesmo autor afirma ainda que “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”.

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (HEILIO KOHANA, 2006).

É função da Lei de diretrizes Orçamentárias prevê o equilíbrio entre despesas e receitas, estabelecendo critérios de limitação de empenho e normas pertinentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas fomentados com recursos dos orçamentos.

A LDO é a lei anterior à lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa).

A Constituição Federal em seu artigo 165 parágrafo 2º, rege que, a LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base na LDO aprovada a cada ano pelo Poder Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal, órgão do Poder Executivo, consolida a proposta orçamentária de todos os órgãos dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para o ano seguinte no Projeto de Lei encaminhado para discussão e votação no Congresso Nacional.

Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano (quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa). Acompanha o projeto uma Mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

### **3.2.3 Lei de Orçamentos Anuais (LOA)**

Para Heilio Kohama (2006), “lei dos orçamentos anuais é um instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade”.

Conforme disposição constitucional, a lei orçamentária anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas.

Orçamento fiscal - Por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Giacomoni (2010) relata que a Administração Indireta compreende quatro categorias de entidades: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Integram o orçamento fiscal as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista.

Dentro da proposta do orçamento anual é imprescindível a especificação clara dos principais objetivos e metas dentro de cada órgão. Além da explanação da receita e despesa evidenciando os valores previstos mês a mês.

A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do governo federal no exercício e deve estar condizente com o que fora pactuado no PPA e na LDO. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. No Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta orçamentária (projeto de lei) enviada pelo Poder Executivo, fazendo modificações que julgar necessárias, por meio de emendas, votando ao final o projeto.

A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura (15.12 de cada ano). Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo muitas vezes a editar Decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na lei orçamentária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu responsabilidades para o administrador público em relação aos Orçamentos da União, dos Estados e Municípios, como o limite de gastos com pessoal, por exemplo. A LRF instituiu a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, estendendo também a disciplina aos Orçamentos de Estados e Municípios.

Os objetivos de toda política orçamentária são corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar os recursos com mais eficiência. O Orçamento tem a função de também regular o mercado e coibir abusos, reduzindo falhas de mercado e externalidades negativas (fatores adversos causados pela produção, como poluição, problemas urbanos, etc).

O Governo intervém de várias formas no mercado. Por intermédio da política fiscal e da política monetária, por exemplo, é possível controlar preços, salários, inflação, impor choques na oferta ou restringir a demanda.

Instrumentos e recursos utilizados pelo Governo para intervir na Economia:

- Política Fiscal - envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, utilizado para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.
- Política Regulatória - envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, etc., expedidos como alternativa para se alocar, distribuir os recursos

e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, poluição, etc.

- Política Monetária – envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, etc.

O Orçamento Público funciona como um balizador na Economia. Se temos elevados investimentos governamentais no Orçamento, provavelmente o número de empregos aumentará, assim como a renda agregada melhorará. Em compensação, um orçamento restrito em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia, e decréscimo no produto interno bruto.

Giacomoni (2010) O Governo pode provocar orçamentos expansionistas ou gerar um orçamento recessivo.

- Função alocativa - Oferecer bens e serviços (públicos puros) que não seriam oferecidos pelo mercado ou seriam em condições ineficientes (meritórios ou semipúblicos) e. criar condições para que bens privados sejam oferecidos no mercado (devido ao alto risco, custo, etc.) pelos produtores, por investimentos ou intervenções, corrigir imperfeições no sistema de mercado (oligopólios, monopólios, etc.) e corrigir os efeitos negativos de externalidades.
- Função distributiva – Tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais, alocação de recursos em camadas mais pobres da população, etc.
- Função estabilizadora – ajustar o nível geral de preços, nível de emprego, estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal, ou outras medidas de intervenção econômica (controles por leis, limites).

### **3.2.4 Princípios do Orçamento Público**

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos, no caso brasileiro, na Constituição, na Lei 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei nº 4.320/64 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º):

"A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade".

Os princípios Orçamentários segundo a Constituição Federal são:

**Da Unidade** - Através do princípio da Unidade fica estabelecida a existência de um único orçamento para cada ente federativo (no Brasil, existe um Orçamento para a União, um para cada Estado e um para cada Município). Cada ente deve possuir o seu Orçamento, fundamentado em uma política orçamentária e estruturado uniformemente. Não há múltiplos orçamentos em uma mesma esfera. O fato do Orçamento Geral da União possuir três peças, como o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento não representa afronta ao princípio da unidade, pois o Orçamento é único, válido para os três Poderes. O que há é apenas volumes diferentes segundo áreas de atuação do Governo.

**Da Universalidade** - O Orçamento deve agregar todas as receitas e despesas de toda a administração direta e indireta dos Poderes. A Lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública que receba recursos orçamentários ou gerencie recursos federais pode ficar de fora do Orçamento.

**Da Anualidade / Periodicidade** - O Orçamento cobre um período limitado. No Brasil, este período corresponde ao ano ou exercício financeiro, de 01/01 a 31/12. O período estabelece um limite de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve se realizar no exercício que corresponde ao próprio ano fiscal.

**Da Legalidade** - O Orçamento é objeto de uma lei específica (Lei ordinária no Brasil), e como tal, deve cumprir o rito legislativo próprio, com o cumprimento de todos os quesitos, inclusive seu sancionamento e publicação pelo Presidente da República ou Congresso Nacional.

**Da Exclusividade** - O Orçamento só versa sobre matéria orçamentária, podendo conter autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

**Da Especificação ou discriminação ou especialização** - São vedadas autorizações globais no Orçamento. As despesas devem ser especificadas no Orçamento, no mínimo, por modalidade de aplicação.

**Da Publicidade** - O Orçamento de um país deve ser sempre divulgado quando aprovado e transformado em lei. No Brasil, o Orçamento Federal é publicado no Diário Oficial da União.

**Do Equilíbrio** - As despesas autorizadas no Orçamento devem ser, sempre que possível, iguais às receitas previstas. Não pode haver um desequilíbrio acentuado nos gastos.

**Do Orçamento-Bruto** - A receita e despesa constante no Orçamento, exceto os descontos constitucionais (ex: transferências constitucionais), devem aparecer no Orçamento pelo valor total ou valor bruto, sem deduções de nenhuma espécie.

**Da Não-afetação ou não-vinculação** - É vedada a vinculação dos impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto as próprias transferências constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino (FPE, FPM, etc). e as garantias às operações de crédito por antecipação da receita.

**Da Programação, tipicidade e atipicidade** - Durante a fase de consolidação da proposta de Orçamento, geralmente se seguem determinadas classificações orçamentárias existentes. Há uma Tabela de classificação funcional de despesas, por exemplo, que classifica a despesa em funções, subfunções, programas e ações. Há outra Tabela de classificação da despesa por fontes de recursos e outra por unidade orçamentária, por exemplo. No processo de programação da despesa no Orçamento, em primeiro lugar é preciso identificar a função a que pertence a despesa (se é uma despesa classificável na função Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, Transportes, ou qualquer outra).

A função é o nível mais elevado de agregação de despesas, representando quase que uma área de atuação do Governo. As diferentes funções se dividem em subfunções, que, por sua vez, comportam diferentes programas de Governo, compostos por ações (projetos, atividades ou operações especiais) a realizar no exercício. Programar uma despesa é classificar a despesa de maneira a ficar evidenciado onde será utilizado o recurso (em qual função, subfunção, programa ou ação do Governo). Porém, no processo de programação, pode ocorrer de um programa não se vincular à sua respectiva subfunção da Tabela de classificação funcional ou uma subfunção não se vincular à sua função típica, constante da Tabela de classificação funcional. Ou seja, em termos práticos, nem sempre se programa a despesa respeitando-se a classificação funcional existente nas Tabelas orçamentárias. Quando um programa é vinculado a uma subfunção que não aquela correspondente à da Tabela de classificação, dizemos que ocorreu atipicidade na programação da despesa, ou seja, não há uma classificação típica. O mesmo acontece quando uma despesa classificada no Orçamento em uma subfunção está vinculada a outra função que não a função correspondente, segundo a Tabela de classificação orçamentária. A Tabela de classificação funcional da despesa por funções e subfunções está

consignada no livro “Manual Técnico de Orçamento” publicado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

### 3.3 INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Como já visto, o modelo orçamentário brasileiro definido na Constituição Federal de 1988 é composto por três instrumentos: O Plano Plurianual, A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todavia, além destes instituídos por aparato legal temos os mecanismos para registros dos atos e fatos oriundos de sua execução.

#### 3.3.1 A contabilidade pública

Para integrar Orçamento e Planejamento é necessário que se tenha um mecanismo de registro que sirva como elo entre os dois. Nesse sentido, a contabilidade pública é ferramenta indispensável, pois é por meio da contabilização que se realiza o que foi planejado, ou seja, a execução orçamentária é realizada concomitante à execução contábil.

Peres e Gomes (2000; p.38) definem a Contabilidade Pública como “sendo o ramo da contabilidade que cuida dos registros das ocorrências verificadas nos entes estatais decorrentes da gestão orçamentário-financeira e também de outras naturezas”.

Para Lima (2003), a Contabilidade Pública é:

O ramo da Contabilidade que tem por objetivo aplicar os conceitos, princípios e normas contábeis na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública, e, como ramo da contabilidade, oferecer à sociedade, de maneira transparente e acessível, o conhecimento amplo sobre a gestão da coisa pública (LIMA, 2003, p. 13).

A autora ainda enfatiza que a contabilidade voltada para a Administração Pública tem por objetivos:

- Registrar a previsão das receitas e a fixação das despesas constantes dos orçamentos públicos anuais;
- Escriturar e efetuar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas;
- Controlar as operações de crédito, a dívida ativa e as obrigações do ente público;
- Apresentar as variações patrimoniais, ressaltando o valor do patrimônio;

- Fornecer dados sobre os entes públicos à Contabilidade Nacional; e
- Disponibilizar informações que auxiliem a medir o desempenho de estruturas e programas de governo.

Os professores Lopes de Sá e Ana Maria Lopes de Sá (2000) definem Contabilidade Pública como a “ciência que estuda os fenômenos patrimoniais sob o aspecto do fim aziendal”, mas acrescenta que a verdadeira classificação da Contabilidade no conhecimento humano nunca teve uma posição de unanimidade. A contabilidade é um sistema que tem objetivo único de atender as necessidades de informações de seus usuários.

Kohama (2006) define que a contabilidade é uma ciência que foi alvo de conceituação por diversas escolas, como as que defendem o contismo, o controlismo, o aziendalismo e o patrimonialismo. A contabilidade é a ciência que estuda o patrimônio a disposição das aziendas, em seus aspectos estáticos e em suas variações, para enunciar, por meio de formulas racionalmente deduzidas, os efeitos da administração sobre a formação e a distribuição dos renditos.

A Contabilidade Pública, como uma das ramificações da Ciência Contábil, obviamente, foi conceituada de diversas formas por vários autores; entretanto, sendo possuidora de características especiais, que devem ser observadas e controladas. Podemos assim chegar com as referências adotadas anteriormente pelos autores citados neste trabalho que a Contabilidade Pública é a ramificação da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o Patrimônio Público e suas variações.

Ao evidenciar o conceito relatado anteriormente, objetiva-se que o mesmo está perfeitamente adequado e em consonância com as normas legais vigentes. O atendimento desses objetivos é feito pela utilização de sistemas contábeis onde estão estruturadas contas, através das quais são escriturados os atos e fatos administrativos. Estes sistemas de contas serão discutidos mais adiante.

Sob o campo de vista da atuação, a contabilidade pública é, segundo Kohama (2006) um dos ramos mais complexos da ciência contábil e tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações, orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias, através de metodologia especialmente concebida para tal, que utiliza-se de contas escrituradas nos seguintes sistemas:

- Orçamentário;

- Financeiro;
- Patrimonial; e
- Sistema de compensação.

### **3.3.1.1. Sistema Orçamentário**

Sistema responsável pela evidenciação do registro contábil da receita e da despesa, de acordo com as especificações constates da lei de orçamento e de créditos adicionais, assim como o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis, ou seja, no final do exercício apresenta os resultados comparativos entre a previsão e a execução orçamentária, registrados.

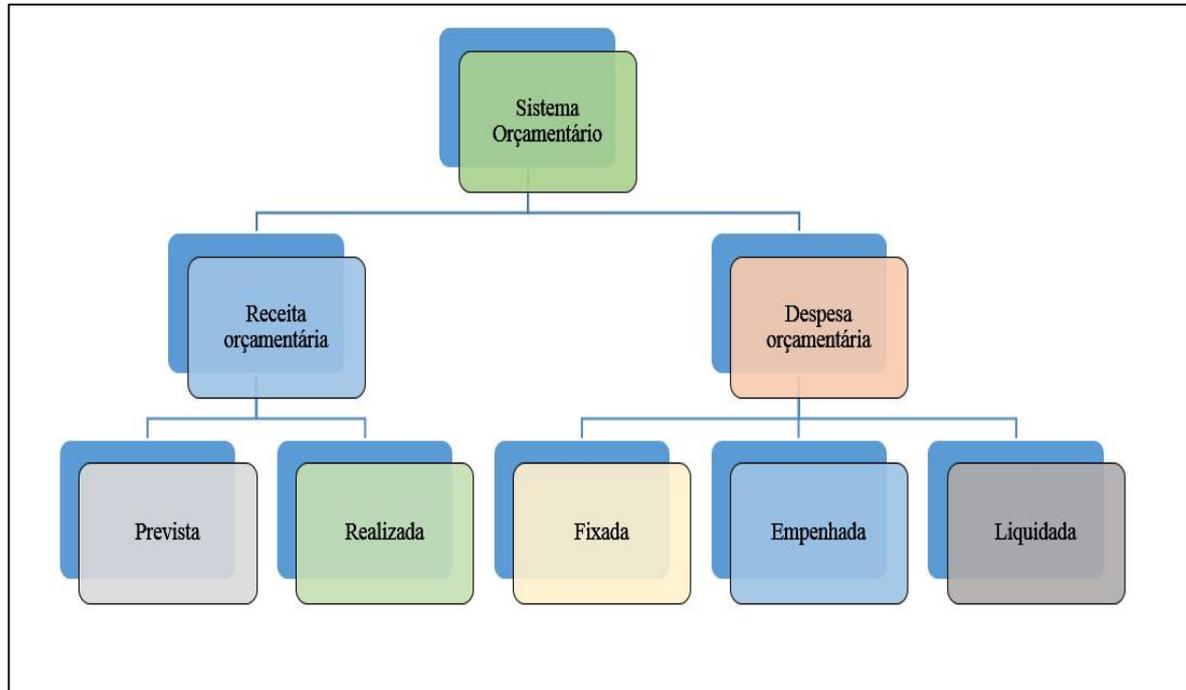
Bezerra Filho (2008) em sua obra afirma que o Sistema Orçamentário tem por finalidade o controle do Orçamento Público na sua plena execução, possibilitando o entendimento do nível de planejamento estatal e suas variações, durante a execução orçamentária.

Segundo Silva (2002), as principais características de ordem legal e técnica do sistema orçamentário são:

- Registro das estimativas da receita ao início de cada exercício, com base na Lei de Orçamento;
- Registro da despesa autorizada, ao início de cada exercício, com base no Orçamento ou nos créditos adicionais;
- Baixa da receita orçamentária arrecadada, controlando a posição da receita prevista;
- Controle da despesa empenhada, mediante dedução do valor dos créditos disponíveis e apurados;
- Apuração, ao término do exercício, da parte lançada da receita orçamentária, cuja não-arrecadação ensejará o ajuizamento da Dívida Ativa e cujo valor será inscrito no Sistema Patrimonial;
- Sistema idêntico às contas de compensação, que são encerradas, entre si, ao fim de cada ano, pela reversão dos saldos apurados, demonstrando, quanto à receita, se houve excedente ou não sobre a previsão efetuada e, quanto à despesa, se esta foi totalmente absorvida ou se houve economias.

Em resumo, a estrutura do Sistema Orçamentário pode ser representada de acordo com o esquema ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Estrutura do Sistema Orçamentário



Fonte: Bezzerra Filho (2006, p.207)

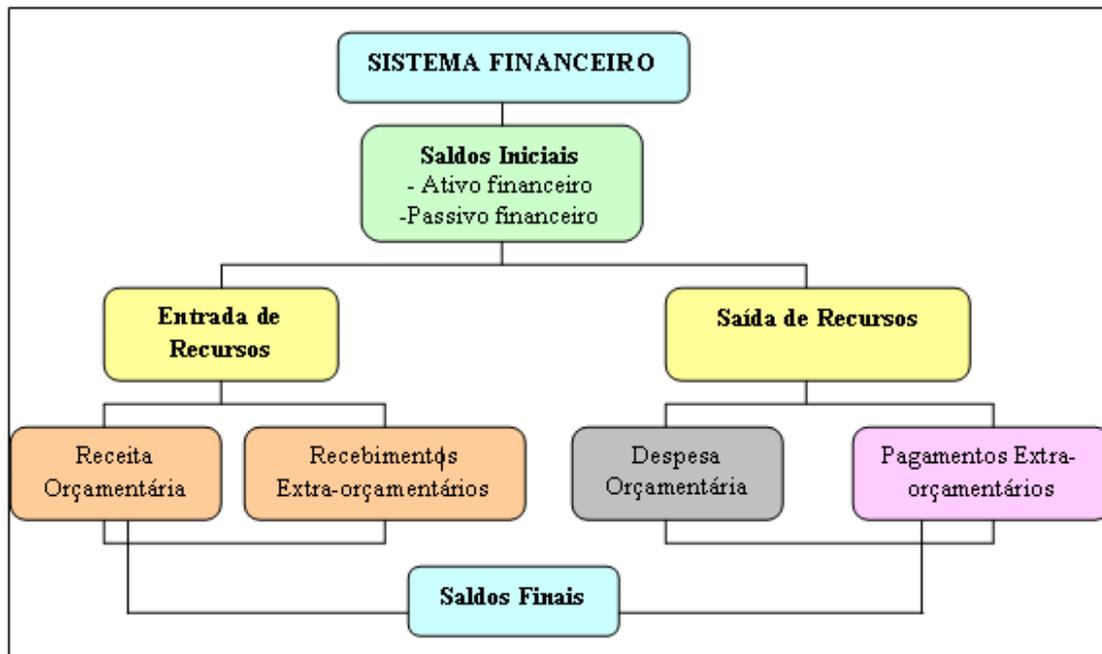
### 3.3.1.2. Sistema Financeiro

Relaciona os ingressos (entradas) e dispêndios (saídas) de recursos com o registro dos recebimentos e pagamentos de natureza orçamentária e extra orçamentária. Este sistema registra a arrecadação da receita e o pagamento da despesa orçamentária e extra orçamentária. A fonte alimentadora do sistema financeiro é o caixa, que movimenta a entrada e a saída de numerário.

As principais contas do sistema financeiro estão relacionadas com as contrapartidas do grupo "Disponível", visto que este grupo representa dentro de qualquer órgão ou entidade as entradas e saídas de recursos.

Pode-se concluir que, de maneira geral, as contas do grupo "Disponível" pertencem ao Sistema Financeiro, ou seja, Caixa, Bancos Conta Movimento, Aplicações Financeiras e todas as outras contas que se relacionam com o "Disponível", também, pertencem ao Sistema Financeiro, tais como: Receita, Despesa, Fornecedores, Restos a Pagar, Pessoal a Pagar, Encargos Sociais a Recolher, Consignações, Depósito de Terceiros, etc. A Figura 2 mostra o esquema do sistema Financeiro.

Figura 2 - Esquema do Sistema Financeiro



Fonte: Bezzerra Filho (2006, p.219).

### 3.3.1.3. Sistema Patrimonial

Sistema de contas responsável pelo registro dos bens patrimoniais do Estado, os créditos e os débitos suscetíveis de serem classificados como permanentes ou que sejam resultados do movimento financeiro, as variações patrimoniais provocadas pela execução do orçamento ou que tenham outras origens, o resultado econômico do exercício.

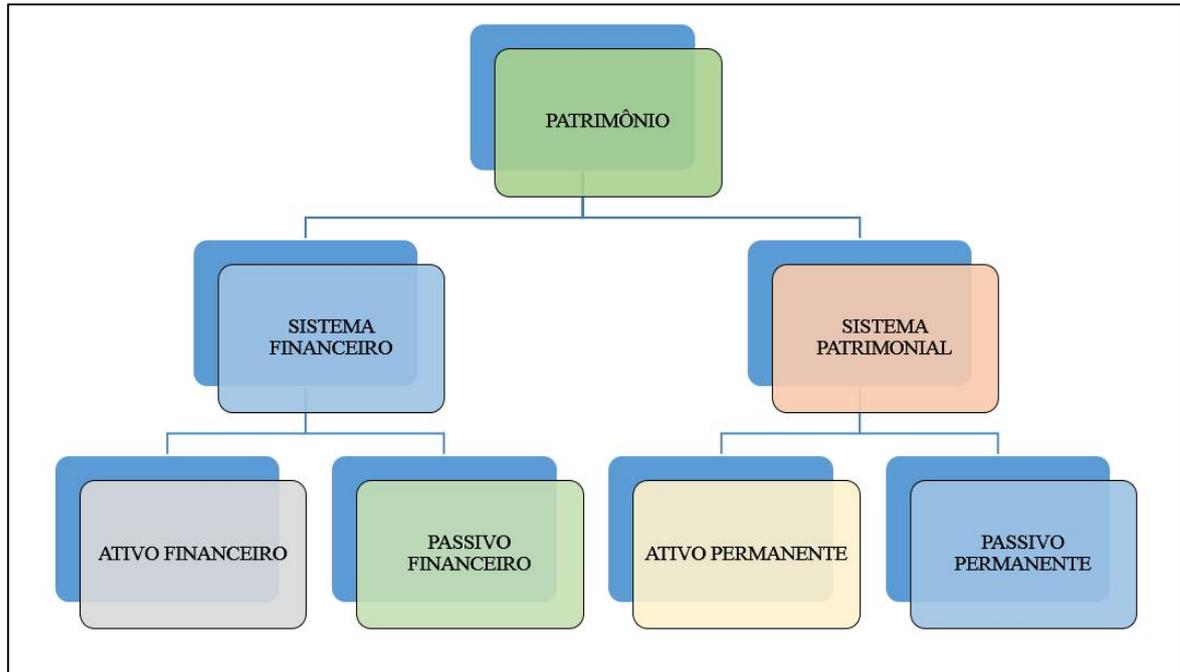
No sistema patrimonial são registrados os fatos não financeiros ou extra caixa, tais como: bens móveis, bens imóveis, estoques, operações de crédito, inscrição e baixa da dívida ativa.

Exemplos:

- Direitos (Não financeiros)
- Bens
- Obrigações (Provisões, Dívida Fundada)
- Mutações Ativas e Passivas
- Acréscimos e Decréscimos Patrimoniais
- Transferências de Bens e Valores

Para melhor entendimento a Figura 3 representa o esquema de controle de patrimônio Público pela contabilidade.

Figura 3 - Esquema de Controle do Patrimônio



Fonte: Bezerra Filho (2006, p.219).

#### 3.3.1.4. Sistema de Compensação

Fortes (2005) relata que o sistema de compensação demonstrará o comportamento dos atos potenciais até a sua extinção ou até provocar efeito no patrimônio. As contas representativas do sistema de patrimônio recebem o próprio nome do ato que se necessita controlar. Os principais atos controlados no Sistema de compensação estão expressos no Quadro 4.

Quadro 4 - Atos do Sistema de Compensação

<b>Contratos</b>	<b>Avais</b>	<b>Hipotecas</b>	<b>Comodatos</b>
<b>Convênios</b>	<b>Finanças</b>	<b>Seguros</b>	<b>Prestações de contas</b>

Fonte: Fortes (2005; p.239).

Como se pode observar, o Sistema de Compensação compreende, apenas, as contas com função específica de controle, relacionadas com as situações não compreendidas no patrimônio, mas que possam vir a afetá-lo.

Uma das características desse sistema é de ser representado pelos atos praticados pelos administradores, cujas contas com função precípua de controle não afetam o Patrimônio de imediato, mas que poderão afetá-lo futuramente:

**Ativo Compensado**

Execução Orçamentária da Receita

Execução Orçamentária da Despesa

**Passivo Compensado**

Execução Orçamentária da Receita

Execução Orçamentária da Despesa

Todas as informações geradas pela contabilidade deverão ser registradas em sistemas de informações para que não sejam perdidas e de fácil consulta. Desta feita, a tecnologia da informação é imprescindível para organizar os registros contábeis.

### 3.4 A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Entre as diversas formas de tecnologia da informação, é foco do presente a utilização de sistemas de informação que venham a ser ferramentas de subsídio à gestão da UFT em sua rotina de execução orçamentária e financeira. O processo atual de transformação tecnológica expande-se exponencialmente em razão de sua capacidade de criar uma nova interface entre campos tecnológicos mediante linguagem digital comum, na qual a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida.

O avanço que a tecnologia da informação trouxe às várias áreas do conhecimento humano foram marcantes, pois a cada nova tecnologia criada grandes mudanças comportamentais aconteciam. A utilização da tecnologia da informação através da utilização dos computadores veio permitir a difusão da tecnologia, como a concepção auxiliada por computador (*computer-aided desing* – CAD) ferramentas de controle numérico por computador, robôs industriais, sistemas de transferência automatizados e informatização do monitoramento da produção e do controle de qualidade.

As novas tecnologias têm permitido um maior grau de automatização, integrando as atividades de concepção, produção, gerenciamento e comercialização, proporcionando às organizações uma maior produtividade e flexibilidade às mudanças.

De acordo com Navarro (2009), a Tecnologia da Informação é o conjunto de recursos não humanos dedicados ao armazenamento, processamento e comunicação da informação, é a maneira como esses recursos estão organizados num sistema capaz de executar um conjunto de tarefas.

A informação tem um valor intangível que não se pode medir. Não se trata de um monte de bytes aglomerados, mas é a possibilidade que os que a detenham possam trabalhar em cima de seu diagnóstico. Apesar de possível, muito dificilmente uma empresa ou um órgão de grande porte consegue guardar suas informações em locais físicos o que, além de ocupar muito espaço, pode facilmente serem perdidas por externalidades. Nesse sentido, por meio de *softwares e hardwares* que compactam e armazenam informações que podem ser acessadas de qualquer lugar do planeta, é a tecnologia da informação.

Sendo a informação um bem que agrega valor a uma empresa ou a um indivíduo, é necessário fazer uso de recursos de TI de maneira apropriada, ou seja, é preciso utilizar ferramentas, sistemas ou outros meios que façam das informações um diferencial competitivo. Além disso, é necessário buscar soluções que tragam bons resultados, mas que tenham o menor custo possível. A questão é que não existe "fórmula mágica" para determinar como utilizar da melhor maneira as informações. Tudo depende da cultura, do mercado, do segmento e de outros aspectos de uma empresa.

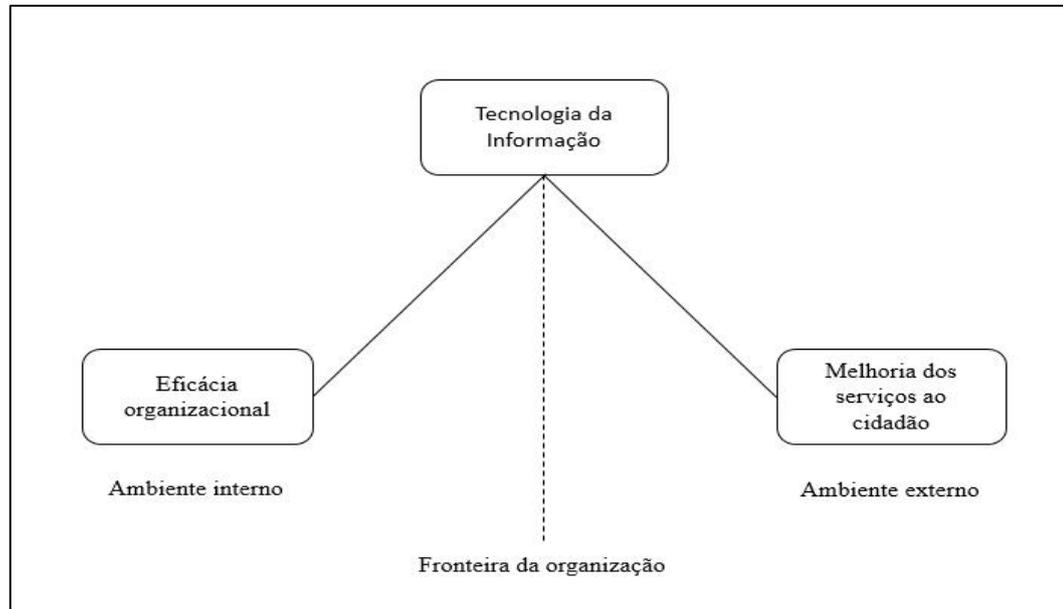
O conceito de tecnologia segundo Rocha Neto (2003), relaciona-se com duas culturas – a científica e a técnica, formando uma poderosa sinergia, que resultou de uma construção mais complexa, submetida a um critério combinado de utilidade e base científica. A adoção de diferentes tecnologias envolve um conjunto variado de considerações, tanto em relação à sua utilidade para realização de determinadas funções, quanto de valor cultural e de ordem ética, com respeito à sua adequação.

O autor ressalta que a cultura tecnológica tem sido compreendida como um conjunto de conhecimentos e atividades que capacitam o homem a interagir com a natureza e a modificar seu ambiente. As tecnologias têm sido avaliadas por sua utilidade na produção de bens e serviços, bem como por sua eficácia na consecução desses objetivos.

Para o ente público o ganho de competitividade não é vital e sim na perpetuação da organização pública em função dos serviços prestados. Isto significa que, além de melhorias no ambiente interno da organização, pelo aumento da eficácia organizacional, o uso estratégico da

TI e a administração dos recursos de informática podem melhorar o atendimento da população e os serviços prestados ao cidadão. O esquema expresso na Figura 4 demonstra o uso estratégico da tecnologia da informação na Administração Pública.

Figura 4 - Uso estratégico da tecnologia da informação na administração pública



Fonte: Rocha Neto (2003).

Podemos dizer, de uma forma resumida, e a partir dos conceitos abordados, que TI é a aplicação de diferentes ramos da tecnologia no processamento de informações, ou ainda que TI é o conjunto de todas as atividades e soluções providas por recursos de computação, que tornam imprescindíveis, além de seu uso, sua crescente atualização e inovação.

A Tecnologia da Informação é imprescindível na vida das pessoas, das empresas e também dos órgãos públicos. As informações devem ser armazenadas com vista a uma codificação histórica dos atos e fatos que a gestão promove. Desta feita, a criação e o uso dos sistemas informatizados devem ser implementados para que seja possível o gerenciamento e manuseio da informação.

### 3.4.1 Sistemas de informações

Como antes descrito, a tecnologia da informação contribui diretamente para a mudança dos cenários organizacionais, mais notadamente no que se refere ao aumento da capacidade de processamento, da estrutura de dados e dos fluxos crescente de informações.

Dentro desse contexto, os Sistemas de Informação têm um papel de suma importância quanto ao acesso e a busca da informação, podendo ser definido como sendo um:

Sistema de Informação pode ser uma biblioteca, pública ou especializada; um centro de documentação de uma empresa; um arquivo, um museu ou um banco de dados. Seja qual for a sua denominação original, um Sistema de Informação tem por função coletar, tratar e disseminar a informação produzida pela sociedade na qual está inserido, garantindo assim, o acesso à cultura por parte de seus membros e possibilitando a sua continuidade (LIMA, 1998, p. 78).

Portanto, um sistema de informação é o conjunto de dados e informações organizado de forma integrada, com o objetivo de atender a demanda e antecipar as necessidades dos usuários.

Uma definição para Sistemas de Informação apresentada por Laudon e Laudon (2007) é:

Um sistema de Informação (SI) pode ser definido como um conjunto de componentes inter-relacionados trabalhando juntos para coletar, recuperar, processar, armazenar e distribuir informação com a finalidade de facilitar o planejamento, o controle, a coordenação, a análise e o processo decisório em empresas [... ] Os Sistemas de Informação essencialmente transformam a informação em uma forma utilizável para a coordenação de fluxo de trabalho de uma empresa, ajudando empregados ou gerentes a tomar decisões, analisar e visualizar assuntos complexos e resolver outros tipos de problemas (LAUDON e LAUDON, 2007, p. 4).

Padoveze (2004, p. 44) afirma que: “Tecnologia da Informação é todo o conjunto tecnológico à disposição das empresas para efetivar seu subsistema de informação”.

A despeito de sistema de informações, Fish e Mosimann (1999) fazem a seguinte afirmação: “pode ser conceituado como uma rede de informações cujos fluxos alimentam o processo de tomada de decisões, não apenas da empresa como um todo, mas também de cada área de responsabilidade”.

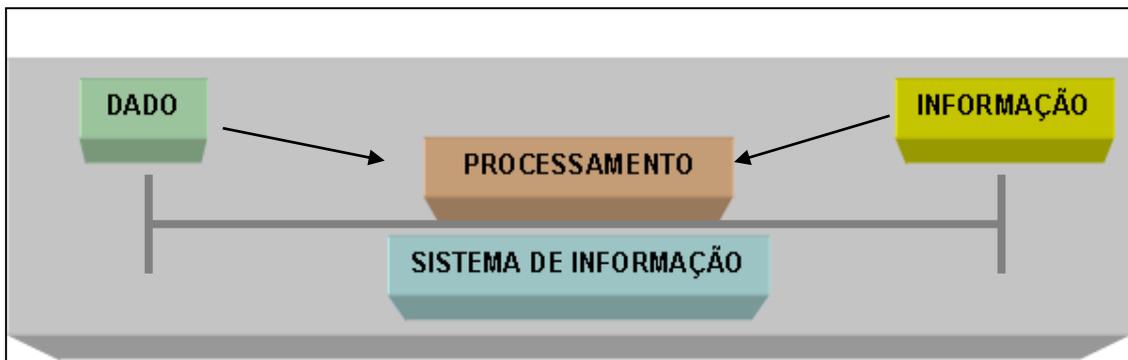
A concepção do Sistema de Informação apresenta-se sobre quatro vertentes:

- A coleta, estruturação e organização da capital informação (recursos: documentos de todo tipo);
- A colocação dessas bases ao alcance de todos, promovendo intercâmbio que agreguem valor ao capital informação/conhecimento, para fundamentar a tomada de decisões/estratégias;
- Os conhecimentos da entidade vão, dessa maneira, sempre evoluindo, abrindo novas perspectivas estratégicas.

- A informação como elemento integrante desse Sistema de Informação tem o seu valor atribuído às condições em que esta é utilizada.

Gil (1999) apresenta um modelo simplificado de sistema de informação, como demonstrado na Figura 5.

Figura 5 - Modelo simplificado de sistema de informação.



Fonte: Gil (1999, p.13).

Traduzindo em palavras as informações transmitidas pela Figura, pode-se concluir que um sistema de informação consiste num conjunto de recursos utilizado para fornecer informações oportunas e relevantes, para qualquer uso que se possa fazer dela, a partir de processos anteriormente definidos, valendo-se para tanto de dados especificamente tratados.

Nesse sentido, podemos estabelecer também alguns princípios para o planejamento de um Sistema de Informação como a filosofia de informações para a organização (recursos empregados e autonomia desejada); uso da tecnologia da informação como fator estratégico, econômico e organizacional; a evolução da empresa (atualização e capacitação dos recursos).

O Quadro 5 elenca alguns pontos relacionados às vantagens e as desvantagens de um Sistema de Informação, essas podem ser verificadas e analisadas.

Quadro 5 - Vantagens e desvantagens de um sistema de informação

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Registro legível dos dados;	Falhas na condução do sistema;
Aumento da produtividade;	Quebra da privacidade e segurança dos dados;
Redução de erros no registro dos dados;	Número inadequado de equipamentos;
Registro do horário correto de entrada dos dados;	Necessidade de constante atualização (máquina, informação, usuário).
Produção de relatórios específicos;	
Redução de documentos;	

Produção de conhecimento através da utilização das informações em atividades de ensino e pesquisa;	
Uso sistemático do sistema.	

Fonte: Adaptado de Guimarães (2005).

Observamos que as desvantagens apresentadas por Guimarães (2005) são pequenas ao se comparar o benefício que um sistema de informação pode oferecer às organizações. Destaca-se que o gerenciamento da informação é a maior vantagem que um sistema pode oferecer, esse gerenciamento é obtido através dos sistemas gerenciais de informação.

### 3.4.2 Sistemas Gerenciais de Informação

Dentro do processo de gerenciamento de informação emergem os sistemas ERP (*Enterprise Resource Planning*) que no plano organizacional é um pacote de *software* desenvolvido com a finalidade de suportar as diferentes atividades de um ente através de processos de negócio. Além disso, o ERP tem a finalidade de integrar todas as informações utilizadas nesses processos através do controle do fluxo da informação.

Segundo Davenport (1998), um sistema ERP é uma solução genérica cujo desenho reflete uma série de afirmações acerca do modo como as organizações, em geral, operam. Assim, ao contrário dos sistemas proprietários desenvolvidos com base nos requisitos específicos da empresa, os sistemas ERP são genéricos, gerando uma imposição de processos padronizados sobre a estratégia, cultura e estrutura de uma organização.

A orientação a processos é destacada por muitos autores na caracterização de ERP. Segundo Souza e Zwicker (2000, p.13), “os processos de negócio podem ser definidos como um conjunto de tarefas e procedimentos interdependentes realizados para alcançar determinado resultado empresarial”, sendo uma de suas características a transposição de fronteiras organizacionais.

Outra definição que também se aplica aos Sistemas ERPs é o de pacotes de software. De acordo com Laudon e Laudon (1999, p. 111), “os pacotes de software são programas escritos e codificados previamente, disponíveis no comércio, e que eliminam a necessidade de se escrever novos programas”. Dessa forma, pode-se entender por pacotes de software, aplicativos comercializados na forma de produtos, isto é, prontos para serem adquiridos e utilizados sem a preocupação com o seu desenvolvimento.

Assim como na definição de Sistemas de Informação, os Sistemas ERP também se

enquadram a definição de pacotes de software, porém, possuem uma série de características que os distinguem e os tornam muito mais abrangentes. Tais características são apresentadas por Souza (2000) e resumem-se em:

- São pacotes de software comerciais;
- Incorporam modelos padrão de processos de negócios;
- Integram as diversas áreas da empresa através do fluxo de informações;
- Possuem grande abrangência funcional; e
- Requerem procedimento de ajuste.

Segundo Souza (2000), os sistemas ERP não são desenvolvidos para clientes específicos. Portanto, procuram atender a requisitos genéricos do maior número possível de empresas. Sendo assim, é necessário que incorporem modelos de processos de negócios que são obtidos por meio da experiência acumulada pelas empresas fornecedoras ou meio de pesquisas e consultoria especializada. O termo *best practices* (melhores práticas) é utilizado amplamente por fornecedores de sistemas ERP e consultores para designar esses modelos-padrão.

Wood Jr. e Caldas (1999, p.6), ao implantar um sistema ERP os entes podem obter os seguintes benefícios:

- Integração efetiva das funções e processos da empresa;
- Melhoria da comunicação e/ou coordenação;
- Melhoria do (desenho e) controle de processos;
- Melhoria da utilização de recursos do sistema ou da TI;
- Aumento da produtividade;
- Melhoria da consistência de dados e/ou informações;
- Melhoria da eficiência e/ou eficácia dos processos;
- Aumento da competitividade;
- Diminuição dos ciclos produtivos e/ou ciclos de processos;
- Aumento da flexibilidade;
- Melhoria do atendimento ao cliente (externo); e
- Diminuição dos custos com materiais, equipamentos e/ou ativos e com pessoal.

Apesar das diversas vantagens enumeradas, uma desvantagem que os sistemas ERP apresentam para as empresas contratantes é a dependência de um único fornecedor e a decisão da melhor prática ficar nas mãos da empresa contratada e não do comprador, uma vez que o ERP aprisiona os princípios e processos, segundo estas melhores práticas de gestão.

Davenport (1998) afirma que é o fornecedor que define o que é melhor, e não o cliente, sendo que em alguns casos, as definições do sistema podem não atender os objetivos da empresa. Entretanto, a utilização de modelos-padrão de processo de negócio pode trazer benefícios, pois são desenvolvidos por empresas especializadas, apoiados em processos de pesquisa, além de contar com o know-how que essas empresas possuem sobre o assunto.

A customização dos sistemas ERP também apresentam aspectos positivos e negativos. A possibilidade de adaptar o sistema para atender às necessidades específicas de uma empresa, em um primeiro momento é bastante atrativa. Porém, dependendo do grau de customizações realizadas, além de elevar os custos do ERP, o processo de atualização de versões pode se tornar muito complexo ou até mesmo inviável. Manter o suporte aos clientes, com sistemas diferenciados, muitas vezes únicos, exige grande esforço, organização e maturidade tecnológica por parte dos fornecedores.

A parte que cuida do planejamento dos sistemas estratégicos da organização, do planejamento das informações da organização, análise das áreas de negócio, projetos dos sistemas e construção é a engenharia da informação.

A definição de engenharia da informação segundo Pressman (2002) é:

O objetivo da Engenharia da Informação é aplicar “Tecnologia da Informação” de maneira a melhor servir as necessidades globais do negócio. Para permitir que isto aconteça, a Engenharia da Informação deve começar analisando os objetivos do negócio, compreender as diversas áreas de negócio que devem trabalhar juntas e então definir a informação necessária para cada área de negócio e o negócio como um todo. Somente após isto ser feito a Engenharia da Informação faz uma transição para um domínio técnico da Engenharia de Software, onde serão analisados, desenvolvidos e construídos o Sistema de Informação, as aplicações e os programas (PRESSMAN, 2002, p.57)

Para efetuar um projeto dos sistemas de informação, na Engenharia da Informação, a tecnologia da informação passou a fazer parte do planejamento estratégico do negócio. Rolt (2000) divide essas fases em duas categorias: as fases independentes da tecnologia e as fases que dependem do conhecimento de computação. A Figura 6 resume as fases categorizadas por Rolt (2000).

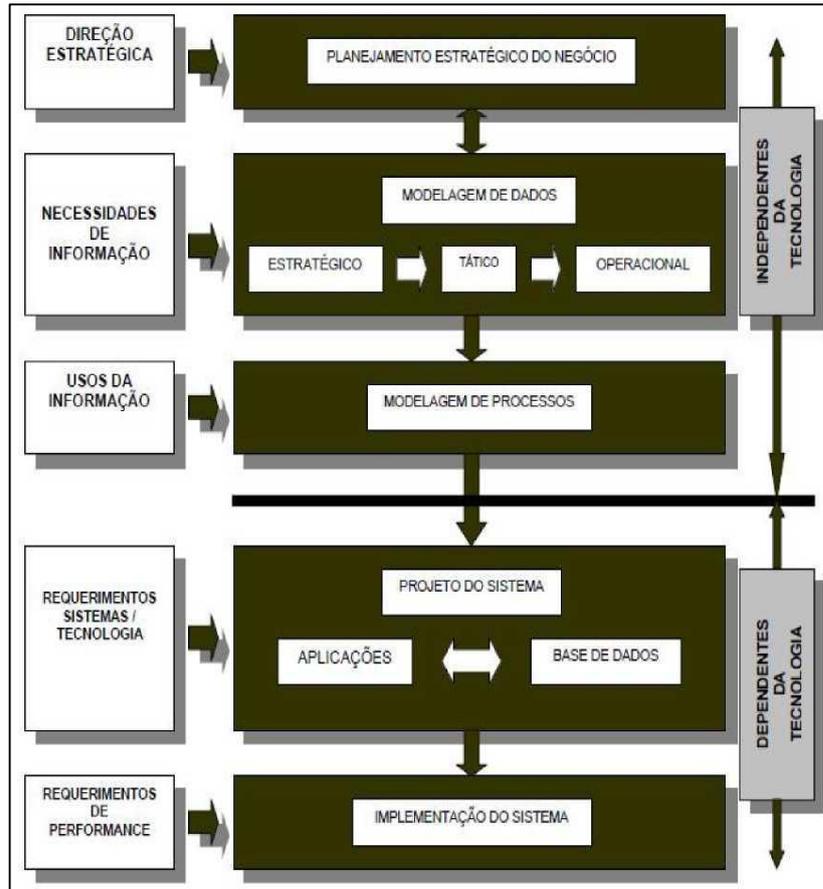
Figura 6 - Fases do Desenvolvimento de Sistemas de Informação

	Independem da tecnologia	Dependem do conhecimento de computação
Fases do desenvolvimento de um Sistema de Informação	Planejamento estratégico	Projeto do sistema
	Modelagem de dados	Implementação do sistema
	Modelagem de processos	

Fonte: Rolt (2000).

À medida que passa por essas fases, a Engenharia da Informação cria um crescente repositório (enciclopédia) de conhecimentos sobre a organização, os seus modelos de dados, modelos de processos e projetos de sistemas. Além disso, através das técnicas propostas pela Engenharia da Informação, cria-se uma estrutura para desenvolvimento de uma organização computadorizada, na qual se encaixam os sistemas desenvolvidos separadamente. Dentro dessa estrutura, é possível construir e modificar esses sistemas rapidamente, através de ferramentas automatizadas, facilitando assim a evolução a longo prazo e o alcance dos objetivos estratégicos da organização.

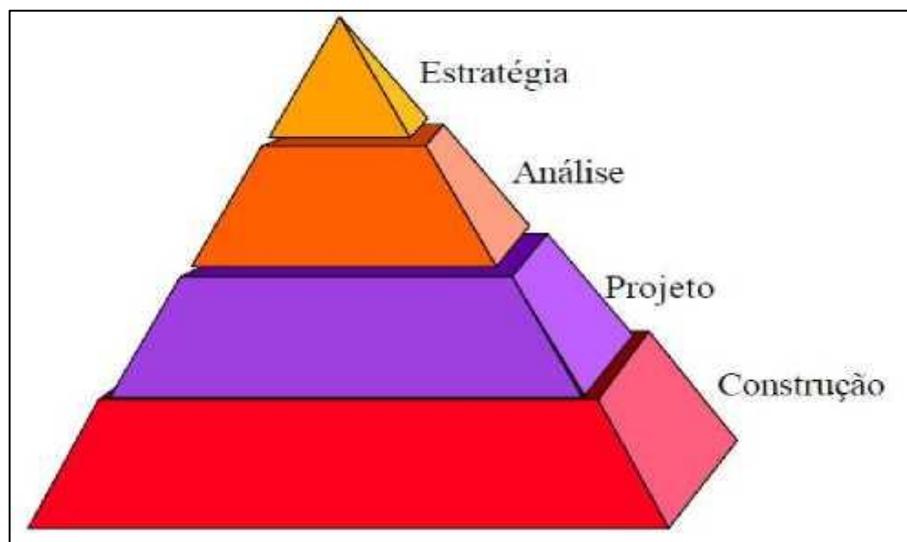
Figura 7 - Fases da Engenharia da Informação



Fonte: (ROLT, 2000, p.73).

Quanto à estrutura e objetivos da engenharia da informação, ela se apresenta, na visão de Martin, ilustrados na Figura 8, em quatro níveis; quais sejam:

Figura 8 - Níveis da Engenharia da Informação



Fonte: Adaptado de Silva e Pessôa (1999)

Fase 1: Planejamento Estratégico de Informações: Relativo aos objetivos da alta administração e fatores críticos de sucesso; envolvida em como a tecnologia pode ser usada para criar novas oportunidades e oferecer vantagens sobre a concorrência. Cria-se uma visão de alto nível da organização, suas funções, dados e necessidades de Informações.

Fase 2: Análise da Área de Negócios: Relativa ao levantamento de processos necessários para se fazer funcionar uma determinada área de negócios, como estes processos estão relacionados entre si e quais os dados necessários. Cria-se um modelo de dados totalmente normalizado. O modelo de processos é mapeado com base no de dados.

Fase 3: Projeto de Sistema: Relativa à forma pela qual os processos selecionados são implementados em procedimentos e como estes procedimentos funcionam. Faz-se necessário um envolvimento direto do usuário final no projeto dos procedimentos e na interação com os protótipos.

Fase 4: Construção: Implementação dos procedimentos usando, quando adequado, geradores de programas e ferramentas de usuário final. O projeto é vinculado à construção através de prototipagem.

Como apresentado, os sistemas de informações apresentam-se como ferramentas indispensáveis para a gestão de informações cada vez mais atomizadas. No caso do Governo federal, esses sistemas são utilizados para efetuar o registro de atos e fatos de gestão de pessoal e de gestão administrativa e financeira.

### **3.4.3 OS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES UTILIZADOS PELA UNIÃO**

Como relatado no fim do tópico anterior, os sistemas de informações utilizados pela União são destinados para registros dos atos e fatos correlatos a gestão de pessoal e administrativa financeira. Dentre os sistemas utilizados pela gestão federal se destacam O Sistema de Administração de Pessoal (SIAPE), o Sistema de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Neste trabalho iremos apresentar os dois últimos, SIMEC e SIAFI.

#### **3.3.1.5. O SIMEC**

O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) é um sistema on-line, desenvolvido na plataforma Web, que trata do orçamento e

monitoramento das propostas inseridas pelos órgãos integrantes do Ministério da Educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.

A princípio, o SIMEC foi idealizado para que as unidades gestoras efetuassem a inserção de suas propostas orçamentárias anuais em acordo com os limites orçamentários que o MEC estipula em matriz. Todavia, foi sendo incorporado no sistema alguns módulos, são eles:

- Monitoramento e Avaliação do PPA
- Programação Orçamentária
- Elaboração e Revisão
- Orçamentário e Financeiro
- Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação
- Módulo de Gerenciamento de Projetos
- Módulo PDE
- Módulo de Gerenciamento de Obras
- Módulo REUNI
- Módulo PAR - Plano de Metas

Através do SIMEC ainda são efetuadas as alterações na programação orçamentária mesmo que já estejam em execução, por meio da abertura de créditos adicionais com vistas a adequar às necessidades e diretrizes estabelecidas dentro das Unidades Gestoras Executoras.

Em apertada síntese, e correlacionando com o foco deste estudo pode-se dizer que o SIMEC é a sintetização da integração do PPA com a execução do orçamento das unidades vinculadas ao MEC a nível de gestão executora. O SIMEC institui o preenchimento do Projeto de Lei anual (PLOA) que posteriormente se transforma em Lei Orçamentária Anual dos órgãos integrantes do MEC. A revisão do PPA, o monitoramento das obras, assim como os programas estratégicos do Ministério da Educação, também são importantes ferramentas que o SIMEC oferece.

### **3.3.1.6. O SIAFI**

Em 1987 foi estabelecido, por parte da União, o primeiro sistema de Informação na Contabilidade Pública. O Surgimento do Sistema Integrado de Administração Financeira

(SIAFI) deu-se pela necessidade de reunir as informações em um servidor agrupador de todas as informações alimentadas pelas Unidades Gestoras do Orçamento da União.

De acordo com a Instrução Normativa nº3 da Secretaria do Tesouro Nacional (2001) o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI é o sistema informatizado que registra, controla e contabiliza toda a execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Governo Federal, em tempo real.

O SIAFI não se trata apenas de um simples sistema de informações, ele é, também, um complexo gerenciador de registros de toda a administração federal o qual centraliza no Tesouro Nacional todos os atos e fatos contábeis da União, por meio da Administração Direta e das Unidades Gestoras que às integram. A Figura 9 mostra a estrutura do SIAFI na função de integração das esferas administrativas entre os poderes da União.

Figura 9 - Integração das Informações entre os diversos poderes através do SIAFI



Fonte: Lima (2003; p.100)

A necessidade de criação do SIAFI foi dada pela reformulação do Sistema Contábil do Governo Federal e arcabouço cronológico da demanda pela gênese do SIAFI foi o seguinte:

1986 – Novo Plano de Contas do Governo Federal

1987 – Implantação do SIAFI

1988 – Implantação da conta única da União como conta contábil para execução do orçamento.

Embora o SIAFI seja um sistema com capacidade de processar informações com as características já relatadas anteriormente, ele possui uma deficiência no que diz respeito a relatórios gerenciais, ou seja, não possui um módulo específico de modo a fornecer ao usuário opções de organização de informações em relatórios.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 MÉTODO DE PESQUISA

Na visão de Marconi e Lakatos (2006), o Método Científico é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Para a elaboração do presente trabalho utilizou-se da metodologia qualitativa. A pesquisa qualitativa é aquela que “considera que há uma relação dinâmica, particular, contextual e temporal entre o pesquisador e o objeto de estudo. Por isso, carece de uma interpretação dos fenômenos à luz do contexto, do tempo, dos fatos” (MICHEL, 2009).

Nesse sentido, a escolha pelo método qualitativo se justifica no presente estudo, pois está em consonância com as relações preconizadas no conceito da autora ao se tratar da proximidade entre o pesquisador e objeto de estudo.

O caráter qualitativo é reforçado na pesquisa uma vez que foi efetuada a análise e discussão a respeito do atual modelo de planejamento, apresentação do mapeamento das unidades que compõem a estrutura organizacional, avaliação da execução orçamentária e mediante diagnóstico ante a essa avaliação, apresentação de um modelo que integra planejamento e orçamento dentro do sujeito da pesquisa além da modelagem estrutural de um sistema de informações para absorver o modelo de integração.

### 4.2 TIPOS DE PESQUISA

Ancorado na estruturação didática proposta por Michel (2009) que tem como proposição para a pesquisa, a divide em duas perspectivas, quanto aos meios e aos fins.

Quanto aos meios, a presente pesquisa é um estudo de caso, bibliográfica e documental e tem como sujeito da pesquisa a Universidade Federal do Tocantins que é uma instituição pública carecendo de um acompanhamento específico na aplicabilidade do objetivo geral deste trabalho.

Este estudo foi feito na Universidade Federal do Tocantins e sua aplicabilidade prática será efetuada nos seus sete Câmpus e mais o hospital universitário, como unidade diferenciada por sua característica peculiar de hospital de ensino que o diferencia das outras unidades. Na classificação de Yin (2005, p. 64) um estudo de caso incorporado: “o mesmo estudo de caso

pode envolver mais de uma unidade de análise. Isso ocorre quando, dentro de um caso único, se dá atenção a uma subunidade ou a várias subunidades”.

Para Yin (2005, p. 109) “as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Afirma, ainda, que os benefícios que se podem obter a partir dessas seis fontes de evidências, serão maximizados se o pesquisador seguir três princípios:

- 1) utilizar várias fontes de evidência;
- 2) criar um banco de dados para o estudo de caso;
- 3) manter o encadeamento de evidências.

Sobre estudo de caso, o presente é do tipo histórico-organizacional que é descrito por Triviños (2008) como aquele em que:

O interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição. A unidade pode ser uma escola, uma universidade, um clube etc. O pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar. Que material pode ser manejado, que está disponível, ainda que represente dificuldades para seu estudo. Isto significa que existem arquivos que registraram documentos referentes à vida da instituição, publicações, estudos pessoais com os quais é possível realizar entrevistas etc. Esta informação prévia necessária é básica para delinear preliminarmente a coleta de dados. (TRIVIÑOS, 2008, p. 134).

O estudo também foi de natureza bibliográfica, pois o arcabouço teórico-metodológico para a solidificação do trabalho foi balizado em conceitos sobre planejamento, planejamento estratégico situacional, planejamento governamental, discussão sobre tópicos inerentes a orçamento público, integração entre planejamento e orçamento e mecanismos que facilitam essa integração. Análise documental, pois efetuou-se a busca de documentos internos da UFT que versam sobre o tema.

O estudo exploratório ou pesquisa bibliográfica na ótica de Michel (2009) é a fase inicial da pesquisa; busca o levantamento bibliográfico sobre o tema, com o propósito de identificar informações e subsídios para definição dos objetivos, determinação do problema e definição dos tópicos do referencial teórico.

Além da pesquisa bibliográfica que está contemplada na revisão de literatura, no presente estudo, a pesquisa é documental pois utilizou-se de documentos coletados por meio do acervo da UFT que serviram como fonte de dados secundários, esses documentos são: a matriz de distribuição de orçamento da UFT, a metodologia de alocação de recursos, o Plano de

Desenvolvimento Institucional, a Norma Técnica Orçamentária e análise da existência de mecanismo que integre orçamento e planejamento na instituição.

Quanto aos fins, neste estudo, a técnica utilizada foi a pesquisa descritiva que na perspectiva de Gil (1999, p.44) juntamente com as exploratórias, as pesquisas descritivas são as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos etc.

No presente estudo, portanto, utilizou-se da abordagem qualitativa com a observação participante, uma vez que o autor deste trabalho participa efetivamente do cotidiano da instituição desde sua implantação.

A pesquisa-ação com observação participante, é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo (THIOLLENT, 2005).

Yin (2005) escreve que em um estudo organizacional, as unidades incorporadas também podem ser unidades de “Processo”. No capítulo 5, a qual discorreremos mais a frente sobre a estrutura da UFT, relataremos sobre as unidades orçamentárias incorporadas e do encaminhamento de se criar Unidades Gestoras Executoras.

#### 4.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA E MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

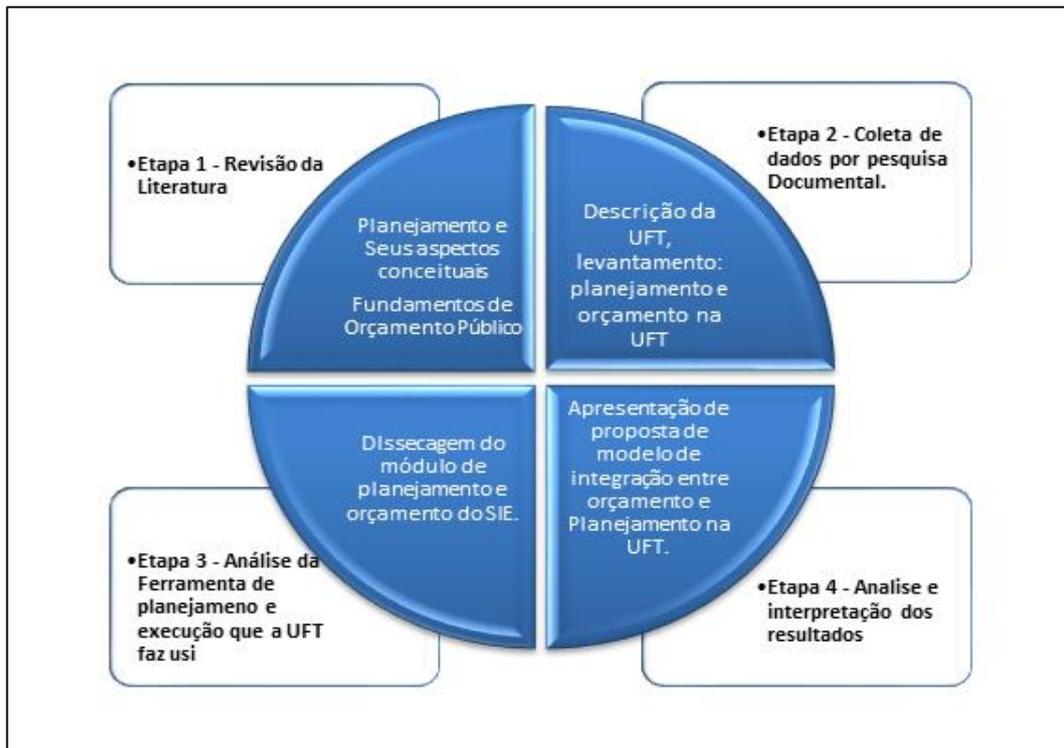
Esta pesquisa teve início com o levantamento documental sobre a descrição da Universidade Federal do Tocantins e posteriormente efetuado o mapeamento da estrutura organizacional, onde utilizou-se do levantamento feito por Duarte (2015) na definição das unidades, acadêmica, administrativas e de órgãos superiores, que compõem a estrutura da UFT especificando as atribuições de cada uma dessas unidades.

Posteriormente, também pela análise documental, foi efetuada a análise dos instrumentos de planejamento que a instituição faz uso onde, foi ilustrado graficamente o atual modelo de planejamento utilizado e a projeção efetuada pelo autor, por meio do diagnóstico atual e apresentação dos desafios a serem superados pelo atual modelo.

Assim, a presente pesquisa foi realizada em quatro etapas, e em cada uma delas efetuou-se correlação com o alcance dos objetivos fixados. A Figura 10 apresenta graficamente como

as etapas percorridas para conclusão do trabalho. Cada uma das etapas foi estabelecida para o enriquecimento teórico e metodológico de modo a fornecer elementos que subsidiaram no desfecho do presente estudo.

Figura 10 - Etapas da Pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor

Na etapa 1, a revisão de literatura foi efetuada em bibliografias acerca dos temas: Planejamento com abordagem histórica sobre o planejamento no Brasil discorrendo sobre cada plano até chegar aos moldes atuais. Sobre fundamentos de orçamento público discorrendo sobre o processo orçamentário no Brasil, sobre as peças orçamentárias e, por fim, tópicos relacionados à tecnologia da informação.

Na segunda etapa, efetuou-se a coleta de dados por pesquisa documental com abordagem do sujeito da pesquisa, ou seja, o pesquisador é servidor técnico e diretor de finanças e contabilidade da Universidade Federal do Tocantins. Foi realizado o levantamento de dados referentes ao processo de planejamento dentro da instituição e execução orçamentária onde foi possível verificar como é feito o planejamento orçamentário dentro da instituição.

Na etapa 3 efetuou-se um aprofundamento da atual ferramenta de planejamento que a UFT faz uso, suas peculiaridades, funcionalidades e sua objetividade quanto integração entre orçamento e planejamento e se a utilização desse sistema tem sido efetuada de modo habitual.

Após efetuar as coletas de dados necessários nas outras etapas, foi desenvolvida a análise destes dados donde foi efetuada a proposição de um modelo de integração entre planejamento e orçamento através da criação de uma estrutura programática própria da UFT e de um plano de trabalho resumido interno.

Por fim, apresentamos também uma modelagem estrutural de um sistema de informações com funcionalidades simplificadas que irá possibilitar a inserção de dados do planejamento macro e micro setorial da UFT e assim, disponibilizando relatórios gerenciais e fidedignos para uma gestão otimizada dos recursos que financiam as atividades da instituição.

O referido modelo, por ser estrutural, não está compilado em uma linguagem de programação específica, mas sugere-se a referida compilação em Delphi, uma vez que possivelmente pode este modelo ser integrado ao sistema que a universidade faz uso na instituição ou até mesmo sendo um módulo deste.

## 5 ESTUDO DE CASO

### 5.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

Nascido juntamente com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado do Tocantins, até então norte goiano não possuía nenhuma instituição federal de ensino Superior, fato que somente veio a mudar após uma década com o advento da Lei nº 10.032/00 que instituiu a Universidade Federal do Tocantins.

Anterior a existência da UFT, a educação superior pública no Estado do Tocantins era oferecida pela Universidade do Tocantins – Unitins. Porém, no ano de 1996 o então governador José Wilson Siqueira Campos iniciou, por meio de decreto, o processo de extinção da sua forma Autárquica e retornando-a ao modelo de uma Fundação, que a tornava naquela ocasião, uma Fundação de direito privado.

O ato de se transformar a Unitins em uma Fundação de Direito Privado, foi maculada por algumas decisões como, por exemplo, a cobrança de mensalidades para os cursos, o que afastaria o caráter de gratuidade, sendo fator que possivelmente excluiria parte da sociedade tocantinense. Assim, a Fundação Universidade Federal do Tocantins com seu efetivo funcionamento, passou a ser a única instituição federal de ensino público no Estado.

A proposta de criação da UFT aprovada em lei no ano de 2000, como já mencionado, previa que a UFT iria absorver os sete Câmpus UNITINS. Porém, seu efetivo funcionamento se deu início em maio de 2003 pelo começo das atividades acadêmicas.

Afere-se que a ideia de absorção dos sete Câmpus existentes da UNITINS visava tacitamente levar a toda população do Estado à possibilidade de ingresso no ensino superior. Uma das vertentes abordadas na criação da UFT foi de levar ao Estado do Tocantins uma instituição que oferecesse a população um ensino superior gratuito, de qualidade, com a chancela do governo federal e ainda, cobrir um passivo existente nesse Estado que até então era o único onde a União ainda não interverá diretamente no ensino superior mediante instituição que ofertasse cursos de graduação.

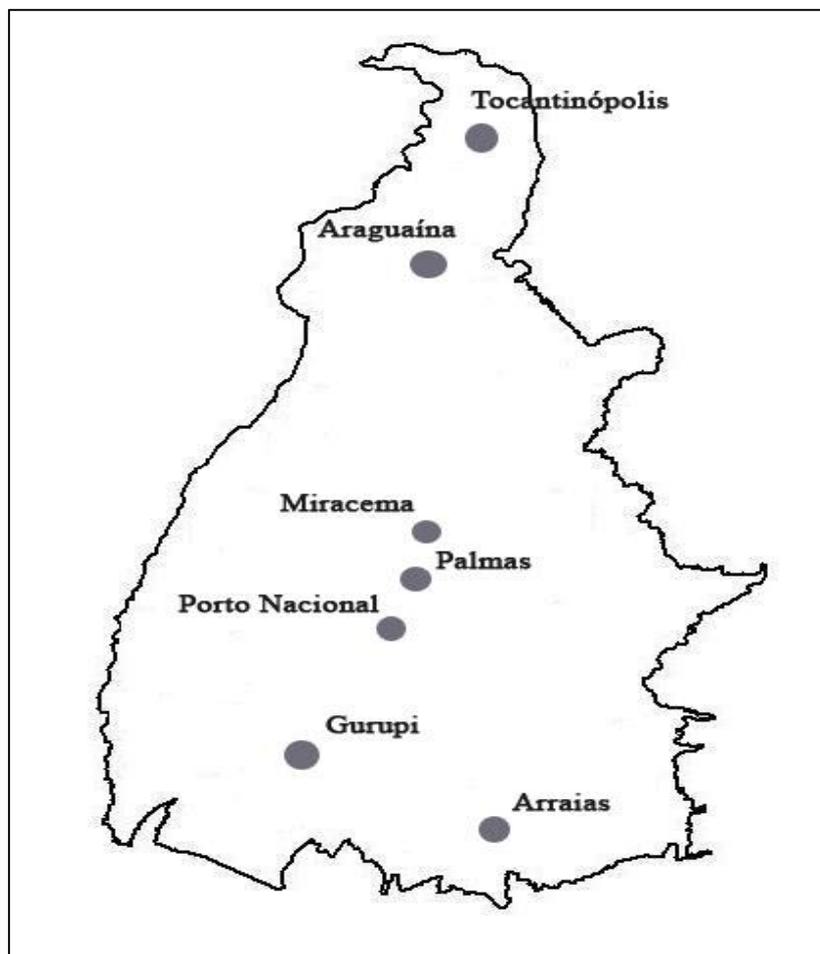
A UFT está estruturada e distribuída geograficamente no Estado do Tocantins em 7 (sete) Câmpus universitários e, mais 11 (onze) polos de Educação a Distância (EAD), localizados em regiões estratégicas o que auxilia na promoção do desenvolvimento local e regional. Estes Câmpus Universitários se incubem da execução do ensino, da pesquisa e da extensão universitária nos municípios aos quais existem e neles estão vinculadas as áreas de graduação e pós-graduação, bem como as unidades de pesquisa e os programas de extensão.

Os Câmpus terão uma organização acadêmica responsável pela operacionalização didático-científica, além de administrar a distribuição de pessoal. Os Câmpus são:

- I - Câmpus Universitário de Araguaína;
- II - Câmpus Universitário de Arraias;
- III - Câmpus Universitário de Gurupi;
- IV - Câmpus Universitário de Miracema;
- V - Câmpus Universitário de Palmas;
- VI - Câmpus Universitário de Porto Nacional;
- VII - Câmpus Universitário de Tocantinópolis.

Geograficamente, a UFT está situada em posição estratégica no Estado do Tocantins, a Figura 11 demonstra as localidades onde a Universidade tem sede.

Figura 11 - A UFT no Estado do Tocantins



Fonte: Adaptado, Contorno do Mapa do Tocantins

É de competência da comunidade acadêmica em cada Câmpus efetuar a eleição de um docente, o qual será legitimado a exercer a função de Diretor, em consonância com o estabelecido no art. 30, do Estatuto da UFT, e cada curso através de seu Coordenador (docente eleito pelo colegiado do curso) elaborará e implementará a política de ensino e acompanhará sua execução, conforme atribuições previstas no art. 38 do Estatuto da UFT.

Ainda na estrutura de cada Câmpus, seu conselho diretor, conforme artigo 25 do Estatuto da UFT, é composto no seguinte molde:

- I – Do Coordenador de Câmpus, como seu presidente;
- II – Dos coordenadores de Curso de graduação e pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*;
- III – De um representante da categoria docente, eleito por seus pares;
- IV – De um representante da categoria dos técnico-administrativos, eleito por seus pares;
- V – De um representante de cada Curso de graduação, da categoria discente, eleito por seus pares em consonância com o Estatuto Interno do Centro Acadêmico.

Os Colegiados de Cursos são constituídos pelo conjunto dos professores efetivos; pelo coordenador de curso, que é seu presidente nato; e pela representação do corpo discente, correspondente a 1/5 (um quinto) do número de docentes dos colegiados de cursos que têm direito a voz e voto (UFT, 2003).

No Estado do Tocantins, a UFT se Figura como mais importante instituição pública de ensino superior, pela sua magnitude, pela quantidade de cursos ofertados e pelo volume orçamentário e financeiro recebido e posto em circulação. A Universidade oferece 48 cursos de graduação, além de 17 programas de mestrado e 4 de doutorados reconhecidos pela Capes e diversos cursos de especialização *lato sensu*.

A estrutura administrativa e acadêmica em acordo com seu Estatuto está desenhada no Quadro 6.

Quadro 6 - Composição da estrutura administrativa e acadêmica da UFT

<b>Órgãos da Administração Superior</b>	<b>Constituição</b>
I - Assembleia Universitária	I - Pelos membros do corpo docente; II - Pelos membros do corpo discente; III - Pelos membros do corpo técnico-administrativo.
II - Conselho Universitário	I – Reitor, que será seu presidente; II – Vice-Reitor; III – Pró-Reitores; IV – Diretores de Câmpus; V – 2 (dois) representantes da comunidade discente; VI – 2 (dois) representantes da comunidade docente; VII – 2 (dois) representantes da comunidade de servidores técnico-administrativos.
III - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;	I - Reitor, que será seu Presidente; II - Vice-Reitor e Pró-Reitores; III - Todos os coordenadores de cursos de graduação e de pós-graduação strictu senso; IV – 1/5 (um quinto) de representação do corpo discente, referente aos demais membros do Conselho; V - um representante do corpo docente; VI - um representante do corpo técnico-administrativo.
IV - Reitoria;	I - Gabinete do Reitor II - Gabinete do Vice-Reitor; III - Pró-Reitorias; IV - Procuradoria Jurídica;
V - Conselho de Desenvolvimento da UFT (CONDUFT).	I - O Reitor, que será seu presidente; II - Um representante do setor industrial do Estado do Tocantins; III - Um representante do setor de comércio e serviços; IV - Um representante agropecuário do Estado; V - Um representante das pequenas e microempresas; VI - Um representante da imprensa; VII - Um representante do Governo do Estado; VIII - Um representante do Sindicato dos Trabalhadores; IX - Um representante do fórum dos movimentos sociais; X - Um representante dos discentes; XI - Um representante dos docentes; XII - Um representante dos servidores técnico-administrativos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Estatuto da UFT seções I a V.

## 5.2 MAPEAMENTO DAS UNIDADES QUE COMPÕEM A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFT

Efetuar o mapeamento da universidade e identificar sua estrutura organizacional é necessário para que seja efetuado seu planejamento setorial e direcionamento de recursos orçamentários e financeiros. Nesse sentido, Duarte (2015) com vistas ao mapeamento de custos por atividades da universidade elaborou a estrutura organizacional relacionando suas atividades e direcionadores de recursos as segregando em unidades que executam atividades de apoio institucional, unidades que executam atividades de suporte acadêmico, unidades que executam

atividades de apoio dos Câmpus, unidades que executam atividades de suporte acadêmico nos Câmpus e unidades que executam atividades acadêmicas como pode ser verificados nos Quadros 7, 8, 9, 10 e 11.

Quadro 7 – Mapeamento de Unidades que executam atividades de apoio Institucional

<b>Unidade</b>	<b>Atividade</b>
Conselho Universitário (CONSUNI) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE)	Reunir o colegiado
Secretaria dos Órgãos Colegiados Superiores	Apoiar os Conselhos
Auditoria Interna	Auditar os setores da Universidade
Reitoria e Vice-Reitoria	Administrar a universidade
Chefia de Gabinete	Assessorar ao reitor
Assessoria de Desenvolvimento Institucional	Assessorar ao reitor
Assessoria de Assuntos Institucionais	Assessorar ao reitor
Procuradoria Jurídica	Analisar processos referentes à questões jurídicas.
	Representar a juridicamente a instituição quando convocada
Pró-Reitoria de Administração e Finanças	Administrar à pró-reitora
	Analisar processos de despesa, referente à disponibilidade financeira e orçamentária para realização de despesas de qualquer natureza.
	Realizar a contabilidade.
	Realizar aquisições de materiais e, de serviços.
	Administrar materiais
	Controlar patrimônio
	Realizar licitação
	Manter banco de dados sobre pessoal
	Prestar assistência aos servidores
	Elaborar folha de pagamento
	Administrar recursos humanos, efetuando todas as ações de gestão de pessoal.
	Capacitar e desenvolver pessoal técnico-administrativo
Realizar avaliação de pessoal técnico-administrativo e docentes em cargos de gestão.	
Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento	Administrar a Pró-reitoria
	Elaborar o planejamento das ações institucionais de acordo com os objetivos e as metas estabelecidas.
	Elaborar o orçamento anual de acordo com o plano institucional, detalhando receitas e despesas.
	Manter banco de dados institucionais
	Acompanhar o processo de avaliação institucional
	Analisar processos relativos à pessoal docente e técnico-administrativo
	Reunir a comissão
Controlar o orçamento anual	
Prefeitura Universitária	Administrar a prefeitura
	Efetuar manutenção de equipamentos e instalações
	Efetuar limpeza da Universidade
	Efetuar vigilância do Câmpus
	Planejar obras
	Supervisionar a execução de obras

CPA	Proceder à avaliação institucional
Diretoria de Comunicação	Promover divulgação de assuntos institucionais.
	Promover comunicação interna.

Fonte: Adaptado de Duarte (2015).

#### Quadro 8 – Mapeamento de unidades que executam atividades de suporte acadêmico

Unidade	Atividade
Vice-Reitoria	Apoiar a administração da Unidade
Diretoria de Assuntos Internacionais	Administrar a Unidade
	Analisar e formalizar processos de intercâmbio e cooperação.
	Representação institucional e articulação internacional:
Sistema de Bibliotecas	Administrar o sistema de bibliotecas (SISBB)
	Solicitar e acompanhar todo o processo de compra de livros e periódicos
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis	Administrar à pró-reitora
	Apoiar eventos dos estudantes
	Gerenciar as ações do Plano Nacional de Assistência Estudantil
	Coordenar atividades desportivas
Pró-Reitoria de Extensão e Cultura	Administrar a Pró-reitoria
	Cadastrar e manter banco de dados sobre atividades e projetos de extensão
	Desenvolver atividades artísticas e culturais
	Desenvolver ações comunitárias
	Supervisionar os programas e projetos de extensão
Pró-Reitoria de Graduação	Emitir certificados de Extensão
	Administrar a Pró-reitoria
	Supervisionar as atividades de ensino de graduação
	Manter atualizado banco de dados sobre alunos e cursos de graduação
	Emitir e registrar diplomas de graduação e pós-graduação <i>stricto sensu</i> .
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação	Administrar a Pró-reitoria
	Cadastrar pesquisas
	Supervisionar as atividades de pesquisa e pós-graduação
	Analisar a concessão de bolsas de estudos para docentes
	Manter banco de dados sobre a pesquisa e pós-graduação
	Emitir diploma ou certificado de pós-graduação lato sensu.
	Cadastrar bolsas para alunos de pós-graduação
	Realização de eventos de incentivo a pesquisa
Diretoria de Tecnologia da Informação	Administrar a unidade
	Desenvolver e manter sistemas
	Fornecer informações acadêmicas
	Dar suporte aos sistemas
Comissão Permanente de Seleção	Realizar seleções e concursos internos

Fonte: Adaptado de Duarte (2015).

Quadro 9 – Mapeamento de Unidades que executam atividades de apoio dos Câmpus.

<b>Unidade</b>	<b>Atividade</b>
Direção do Câmpus	Administrar o Câmpus
	Apoiar o Conselho Diretor
	Reunir o Conselho Diretor
	Superintender, coordenar e fiscalizar as atividades do Câmpus
Subprefeitura	Administrar a Unidade
	Efetuar manutenção de equipamentos e instalações
	Efetuar limpeza da Universidade
	Efetuar vigilância do Câmpus
Coordenação de Planejamento e Administração	Realizar controle interno de material e patrimônio e de transporte
	Executar ações relacionadas com administração de pessoal
	Gerenciar as atividades dos Laboratórios de ensino e pesquisa e da Fazenda Experimental.
	Gerenciar as atividades relacionadas ao apoio e suporte administrativo

Fonte: Adaptado de Duarte (2015).

Quadro 10 – Mapeamento das unidades que executam atividades de suporte acadêmico nos Câmpus.

<b>Unidade</b>	<b>Atividade</b>
Biblioteca	Administrar a Biblioteca
	Solicitar compra de livros e periódicos
	Catalogar livros e periódicos
	Cadastrar usuários
	Emprestar livros e periódicos
	Controlar acervo, comparando as existências com o cadastro
Secretaria Acadêmica	Administrar a Secretaria
	Cadastrar e manter atualizados dados referentes a alunos e cursos
	Realizar matrícula e ajuste de matrículas
	Confeccionar e Emitir documentos
	Proceder à análise da documentação dos concluintes para a expedição e registro dos diplomas.
Secretaria de Curso	Apoiar o colegiado
	Cadastrar e manter atualizados dados referentes a alunos e cursos
	Instruir e analisar processos referentes à dispensa, adaptação, cancelamento de matrícula, trancamento e mudança de curso.
	Instruir e analisar processos referentes aproveitamento de disciplinas
Central de Estágio	Apoiar as atividades de estágio não curricular
Laboratórios	Apoiar o ensino
	Apoiar a pesquisa
Protocolo	Realizar atendimento de professores, alunos, e público em geral
	Receber e entregar correspondências
Laboratório de Informática	Apoiar as atividades dos Cursos
Coordenações de Cursos	Administrar a Unidade

Quadro 11 - Mapeamento de unidades que executam atividades acadêmicas

Unidade	Atividade
	Realizar ensino
	Realizar pesquisas
	Realizar extensão
	Qualificar docentes

Fonte: Adaptado de Duarte (2015).

### 5.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA UFT

#### 5.3.1 Programas e Ações da UFT

A Universidade Federal do Tocantins efetua sua programação orçamentária anual dentro de programas e ações já existentes e disponibilizadas pelo Ministério da Educação. Atualmente, são 04 programas e, dentro destes, 15 ações orçamentárias para que sejam alocados recursos para seu financiamento, sendo que cada ação tem uma codificação específica e sua existência é justificada para atingir o objetivo criado nos programas.

O Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) é preenchido através do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)

O Quadro 12 apresenta os programas e ações do Ministério da Educação que integram o orçamento da UFT:

Quadro 12 - Programas e Ações utilizados pela UFT

PROGRAMÁTICA	PROGRAMAS E AÇÕES QUE COMPÕEM A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
<b>0089</b>	<b>PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO</b>
0089.8181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis
<b>2030</b>	<b>EDUCAÇÃO BÁSICA</b>
<b>OBJETIVO 0597</b> - Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção à saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho.	
2030.20RJ	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica
<b>2032</b>	<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO</b>
<b>OBJETIVO 0803</b> - Apoiar a formação de pessoal qualificado em nível superior para fortalecer o sistema nacional de educação, contribuindo para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil.	
2032.20GK	Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão – PROEXT
2032.20RK	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior

2032.4002	Assistência ao Estudante de Ensino Superior - PNAES
2032.8282	Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior - REUNI
2032.156X	Implantação do Hospital Universitário da Universidade Federal do Tocantins
<b>2109</b>	<b>PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO</b>
2109.20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União
2109.2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes
2109.2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Cíveis, Empregados e Militares
21092011	Auxílio Transporte aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares
2109.2012	Auxílio Alimentação aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares
2109.4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação
2109.00M1	Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio- Funeral e Natalidade
2109.09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

Fonte: PROAP/UFT (2015) com adaptações efetuadas pelo autor

### 5.3.2 Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

O artigo 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), está disposta a primeira dimensão a ser objeto de avaliação o qual é a missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. Esse processo de avaliação foi iniciado pela revisão das atribuições e competências da Secretaria de Ensino Superior – SESU da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, do Conselho Nacional de Educação – CNE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, do Ministério da Educação pelo qual objetivo foi a consolidação do trabalho realizado por estes órgãos e conferir maior eficiência e eficácia aos dispositivos contidos na Lei nº 9.394/96 (LDB), o que motivou a alteração anteriormente ocorrida.

Além da instituição do PDI no SINAES como instrumento de avaliação e na LDB outros dispositivos norteiam a elaboração do PDI pelas instituições de ensino, tais como: O Decreto n. 5.773/2006, a Lei Nº 10.861/2004, o Decreto Nº 2.494/1998, o Decreto Nº 5.224/2004; a Portaria MEC Nº 1.466/2001, a Portaria MEC Nº 2.253/2001, a Portaria MEC Nº 3.284/2003, Portaria MEC Nº 7/2004, Portaria MEC Nº 2.051/2004, Portaria MEC nº 4.361/2004, Portarias Normativas n.1/2007, Portaria Normativa n, 2/2007, Resolução CES/CNE No 2/1998, Resolução CNE/CP No 1/1999, Resolução CES/CNE Nº 1/2001, Resolução CP/CNE Nº 1/2002 (art.7º), Parecer CES/CNE Nº 1.070/1999.

O PDI é um documento no qual são definidas a missão da Universidade e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Ele tem duração de cinco anos e deve contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da UFT, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento.

O PDI da UFT expõe as prioridades institucionais, os eixos e objetivos estratégicos. Contempla, ainda, a apresentação do Projeto Político Institucional – PPI, documento que apresenta as políticas pelas quais são desenvolvidas o ensino, a pesquisa, a extensão universitária, da gestão institucional, das políticas de comunicação e divulgação das Informações da Universidade e Responsabilidade Social.

Pelo PDI é possível conhecer a instituição como um todo, sua estratégia de atuação, sua infraestrutura, sua organização administrativa e também os recursos que financiam suas atividades. O PDI apresenta ainda informações que trazem a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilitem comparar, para cada um, a situação atual e futura (após a vigência do PDI).

O PDI está articulado com a prática e os resultados da avaliação institucional, realizada tanto como procedimento auto avaliativo como externo. Foram dois os PDI's elaborados na UFT, o de 2007 a 2011 e o atual de 2011 a 2015, ambos pressupõem como metodologia, o Planejamento Estratégico Situacional.

As dimensões de avaliação do PDI deverão estar organizadas em três níveis hierárquicos. A primeira são as dimensões o qual deve conter os dados e informações da Universidade e de seus cursos a nível de organização Institucional e pedagógica, do corpo docente e das instalações. Em segundo nível, estão as categorias de análise que são constituídas dos desdobramentos das dimensões, compostas em três níveis de acordo com as características mais pertinentes dos processos futuros de análise e avaliação. Por fim, dos Indicadores que são os desdobramentos das categorias de análise e também estão organizados em função da sua proximidade e interdependência.

Pode se concluir que o PDI se equipara ao PPA de um órgão enquanto planejamento de médio prazo, guardadas as devidas proporções. Este plano é que delimitará as políticas que a instituição irá adotar durante seus cinco anos de vigência, ele irá dar as diretrizes de execução e aplicação dos recursos disponibilizados para financiamento e consecução das metas estabelecidas. Os instrumentos de planejamento Norma Técnica Orçamentária (NTO), Planejamento Orçamentário e Financeiro (POF) e Plano de Distribuição Orçamentária (PDO) devem ser alinhados de forma a cumprir as proposições do PDI.

### 5.3.3 Norma Técnica Orçamentária

A Norma Técnica Orçamentária da UFT – NTO é um documento elaborado pela Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento e relatado no Conselho Universitário da UFT – CONSUNI, que dispõe sobre a normativa para a execução e acompanhamento do orçamento da instituição.

A NTO equivale a LDO da UFT em seu aspecto qualitativo, nela estão expressos os programas e ações pelos quais a universidade efetuou seu planejamento anual apresentando como serão utilizados esses recursos. Todas as ações orçamentárias contempladas na LOA da UFT estão descritas na NTO e indicada a competência de sua respectiva utilização.

Ainda está disposto na referida norma, a competência de cada setor responsável pela administração de recursos na UFT, sendo que os recursos extra orçamentários, aqueles captados fora da Lei Orçamentária Anual, mediante descentralizações de créditos de órgãos fora da estrutura da universidade, serão administrados pela coordenação de projetos especiais que faz a execução da despesa destes recursos bem como o acompanhamento de sua efetiva aplicação, alinhada com a pactuação firmada ante ao órgão descentralizador e posterior análise da prestação de contas por parte do coordenador do projeto que deu origem ao recurso.

A NTO em seu artigo 6º reza que todo ato de gestão orçamentária quais sejam: despesas e previsões orçamentárias referente a custeio e capital, recursos de pessoal e benefícios, abertura de créditos adicionais. Estabelece ainda a aditada norma as rotinas de distribuição dos recursos que irão custear as despesas com diárias e passagens da UFT com a apresentação de um cronograma de liberação de limites de utilização ao qual teto é inserido dentro do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP.

Importante frisar que a NTO, inda que elaborada pela pró-reitoria de avaliação e planejamento, é submetida ao Conselho Universitário da UFT o que a torna legítima a ser seguida pela administração da instituição. A edição da Norma Técnica Orçamentária, embora tenha sido efetuada a sua primeira versão no ano de 2015, demonstra um avanço e um esforço da Gestão da UFT no alcance de um planejamento institucional efetuado de forma organizada e transparente.

### 5.3.4 O Planejamento Orçamentário e Financeiro (POF)

O Planejamento Orçamentário e Financeiro (POF) é um instrumento criado pela Pró-reitoria de Orçamento, Avaliação e Planejamento (PROAP), órgão da administração superior da UFT, e tem como proposta a viabilização do planejamento em caráter primário, ou seja, interno à UFT e unidades que formam sua estrutura, cuja filosofia é de ser uma ferramenta gerencial na distribuição dos recursos orçamentários da instituição.

A criação do POF objetivou o alcance do planejamento dos dispêndios com programas internos da Universidade e assim, proporcionando a distribuição interna dos recursos financeiros, bem como o acompanhamento financeiro e físico da execução orçamentária.

A utilização do planejamento orçamentário e financeiro está restrita aos recursos orçamentários destinados ao pagamento de despesas de custeios da universidade excluindo aquelas que se ocupam e saldar gastos com pessoal e encargos sociais e demais despesas de capital. Para isto, os principais desafios enumerados pela PROAP na idealização do POF são:

- Desempenhar a função Planejamento Orçamentário e Financeiro de forma efetiva;
- Reorganizar gradualmente o orçamento na lógica da execução;
- Incorporar ao POF os Programas Temáticos e de Apoio, explicitando seus objetivos;
- Permitir o monitoramento das metas físicas das subações, a fim de alcançar os objetivos dos Programas;
- Induzir o alinhamento dos objetivos dos Programas Institucionais com as dimensões temáticas das ações estratégicas do Planejamento Estratégico da UFT;
- Criar espaço no POF para tratar as transversalidades setoriais;
- Socializar a linguagem técnica orçamentária para potencializar a comunicação dentro e fora da Universidade;
- Subsidiar a construção do Plano de Distribuição Orçamentária – PDO.
- Subsidiar no processo de construção de indicadores institucionais.

O POF está estruturado sobre duas perspectivas programáticas, enquanto campo de atuação como demonstra o Quadro 13.

Quadro 13 - Programas que compõem o POF enquanto campo de atuação

PROGRAMA	DESCRIÇÃO
<b>Finalístico</b>	Retratam a agenda de ações institucionais finalísticas da UFT e orientam a ação institucional, nos quais são alocados os recursos de custeio destinados à sua manutenção sob a coordenação das pró-reitorias.
<b>Gestão e Manutenção</b>	É o instrumento que classifica um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação institucional que não se enquadram nos Programas Finalísticos. Cada unidade administrativa poderá usar ações dessa natureza.

Fonte: Elaborado pelo Autor mediante informações coletadas no PDO/UFT/PROAP (2015).

Após preenchimento da Proposta de Lei Orçamentária Anual pela diretoria de planejamento da UFT, e conhecido os valores elencados nos programas e ações que a UFT faz uso, os dados para confecção do planejamento orçamentário e financeiro da UFT são coletados por meio de planilhas que são encaminhados às unidades administrativas da UFT para preenchimento e escolha do programa macrossetorial do Ministério da Educação, da Ação Orçamentária e por fim do programa interno da UFT, conforme exemplificado na Figura 12.

Figura 12 - Planilha enviada às unidades gestoras para preenchimento do Planejamento Orçamentário

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - FINANCEIRO ANO 2015												
RECURSOS DE CUSTEIO												
SETOR: DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO												
PROGRAMA MEC: 2032 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO												
AÇÃO MEC: 2032.20RK - FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR												
PROGRAMA INTERNO DA UFT: 004 - PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES												
Nº	AÇÕES	PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA DE CUSTEIO							TOTAL R\$
					33.90.14.00	33.90.18.01	33.90.30.00	33.90.33.00	33.90.36.00	33.90.37.00	33.90.39.00	
					Diárias	Bolsas de Estudo no País	Material de consumo	Passagens e despesa locomoção	Serviços de Terceiros - pessoa física	Locação de Mão-de-obra	Serviços de Terceiros - pessoa jurídica	
041	Valorização e Capacitação dos Servidores				2.500,00	0,00	4.500,00	0,00	3.000,00	0,00	0,00	10.000,00
0412	Realização de oficinas	Oficinas realizadas	Un	10	2.000,00		2.000,00		3.000,00			7.000,00
0413	Promoção de ações em saúde	Ações realizadas	Un	30	500,00		2.500,00					3.000,00
												0,00
												0,00
												0,00
												0,00
					2.500,00	0,00	4.500,00	0,00	3.000,00	0,00	0,00	10.000,00

Fonte: Planejamento Orçamentário e Financeiro da UFT/PROAP

### 5.3.5 A matriz de Distribuição Orçamentária na UFT

A Matriz é uma metodologia de alocação de recursos autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), utilizando indicadores que levam em consideração o desempenho da universidade nos quesitos de Ensino, Pesquisa e Extensão, além de considerar dados históricos e a estrutura administrativa.

Os recursos alocados na matriz são usados para custear as seguintes despesas:

- a) Programas Institucionais da UFT;
- b) Despesas Continuadas;
- c) Apoio aos Câmpus;
- d) Apoio à Gestão Superior;
- e) Contribuições, Anuidades, Indenizações e Ajuda de Custo;
- f) Reserva Técnica;
- g) Eventos Institucionais;
- h) Cursos e Concursos;
- i) Complemento PASEP

Os recursos de capital são alocados na Universidade Federal do Tocantins a partir das diretrizes elencadas no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI - e do Planejamento Estratégico da instituição. Destacam-se as prioridades dos Câmpus considerando especialmente aquelas que atendem direta e indiretamente as áreas finalísticas da instituição, principalmente o ensino.

A matriz é rodada em uma fórmula matemática para distribuição dos recursos entre as Unidades Administrativas pelos quais são utilizados em sua composição os Indicadores de Gestão que é um conjunto de parâmetros elaborados pelos membros do Fórum de Pró-reitores de Planejamento e administração – FORPLAD das instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O intuito da elaboração desses indicadores é possibilitar reflexões importantes para a tomada de decisão, avaliação dos instrumentos de planejamento e das ações implementadas, dentro do cenário educacional público brasileiro.

A composição dos indicadores é dada pela inserção de dados de graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, pessoal, entre outros. Na matriz de distribuição de recursos da UFT são utilizados sete dos Indicadores de Gestão, os quais foram avaliados como essenciais para a distribuição dos recursos orçamentários de custeio e capital da UFT, com adaptações

feitas pela equipe técnica da PROAP/UFT para o melhor desenvolvimento dos mesmos, permanecendo inalterada a filosofia de construção dos indicadores.

Grande parte desses indicadores já é utilizada em matrizes de distribuição de recursos de outras universidades federais do país.

Os indicadores estão apresentados no quadro 14.

Quadro 14 - Indicadores Utilizados na Matriz de Distribuição de Recursos Orçamentários da UFT

<b>Indicador</b>	<b>Significado</b>
<b>AE</b>	Aluno equivalente
<b>TSG</b>	Taxa de sucesso na graduação
<b>TDP</b>	Taxa de docentes em grupos de pesquisa
<b>TAP</b>	Taxa de alunos em grupos de pesquisa
<b>IQCD</b>	Índice de qualificação do corpo docente
<b>TDE</b>	Taxa de docentes executores de ações de extensão
<b>TAE</b>	Taxa de alunos executores de ações de extensão

Fonte: Adaptado pelo autor pelos dados do FORPLAD (2004).

### **Especificações dos Indicadores**

Como dito, a distribuição dos recursos orçamentários para os Câmpus e reitoria da UFT serão rodados na matriz de distribuição de recursos especificamente para os recursos orçamentários de custeio. O resultado dos valores a serem distribuídos será derivada da utilização dos indicadores elencados no Quadro 16 conforme variáveis e pesos estabelecidos a seguir:

#### **I - AE – Aluno Equivalente/Câmpus**

Passos para o cálculo:

De acordo com a metodologia proposta pela Secretaria de Educação Superior do MEC e Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, o cálculo do Aluno Equivalente (AE) é realizado através de quatro fórmulas diferentes para o cálculo do Aluno de Graduação Equivalente (AgE), que dependerá do tipo de curso e de sua situação e o Aluno de Pós-Graduação Equivalente (ApgE).

Será realizado primeiro o cálculo do Número de Alunos de graduação Equivalentes (AgE), em cada curso do Câmpus, através das seguintes fórmulas:

a) Aluno Graduação Equivalente em situação de normalidade (AgEca): Cursos que apresentam dados para todas as variáveis da fórmula e com número de ingressantes maiores que número de diplomados:

$$AgEca = \left\{ (Ndi * DPC) * (1 + R) + \left( \frac{Ni - Ndi}{4} * DPC \right) \right\} * BT * BFS * PG$$

b) Aluno Graduação Equivalente para cursos novos (AgEcn): São considerados cursos novos aqueles que não completaram ainda o tempo de existência suficiente para ter a primeira turma formada. Considerando que os cursos novos não apresentam formandos, utilizou-se a ferramenta abaixo como forma de compensar o esforço com a criação de novos cursos. Nesse caso utiliza-se o número de alunos matriculados:

$$AgEcn = NMR * BT * BFS * PG$$

c) Aluno Graduação Equivalente de cursos com  $Ni < Ndi$  (AgEni<ndi): Para os cursos que não apresentarem ingressantes ( $Ni=zero$ ) e para os cursos que apresentarem o número de ingressantes menor que o número de diplomados ( $Ni < Ndi$ ):

$$AgEni < ndi = (ndi * DPC * (1 + R)) * BT * BFS * PG$$

Em seguida calcula-se o Aluno de Pós-Graduação Equivalente, como segue:

d) Aluno Pós-Graduação Equivalente (ApgE):

Mestrado: Considera-se que um ano e meio dos dois anos (tempo padrão considerado pela CAPES) de mestrado são dedicados a cursar disciplinas, ou seja, 3/4 (0,75) da população de estudantes de mestrado entram como encargo docente, não de pesquisa.

$$ApgE = NM * fMD * PG$$

Doutorado: Considera-se que um ano e meio dos quatro anos (tempo padrão considerado pela CAPES) de doutorado são dedicados a cursar disciplinas, ou seja, 3/8 (0,38) da população

de estudantes de doutorado entram como encargo docente, não de pesquisa.

$$ApgE = ND * fDD * PG$$

Assim, o Aluno Equivalente Total do Câmpus ou da universidade é a somatória de todos os AgEs e dos ApgEs dos cursos:

$$AE_{total} = \sum AgE + ApgE$$

**Legenda:**

AgEca - Aluno de graduação equivalente de cursos antigos

AgEcn - Aluno de graduação equivalente de cursos novos

AgEni<ndi - Aluno de graduação equivalente de curso com Ni < Ndi

ApgE - Aluno de pós-graduação equivalente

AE - Aluno equivalente total

Ndi - Número de diplomados

DPC - Duração padrão do curso

R - Retenção do curso

Ni - Número de ingressantes

BT - Bônus para turno noturno de 1,07

BFS - Bônus para curso fora de sede de 1,05

PG - Peso do grupo onde se insere o curso

NMR - Número de alunos matriculados efetivos no ano de referência do cálculo

NM - Número de alunos matriculados efetivos do mestrado

fMD - Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas de mestrado de 0,75

ND - Número de alunos matriculados efetivos do doutorado

FDD - Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas de doutorado de 0,38

É necessário colocar que, para realização dos cálculos pelas fórmulas apresentadas, os alunos considerados são os registrados no ano letivo referente ao exercício, em cursos de:

I - Graduação, ministrados nos turnos diurno e noturno;

II - Pós-graduação, Stricto sensu: mestrado e doutorado;

Os dados semestrais de alunos ingressantes devem ser somados, os dados semestrais de alunos matriculados são somados e divididos por 2. Não devem ser incluídos alunos ou participantes de curso de extensão e de especialização.

Tabela 1 - Fator de retenção e peso do grupo

<i>Área</i>	<i>Descrição das áreas</i>	<i>Fator de Retenção</i>	<i>Duração Padrão</i>	<i>Grupo</i>	<i>Peso do Grupo</i>
A	Artes	0,1150	4,0	0,0	1,5
CA	Ciências Agrárias	0,0500	5,0	0,0	2,0
CB	Ciências Biológicas	0,1250	4,0	0,0	2,0
CET	Ciências Exatas e da Terra	0,1325	4,0	0,0	2,0
CH	Ciências Humanas	0,1000	4,0	0,0	1,0
CH1	Psicologia	0,1000	5,0	0,0	1,0
CS1	Medicina	0,0650	6,0	0,0	4,5
CS2	Veterinária, Odontologia, Zootecnia	0,0650	5,0	0,0	4,5
CS3	Nutrição, Farmácia	0,0660	5,0	0,0	2,0
CS4	Enfermagem, Fiso, Fono, Ed. Física	0,0660	5,0	0,0	1,5
CSA	Ciências Sociais Aplicadas	0,1200	4,0	0,0	1,0
CSB	Direito	0,1200	5,0	0,0	1,0
ENG	Engenharia	0,0820	5,0	0,0	2,0
LL	Linguística e Letras	0,1150	4,0	0,0	1,0
M	Músicas	0,1150	4,0	0,0	1,5
TEC	Tecnólogos	0,0820	3,0	0,0	2,0
CE1	Ciências Exatas – Matemática, Computação, Estatística	0,1325	4,0	0,0	1,5
CSC	Arquitetura/Urbanismo	0,1200	4,0	0,0	1,5
CH2	Formação de Professor	0,1000	4,0	0,0	1,0

Fonte: [www.mec.gov.br/SESu/ftp/TabelaTCU.pdf](http://www.mec.gov.br/SESu/ftp/TabelaTCU.pdf)

**II - Indicador de Ensino** - O indicador que será utilizado será a Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) que terá peso 05 (cinco) no cômputo final da Matriz da UFT.

$$TSG = \frac{NDI}{NI}$$

Onde:  $N_{DI}$  = Número de diplomados, no ano letivo referente ao exercício, em cada curso.

$N_I$  = Número de alunos ingressantes x- anos atrás

x-anos atrás = ano ou semestre do suposto ingresso dos estudantes que se graduam no exercício, com base na duração padrão prevista para cada curso.

**III - Indicadores de Pesquisa:** serão utilizados os indicadores Taxa de Docentes em grupos de Pesquisa (TDP), Taxa de Alunos em grupos de Pesquisa (TAP) e Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) com pesos de, respectivamente, 05 (cinco), 02 (dois) e 03 (três). O peso do Indicador de Pesquisa no Cômputo final da Matriz da UFT será de 03 (três).

**Taxa de Docentes em grupos de Pesquisa (TDP):** Expressa o envolvimento dos docentes (quantitativo de pessoas) em relação à atividade de pesquisa, desenvolvida através de grupos de pesquisa e projetos de pesquisa devidamente cadastrados e registrados na Propesq.

$$TDP = \frac{N^{\circ} \text{ de docentes do campus envolvidos com pesquisa}}{N^{\circ} \text{ de docentes do Campus}}$$

Regra: O docente com participação em mais de um grupo de pesquisa será contabilizado uma única vez.

**Taxa de Alunos em grupos de Pesquisa (TAP):** Expressa o envolvimento dos alunos regularmente matriculados em relação às atividades de pesquisa, desenvolvida através de grupos de pesquisa, registrados na UFT.

$$TAP = \frac{N^{\circ} \text{ de alunos do campus envolvidos com pesquisa}}{N^{\circ} \text{ de alunos matriculados do Campus}}$$

Regra: O aluno com participação em mais de um grupo de pesquisa será contabilizado uma única vez. Para este indicador são consideradas as matrículas da graduação e pós-graduação stricto sensu.

**c) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD):** Para qualificar o corpo docente, será aplicada, ao número de professores (professores em exercício efetivo + substitutos + visitantes - professores afastados para capacitação ou cedidos para outros órgãos e/ou entidades da administração pública em 31/12 do exercício), a seguinte ponderação, sem considerar o regime de trabalho (20 h ou 40 h semanais):

As variáveis D, M, E, e G seguem os critérios da Tabela abaixo:

Quadro 15 - Variáveis de qualificações dos docentes

QUALIFICAÇÃO	PESO
Docentes doutores (D)	5
Docentes mestres (M)	3
Docentes com especialização (E)	2
Docentes graduados (G)	1

Fonte: UFT (2007)

$$IQCD = \frac{5D + 3M + 2E + G}{D + M + E + G}$$

**IV - Indicadores de Extensão:** Serão utilizados os indicadores Taxa de Docentes executores de ações de extensão (TDE) e a Taxa de alunos executores de ações de extensão (TAE) com pesos de, respectivamente, 06 (seis) e 04 (quatro). O peso do Indicador de Extensão no Cômputo final da Matriz da UFT será de 02 (dois).

**a) Taxa de Docentes executores de ações de Extensão (TDE):** Expressa o envolvimento dos docentes (quantitativo de pessoas) em relação às atividades de extensão devidamente registradas na UFT.

$$TDE = \frac{N^{\circ} \text{ de docentes executores de extensão}}{N^{\circ} \text{ de docentes do campus}}$$

Regra: O docente com participação em mais de uma atividade de extensão será contabilizado uma única vez.

**b) Taxa de Alunos executores de ações de Extensão (TAE):** expressa o envolvimento dos alunos regularmente matriculados em relação às atividades de extensão devidamente registradas na UFT.

$$TAE = \frac{N^{\circ} \text{ de alunos executores de extensão}}{N^{\circ} \text{ de alunos matriculados do campus}}$$

Regra: O aluno com participação em mais de uma atividade de extensão será contabilizado uma única vez. Para este indicador são consideradas as matrículas da graduação e pós-graduação stricto sensu.

### 5.3.6 Plano de Distribuição Orçamentária

O Plano de Distribuição Orçamentária foi criado com um intuito de dar transparência à comunidade acadêmica da UFT e sociedade em geral de como se procede a distribuição execução dos recursos orçamentários administrados pela Universidade Federal do Tocantins. Tais recursos servem para financiar as despesas de funcionamento da universidade quais sejam estas, Despesas Correntes (Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes) e Despesas de Capital (obras e equipamentos).

### 5.3.6.1 Concepção do Plano de Distribuição Orçamentária

O que se pode entender com a concepção do Plano de Distribuição Orçamentária é que este ambiciona ser um instrumento de Planejamento da Universidade que se deriva do Planejamento Orçamentário e Financeiro (POF) dos setores da reitoria e da Matriz Interna de Distribuição de Recursos. O Plano é constituído por dois tipos de programas, de gestão e manutenção e ações UFT e finalístico com codificação dos localizadores de onde serão aplicados os recursos já estabelecidos pela Pró-reitoria de planejamento.

Os programas de gestão e manutenção da Universidade são aqueles que financiam as atividades gerais da UFT e que a faz permanecer em funcionamento, estes programas estão vinculados as atividades de funcionamento da instituição e estão inseridas as despesas de caráter continuado. O Quadro 16 apresenta os programas e ações atualmente utilizados.

Quadro 16 - Programa e ações de Gestão e Manutenção da UFT

<b>CODIGO</b>	<b>PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO E AÇÕES UFT</b>	<b>SETOR DIRETAMENTE VINCULADO</b>
001	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	UFT
011	Apoio à gestão superior	TODOS OS SETORES
012	Apoio aos Câmpus	CÂMPUS
013	Reserva técnica	UFT
014	Despesas continuadas	PREFEITURA - DIRAD
015	Eventos institucionais	UFT
016	Complemento PASEP	UFT
017	Cursos e concursos	COPESE
018	Contribuições, anuidades, indenizações e ajuda de custo	UFT

Fonte: PROAP/DIRPLAN/UFT (2015)

Os programas e ações finalísticas da universidade são aqueles destinado a atividades específicas da universidade que podem ser concluídos em horizonte temporal definido. Sua razão de existência não está atrelada ao cotidiano da universidade, mas em focos estratégicos. Estes programas e ações estão elencados no Quadro 17.

Quadro 17 - Programas e Ações Finalísticas da UFT

<b>CÓDIGO</b>	<b>PROGRAMAS FINALÍSTICOS E AÇÕES UFT</b>	<b>SETOR DIRETAMENTE VINCULADO</b>
<b>002</b>	<b>PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>UFT</b>
021	Apoio à avaliação institucional	CPA
<b>003</b>	<b>PROGRAMA DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO</b>	<b>PROAP</b>
031	Apoio ao planejamento organizacional	PROAP
032	Apoio à modernização administrativa	PROAP
<b>004</b>	<b>PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES</b>	<b>PROAD</b>
041	Valorização e capacitação dos servidores	DDH
042	Qualidade de vida no trabalho	DDH
<b>005</b>	<b>PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>	<b>PROGRAD</b>
051	Programa Institucional de Monitoria - PIM	PROGRAD
052	Programa Institucional de Monitoria Indígena - PIMI	PROGRAD
053	Programa de Educação Tutorial - PET - Contrapartida	PROGRAD
054	Programa de Formação Docente Continuada - PROFOR	PROGRAD
055	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID – Contrapartida	PROGRAD
056	Programa de Apoio aos Discentes Ingressantes	PROGRAD
<b>006</b>	<b>PROGRAMA DE PROMOÇÃO A EXTENSÃO E CULTURA</b>	<b>PROEX</b>
061	Semanas Acadêmicas e Integradas	PROEX
062	Programa Institucional de Bolsas para Extensão - PIBEX Acadêmico e PIBEX Arte	PROEX
063	Programa de Acesso Democrático à Universidade – PADU	PROEX
064	Auxílio à apresentação de trabalhos em eventos de extensão CBEU	PROEX
065	Programa de Diversidade	PROEX
<b>007</b>	<b>PROGRAMA DE INCENTIVO A PESQUISA E FORTALECIMENTO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO</b>	<b>PROPESQ</b>
071	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC	PROPESQ
072	Programa de Auxílio Financeiro para Apresentação de Trabalhos em Eventos – PAF	PROPESQ
073	Editora – EDUFT	PROPESQ
074	Programa de Excelência em Pesquisa	PROPESQ
<b>008</b>	<b>PROGRAMA DE PERMANÊNCIA ACADÊMICA</b>	<b>PROEST</b>
081	Bolsa Estágio	PROEST

Fonte: PROAP/DIRPLAN/UFT (2015)

### 5.3.6.2 Descrição das ações compostas nos programas da UFT

As ações do Programa 001- Gestão e Manutenção são classificadas da seguinte forma:

**Ação 011 - Apoio a Gestão Superior:** Ação destinada à manutenção da área administrativa da Reitoria, Pró-Reitorias, Diretorias e de programas e projetos que a mesma apoia em toda a Universidade. Os recursos dessa ação são de livre ordenação de cada setor.

**Ação 012 - Apoio aos Câmpus:** Ação destinada à manutenção da área administrativa dos Câmpus. Os recursos dessa ação são de livre ordenação de cada Câmpus, cabendo ao mesmo a sua gestão e tomada de decisão, atendidas as normas e políticas de gestão da UFT e às Leis Federais com relação a gastos de recursos públicos (Como por exemplo: a Lei de contratos e licitações nº 8.666/93 e Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00). Os recursos destinados a essa ação são provenientes dos resultados dos cálculos da Matriz UFT, sendo que, as despesas do Câmpus que não pertencerem ao grupo de despesas continuadas serão custeadas pelos mesmos.

**Ação 013 - Reserva Técnica:** Ferramenta orçamentário/contábil, que permite a reserva de recursos para situações imprevistas do ponto de vista do planejamento orçamentário. Esta ação não tem destinação específica nem vinculação a qualquer unidade administrativa da UFT.

**Ação 014 - Despesas Continuadas:** Ação destinada a suprir as despesas de caráter continuado para a manutenção geral da UFT, as quais estão elencadas nas Portarias do Reitor nº 241 e nº 242 de 04 de fevereiro de 2015. Os recursos para as despesas continuadas são distribuídos entre os sete Câmpus e Reitoria.

**Ação 015 - Eventos Institucionais:** Ação destinada para promover eventos na Universidade. **Ação 016 - Complemento PASEP:** Ação destinada à complementação ao pagamento do PASEP.

**Ação 017 - Cursos e Concursos:** Realização de atividades diversas voltadas para promoção de cursos e concursos.

**Ação 018 - Contribuições, Anuidades, Indenizações e Ajuda de Custo:** Despesas com contribuições, anuidades, ajuda de custo e indenizações. Ex: Contribuição Nacional aos Dirigentes das IFES (ANDIFES); Anuidade da Organização das Américas para Excelência Educativa (ODAE), dentre outros.

A ação do Programa 002 - Avaliação Institucional é classificada da seguinte forma:

**Ação 021 - Apoio a Avaliação Institucional:** Ação para manutenção de todas as atividades realizadas pela CPA em seus trabalhos.

As ações do Programa 003 - Planejamento e Avaliação são classificadas da seguinte forma:

**Ação 031 - Apoio ao Planejamento Organizacional:** Ação destinada para manutenção de todas as atividades realizadas para o planejamento geral da Universidade sob responsabilidade da Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento tais como: Planejamento Estratégico, Plano de Desenvolvimento Institucional, dentre outros.

**Ação 032 - Apoio à Modernização Administrativa:** Ação para manutenção de todas

as atividades realizadas para a modernização administrativa da Universidade, tal como: Programa Gespública.

As ações do Programa 004 - Valorização dos Servidores são classificadas da seguinte forma:

**Ação 041: Valorização e Capacitação dos Servidores:** Ação voltada para manutenção de atividades que visam à valorização e capacitação dos servidores, que não estão contempladas na Ação Orçamentária 2109.4572 - Capacitação dos Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, tais como: Programa de Gestão por Competências, Programa de Avaliação de Desempenho, dentre outros.

**Ação 042: Qualidade de Vida no Trabalho:** Ação voltada para manutenção de atividades que visam à saúde e qualidade de vida no trabalho.

As ações do Programa 005 - Desenvolvimento do Ensino Superior são classificadas da seguinte forma:

**Ação 051 - Programa Institucional de Monitoria - PIM:** Os recursos desta ação se destinam ao pagamento de bolsas de monitoria a alunos de graduação. O Programa contempla atividades de caráter didático-pedagógico, desenvolvidas pelos alunos da graduação e orientadas por professores, que contribuem para a formação acadêmica do estudante.

**Ação 052 - Programa Institucional de Monitoria Indígena - PIMI:** Os recursos desta ação se destinam ao pagamento de bolsas de monitoria a alunos de graduação. O Programa tem como objetivo facilitar a inclusão dos alunos indígenas nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, contribuindo para a sua permanência e sucesso acadêmico.

**Ação 053 - Programa de Educação Tutorial - PET:** Os recursos desta ação são destinados a custear a contrapartida da UFT para este programa. O PET é o Programa de Educação Tutorial desenvolvido em grupos organizados a partir de cursos de graduação das instituições de ensino superior orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

**Ação 054 - Programa de Formação Docente Continuada - PROFOR:** Os recursos desta ação são destinados às atividades da formação continuada do docente no magistério superior.

A Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) instituiu, em outubro de 2014, o Programa de Formação Docente Continuada (PROFOR), visando torná-lo parte integrante da política educacional da Instituição, bem como uma atividade acadêmica voltada para a progressão na carreira docente.

**Ação 055 - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID:** Os

recursos desta ação são destinados a custear a contrapartida da UFT para este programa. O PIBID é um programa do Ministério da Educação, executado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tem por finalidade fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira.

**Ação 056 - Programa de Apoio aos Discentes Ingressantes:** Os recursos desta ação visam oferecer suporte acadêmico aos discentes ingressantes na Universidade Federal do Tocantins que necessitem aprimorar o desempenho acadêmico em áreas de conhecimento básico dos cursos presenciais de graduação.

As ações do Programa 006 - Promoção a Extensão e Cultura são classificadas da seguinte forma:

**Ação 061 - Semanas Acadêmicas e Integradas:** Os recursos desta ação são destinados a atender as atividades das semanas acadêmicas, tais como: traslado e diárias para palestrantes, material de divulgação dentre outras. As semanas acadêmicas e integradas possibilitam a integração da comunidade acadêmica, especialmente na troca de vivências entre os discentes de diferentes etapas dos cursos, propiciando a articulação de grupos de afinidade, ação, habilidade e competência, consolidando ainda mais a integração dos cursos, dos Câmpus e da comunidade externa, na perspectiva de que a Universidade, sendo um espaço plural, deve promover a diversidade de saberes, não somente os da comunidade acadêmica, mas também difundindo e assimilando os saberes da comunidade externa.

**Ação 062 - Programa Institucional de Bolsas para Extensão - PIBEX:** A ação tem por objetivo conceder bolsa de extensão para alunos de graduação matriculados na UFT e vinculados a projetos/programas de extensão cadastrados na PROEX. O PIBEX é um programa que visa à articulação com o ensino e a pesquisa, baseando-se nos processos educativo, científico, cultural e de interação da universidade com outros setores da sociedade.

**Ação 063 - Programa de Acesso Democrático à Universidade - PADU:** Os recursos desta ação visam custear as despesas do cursinho pré-vestibular criado pela Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários - PROEX com o intuito de preparar os candidatos com perfis de vulnerabilidade socioeconômica.

**Ação 064 - Auxílio à apresentação de trabalhos em eventos de extensão - CBEU:** Concessão de auxílio para participantes do Congresso Brasileiro de Extensão Universitária-CBEU (professores, técnicos-administrativos e alunos de graduação participantes de ações de extensão cadastradas na Pró-Reitoria de Extensão - PROEX que tenham trabalhos inscritos no CBEU, ou servidores e alunos dos cursos de graduação e pós-graduação *strictu sensu* da UFT,

participantes de ações de extensão, inscritos apenas como ouvintes no congresso).

**Ação 065 - Programa Diversidade:** O recurso desta ação visa custear por meio de editais de fomento programas, projetos, eventos (seminários) e cursos que apoiam à diversidade cultural, gênero e étnico raciais no Tocantins, com o intuito de promover discussões, temas, atividades de extensão e culturais que combatam preconceitos no ambiente universitário e na sociedade e promovam o protagonismo social dos sujeitos envolvidos.

As ações do Programa 007 - Programa de Incentivo à Pesquisa e Fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação são classificadas da seguinte forma:

**Ação 071 - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC:** Os recursos destinados a esta ação são para atendimento de atividades como: concessão de bolsas de iniciação científica, realização de seminários, dentre outras. O programa PIBIC é voltado para o desenvolvimento do pensamento científico e da iniciação à pesquisa de estudantes do ensino superior, cujos objetivos são: contribuir para a formação de recursos humanos para a pesquisa ou a outra atividade profissional, além de colaborar na redução do tempo médio de permanência dos alunos na pós-graduação.

**Ação 072 - Programa de Auxílio Financeiro para Apresentação de Trabalhos em Eventos: PAF** - Essa ação visa custear o programa de auxílio financeiro que concede por meio de três editais anuais, diárias ou passagens para apresentação de trabalhos em eventos científicos/artísticos realizados no Brasil a professores efetivos, em exercício, técnicos administrativos efetivos, em exercício, e alunos matriculados na UFT.

**Ação 073 - Editora - EDUFT:** Os recursos desta ação são destinados à publicação e lançamentos de livros, reuniões, material para feiras e lançamentos. A EDUFT tem como objetivo editar ou coeditar e publicar material de qualidade e relevância científica, técnica, cultural e/ou didática de forma a atender aos interesses do ensino, da pesquisa e da extensão, e incentivar a sua produção.

**Ação 074 - Programa de Excelência em Pesquisa:** Os recursos desta ação são destinados ao pagamento de Bolsas de Produtividade aos servidores. Esse programa busca apoiar aos servidores doutores (professores e técnicos -administrativos), com relevante produção em todas as áreas do conhecimento e que já desenvolvem pesquisas aprovadas no seu mérito, valorizando o trabalho dos pesquisadores que contribuem para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação na UFT.

A ação do Programa 008 - Programa de Permanência Acadêmica é classificada da seguinte forma:

**Ação 081 - Bolsa Estágio** - Ação destinada para pagamento de bolsas aos estagiários da Universidade.

Em apertada síntese, o processo de planejamento da Universidade Federal do Tocantins é constituído por uma pirâmide que tem como norteador os programas e ações que estão pactuadas no Plano de Desenvolvimento Institucional, pela aplicação das ferramentas institucionais de captação de informações para o planejamento interno, planejamento orçamentário e financeiro e matriz de distribuição de recursos que resultam em produtos que irão compor o Plano de Distribuição do Orçamento.

Portanto, o ciclo de planejamento dentro da instituição está sob a luz dos instrumentos legais dispostos constitucionalmente, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Assim, o processo de planejamento e distribuição de recursos dentro da UFT pode ser explicado pela apresentação gráfica da Figura 13.

Figura 13 - Estrutura de Planejamento e distribuição de Recursos na UFT



Fonte: Elaborado pelo autor

### 5.3.7 Desafios do atual modelo de Planejamento e gestão dos recursos orçamentários

Ao avaliar a forma de como é feita a gestão do planejamento da UFT é perceptível que não existe inclusão das unidades administrativas, notadamente os Câmpus universitários na elaboração das políticas de gestão. Estes órgãos são demandados apenas por informações que

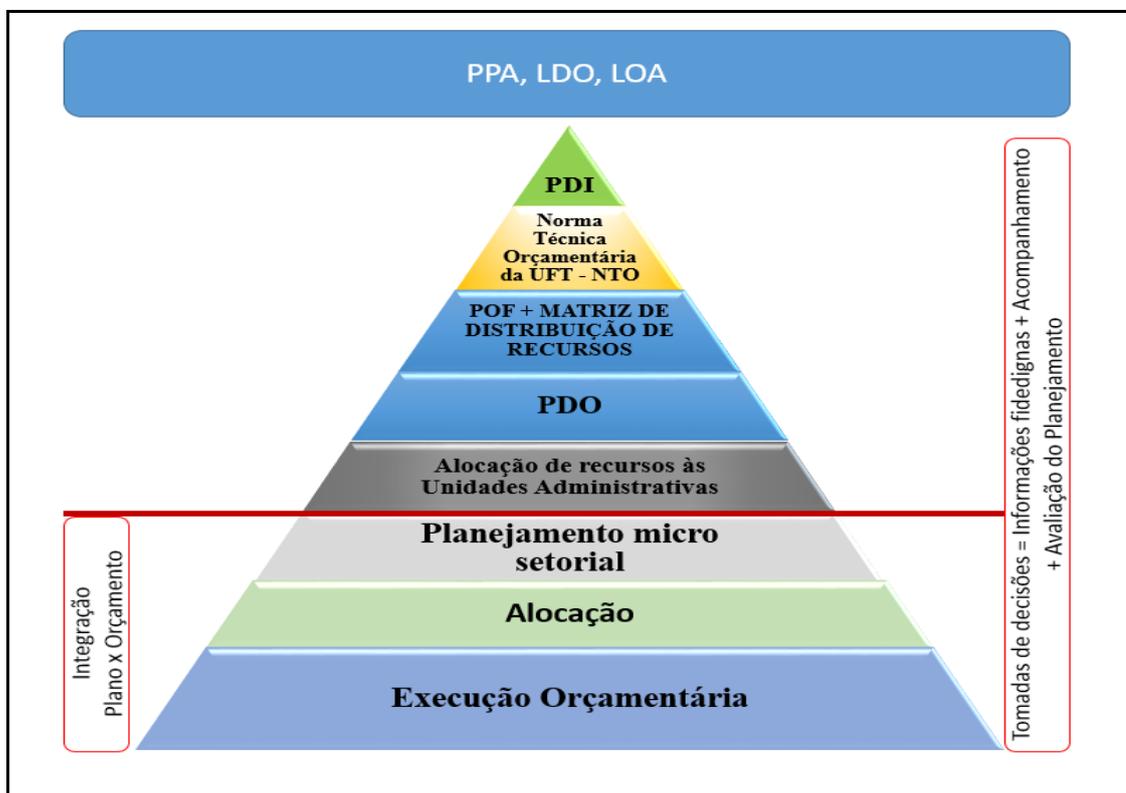
irão subsidiar a administração central na alocação de recursos, como pode ser observado no mecanismo de coleta de informações estabelecidas no Planejamento Orçamentário e Financeiro na subseção 5.3.4.

Integrar o planejamento e execução orçamentária na UFT carece de envolvimento de todas as unidades, deve ser um processo descentralizado. Isso corrobora que não deve ser apenas um macroplanejamento de forma centralizada, mas também um plano a nível local com objetivos e metas definidas e, principalmente, com a promoção de uma gestão otimizada dos recursos administrados por cada unidade.

Assim, um dos principais desafios a serem superados pela UFT é a inclusão e sensibilização de todos os gestores setoriais no processo de planejamento, acompanhamento e avaliação de seus planos de gestão. O gerenciamento e tratamento das informações são ferramentas cada vez mais necessárias para que se faça uma gestão otimizada.

A Figura 14 ocupa-se em demonstrar o atual modelo do ciclo de planejamento com um incremento de um cenário esperado que anseia por melhorar as tomadas de decisões, a gestão da informação e diminuição das assimetrias que por ventura ocorram no processo.

Figura 14 - Ciclo de planejamento com implantação do modelo de integração



Fonte: Elaborado pelo autor

## 5.4 EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO DA UFT

### 5.4.1 Breve relato sobre a execução Orçamentária na UFT

Este tópico se propõe a demonstrar de forma sucinta a evolução da execução dos recursos orçamentários colocados à disposição da UFT e justifique o seu firmamento como instituição de maior porte na promoção da educação superior e gratuita no Estado do Tocantins. Busca também evidenciar os mecanismos que são utilizados para controlar o gasto e efetuar o acompanhamento da execução orçamentária.

Assim como as demais instituições de ensino do país, o orçamento destinado a UFT é primordialmente direcionado ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e despesas de capital.

Desde a época do início de suas atividades com orçamento próprio em 2003, até o exercício orçamentário de 2014, a UFT obteve um incremento em torno de 1400% de recursos orçamentários. Esse fato se deu pela expansão de sua estrutura física, da quantidade de cursos ofertados, novas vagas de acesso disponibilizadas e realização de concursos para composição de seu Quadro de pessoal.

A Tabela 02, apresenta a evolução do orçamento da UFT de 2003 a 2014.

Tabela 2 - Execução orçamentária da UFT 2003-2014

<b>Exercício</b>	<b>Pessoal e Encargos</b>	<b>Demais despesas Correntes</b>	<b>Despesas de Capital</b>	<b>Total Absoluto</b>
2003	33%	42%	25%	18.675.346
2004	50%	34%	17%	36.934.841
2005	50%	34%	16%	42.049.672
2006	54%	20%	26%	68.340.370
2007	57%	30%	13%	70.594.120
2008	58%	26%	15%	88.901.634
2009	47%	22%	30%	144.735.742
2010	51%	25%	24%	170.292.418
2011	55%	32%	12%	184.907.054
2012	65%	24%	11%	174.265.093
2013	60%	25%	15%	227.959.002
2014	61%	27%	11%	261.311.590

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do SIAFI/STN (2015)

Na Tabela 02, estão inseridos todos os recursos recebidos pela UFT no período explicitado, os orçamentários, aqueles oriundos da LOA bem como os recursos extra orçamentários originados de descentralizações recebidas de outros órgãos da administração

pública. Aduz-se das informações apresentadas, que o comportamento dos recursos empenhados praticamente segue uma simetria ao se analisar os valores relativos de cada grupo de despesa em relação ao montante absoluto dos recursos empenhados. A exceção, é porém, diagnosticada no exercício de 2003 cuja despesa com pessoal e encargos destoava dos demais anos. Esse fato se deve ao início das atividades da universidade com insuficiência de pessoal em seu quadro próprio, que ao tempo era complementada por contratação de pessoal terceirizados e ressarcimento de pessoal cedido pelo Estado do Tocantins, fato este que onerou as demais despesas de custeio.

Outro ponto a ser destacado é a oscilação aferida em despesas de capital, que no exercício de 2008 representava 15% do valor absoluto empenhado na UFT o que foi em torno de 13,7 milhões de reais e que em 2009 e 2010 elevou-se para 43,8 e 41,3 milhões, respectivamente, perfazendo este 24% e aquele 30% dos valores absolutos daqueles anos.

O comportamento antes descrito se deu principalmente pelo advento do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo governo federal pelo Decreto presidencial nº 6.096/07, que visa a proporcionar as instituições condições de expansão do acesso e infraestrutura e garantia de permanência no ensino superior pela oferta de novas vagas e efetivação de servidores dentre outras diretrizes que não serão detalhadas nesse estudo.

É cediço que o incremento orçamentário para financiar as atividades da UFT foi necessário para acompanhar também a sua expansão física, o aumento de cursos ofertados e respectivas vagas de ingresso, a correção inflacionária dos preços públicos no período dentre outras variáveis. Porém, os recursos não são abundantes a responsabilidade e pericia em sua administração é necessária num cenário de escassez e iminente crise.

Logo, carece que o gestor crie ferramentas de controle e acompanhamento do cenário orçamentário para que seja possível o alcance do objetivo maior da instituição que é produzir e difundir conhecimentos, visando à formação de cidadãos e profissionais qualificados, comprometidos com o desenvolvimento sustentável da Amazônia e, por conseqüente, honrar sua visão estratégica de consolidar a UFT como um espaço de expressão democrática e cultural, reconhecida pelo ensino de qualidade e pela pesquisa e extensão voltadas para o desenvolvimento regional.

As despesas de capital são projetos com início e término passíveis de previsão. Todavia, essas despesas perpetuam em sua manutenção, transformam-se em despesas de custeio, após a conclusão de uma obra ou mesmo da aquisição de um equipamento ou veículo. Assim, criam-se atividades que tem início, mas não tem um fim pré-determinado. Este fato corrobora na

inflação das despesas de custeio e carece de um maior cuidado e controle no planejamento e execução orçamentária, haja vista que, como dantes dito, os recursos não são abundantes, mas necessário é que não se comprometam as atividades norteadoras da existência da universidade e isso implica em uma gestão responsável e organizada dos recursos.

Contudo, ainda em relação a execução orçamentária, com a demonstração dos dados encontrados, percebemos que não há informações que identifiquem em que foram utilizados os recursos, embora se conheça a execução por programas, ações e também a nível de natureza de despesa. Não há como quantificar o dispêndio que cada unidade que compõe a estrutura da UFT utilizou para que fosse possível executar suas atividades.

Percebe-se, ainda, que o modelo atual não fornece informações simétricas e confiáveis, no que diz respeito ao gerenciamento e tomada de decisões. Os relatórios fornecidos são adquiridos de forma rudimentar e não acompanham a real necessidade dos gestores da UFT, como será visto mais adiante.

Especificamente quanto a execução dos recursos postos à livre ordenação dos câmpus, os valores não são monitorados pelas unidades gestoras. A Tabela 03 apresenta o percentual de execução dos valores de livre ordenação.

Tabela 3 - Valor médio relativo entre crédito concedido e executado dos recursos de livre ordenação das UGs

UNIDADE GESTORA	CRÉDITO CONCEDIDO	CRÉDITO EXECUTADO	
	(2004-2014)	(2004-2014)	(2015)*
Pró-reitorias e Gabinete	120 %	120%	89 %
Câmpus	100%	70%	11,15%

Fonte: Elaborado pelo autor mediante dados PROAP (2015)

\*Valores base agosto de 2015

A variação média no período de 2004 a 2014, dos recursos de livre ordenação nas pró-reitorias e Gabinete do Reitor, teve incrementos médios, além da dotação inicial, de 20% no período. Esses valores foram onerados principalmente pela execução de gastos com diárias e passagens necessárias para financiamento das atividades de campo destas unidades gestoras.

Nos câmpus, a execução média entre os limites concedidos na matriz de distribuição de recursos para livre ordenação foi em torno 70%. Isso significa que não houve uma execução

eficaz dos recursos disponibilizados a essas unidades, fato que justifica pela quase totalidade dos percentuais representarem gastos com diárias e passagens, a exceção dos Câmpus de Palmas, Gurupi e Araguaína, que conseguiram executar seus créditos em naturezas de despesas diferentes, tais como: aquisição de insumos para os cursos de ciências agrárias, utilização de suprimento de fundos, dentre outros.

Em 2015 a execução das pró-reitorias e gabinete e dos câmpus, representam 89% e 11,15%, respectivamente, dos valores concedidos inicialmente. Cumpre lembrar que o comportamento na execução segue como efetuado nos períodos anteriores com gastos basicamente com pagamento de diárias e passagens.

Necessário se faz colocar que o baixo percentual na execução do exercício de 2015 se dá, provavelmente, pelo reflexo da diminuição das atividades das unidades oriundos da greve ocorrida nas atividades docentes e também administrativas da instituição.

Os limites de despesas com diárias e passagens são estipulados pelo MEC e repassados às unidades gestoras da UFT. Assim, o baixo percentual de execução em 2015 e nos demais anos, possivelmente, seria elevado caso não houvessem contingenciamento para tais despesas. Pelos dados encontrados entendemos que os câmpus fazem má gestão dos recursos disponibilizados, o que caracteriza ausência de planejamento ou frustração nas expectativas de execução que o Câmpus necessita, pois, os recursos de livre ordenação podem ser empregados de acordo com as necessidades e demandas das unidades gestoras, podendo financiar alguns projetos desenvolvidos na unidade, corroborando na ativação de outras despesas correntes necessárias para tais fins.

#### **5.4.1.1 Unidade Gestora Responsável**

Conforme definição do Tesouro Nacional, a Unidade Gestora Responsável (UGR) é aquela que compete a realização de parte do programa de trabalho contida num crédito. Todavia, as UGR's não possuem como atributos a autonomia de executar diretamente seus créditos orçamentários, por não possuir personalidade jurídica própria, ou seja, não haver um CNPJ cadastrado no SIAFI. A execução dos créditos orçamentários e os registros dos fatos e atos das UGR's são feitos pela unidade gestora mãe ou unidade gestora executora, que no caso da UFT recebe a codificação 154419.

Na Universidade, o cadastro de unidades gestoras, responsáveis no SIAFI, foi efetuado com o intuito de conhecer e mensurar a execução orçamentária das unidades que compõe a estrutura administrativas da universidade. Em síntese, a função das UGR's na UFT é meramente

controle da execução orçamentária, porém, as unidades gestoras responsáveis só nos permitem visualizar a execução a nível de unidade administrativa, ou seja, Câmpus, pró-reitoria, órgão interno da UFT. Assim, não se limita ao nível de detalhamento de subunidade, como por exemplo, um colegiado de curso vinculado a um Câmpus. Ao todo foram criadas 34 unidades gestoras responsáveis conforme explanado no Quadro 18.

Quadro 18 - Unidades Gestoras Responsáveis na UFT

<b>CODIFICAÇÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA UGR</b>
150753	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE ARAGUAINA
150754	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE ARRAIAS
150755	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE GURUPI
150756	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE MIRACEMA
150757	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE PALMAS
150758	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE PORTO NACIONAL
150759	CÂMPUS UNIVERSITARIO DE TOCANTINOPOLIS
150760	GABINETE DO REITOR
150761	PRO-REITORIA DE ADMINISTRACAO E FINANÇAS
150762	PRO-REITORIA DE AVALIACAO E PLANEJAMENTO
150763	PRO-REITORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS
150764	PRO-REITORIA DE EXTENSÃO UNIVERSITARIA
150765	PRO-REITORIA DE GRADUACAO
150766	PRO-REITORIA DE PESQUISA
150984	ALMOXARIFADO CENTRAL
150985	UNIVERSIDADE DA MATURIDADE
150986	UNIVERSIDADE DA MATURIDADE
151272	DESPESAS CONTINUADAS
151273	NUCLEO DE MANUT DE PROJETOS ESTRATEGICOS
151274	UNIVERSIDADE DA MATURIDADE
151275	ALMOXARIFADO CENTRAL
151276	CENTRO DE CAPACITACAO DE SERVIDORES
151737	CTE - CENTRO DE TECNOLIGIOS DA EDUCACAO
151768	HOSPITAL VETERINARIO
151769	CASA DO ESTUDANTE
152260	COMISSAO PERMAMENTE DE SELECAO - COPESE
152363	PROGRAMA PROEXT
152381	PROGRAMA PROEXT
152775	CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO INFANTIL
154797	COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO -CPA
154798	DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - DTI
154799	DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DICOM
154800	PREFEITURA UNIVERSITÁRIA
154801	DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - DDH

Fonte: Elaboração do autor mediante consulta no SIAFI (2015).

#### 5.4.1.2 Unidade Gestora Executora

Uma das tendências de estruturas organizacionais que atuam em diversos entes da federação, ou mesmo em um conjunto de municípios de um Estado, as quais exercem suas atividades é a descentralização de suas rotinas administrativas e operacionais com vistas a otimizar sua produtividade e encurtar os prazos para atendimento de suas demandas locais.

O serviço público também vem acompanhando a tendência das demais estruturas organizacionais, desta feita, ao longo dos anos, a União vem estimulando um modelo de gestão descentralizada de suas rotinas, nos diversos setores pelos quais é representada no território nacional. Para acompanhar essa demanda, faz-se necessário que haja velocidade no que diz respeito à obtenção de informações para o planejamento, avaliação e tomada de decisões.

De tal sorte, a Universidade Federal do Tocantins com sendo representante da união no Estado cuja natureza precípua é oferecer a comunidade ensino, pesquisa e extensão, de modo a garantir o direito disposto no texto constitucional, deve também buscar melhorias em seu modelo de gestão na busca de soluções que venham a suprir suas demandas.

Fortalecer a Instituição para o alcance de sua missão, em curto e longo prazo, carece de uma visão voltada para a busca na melhoria da gestão dos recursos disponíveis, podendo ser incluso nessa visão a racionalização dos procedimentos (diminuição no atendimento de demandas) e o fomento ao treinamento da unidades e segmentos da UFT no gerenciamento direto destes recursos, com maior transparência, efetividade, eficácia e comprometimento com os resultados aspirados pela Instituição.

As Unidades Gestoras Executoras, são aquelas que possuem personalidade jurídica, são inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, recebem orçamento próprio ainda que vinculadas a um órgão que seria sua matriz que destacam de seu orçamento recursos que serão diretamente executados no SIAFI. As UGE's ainda que sejam subordinadas a uma Unidade Gestora Setorial, possuem estrutura semelhante em sua construção, rol de responsáveis próprio, registro dos fatos contábeis com balanços próprios, estrutura patrimonial e operacional moldada nas normas de execução orçamentária e financeira.

Como dito, a Universidade Federal do Tocantins possui apenas uma Unidade Gestora Executora o qual código é 154419. A criação de UGE's filhas, ou a efetivação das Unidades Gestoras Responsáveis como Executoras, em teoria, melhoraria os procedimentos de execução orçamentária e financeira, inclusive possibilitando um maior alcance na mensuração de seus custos por atividade e unidade a qual está vinculada. Porém, trata-se de uma decisão da gestão superior da UFT sua implantação e isso carece de estudo para viabilizar sua implantação com

o intuito de verificar se existe corpo técnico suficiente, estrutura remuneratória para as funções de confiança, instalações físicas e equipamentos para o efetivo funcionamento das UGE's.

Conclui-se que ainda que sejam criadas unidades gestoras executoras como por exemplo nos sete câmpus e mais os hospitais universitários, a execução do crédito orçamentário destinado à manutenção e aos programas estratégicos de cada unidade orçamentária. Assim, imperativo se faz conhecer mecanismo que faça a integração entre o plano e o orçamento dessas unidades e, para isto, discorreremos sobre o atual modelo de acompanhamento que a instituição faz uso.

#### **5.4.2 Atual modelo de acompanhamento da execução do orçamento da UFT.**

O controle é o processo pós-planejamento ele envolve processos de avaliação e fornece um comparativo entre o desempenho real com os objetivos, planos, políticas e assim formular ações corretivas e incremento de informações necessárias para se efetuarem tais correções.

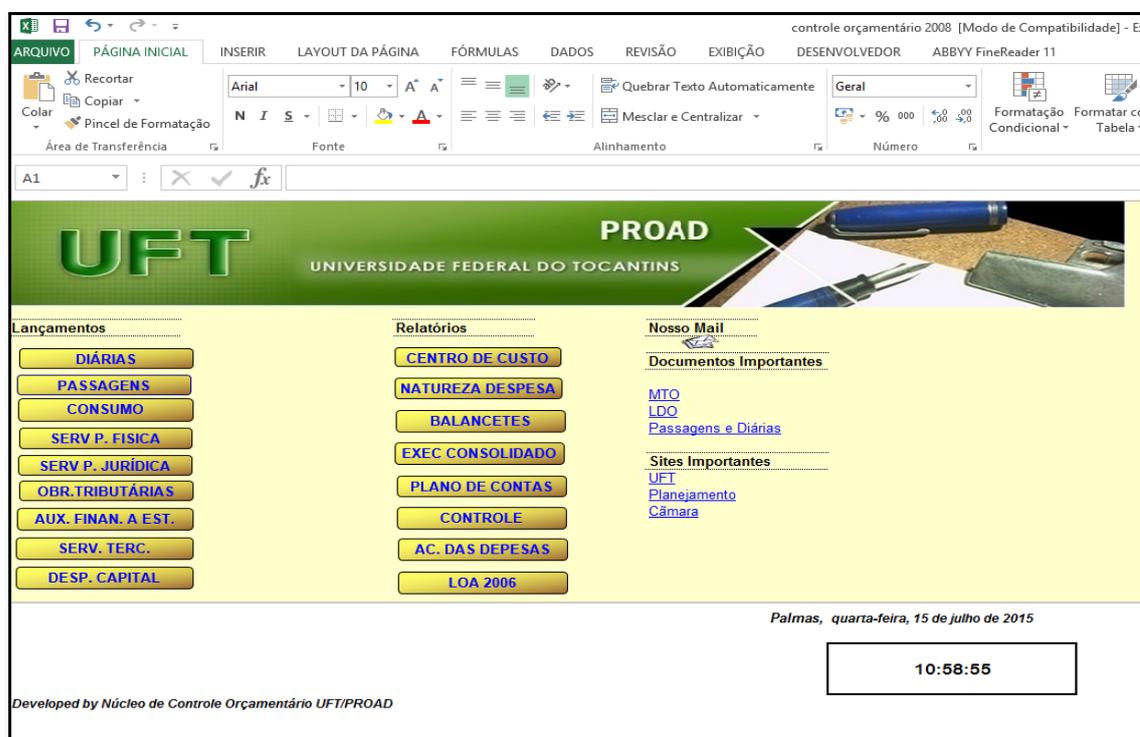
O planejamento e controle são particularmente favorecidos pelo uso de um sistema orçamentário, mas para isso requerem também a designação de níveis de autoridade e de responsabilidade pelas decisões, além de medidas necessárias para que sejam alcançados os objetivos da empresa (SANVICENTE e SANTOS, 1983).

O controle orçamentário é necessário para que o gestor conheça a sua real capacidade de promover novas ações e/ou fortalecer as que já existem, porém, para se avaliar o cenário em que se encontra a execução orçamentária, necessário se faz que haja um sistema que possa fornecer dados fidedignos que dê segurança na tomada de decisões e que seja gerencial.

Na perspectiva antes apresentada, foi criado em 2005 pelo núcleo de controle orçamentário da pró-reitoria de administração e finanças da UFT (PROAD) um mini sistema dentro do gerenciador de planilhas Excel. Ao tempo, o instrumento, embora não funcionasse em rede, e pelo volume de recursos administrados pela UFT, oferecia ferramenta de acompanhamento da execução orçamentária.

A Figura 15 apresenta o sistema de controle orçamentário interno da UFT criado em 2005.

Figura 15 - Sistema de Controle e acompanhamento da execução orçamentária na UFT em 2006.



Fonte: PROAP/UFT (2015).

A arquitetura do sistema de controle foi efetuada sobre a inserção de despesas por natureza, contendo as que são do grupo de despesas de custeio e de capital. A alimentação é feita por centro de custos, não havendo programas e ações direcionadas a estes e nem mapeamento de atividades internas a estas unidades. O sistema de relatório do acompanhamento das despesas também era fornecido a nível de gastos por nível de despesas como demonstrado na Figura 16.

Figura 16 - Relatório do sistema de Acompanhamento da execução do Orçamento em 2005

DESCRICOÃO	ne's	total empenhado	DISPENSIO MENSIAIS						TOTAL LIQUIDADO	SALDO
			jul	ago	set	out	nov	dez		
passagens	900028	243.705,10	55.483,53	9.568,59	38.986,24	6.747,03	852,13	(10,00)	243.705,10	0,00
	900862	5.000,00							0,00	5.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>248.705,10</b>	<b>55.483,53</b>	<b>9.568,59</b>	<b>38.986,24</b>	<b>6.747,03</b>	<b>852,13</b>	<b>(10,00)</b>	<b>243.705,10</b>	<b>5.000,00</b>
passagens capacitação	118	18.688,24		5.294,70	5.215,82				18.688,24	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>18.688,24</b>		<b>5.294,70</b>	<b>5.215,82</b>				<b>18.688,24</b>	
<b>Diárias - Servidor Efetivo</b>										
GABINETE	1	59.120,57	1.905,32	5.389,74	8.231,55	11.166,28	4.383,16	59.120,57	0,00	
CONSELHO SUPERIOR	2	33.945,03	3.023,71	1.698,25	3.103,36	3.991,16	4.213,88	33.945,03	0,00	
CAMPUS DE TOCANT.	3	1.680,95			198,86	640,22	45,81	1.680,95	0,00	
CAMPUS DE ARAGUAINA	4	10.475,52	2.176,15	1.747,03	568,25	763,16	446,67	10.475,52	0,00	
CAMPUS DE MIRACEMA	5	2.811,00		211,04	813,20	772,67	306,95	2.811,00	0,00	
CAMPUS DE PALMAS	6	5.631,30	728,16		1.312,90		2.046,69	5.631,30	0,00	
CAMPUS DE P. NACIONAL	7	2.327,56	877,97	357,13	391,27	45,81	348,43	2.327,56	0,00	
CAMPUS DE ARRAIAS	8	1.540,22	100,90				760,38	1.540,22	0,00	
CAMPUS DE GURUPI	9	7.973,71	2.396,97	711,49	626,42	139,57	350,02	7.973,71	0,00	
VICE-REITORIA	10	13.433,75	548,04	230,21		669,60	274,05	13.433,75	0,00	
PROAD	11	23.684,31	3.001,46	1.602,65	1.472,16	2.156,05	6.718,12	809,62	23.684,31	0,00
PROEX	12	12.116,34	327,58	592,53	1.296,55	2.451,86	1.685,34	1.249,71	12.116,34	0,00
PROPEAQ	13	21.047,48	857,59	1.922,46	566,97	8.442,38	2.096,46	1.519,28	21.047,48	0,00
PROGRAD	14	13.575,76	891,08	1.858,08	326,40	127,22	2.624,87	511,20	13.575,76	0,00
DIARIAS - EXERC. DE 2007	29	12.729,06							12.729,06	0,00
ADJILIO-FIN. TRAB. CIENTIF.	75	4.475,51	1.212,18	1.901,93		599,00		4.475,51	0,00	
PROEST	222	1.465,78			694,92	411,17	359,69		1.465,78	0,00
PROAP	223	2.900,50			713,46	1.467,34		719,70	2.900,50	0,00
COPESE	230	2.631,89			52,68	432,90	816,90	1.327,41	2.631,89	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>233.566,24</b>	<b>18.047,11</b>	<b>18.222,54</b>	<b>18.595,41</b>	<b>30.900,30</b>	<b>33.789,62</b>	<b>19.874,91</b>	<b>233.566,24</b>	<b>0,00</b>

Fonte: PROAP/UFT (2015).

Através da pesquisa, diagnosticamos que ainda no ano de 2015 o mecanismo que efetua acompanhamento da execução do orçamento da UFT é o sistema que foi criado em 2005. Como já dito, o sistema atendia ao que se pretendia a época de sua implantação que era controle do gasto de maneira geral. Porém, ante as necessidades de mapeamento dos gastos por centro de custo e unidades vinculadas a estes aliado ao crescimento exponencial dos recursos orçamentários geridos pela UFT faz com que a ferramenta seja obsoleta e não viabiliza integração entre o plano e orçamento das unidades e sim apenas um acompanhamento macro setorial pela pró-reitoria de avaliação e planejamento, sem a possibilidade de conhecimento em tempo real dos gestores que estão à frente das unidades das ações planejadas ou da execução orçamentária dentro da unidade.

### 5.4.3 Considerações acerca do processo de execução e acompanhamento do Orçamento da UFT.

Verificamos que as ferramentas de acompanhamento da execução orçamentária, carecem de uma reformulação, embora cumpram o dever primário de relativo controle dos gastos que são gerenciados apenas pela Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento, num modelo de execução centralizada que faz com que as unidades administrativas da UFT sejam apenas solicitantes de despesas e não gestora dos recursos a eles destinados. Este fato só poderá ser

alcançado pela atribuição de autonomia de gestão dos recursos às unidades, não só em termos de repasse orçamentário, mas na oferta de uma ferramenta que venha a contento possibilitar ao gestor setorial um acompanhamento das ações que são executadas em suas unidades e também de otimizar a aplicação dos recursos para que estas ações venham a serem eficazes e satisfaçam os anseios e demandas que suas unidades buscam.

O crescimento exponencial do volume de recursos orçamentários administrados pela UFT no período de sua existência, anteriormente demonstrado na Tabela 2, e proporcional aumento das despesas de funcionamento e manutenção da instituição, provocada pela variação dos preços públicos, pelo momento inflacionário ao qual esses preços se comportaram no período, vem a culminar que a administração deve trabalhar num cenário de escassez de recursos, numa gestão racional e otimizada desses recursos. Assim, o gerenciamento de seus dispêndios carece de uma melhor gestão e acompanhamento.

Como apresentado no tópico 5.4.1.1, as unidades gestoras responsáveis, possibilitam um acompanhamento de onde estão sendo aplicados os recursos orçamentários, em qual unidade é ativado o gasto. Porém, esse controle é obtido apenas pela entidade responsável pela administração do Planejamento e Orçamento da instituição (PROAP). Assim, um maior aprofundamento deve ser efetuado para que as demais unidades que compõem a estruturas administrativas sejam imersas no processo de tomada de decisões o que vem a ir de encontro a necessidade de descentralização, de oferta de autonomia a estas unidades.

Um dos procedimentos que podem ser utilizados é a implantação de Unidades Gestoras Executoras, o que iria possibilitar a disponibilização de recursos próprios às unidades, com viabilização de orçamento para cumprir suas despesas com pessoal, com demais despesas correntes e também de capital, podendo inclusive viabilizar o mapeamento dos custos por atividades ou por centros de custos internos às unidades. Todavia, esse processo de criação de unidades gestoras executoras, esbarra na dificuldade em se conseguir uma estrutura remuneratória aos gestores das unidades similar as que estão disponibilizadas no atual modelo centralizado.

Assim, carece a instituição de promoção da profissionalização de suas rotinas de execução orçamentária e avaliação do que essa execução atinge, se está ou não relacionada com aquilo que a unidade planejou. Este profissionalismo está presente na Teoria Institucional que trata do isomorfismo normativo, mas que também deve ser coercitivo legitimando o processo e mimético pela padronização relativa ao processo de execução do orçamento dando respostas as incertezas verificadas nesse processo.

## 5.5 FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UFT

Esta seção objetiva apresentar o sistema informatizado o qual a UFT tem a sua disposição com vistas a verificar se este contempla funcionalidades que venham a integrar o planejamento e orçamento dentro da instituição.

### 5.5.1 O SIE

O SIE, Sistema de Informações para o Ensino, é um Projeto apoiado pela Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC). Trata-se de um software para gestão integrada destinado especificamente para uso das IFE's no qual praticamente todas as atividades de uma Instituição de Ensino Superior são desenvolvidas e acompanhadas por ele. O Sistema permite a gestão dos seguintes módulos integrados:

- Acadêmico (Graduação e Pós-Graduação)
- Recursos Humanos (Cadastro e Gestão)
- Orçamentários (Planejamento e Execução)
- Serviços Gerais (Frota, Espaço Físico, Almoxarifado, Patrimônio, Licitação e Compras)
- Biblioteca
- Legislação
- Processo Seletivo
- Central de Atendimento
- Protocolo e Módulos Administrativos

O Sistema é alojado num conjunto de servidores de rede de baixa plataforma, permitindo um custo muito baixo de hardware. O sistema é executado em ambiente de Intranet, e é acessível a partir de qualquer microcomputador instalado na rede da Universidade. Um módulo de cadastramento de usuários individualiza uma permissão de acesso aos recursos e funcionalidades que lhe dizem respeito.

Por fornecer uma relação satisfatória entre custo e benefício, o estilo integrado do Sistema e sua inerente flexibilidade permitem que a Universidade ofereça relatórios de quaisquer informações nele registradas e também que o usuário as trate em consonância com suas necessidades.

Através de um sistema de *workflow* é possível através do SIE a transformação de processos administrativos da Universidade, desde um simples pedido de trancamento de disciplina a pedidos de compras de materiais e serviços ou a geração de relatórios anuais de atividades da Instituição uma tarefa segura, rápida e confiável.

No presente estudo optamos por aprofundar especificamente ao módulo de Administração Orçamentária e Financeira, por estar diretamente ligado com o objeto de estudo. Assim, passaremos a discorrer sobre as funcionalidades que o SIE apresenta nesse módulo.

#### **5.5.1.1 Objetivos do SIE no módulo de Administração Orçamentária e Financeira**

A arquitetura do módulo Administração Orçamentária e Financeira do SIE foi construído dentro das seguintes premissas:

- Prover de mecanismos adequados ao registro e controle diário da gestão orçamentária das Unidades que o fazem uso;
- Fornecer meios para agilizar a programação financeira, com vistas a otimizar a utilização dos recursos da Universidade Federal do Tocantins;
- Permitir que o gerenciamento do Orçamento da Universidade seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da administração da UFT em seus diversos Câmpus;
- Integrar e compatibilizar as informações disponíveis nas sete ramificações da Universidade participantes do sistema;
- Permitir aos segmentos da sociedade obterem a necessária transparência dos gastos públicos;
- Permitir a programação e o acompanhamento físico-financeiro do orçamento, em nível analítico;

#### **5.5.1.2 Formas de acessibilidade ao SIE**

A forma de acesso ao SIE é similar à de acesso ao SIAFI o que diferencia ambos é a maneira em que está alojada o ambiente de trabalho, o SIAFI centraliza todas as informações inseridas pelos usuários através do ambiente de Internet a passo que o SIE funciona na plataforma Intranet ou seja, dentro de um ambiente de rede fechado, através de servidores instalados nas dependências da Universidade Federal do Tocantins.

O SIE permite que as Unidades Gestoras - UG, na efetivação dos registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial, obtenham acesso de forma on-line.

A forma de acesso do SIE é caracterizada pelo fato de:

- Possibilidade de todos os documentos orçamentários e financeiros da UFT serem emitidos diretamente pelo sistema;
- Permissão da própria unidade gestora atualizar os arquivos do sistema, digitando por meio de terminais conectados ao SIE, dados relativos aos atos e fatos de gestão; e.
- As disponibilidades financeiras de cada unidade gestora serem individualizadas em contas contábeis no SIE, compondo o saldo da Conta Única e de outras contas de arrecadação ou devolução de recursos.

### **5.5.2 A estruturação aplicada ao Módulo de Administração Orçamentária e Financeira do SIE.**

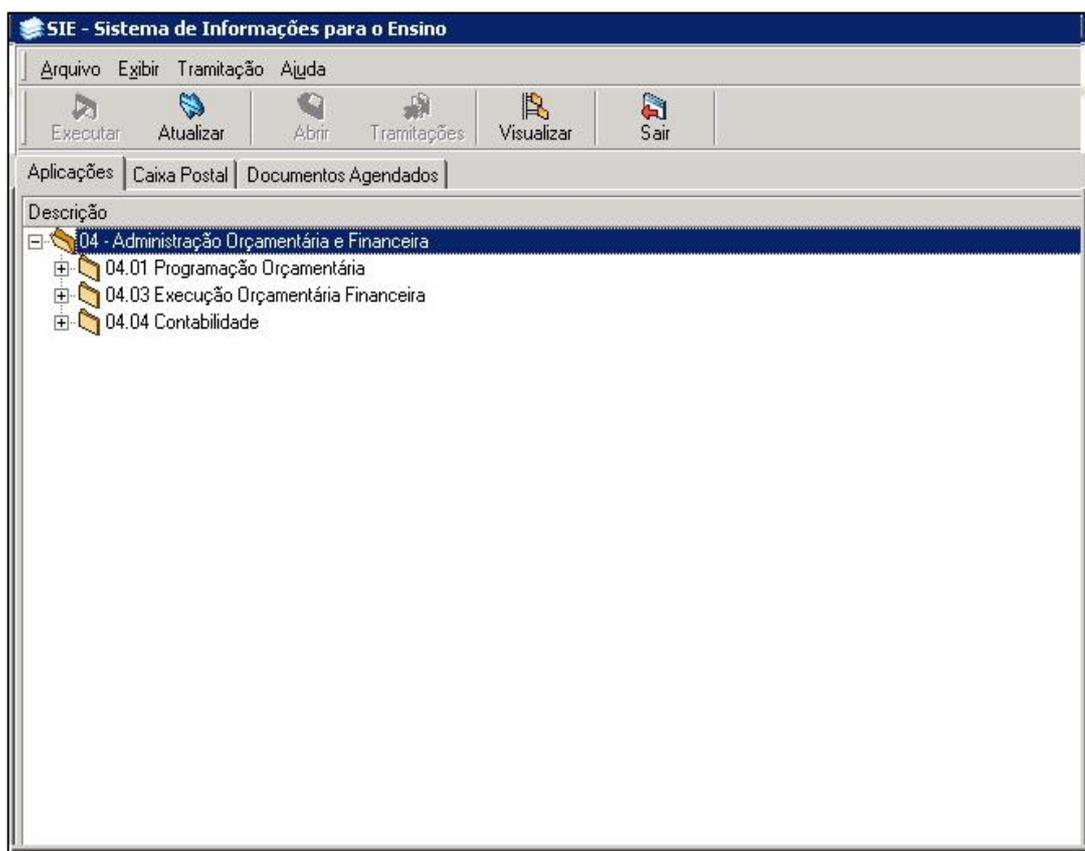
O objetivo do módulo Financeiro e Orçamentário do SIE é apresentar aos gestores um conjunto de ferramentas que permita um gerenciamento completo de seus orçamentos e também permitir um espelho da execução contábil, pois embora todos os eventos inerentes contábeis sejam alimentados no SIAFI, por determinação legal, o lançamento de fatos e atos contábeis no SIE permite ao usuário acesso às informações que necessite a qualquer tempo mesmo em acesso off-line, caso análogo ao SIAFI que é um sistema que funciona somente na plataforma web on-line. Ante todos esses elementos enumerados o módulo financeiro e orçamentário surge como facilitador nas rotinas de planejamento, execução de metas, previsões orçamentárias, montagem de orçamento e execução de projetos.

Este módulo permite a execução dos processos até suas fases finais, realizando empenhos e pagamentos, transferência de recursos entre as unidades, tramitações dos processos de compras, solicitações diárias, contratação de pessoas físicas e serviços e toda e qualquer atividade relacionado à aquisição de bens e serviços pela UFT.

A maior parte dos lançamentos no sistema é concebida de forma automática, dispensando a redigitação em outras aplicações de modo que com isso é possível controlar despesas por metas, mensurar resultados e avaliar de maneira global o desempenho financeiro da instituição.

A estruturação do módulo de Financeiro e Orçamentário é subdividida em três partes, sendo elas a de programação Orçamentária que é a funcionalidade responsável para registrar o planejamento, a parte de execução Orçamentária e Financeira e por último a parte de contabilidade. Essas divisões dentro do módulo Financeiro e Orçamentário serão discutidas a seguir e podem ser visualizadas na Figura 17.

Figura 17 - - Estrutura do Módulo Financeiro e orçamentário, visão geral

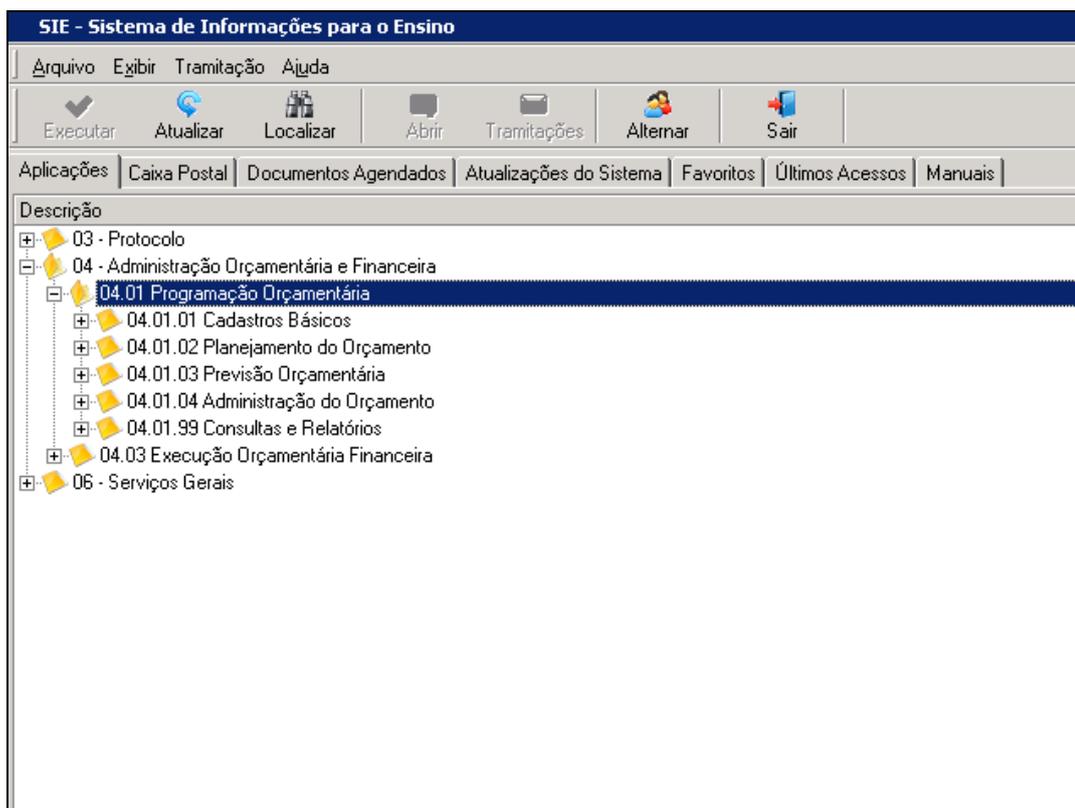


Fonte: SIE/ UFT (2015).

### 5.5.3 A estrutura da parte de Programação Orçamentária.

A estruturação do diretório de programação orçamentária é concebida no modelo de árvore de sistema contendo seis pastas com as seguintes funções e aplicações conforme ilustrado na Figura 18.

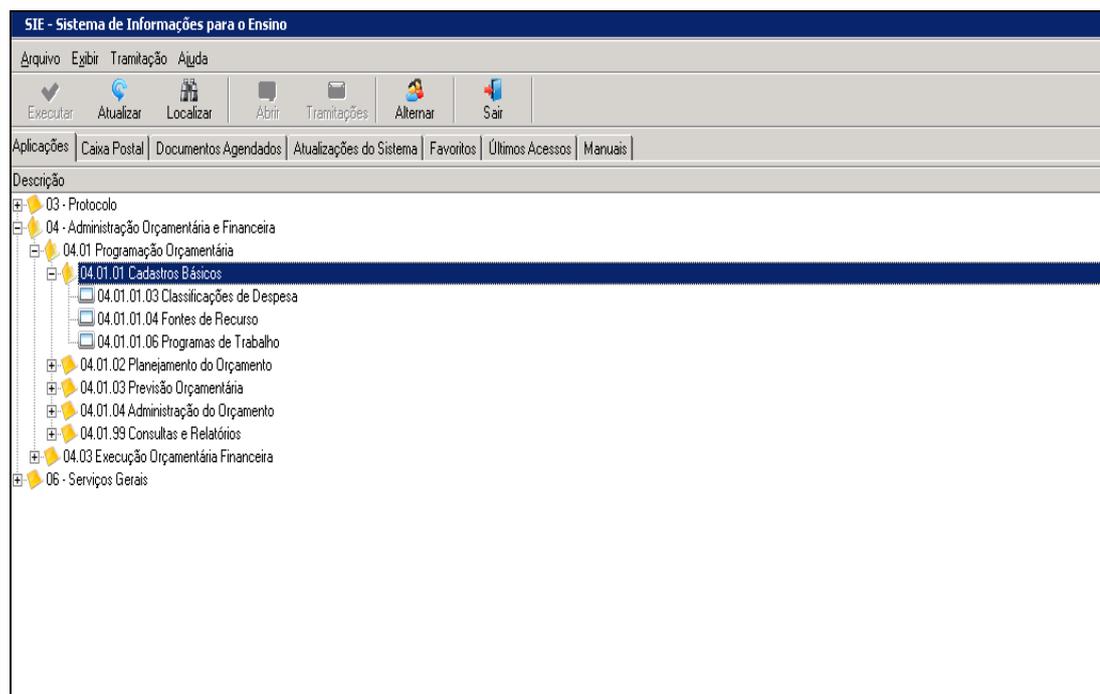
Figura 18 - Diretório Programação Orçamentária



Fonte: SIE/ UFT (2015).

No subdiretório Cadastros Básicos são inseridas todas as informações iniciais para que seja possível ser efetuada a programação orçamentária, tais como: Parâmetros do Orçamento, Classificação de Receitas, Classificação de despesas, cadastro de fonte de recursos, cadastros de órgãos e Unidades Orçamentárias, cadastro de programas de Trabalho, cadastro de Unidades Gestoras do Orçamento, Relação Orçamento e Quadros de eventos, Relação entre Quadro de Receitas e Quadro de Despesas (QDRxQDD) e por fim relação entre QDD's de transferência conforme Figura 19.

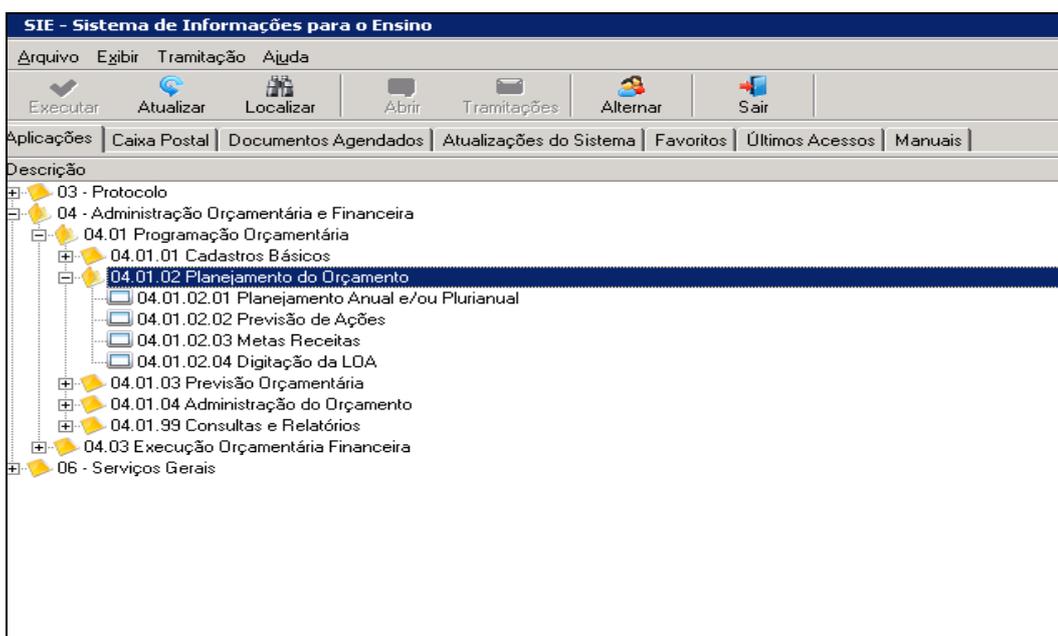
Figura 19 - Subdiretório Cadastros básicos



Fonte: SIE/UFT (2015).

No subdiretório Planejamento do Orçamento, possui atributos para efetuar o o Planejamento Anual e/ou Plurianual, a previsão de ações, as metas estimadas de receitas e o Contingenciamento/desbloqueio de Recursos do Orçamento e ainda efetuar a inserção da Lei Orçamentária Anual aprovada para a UFT conforme ilustrado na Figura 20.

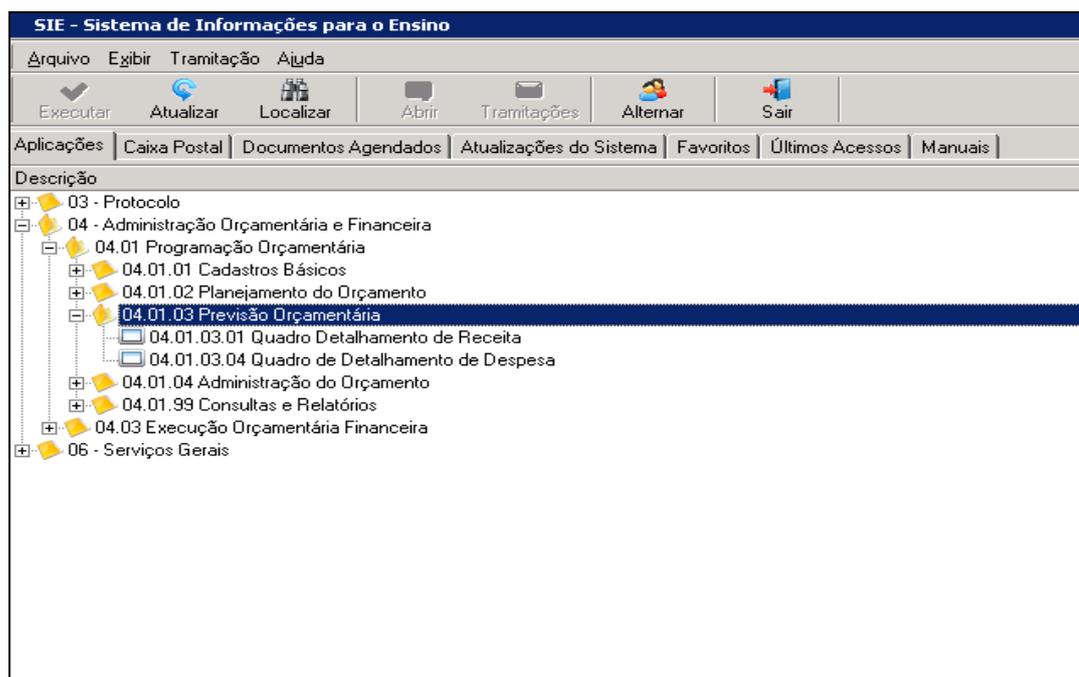
Figura 20 - Subdiretório Planejamento do Orçamento



Fonte: SIE/UFT (2015).

O subdiretório Previsão Orçamentária permite que sejam criados os Quadros de detalhamento de Receita, distribuição das Receitas, Quadro de detalhamento da Despesa e o Quadro de detalhamento da Despesa Contábil. Cabe ressaltar que o Quadro de receita não é necessário ser utilizado pela UFT, uma vez que o quantitativo está relacionado à disponibilidade do crédito orçamentário obedecendo ao princípio do equilíbrio entre receitas e despesas.

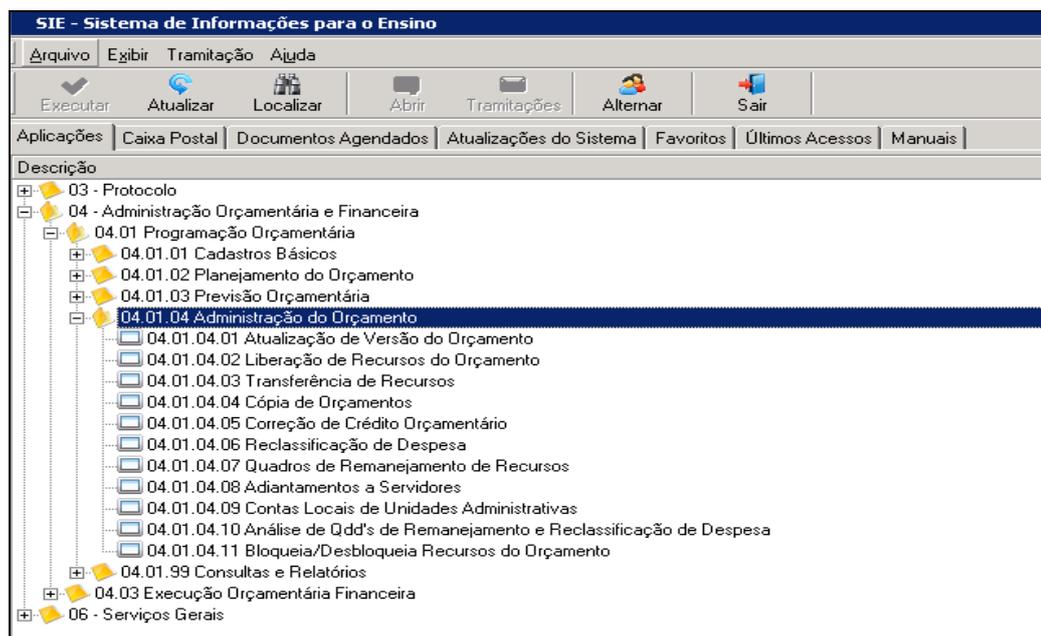
Figura 21 - Subdiretório Previsão Orçamentária



Fonte: SIE/UFT (2015).

O subdiretório Administração do Orçamento é o cerne da programação orçamentária onde é possível efetuar a atualização de versão do orçamento, Liberação de recursos do orçamento, transferência de recursos entre as unidades, cópia de orçamentos de outras competências, correção de crédito orçamentário, reclassificação de despesa, quadro de remanejamento de recursos, Contas Locais de Unidades Administrativas e por fim análise de QDD'S de remanejamento e Reclassificação de Despesa conforme Figura 22.

Figura 22 - Subdiretório Administração do Orçamento

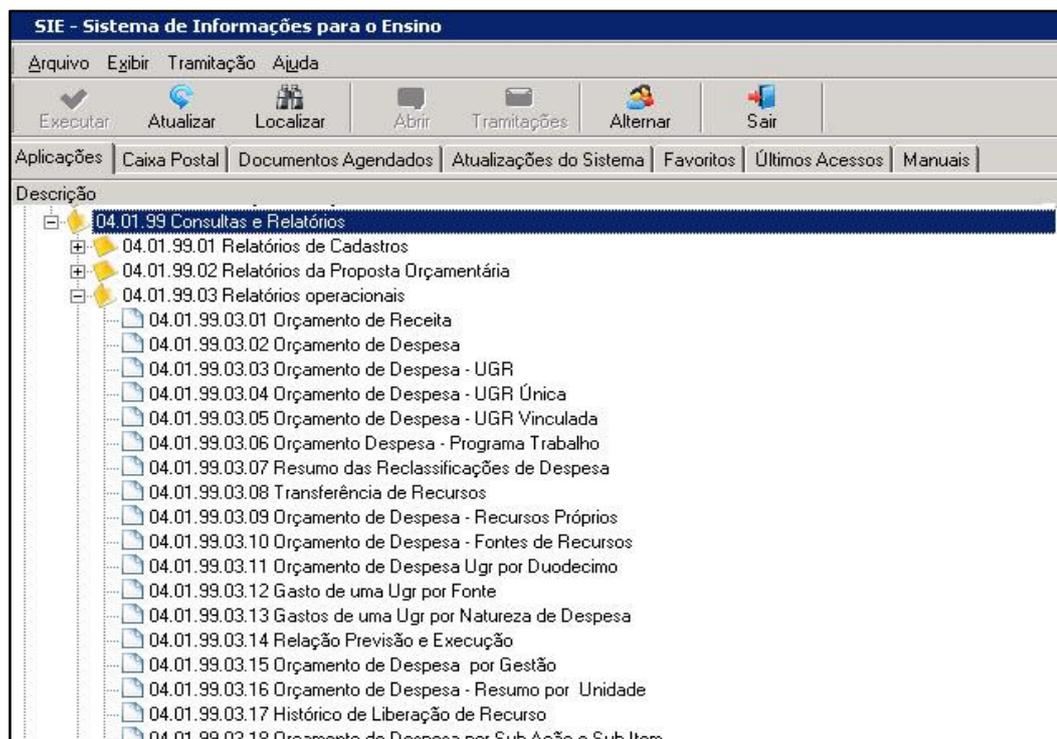


Fonte: SIE/UFT (2015).

Ainda dentro da parte de programação Orçamentária existe uma pasta onde são gerados relatórios de todas as ações estabelecidas nas aplicações anteriormente elencadas e uma de aplicações de ação (ainda não usual). Um ponto positivo na pasta de relatórios é a discricionariedade dada ao usuário em formatar as consultas de acordo com sua necessidade, ou seja, é possível criar dentro da estrutura de relatórios filtros para auxiliar com maior perfeição as consultas ou excluir filtros desnecessários à consulta pleiteada pelo usuário além de ser possível a exportação nas extensões de arquivos XLS para planilhas, CSV para relatório dinâmicos em *visual basic* e também na linguagem HTML utilizada nas pesquisas via internet.

A estrutura de relatórios apresenta uma gama de informações que podem dar ao gestor um gerenciamento e acompanhamento da execução orçamentária e sua vinculação com o planejamento, principalmente no subdiretório de relatórios operacionais que oferece 18 formas de retorno de dados a serem obtidos conforme pode se verificar na Figura 23.

Figura 23 - Funcionalidade de relatórios gerenciais



Fonte: SIE/UFT (2015).

#### 5.5.4 A estrutura da Parte de Execução Orçamentária e Financeira

Nesta parte da árvore da Administração Orçamentária e Financeira é onde ficam aglomeradas as aplicações de execução do primeiro estágio da despesa pública onde se pode observar os seguintes aplicativos de ação:

- Cadastramento de empenhos;
- Desarquivamento de empenhos;
- Eventos de registro de empenho;
- Manutenção do registro de empenho;
- Ordem de compra;
- Recepção de materiais/serviços;
- Transferência de Produtos entre unidades administrativas; e
- Rubrica de empenhos de Produtos.

Possui ainda nesta parte uma pasta onde contempla a emissão de relatórios com todas as flexibilidades enumeradas na parte de programação orçamentária.

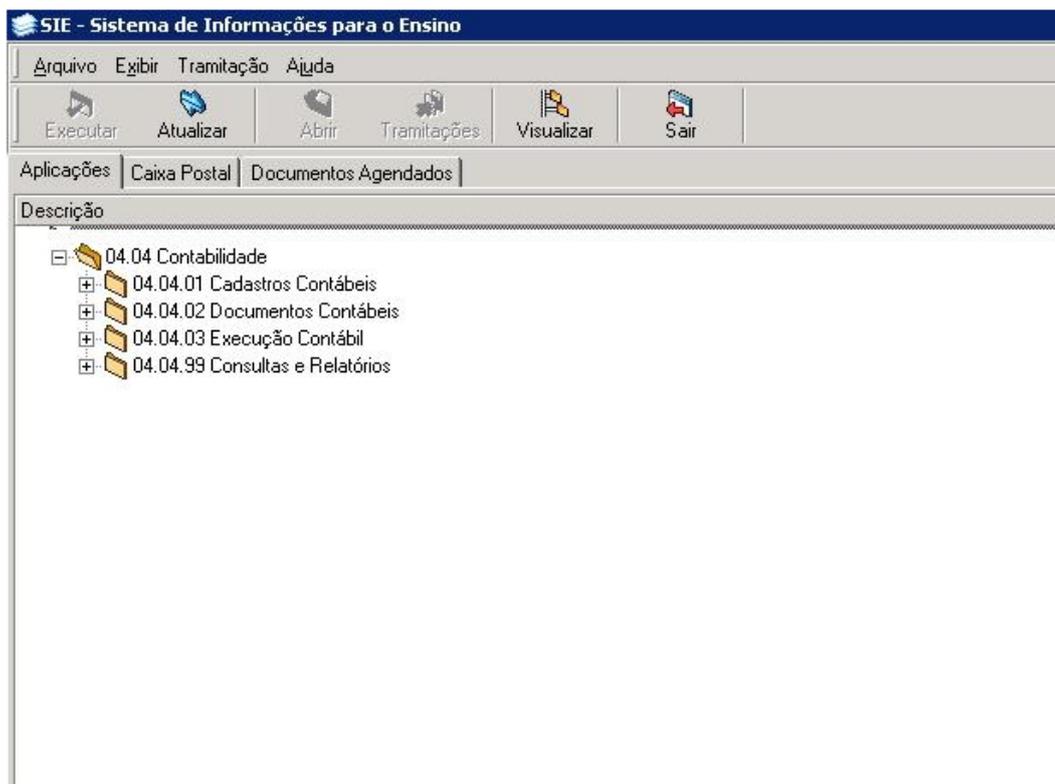
### 5.5.5 A estrutura da Parte de Contabilidade

É a parte onde são efetuados os últimos estágios da despesa pública onde emitem-se documentos referentes a Liquidação e Pagamento de obrigações. Pode-se perceber através da análise da estruturação da Parte de Contabilidade a existência de quatro pastas de aplicação que serão enumeradas a seguir com a especificação das ações composta em cada uma delas:

- **Cadastros Contábeis:** pasta onde estão alocadas as aplicações das ações de inserção de parâmetros da Contabilidade, cadastro de tipos de contas correntes, Plano de Contas contábeis, Plano de Contas utilizadas no exercício contábil corrente, Eventos Contábeis de Máquina, Roteiros Contábeis e a relação de eventos possíveis para um Documento Contábil;
- **Documentos Contábeis:** existem nesta pasta aplicações referentes à Nota de Lançamento, emissão de ordem bancária, Liquidação de empenhos, Registro de Receitas Auferidas pela UFT e suas Unidades e por fim registro de ordens bancárias de natureza extra orçamentária; e
- **Execução Contábil:** nesta divisão são efetuados os eventos de estorno de liquidação de empenhos, inscrição em Restos a Pagar na virada do exercício, alteração da data de valorização, encerramento do exercício contábil, agenda de pagamentos, eventos para contas correntes bancárias, transferências contábeis entre unidades da UFT e liquidação de Pagamentos Agendados.

Assim como nas outras partes que compõem a estruturação do módulo financeiro e orçamentário, esta parte também possui a opção de geração de relatórios com as mesmas características existentes nas partes de programação orçamentária e execução orçamentária e financeira. A Figura 24 mostra de maneira sintética a estrutura da parte contábil para melhor visualização de sua composição.

Figura 24 - Estrutura da Parte de Contabilidade



Fonte: SIE/UFT (2015).

### 5.5.6 Normas e rotinas referentes à implantação do módulo Financeiro e Orçamentário do SIE na UFT

O uso de tecnologia pelas empresas ou por entes públicos de maneira em geral, é imprescindível para que se possa efetuar em tempo real o tratamento de informações que possam de maneira fiel subsidiarem na tomada de decisões e laborarem em êxito tais decisões.

A implantação do Módulo Financeiro e Orçamentário do SIE é regida por um acordo de nível de Serviço (*Service Level Agreement - SLA*) que é um contrato entre um fornecedor de serviços de Tecnologia de Informação e um cliente, especificando, em geral em termos mensuráveis, quais serviços o fornecedor vai prestar. Esse tipo de acordo se pauta na utilização de indicadores de desempenho de maneira a garantir níveis específicos de performance e confiabilidade. No caso em questão, o contrato firmado foi entre a Universidade Federal do Tocantins e a Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência (FATEC) empresa responsável pelo desenvolvimento do sistema e pelo processo de implantação do SIE na UFT.

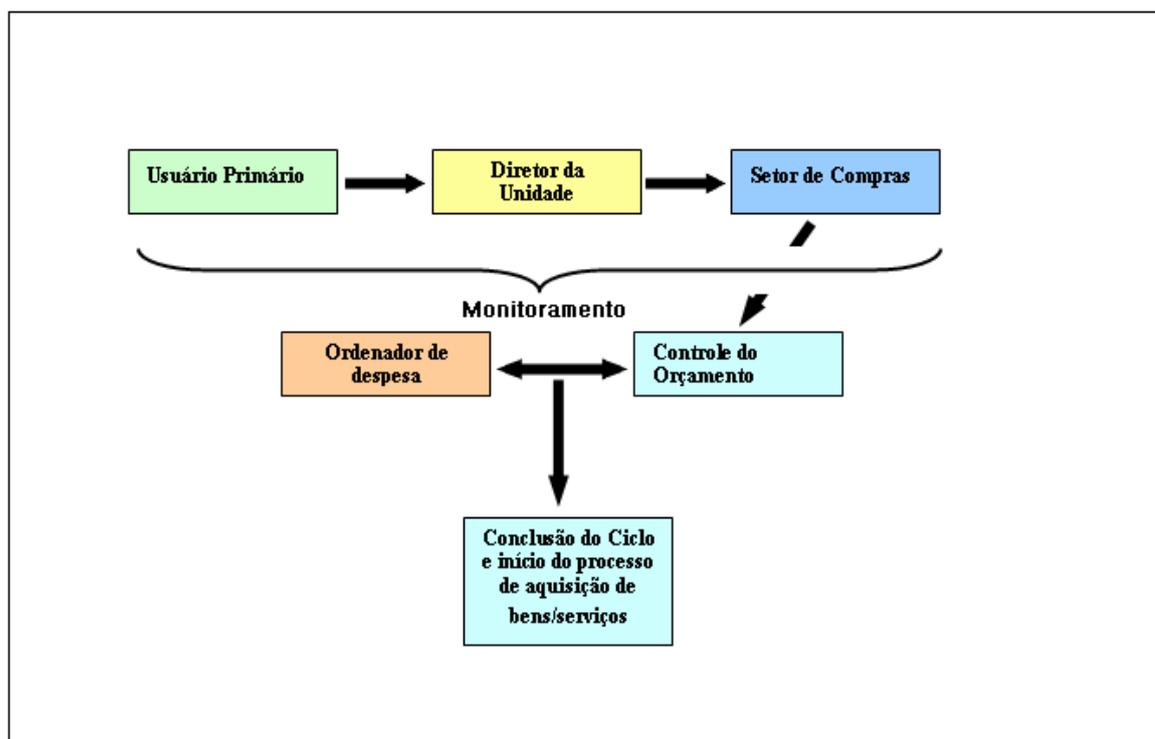
O próximo passo tomado foi a sensibilização dos Diretores de Unidades para Indicar quais servidores alocados em suas unidades seriam os responsáveis por operar o Módulo Financeiro e Orçamentário nas gestões as quais estão lotados. Para tal, a coordenação de

Orçamento da UFT, através de sua equipe técnica, efetuou a capacitação dos usuários na alimentação do Sistema sendo de competência daquela coordenação a inserção de todos os parâmetros inerentes aos cadastros básicos do sistema e, por conseguinte a alimentação de ações e programas onde estão alocados os recursos orçamentários tanto do Plano Plurianual (PPA) do Governo quanto da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Depois destas etapas, o ciclo de solicitação de compras até a fase final da execução da despesa começou a entrar em funcionamento na UFT. O ponto positivo dessa mudança é que todas as Unidades passaram a ter acesso em tempo real da evolução de seus gastos bem como maior velocidade nas solicitações de aquisição de mercadorias e serviços fato que antes da implantação do sistema demorava em média três dias, dado pelo vazio geográfico entre os Câmpus, aqui definidos como unidades gestoras, e o corpo técnico-administrativo da UFT centralizado em Palmas.

De maneira simples a Figura 25 apresenta graficamente como passou a funcionar a tramitação de informações por onde as solicitações percorrem até chegar a fase de conclusão. O exemplo tomado é o de uma solicitação de compras no âmbito da Universidade Federal do Tocantins.

Figura 25 - Fluxograma do Trâmite de informações no processo de aquisição de bens/serviços



Fonte: Elaborado pelo autor

### 5.5.7 Considerações a respeito do Módulo de Administração Financeira e Orçamentária do SIE.

Após análise aprofundada do módulo de Administração Financeira e Orçamentária do SIE, se percebeu que este, em teoria, apresenta as funcionalidades de todo o ciclo de planejamento e execução orçamentária o qual necessita um órgão público para que se possa ter gerenciamento das informações.

Contudo, dois aspectos devem ser considerados como relevantes. O primeiro deles é que, ao observar a utilização deste módulo conclui-se que a UFT não o vem fazendo uso, conforme demonstrado por relatório de orçamento de despesa e programação anual apresentado na Figura 26. O segundo aspecto é que o sistema não oferece ferramentas que deem caráter de especificidade às necessidades da gestão, as quais serão ofertadas no desfecho deste estudo com a apresentação de um modelo estrutural de integração entre planejamento e orçamento.

A último aspecto que tratamos como relevante, ou seja, adoção de uma funcionalidade própria a ser trabalhada no modelo próprio da UFT, pode ser adaptado no próprio SIE, incrementando as novas funcionalidades que serão propostas mais adiante, ou mesmo desenvolvendo um novo sistema que tenha interface com o SIE.

Figura 26 - Relatório de Orçamento da Despesa e programação anual

 <b>04.01.99.03.02 Orçamento de Despesa</b>						
Ano Orçamento : 2015			Versão : Lei			
Fonte Recurso	Esfera	Programa Trabalho	Classificação Despesa	Valor Inicial	Valor Orçamentário	Valor Liberado
<b>Gestão :</b> Administração Indireta						
<b>Unidade Orçamentária:</b> 26251 - Universidade Federal do Tocantins						
0112.000000	Fiscal	12.000.0000.0000		2.000,00	2.000,00	0,00
0112.000000	Fiscal	12.364.0000.0000		2.000,00	2.000,00	0,00
0112.000000	Fiscal	12.364.2032.0000		2.000,00	2.000,00	0,00
0112.000000	Fiscal	12.364.2032.2000	3.3.9.0.39.00	2.000,00	2.000,00	0,00
<b>Total: 26251</b>				0,00	0,00	0,00
<b>Total: Administração Indireta</b>				0,00	0,00	0,00
<b>Total Geral:</b>				0,00	0,00	0,00

Fonte: SIE/UFT

Como aspecto crítico, podemos afirmar que a não normatização de utilização do SIE por parte da gestão superior o torna sem necessidade, um investimento ineficaz pois, por mais que o sistema apresente algumas limitações, é impossível saná-las se não são alimentados seus bancos de dados.

Assim, da mesma forma em que carece que o SIE seja normatizada sua utilização por parte das unidades que compõem a estrutura da UFT, o modelo que foi proposto ao fim deste estudo só terá efetiva contribuição à gestão, caso se torne peça normatizada e apreciada nos conselhos superiores da instituição.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi apresentar uma metodologia de integração entre Planejamento e Orçamento para Universidade Federal do Tocantins. Ao final, entende-se que este objetivo foi alcançado.

O produto final, que se encontra como apêndice deste estudo, não só apresentou o modelo de integração entre planejamento e orçamento por meio do mapeamento de ações orçamentárias com a apresentação de uma estrutura programática interna à UFT que permitirá um acompanhamento fidedigno pela gestão macro setorial pela unidade responsável pelo planejamento na instituição. Elaborou-se também um Programa de Trabalho Resumido Interno, o qual adjetivamos de PTRESI que tem como finalidade do gestor micro setorial, em nível de unidade interna da UFT, mapear a aplicação de seus recursos por atividades desenvolvidas dentro de suas unidades efetuando alinhamento entre os programas e ações internas da instituição. Ambas as estruturas propostas estão inseridas no apêndice A.

Complementar ao desenho do modelo de integração por estrutura programática interna e PTRESI, propomos, no apêndice B, uma ferramenta que irá executar essa integração e a denominamos de SIPOUFT que será o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal.

Procuramos efetuar uma modelagem estrutural dos módulos do SIPOUFT numa linguagem simples, de fácil compreensão. Esta ação ambiciona uma maior aceitação por parte dos usuários. Dentro do sistema foi proposto três módulos divididos em subsistemas que foram: O módulo de planejamento e distribuição de recursos com subsistemas de distribuição macro e micro de recursos, módulo de execução orçamentária com a inserção de dados de efetivação de despesas e por fim, o módulo de gerenciamento que permitirá verificar a integração entre o plano e sua execução.

Assim, entendemos que a modelagem sistêmica da ferramenta que viabilizará a integração possui os três principais atributos para uma gestão responsável que são: O planejamento, a execução e o acompanhamento pelos quais permitirá efetuar a avaliação qualitativa através do alcance de metas estabelecidas dentro do planejamento micro e macro setorial da UFT e quantitativas pela indicação do quanto foi necessário para cumprimento destas metas.

Todavia, a adoção do modelo proposto somente irá gerar benefício aos gestores da universidade mediante o desenho hierárquico do organograma da instituição com

definição de atribuição das unidades e subunidades e fluxos contidos dentro dessa estrutura, o que possibilitará o mapeamento de seus custos por atividades desenvolvidas. Essa definição possibilitará aos gestores o gerenciamento eficiente da informação.

Uma situação ventilada também com o produto deste trabalho é a gênese de Unidades Gestoras Executoras, aproveitando as Unidades Gestoras Responsáveis que hoje existem. Esse fato carece de atribuição de personalidade jurídica pela criação de uma identificação dentro do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, como filiais da que já existe hoje no modelo centralizado da UFT.

Porém, é sabido que a criação de UGE's carece de uma revisão no estatuto da UFT e de captação de recursos estruturais para formar a administração destas unidades (gratificações nos cargos de responsabilidade, recursos humanos etc.). Este processo pode ser moroso, mas sugerimos no presente para apontar uma descentralização formal da gestão da Universidade.

Desta sorte, a utilização do modelo proposto neste estudo ganha forma e força em sua implementação pois, mesmo não sendo uma descentralização formal, com criação de personalidades jurídicas a cada unidade, o modelo possibilita envolvimento maior dos setores da instituição, principalmente aqueles que se situam fora da administração central sediada em Palmas.

As principais vantagens que a proposição do modelo laborado nesse estudo são:

- Simplificação nos procedimentos
- Agilidade na obtenção das informações;
- Envolvimento dos gestores micro setoriais dentro do processo de planejamento das unidades as quais representam;
- Acompanhamento e controle da execução orçamentária dentro das unidades;
- Padronização e regularidade do fluxo de informações; e
- Integração entre planejamento e orçamento sendo instrumentos propulsores de uma gestão otimizada.

Entendemos que o processo de integração entre plano e orçamento deve ser dinâmico e institucionalizado. Com isso, é dever da gestão superior da UFT, além de envolver os gestores das unidades que compõem a estrutura da UFT, normatizar, por

meio de seus conselhos superiores, a adoção e utilização do modelo proposto nesse trabalho.

Somos sabedores de que o modelo proposto carece de uma maior profissionalização, mas entendemos que este é uma alavanca para o aperfeiçoamento por parte da equipe técnica da instituição, podendo levar a UFT a um lugar de destaque dentre as organizações que alcançaram integração entre o planejamento e orçamento, anseio que é aspirado pelos órgãos públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica.** Brasília, 2004.

ANDRADE, Nilton de Aquino et al AGUIAR, Adélia Martins de. MORAIS, Eduardo Martins de. PEREIRA, Robison Carlos Miranda. FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** 1ª ed. – 2. Reimpr. – São Paulo - Atlas, 2006.

BEZERRA FILHO, João Eudes, **Contabilidade Pública: Teoria, técnica de elaboração de balanços e questões** – 3ª ed. Rio de Janeiro: Elseiver, 2008.

BOITEUX, Colbert Demaria. **PERT/CPM/ROY e outras técnicas de programação e controle.** Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1995.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil: Poder Executivo.** Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa nº 3/2001**, Secretaria do Tesouro Nacional, Disponível no Sítio <http://www.stn.fazenda.gov.br/>. Arquivo capturado em junho de 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967.** Publicado no DOU de 27 de fevereiro de 1967 (suplemento). Retificado em 08 de março de 1967, 30 de março de 1967 e 17 de julho de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4320 de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

DAVENPORT, T.H. **Putting the Enterprise into the Enterprise System.** Harvard Business Review, p.121-131, Jul/Aug. 1998.

DUARTE, Michelle Trombini. **Modelo de apuração de custo para a Universidade Federal do Tocantins: Uma ferramenta de apoio à gestão.** Dissertação de mestrado; Palmas. 2015.

FELLS, M. J. **Fayol stands the test of time.** *Journal of Management History*, 6, 345360. (2000).

FISH, Sílvio; MOSIMANN, Clara Pellegrinello. **Controladoria: seu papel na administração de empresas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FORTES, João. **Contabilidade pública. 9. ed.** Brasília: Franco & Fortes, 2005.

- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, Antonio de Loureiro. **Sistemas de Informações Contábil/Financeiros 3ª ed.** Atlas, 1999.
- GUIMARÃES Eliane Marina Palhares. **Sistema de informação em saúde**. Disponível em: [http://www.brapci.inf.br/\\_repositorio/2010/02/pdf\\_4d9054402d\\_0008213.pdf](http://www.brapci.inf.br/_repositorio/2010/02/pdf_4d9054402d_0008213.pdf). [Acessado em 30 set 2014].
- KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública – teoria e prática. 10. ed.** São Paulo: Atlas, 2006.
- LAFER, Celso. **O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)**. In: Lafer, Bety M. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica. 5ª edição**, São Paulo. Editora Atlas, 2011.
- LAUDON, Kenneth; LAUDON, Jane P.. **Sistemas de Informação Gerenciais. 7ª ed.** São Paulo: Prentice Hall, 2007.
- LIMA, Diana Vaz de e CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2003.
- LIMA, V. M. A. **Terminologia, comunicação e representação documentária**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- LOPES DE SÁ, Antônio, LOPES DE SÁ, Ana Maria. **Dicionário de Contabilidade**. São Paulo. Ed Atlas. 2000.
- MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba: Dissertação de Mestrado. Área de Economia Aplicada. ESALQ, USP, 2002, 203 p.
- MATUS, Carlos. **Fundamentos da planificação situacional e os métodos do VII Plano da Nação**. In: RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1992, cap.3, p.107 -149.
- \_\_\_\_\_. **O plano como aposta**. In: **Planejamento e Orçamento governamental coletânea – volume 1**. ENAP, Brasília 1991.
- \_\_\_\_\_. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília. Ed. IPEA, Tomos I e II, 1993.
- MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais 2ª edição**, São Paulo: Atlas, 2009.
- PADOVEZE, Clóvis Luis. **Contabilidade Gerencial: um enfoque no sistema de informação contábil**. Atlas, São Paulo, 2004.

PERES, Lázaro B.; GOMES, Manoel B. **Contabilidade orçamentária: manual da gestão governamental**. Goiânia: UCG, 2000.

PRESSMAN, R. S. **Engenharia de Software**. 5ª. ed. Rio de Janeiro : McGraw-Hill, 2002. 843 p.

RIBEIRO, Henrique Cintra. **Integração entre Planejamento estratégico e orçamento: Um estudo de caso no tribunal Superior Eleitoral**. Dissertação de mestrado. Brasília, 2011.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C.. **Construindo o Planejamento Público - Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. 1ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. v. 1. 133 p.

ROCHA NETO, Ivan. **Gestão estratégica de conhecimentos & competências: administrando incertezas e inovações**. Brasília: ABPTI, UCB/Universa, 2003. 270 p.

ROLT, C. R. **O Desenvolvimento da comunidade virtual: Uma proposta para a melhoria da qualidade e da comercialização de Software**. 2000. 153 f. Florianópolis: Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa, 2000.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Planejamento Estratégico de Sistemas de Informação Gerencial**. Revista de Administração Pública (RAP) de jul./ago. de 1997, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro – 1997.

SANVICENTE, A. Z.; SANTOS, C. C. **Orçamento na administração de empresas: planejamento e controle**. 2a ed. São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA, L.G.; PESSÔA, M.S.P.: **Gestão da Informação: uma Visão dos Sistemas ERP**. VI. SIMPEP – Simpósio de Engenharia de Produção, Anais..., Nov. 1999.

SILVA, Lino Martins da, **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

SOUZA C. A. **Sistemas Integrados de Gestão Empresarial: Estudos de casos de Implementações de Sistemas ERP**. 2000. 305 f. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Administração) - Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2000.

SOUZA, C. A. ; ZWICKER, R. **Ciclo de vida de sistemas ERP**. Caderno de Pesquisas em Administração (USP), São Paulo, v. 1, n. 11, p. 46-57, 2000.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação** (14ªed.) São Paulo: Editora Cortez, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva, **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação** - São Paulo : Atlas, 2008.

VIDAL, Leonara Leite. **Análise do manual “Reflexões aos novos gestores municipais de saúde” como expressão do planejamento e gestão no Brasil**. Dissertação apresentada ao

Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

WOOD JR, T. ; CALDAS, M. P. . **Modas e modismos em gestão**: Pesquisa exploratória sobre adoção e implementação de ERP. In: ENANPAD23, 1999, Foz do Iguaçu. Anais..., 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **APÊNDICE A - APRESENTAÇÃO DE MODELO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA UFT.**

Este capítulo se ocupa em propor um modelo que servirá como integração entre o plano e o orçamento da Universidade Federal do Tocantins. Isso implica na concepção de um Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento da UFT o qual atribuiremos a nomenclatura SIPOUFT. Assim, apresentaremos a filosofia de construção do sistema, sua modelagem estrutural, a descrição de suas funcionalidades e possibilidade de interface com o SIE. Preliminar a esta apresentação, iremos efetuar a proposição de duas ferramentas de integração entre o plano e orçamento, a primeira delas é a abordagem que irá propor a criação da funcional programática interna da UFT e a segunda a redução desta funcional programática a qual adjetivamos de Plano de Trabalho Resumido Interno com utilização macro setorial e micro setorial, respectivamente.

Verificamos com a pesquisa, que a Universidade já atribuiu programas e ações a serem utilizadas, cujo conteúdo já foi percorrido no presente trabalho à subseção 5.3 intitulada de Instrumentos de planejamentos na UFT. Assim, não há necessidade de se atribuir novas codificações e denominações para que o modelo funcione e sim agregar a estas informações outras que viabilizem a concepção final do modelo de integração proposto neste estudo.

### **Proposição da Estrutura Programática Interna – EPINT**

Pela literatura estudada é sabido que o Programa de Trabalho que irá financiar uma atividade ou um projeto é representado por uma estrutura denominada funcional programática. Essa estrutura funcional viabiliza a elaboração do orçamento e a execução orçamentária, bem como o controle e acompanhamento dos planos definidos pela instituição, para ser exercido em um determinado período.

O glossário de contas aplicadas ao setor público do Tesouro Nacional define a Funcional Programática como sendo:

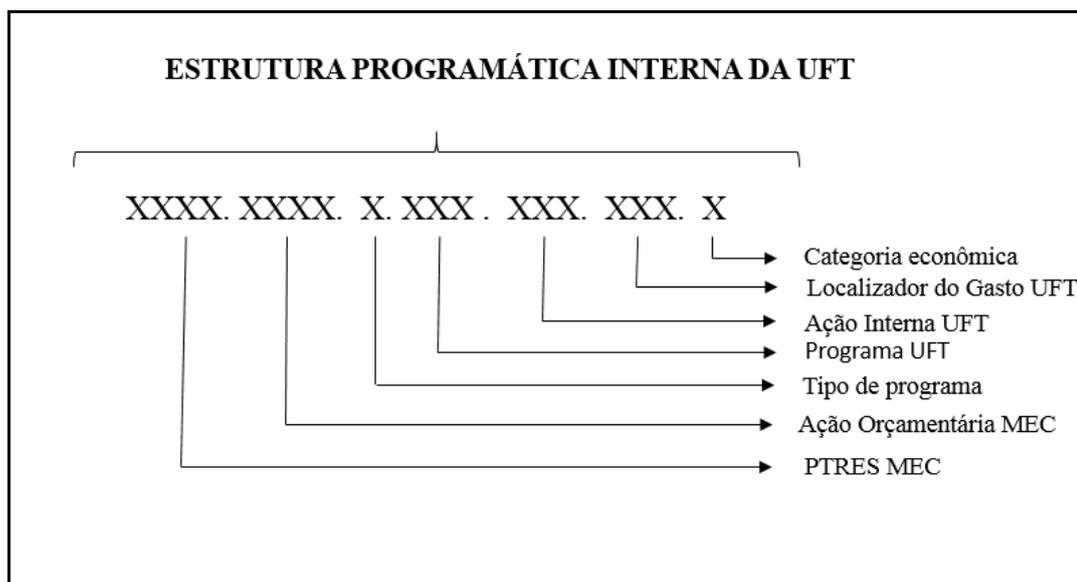
O Agrupamento das ações do governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamentação. Compreende as funções, representando o maior nível de agregação das ações do governo, desdobrando-se em PROGRAMAS, pelos quais se estabelecem produtos finais, que concorrem à solução dos problemas da sociedade. Podem desdobrar-se em SUBPROGRAMAS quando necessário para maior especificação dos produtos finais. Programas e/ou subprogramas desdobram-se em PROJETOS e ATIVIDADES, que possibilitam alcançar seus produtos e objetivos. Subprodutos e Subatividades constituem-se no menor nível de desagregação da ação do governo, com destinação de recursos na Lei Orçamentária (BRASIL, 2015).

O programa de trabalho é um termo utilizado para instituir um conjunto de atividades ou projetos que estão sob a responsabilidade de um órgão, nele estão contidos as metas a serem alcançadas e os indicadores para que essas metas sejam concretizadas. O programa de trabalho tem como função precípua integrar o planejamento e orçamento de forma a mensuração dos resultados.

O programa como unidade de gestão se torna importante para que seja estabelecida uma linguagem comum aos instrumentos de planejamento e orçamento. Através das codificações atribuídas a um programa é possível se chegar a uma funcional programática. Com base nesse conceito, e balizados nas informações contidas no Plano de Distribuição Orçamentária adicionadas aos programas e ações que o Ministério da Educação coloca à disposição para que a UFT efetue seu planejamento, o presente estudo sugere a criação de uma estrutura programática própria que sirva como instrumento para a gestão da UFT.

A estrutura programática pensada, primordialmente atenderá a pró-reitoria de avaliação e planejamento da UFT. Esse fato se justifica pelo modelo centralizado de acompanhamento e execução orçamentária atualmente adotado pela instituição o que torna irrelevante para as demais unidades pela natureza técnica das informações obtidas. Acrescentamos, além dos programas e ações que o MEC coloca à disposição da UFT, dos programas e ações internas da instituição a codificação que retornará a informação. Desta feita, a estrutura programática da UFT irá fazer uma correlação entre os programas e ações do ministério da educação que estão contidos no orçamento da universidade com os programas e ações internos criados. Assim, a composição da estrutura programática interna da UFT obedeceria aos moldes apresentados na Figura 27.

Figura 27 - Estrutura Programática Interna Proposta para a UFT



Fonte: Elaborado pelo autor

A estrutura proposta, apresenta sete campos totalizando dezenove dígitos onde a necessidade de apresentar tais informações é explicada a seguir:

**Programa MEC** – Codificação do Programa de Trabalho estabelecido no PPA, composta de quatro dígitos, pelo qual a universidade recebeu o recurso orçamentário disposto na LOA da instituição. Sua identificação é necessária para gerenciamento macro setorial da integração entre o plano e orçamento.

**Ação Orçamentária MEC** – Expressa a origem do crédito contido na ação orçamentária que irá financiar a despesa gerada pela UFT. Assim como o PTRES, sua identificação é necessária para o gerenciamento macro setorial da integração entre o plano e orçamento na universidade.

**Tipo de Programa** – Campo composto de apenas um dígito que tem a função de identificar qual o tipo de programa que a Universidade está computando a despesa, se finalístico ou de gestão e manutenção das atividades do órgão.

**Programa UFT** – Código composto por três dígitos que resulta na nomenclatura do programa de trabalho interno da UFT criado dentro do PDO da instituição.

**Ação Interna UFT** – Campo que também é composto por três dígitos e identifica qual ação interna será direcionado o crédito orçamentário. Estrutura também prevista no bojo do PDO da instituição.

**Localizador do Gasto UFT** – Campo composto de três dígitos codificadores os quais resultam da identificação da unidade administrativa da UFT. O código está apresentado no PDO

da instituição e sua função de mapear aonde está sendo feito o direcionamento do crédito orçamentário.

**Categoria Econômica** – Campo monodígito que serve para identificar a categoria econômica da despesa se custeio ou se capital.

Na prática, a estrutura programática interna possui todas as informações gerenciais necessárias para que sejam identificadas onde estão sendo empregados os recursos orçamentários da Universidade. Exemplo desta afirmação será apresentado a seguir:

Programa MEC → 2032 - educação superior graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão.  
 Ação Orçamentária MEC → 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de ensino superior  
 Tipo de Programa → 1 - Gestão e Manutenção  
 Programa UFT → 001 – Programa de gestão e manutenção da Universidade Federal do Tocantins  
 Ação Interna UFT → 012 - Apoio aos Câmpus  
 Localizador do Gasto UFT → 001 - Câmpus de Araguaína  
 Categoria Econômica → 3 - Despesas de Custeio



**2032.20RK.1.001.0121.3**

Funcional programática UFT

Quando foi feito o desenho da estrutura programática da UFT no presente estudo, foi observado o nível hierárquico do planejamento governamental. O resultado da estrutura apresenta na ordem, o Programa de Trabalho do PPA, a Ação incluída no Programa de Trabalho e somente após a apresentação destes dois campos que entramos no plano da universidade com a apresentação das informações extraídas dos instrumentos internos de planejamento.

### **Proposição do Programa de Trabalho Resumido Interno – PTRESI**

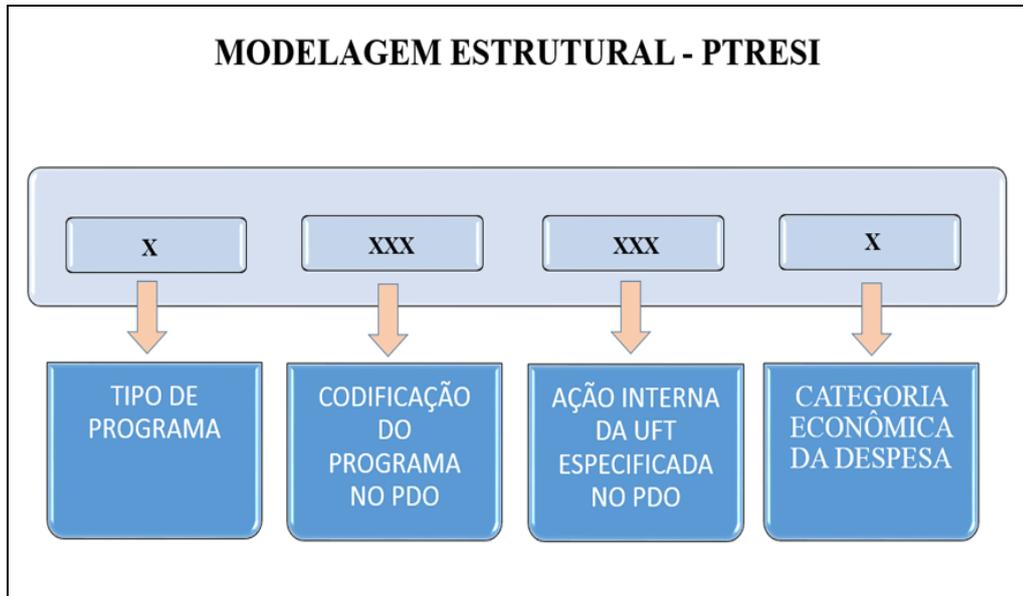
O programa de trabalho resumido interno PTRESI será o instrumento que servirá de elo de integração entre o planejamento, a programação e a execução orçamentária. Sua existência é justificada por ser a forma de orientação dos processos de tomada de decisão e possibilitará ao gestor visibilidade das atividades desenvolvidas na unidade pela qual é responsável.

O PTRESI é a redução da estrutura programática interna da UFT que será composta do tipo de programa definido no Planejamento Orçamentário da instituição - POF se finalístico ou de manutenção e gestão das ações da UFT, da nomenclatura do Programa UFT definido no PDO, da ação orçamentária interna que também está impressa no PDO e pela categoria econômica da despesa se custeio ou se capital.

A utilização do PTRESI será efetuada pelas unidades micro setoriais ou unidades administrativas, pois estas, por não efetuar o planejamento orçamentário de suas ações nos programas e ações disponibilizados pelo MEC à UFT e sim fazem uso dos programas e ações internos estabelecidos no PDO da instituição.

Assim, a estrutura será composta por oito dígitos conforme exemplificado na Figura 28.

Figura 28 - Composição do plano de trabalho resumido interno



Fonte: Elaborado pelo autor

A título de exemplo iremos apresentar um plano de trabalho resumido interno:

Tipo de programa UFT → 1 - Gestão e Manutenção  
 Codificação do programa UFT → 001 – Programa de gestão e manutenção da Universidade Federal do Tocantins  
 Ação Interna UFT → 012 - Apoio aos Câmpus  
 Categoria econômica → 3 – despesas de Custeio

↓

PTRESI → **1001.0123**

Com o advento do PTRESI os gestores das unidades poderão efetuar o acompanhamento simplificado do planejamento local por meio do monitoramento da execução orçamentária de seus centros de custos e, assim, avaliando e revisando as políticas setoriais definidas na implementação de projetos e/ou atividades.

## **APÊNDICE B - PROPOSIÇÃO DE FUNCIONALIDADES DENTRO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES**

Entendemos que a ferramenta de integração entre o planejamento da Universidade e execução orçamentária será um Sistema de informações gerenciais o qual denominamos de Sistema de Integrado de Planejamento e Orçamento da UFT – SIPOUFT.

Esta ferramenta atribuirá a possibilidade de registro dos instrumentos elaborados (Estrutura Programática Interna, Plano de Trabalho Resumido Interno) e irá propiciar aos gestores um acompanhamento fidedigno do planejamento elaborado com seu efetivo cumprimento por meio da execução orçamentária.

### **Atributos do SIPOUFT**

A modelagem do SIPOUFT objetiva a construção de um sistema de informações que possa efetuar a integração entre o planejamento e orçamento concorrendo com a promoção da gestão otimizada dos recursos orçamentários executados pela Universidade Federal do Tocantins. A implantação desse sistema, além de fornecer informações gerenciais confiáveis, possibilitará a operacionalização do mesmo de forma descentralizada, assim, as unidades que compõem a estrutura organizacional da UFT podem efetuar o controle e avaliação da efetividade de seus planejamentos setoriais.

A relação custo/benefício da implantação do SIPOUFT é positiva, uma vez que o custo de engenharia de criação será baixo, pois sua arquitetura está proposta nesse estudo, o planejamento estratégico e o PDI já está pré-concebido pela análise situacional ante ao modelo atualmente utilizado pela UFT, a modelagem dos dados estratégicos, táticos e operacionais estarão presentes no bojo do presente trabalho através da modelagem dos módulos de planejamento e distribuição de recursos, execução orçamentária e acompanhamento gerencial que serão discutidos mais à frente. Assim, entendemos que as fases da engenharia da informação delineada por ROLT (2000) foram contempladas.

A ideia é que a hospedagem do sistema seja feita nos servidores da instituição desonerando a mesma de ampliar a estrutura de armazenamento lógico. O acesso ao sistema será efetuado de maneira remota podendo ser utilizado o ambiente da Intranet da UFT.

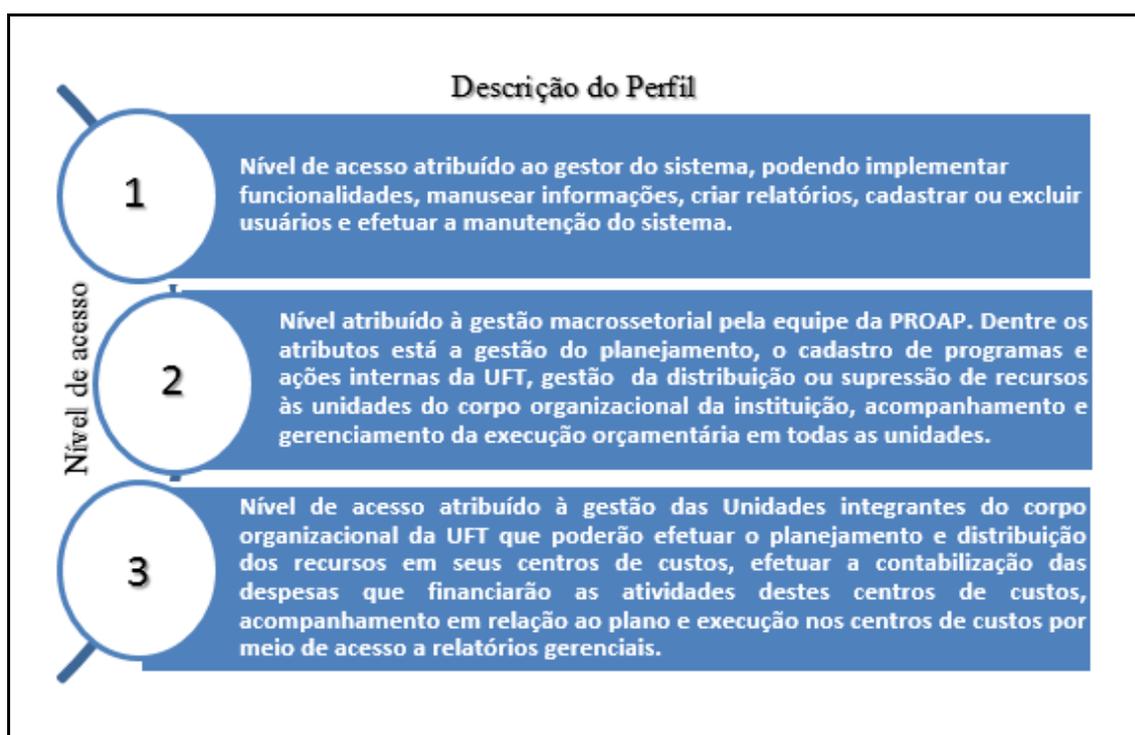
Ainda quanto a viabilidade de implantação, o SIPOUFT pode ser integrado como um subsistema do SIE, uma vez que este sistema já possui os módulos de administração orçamentária sendo que a parte de planejamento que trabalha os dados da UFT com o Ministério

da Educação deve ser preservada e integrada ao módulo de planejamento e distribuição de recursos do SIPOUFT. Esta integração pode ser feita por meio da acoplagem do subsistema SIPOUFT dentro da estrutura do SIE, já que o sistema tem código aberto, ou pode ser feito em uma linguagem personificada da própria UFT com extração de dados por interface entre ambos.

A utilização do capital humano da UFT, técnicos administrativos da UFT, alunos dos cursos ligados à tecnologia da informação também podem vir a baratear o produto facultando à Universidade os direitos autorais para eventual recuperação de recursos utilizados na engenharia do sistema ou mesmo na expansão dos servidores de armazenamento dos dados produzidos.

Como todo sistema, o SIPOUFT será utilizado na forma de nível de acesso e descrição do perfil para o manuseio do sistema que estão apresentados na Figura 29.

Figura 29 - Descrição dos perfis de acesso ao sistema por nível de acesso.



Fonte: Elaborado pelo autor

### **Módulo planejamento e alocação de recursos orçamentários**

O objetivo da implantação do módulo de planejamento é efetuar a distribuição dos recursos orçamentários sobre duas vertentes, a macro setorial e a micro setorial. A primeira, é aquela que será administrada pela Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento que gerencia de

forma ampla o crédito orçamentário da UFT. A segunda vertente foi pensada sob a ótica das unidades que compõem o corpo organizacional da UFT.

Na ótica macro setorial ou da administração do planejamento orçamentário da UFT a inserção dos dados no sistema será balizada pelos instrumentos de planejamento utilizados na coleta de informações que deram origem ao PDO. Assim, o módulo planejamento e alocação de recursos orçamentários é a operacionalização lógica do resultado da utilização das ferramentas de planejamento.

A Figura 30 apresenta a modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação de recursos orçamentários às unidades que compõem a estrutura organizacional da UFT sob a ótica macro setorial da PROAP.

Figura 30 - Modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação de recursos orçamentários visão macro setorial

**SISPOUFT - MÓDULO PLANEJAMENTO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**  
**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ÀS UNIDADES QUE COMPÕEM A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFT**  
**VISÃO MACRO SETORIAL - PROAP**  
**(MODELAGEM ESTRUTURAL)**

INTEGRAÇÃO PLANO, ORÇAMENTO

**PTRES MEC:** 2032 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA e EXTENSÃO

**Ação:** 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior

**Tipo de Programa UFT:** 1 - Gestão e Manutenção

**Nomeclatura Programa UFT:** 001- Gestão e Manutenção

**Ação Interna:** 012 - Apoio aos Campus

**Unidade Creditada:** 001 - Campus de Araguaína

**Categoria Econômica da Despesa:** 3 - Despesas de Custeio

**Fonte de Recursos:** 112 - Rec. Dest. à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

**Estrutura Programática:** 2032.20RK.1.001.0121.3

**PTRES Interno:** 1005.0123

**Valor Disponibilizado:** R\$ 100.000,00 Distribuir Recurso

Fonte: Elaborado pelo autor

A modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação de recursos orçamentários segue uma estrutura hierárquica no nível de gestão. O primeiro campo é dedicado à escolha do programa de governo pelo qual se efetua a distribuição do recurso, a nível do Ministério da Educação, a seguir, a ação governamental inserida no programa anteriormente selecionado. O terceiro campo destina-se ao preenchimento do tipo de programa a ser direcionado dentro da instituição; o quarto se dedica a nomenclatura do programa criado na

instituição; o quinto campo explicita a ação orçamentária criada dentro do programa da UFT, o sexto localiza aonde foi contabilizado o crédito orçamentário, em qual unidade; o sétimo campo é o que indica a categoria econômica da despesa e, por fim o oitavo campo indica qual a fonte de recurso irá financiar o gasto.

O preenchimento de todos os campos origina a informação que irá gerar a estrutura programática e, por conseguinte, o programa de trabalho resumido interno cujos servirão para nortear a integração quando da execução da despesa.

A Figura 31 apresenta a modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação e recursos orçamentários sob a ótica das unidades que receberam o crédito do macro setorial de planejamento. Nesta funcionalidade será possível a unidade ratear seus créditos por centros de custos ou por atividade desempenhada.

Figura 31 - Modelagem estrutural do módulo de planejamento e alocação de recursos sob a ótica das unidades gestoras

**SISPOUFT - MÓDULO PLANEJAMENTO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**  
**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CENTROS DE CUSTO VINCULADOS À UNIDADE**  
**(MODELAGEM ESTRUTURAL)**

PTRESI: 1001.0123 - Programa de Gestão e manutenção da UFT

Natureza da Despesa: 339014 - Diárias

Centro de Custos: 012 - Escola de Medicina Veterinária e Zootecnia

Valor do crédito: R\$ 25.000,00

Saldo a Programar: R\$ 75.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor

Diferente do que foi pensado na modelagem sob a ótica macro setorial, não existem os campos que expressam, o programa de trabalho e a ação orçamentária do MEC, estão expressos apenas o programa de trabalho resumido interno que foi gerado do planejamento macro setorial acrescidos dos campos natureza da despesa a qual será ativada e do centro de custos da unidade que será direcionado o recurso.

A justificativa de não inclusão dos campos que estão presentes na visão macro se dá pela simplificação dos procedimentos no sentido de mobilizar e inserir as unidades internas no processo. Ainda se atribui a simplificação dos campos, pois as unidades só irão trabalhar com os dados de planejamento criados na UFT e não teria muita lógica repetir todos os campos uma vez que o próprio PTRESI sintetiza a funcional programática.

Por outro lado, a apresentação dos campos suprimidos na visão ótica das unidades organizacionais para a macro setorial é necessária para efetuar o acompanhamento do comportamento da execução orçamentária em confronto com os dados planejados pelas unidades.

### **Módulo execução orçamentária**

O módulo de execução orçamentária contém todos os registros inerentes a despesa orçamentária. Ele possui duas maneiras de alimentação definidas pelo nível de acesso no sistema. A administração central, detentora do nível 2, poderá tanto efetuar lançamento de despesas na unidade a qual está inserida, no caso da UFT a Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento, como nas demais unidades em casos que venham a impossibilitar o lançamento por elas. Por outro lado, as unidades integrantes do corpo organizacional da UFT, com o nível de acesso 3, somente poderá efetuar registros e contabilização de suas despesas, bem como visualizar os demais procedimentos inerentes ao próprio setor sendo restrito seu acesso aos demais.

A Figura 32 contém informações inerentes a modelagem estrutural do módulo de execução orçamentária.

Figura 32 - modelagem estrutural do módulo de execução orçamentária

**SIPOUFT - MÓDULO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
CENTROS DE CUSTOS VINCULADOS À UNIDADE  
(MODELAGEM ESTRUTURAL)**

PTRESI: 1001.0123- Programa de Gestão e manutenção da UFT

Centro de Custos: 012 - Escola de Medicina Veterinária e Zootecnia

Data do Lançamento: 20/08/2015

SMS: 510.286

Elemento de despesa: 339014 - Diárias

Descrição da Despesa: Despesas com diárias no exercício de 2015 a serem executadas nas atividades da EMVZ

Valor da Despesa: R\$ 2.000,00

Saldo disponível no PTRESI para o Centro de Custos: R\$ 23.000,00

Fonte: Elaboração do Autor

A estrutura de execução orçamentária irá possuir sete campos que servirão de instrumento de registro do consumo de recursos alocados no PTRESI e na alimentação para formatação de relatórios gerenciais. Os campos são:

**PTRESI:** Servirá para preenchimento de qual Programa de Trabalho Interno irá financiar a despesa da unidade.

**Centro de Custos:** Irá identificar aonde está sendo efetuado o gasto dentro da unidade.

**Data de lançamento:** indicará quando foi efetuada a despesa

**Elemento de despesa:** Indicará em que foi aplicado o recurso em acordo com o plano de contas da União.

**Descrição da Despesa:** Espaço onde será descrito o tipo de evento ou atividade que está sendo desenvolvida.

**Valor da despesa:** Quantitativo financeiro necessário para que a despesa ocorra, valor do financiamento.

## Módulo acompanhamento gerencial - Relatórios

Com a literatura estudada pode-se dizer que o Sistema de Integração entre Planejamento e Orçamento da UFT se enquadra como um sistema ERP (*Enterprise Resource Planning*) pois este irá possuir um pacote de softwares ou ferramentas de sistema desenvolvidos com a finalidade atender as necessidades da gestão da universidade através de processos de negócio, esses processos tendem a serem dinâmicos durante o processo de formatação do sistema de modo a permissividade de adequação às necessidades da instituição.

O gerenciamento de informações é importante tendo em vista que permite gerir os recursos de forma eficiente. A alimentação de dados numa plataforma lógica que suporta armazenamento e tratamento da informação é de suma importância para que se tenha o controle, o acompanhamento e visibilidade à gestão na tomada de decisões e até mesmo na correta aplicação dos recursos.

Assim, o módulo de acompanhamento gerencial será aquele que fornecerá informações gerenciais acerca do processo de planejamento e execução do orçamento da universidade. As funcionalidades pensadas fornecerão as características descritas no Quadro 19.

Quadro 19- Funcionalidades Gerenciais do SIPOUFT

<b>FUNCIONALIDADE</b>	<b>GERÊNCIA</b>
Relatórios pela execução programática de todas as unidades.	Macro setorial
Relatório por unidade gestora.	Macro setorial
Relatório de execução dentro da unidade (PTRESI, ND, C/C, SMS)	Micro setorial
Relatórios pela execução por PTRESI	Misto (Macro e Micro Setorial)
Relatório por natureza de despesa	Misto (Macro e Micro Setorial)
Relatório simplificado por solicitação de mercadorias e serviços.	Misto (Macro e Micro Setorial)

Fonte: Elaboração do Autor

A formulação dos relatórios de consultas está arquitetada em acordo com a padronização do sistema, ou seja, por perfil de acesso sendo concebido sob a ótica macro setorial e micro setorial. A Figura 33 apresenta o relatório que será visualizado pela setorial de planejamento da UFT.

Figura 33 - Modelagem estrutural do módulo de acompanhamento Gerencial ótica Macro setorial

**SISPOUFT - MÓDULO ACOMPANHAMENTO GERENCIAL**  
**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**  
**(MODELAGEM ESTRUTURAL)**

**PTRESI:** 9999.9999 - Todos

**Fonte de Recursos:** 999 - Todas as Fontes

**Unidade Executora Interna:** 999 - Todas

**Natureza de despesa:** 999999 - Todas as Naturezas de Despesa

**Critérios de data:** Acumulado até o Mês

**Mês:** Agosto

Fonte: Elaboração do Autor

Os campos pensados contêm critérios de filtragem para formulação da consulta possuindo o campo para escolha do PTRESI em que ocorreu a despesa, podendo ser escolhido especificamente ou geral que conterà a consolidação de todos os planos cadastrados. Da mesma forma, o campo fonte de recursos pode conter uma fonte específica ou o conjunto de todas as fontes que compõe o PTRESI. O preenchimento do campo da unidade executora interna, faculta ao usuário selecionar uma unidade em específico ou generalizar por todas as que compõem a estrutura organizacional da UFT.

No campo natureza de despesa, a filtragem pode ser efetuada por um grupo específico ou ainda selecionando todas as naturezas de despesas contidas no plano de contas da união. Os dois últimos campos estão reservados para preenchimento de data sendo possível selecionar um mês específico ou consultar acumulado até o mês. A Figura 34 apresenta uma consulta construída.

Figura 34 - Modelagem estrutural, Relatório gerencial de acompanhamento da execução orçamentária ótica macro setorial

SISPOUFT – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA UFT			
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA			
FILTROS: PTRESI, UNIDADE EXECUTORA, FONTE, ND			
Usuário: Jaasiel Lima Em 29/08/2015 às 15:00			
PRESI/FT/ UEI /ND	CRÉDITO CONCEDIDO	VALORES COMPROMETIDOS	SALDO NA FUNCIONAL
<b>1001.0123 – Apoio a Gestão e Manutenção dos câmpus da UFT</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>140.000,00</b>	<b>860.000,00</b>
0112000000 – Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino			
001 - Campus Universitário de Araguaína	<b>100.000,00</b>	<b>41.300,00</b>	<b>58.700,00</b>
339014 – Diárias		25.000,00	
339033 – Passagens e despesas com locomoção		10.000,00	
339036 – Serviços de Terceiros pessoa física		3.500	
339039 – Serviços de Terceiros pessoa jurídica		2.800	
002 – Campus de Arraias	<b>40.000,00</b>	<b>24.000,00</b>	<b>16.000,00</b>
339014 – Diárias		8.000,00	
339033 – Passagens e despesas com locomoção		10.000,00	
339036 – Serviços de Terceiros pessoa física		5.000,00	
339047 – Obrigações tributárias e contributivas		1.000,00	
<b>2003.0313 – Apoio ao planejamento organizacional</b>	<b>500.000,00</b>	<b>200.000,00</b>	<b>300.000,00</b>
0250000000 – Recursos Próprios não financeiros			
010 – Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento - PROAP	<b>500.000,00</b>	<b>200.000,00</b>	<b>300.000,00</b>
339014 – Diárias		60.000,00	
339033 – Passagens e despesas com locomoção		100.000,00	
339039 – Serviços de Terceiros pessoa física		40.000,00	
<b>2004.0313 – Apoio a valorização dos servidores da UFT</b>	<b>600.000,00</b>	<b>330.000,00</b>	<b>270.000,00</b>
0112000000 – Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino	600.000,00	330.000,00	270.000,00
015 – Pró-reitoria de Desenvolvimento humano	<b>600.000,00</b>	<b>330.000,00</b>	<b>270.000,00</b>
339014 – Diárias		100.000,00	
339033 – Passagens e despesas com locomoção		150.000,00	
339039 – Serviços de Terceiros pessoa física		80.000,00	
0250000000 – Recursos Próprios não financeiros	50.000,00	30.000,00	20.000,00
015 – Pró-reitoria de Desenvolvimento humano	50.000,00	30.000,00	20.000,00
339014 – Diárias		20.000,00	
339033 – Passagens e despesas com locomoção		10.000,00	

A Figura 35 apresenta a modelagem estrutural sob a ótica da unidade executora. Sua arquitetura foi pensada de maneira a atender as necessidades do gestor setorial dessas unidades.

Figura 35 - Modelagem estrutural do módulo acompanhamento gerencial sob a ótica das unidades internas

**SISPOUFT - MÓDULO ACOMPANHAMENTO GERENCIAL**  
**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**  
**(MODELAGEM ESTRUTURAL)**

PTRESI:

Fonte de Recursos:

Unidade Interna:

Natureza de despesa:

Critérios de data:

Mês:

Fonte: Elaboração do Autor

Os critérios de formulação de consultas são praticamente os mesmos dos que serão estabelecidos para a visão macro setorial, a diferença se concentra no campo unidade interna, pelos quais o gestor da unidade poderá selecionar um centro de custos específicos dentro de sua estrutura ou escolher todos os que estão nessa estrutura.

A Figura 36 apresenta uma consulta construída que retorna informações para a Unidade Gestora contendo a estrutura programática reduzida – PTRESI, a fonte de recursos que financiou a despesa, o centro de custos dentro da UG e a natureza da despesa.

Figura 36 - Modelagem estrutural, Relatório gerencial de acompanhamento da execução orçamentária ótica Unidade Gestora

SISPOUFT – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA UFT ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ARAGUAÍNA FILTROS: PTRESI, fonte de recursos, unidade interna, ND			
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS 			
Usuário: Jaasiel Lima Em 29/08/2015 às 15:00			
PRESI/FR/UI/ND	PLANO DE EXECUÇÃO	VALORES COMPROMETIDOS	SALDO NA FUNCIONAL
<b>1001.0123 – Apoio a Gestão e Manutenção dos câmpus da UFT</b>	<b>1.000.000</b>	<b>140.000,00</b>	<b>860.000,00</b>
0112000000 – Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino			
011 - Administração do campus - SIMBA	500.000,00	252.000,00	248.000,00
339014 – Diárias	40.000,00	20.000,00	20.000,00
339033 – Passagens e despesas com locomoção	100.000,00	50.000,00	50.000,00
339036 – Serviços de Terceiros pessoa física	50.000,00	20.000,00	30.000,00
339039 – Serviços de Terceiros pessoa jurídica	300.000,00	158.000,00	142.000,00
339047 – Obrigações tributárias e contributivas	10.000,00	4.000,00	6.000,00
012 - Escola de Medicina Veterinária e Zootecnia - EMVZ	106.000,00	61.400,00	44.600,00
339014 – Diárias	20.000,00	8.000,00	12.000,00
339030 – Material de Consumo	40.000,00	31.000,00	9.000,00
339033 – Passagens e despesas com locomoção	30.000,00	15.000,00	15.000,00
339036 – Serviços de Terceiros pessoa física	5.000,00	2.000,00	3.000,00
339039 – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	10.000,00	5.000,00	5.000,00
339047 – Obrigações tributárias e contributivas	1.000,00	400,00	600,00
013 - Semanas acadêmicas	40.000,00	19.500,00	20.500,00
339014 – Diárias	12.000,00	7.000,00	5.000,00
339030 – Material de Consumo	8.000,00	3.500,00	4.500,00
339039 – Serviços de Terceiros pessoa física	20.000,00	9.000,00	11.000,00
<b>2002.3114 – Implantação do Hospital de Doenças Tropicais da UFT</b>	<b>10.000.000,00</b>	<b>8.500.000,00</b>	<b>1.500.000,00</b>
0100000000 - Recursos Ordinários			
013 - Hospital de doenças Tropicais - HDT	10.000.000,00	8.500.000,00	1.500.000,00
449051 – Obras e instalações	7.000.000,00	7.000.000,00	-
449052 – Equipamentos e material permanente	3.000.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00

Uma outra funcionalidade arquitetada para o módulo de acompanhamento gerencial da despesa é a formulação de uma consulta que possa retornar dados da solicitação de compra da mercadoria ou do serviço pelo órgão setorial, quando da execução dos recursos a ele destinado, ou pela unidade gestora.

Essa parte permite ao solicitante verificar a descrição do que se foi adquirido e ainda a localização de onde está sendo empregado o recurso. A consulta pode ser feita através de listas de SMS cadastrada ou por um número específico conforme Figura 37.

Figura 37 - Modelagem estrutural do acompanhamento da execução orçamentária por SMS

**SISPOUFT - MÓDULO ACOMPANHAMENTO GERENCIAL**  
**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**  
**(MODELAGEM ESTRUTURAL)**

SMS:  *Digite o número da SMS ou 999 para todas*

Unidade Interna:

Critérios de data:

Mês:

Fonte: Elaboração do Autor

O exemplo exposto na Figura 37 retorna à consulta de uma SMS em específico. Com os dados obtidos será possível verificar a data da solicitação, a natureza de despesa a qual foi gerada a solicitação, a descrição do que está sendo adquirido e o valor da despesa. Quando o usuário acessar o relatório, automaticamente estará no corpo deste, o PTRESI e o centro de custos que está vinculado à unidade administrativa. A Figura 38, expressa o relatório gerado pela consulta criada na Figura 37.

Figura 38 - Modelagem estrutural módulo relatórios gerenciais por SMS

SISPOUFT – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA UFT ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE ARAGUAÍNA FILTRO: SMS			
PTRESI: 1001.0123- Programa de Gestão e manutenção da UFT CENTRO DE CUSTOS: 012 - Escola de Medicina Veterinária e Zootecnia			<b>SMS: 510.286</b>
DATA DA SMS	NATUREZA DE DESPESA	DESCRIÇÃO	VALOR
20/08/2015	339014 – Diárias pessoal civil	Despesas com diárias no exercício de 2015 a serem executadas nas atividades da EMVZ	10.000,00
<p><small>SISPOUFT v 1.0</small> <span style="margin-left: 200px;"><small>Pág. 1 de 1</small></span> <span style="float: right;"><small>Desenvolvido por: Jaasiel Lima</small></span></p>			

Fonte: Elaboração do Autor

Um outro critério de consulta seria a generalizada que retornaria os dados de todas as SMS's inseridas até o mês da execução da despesa ou mesmo no próprio mês. A Figura 39 exemplifica o tipo de consulta generalizada.

Figura 39 - Modelagem estrutural do acompanhamento da execução orçamentária generalizada por SMS

SISPOUFT - MÓDULO ACOMPANHAMENTO GERENCIAL ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR SMS (MODELAGEM ESTRUTURAL)				
<b>Unidade:</b> Campus Universitário de Araguaína				
<b>Centro de Custos:</b> Escola de Medicina Veterinária e Zootecnia - EMVZ				
<i>Mensagem do Sistema: Clique no número da SMS para detalhar</i>				
Data	SMS	ND	Valor	
15/05/2015	<a href="#">510.279</a>	339030 - Material de Consumo	R\$	2.500,00
16/06/2015	<a href="#">510.280</a>	339033 - passagens e despesas com locomoção	R\$	3.800,00
17/07/2015	<a href="#">510.285</a>	339030 - Material de Consumo	R\$	680,00
20/08/2015	<a href="#">510.286</a>	339014 - Diárias civil	R\$	10.000,00
30/09/2015	<a href="#">510.600</a>	339039 - Serviços de Terceiros Pessoa jurídica	R\$	1.580,00

Fonte: Elaboração do Autor

No relatório generalizado a consulta retornará todas as solicitações. Assim, o usuário poderá acessar o conteúdo das mesmas com um clique para obter informações referente a aquisição do bem ou serviço.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DO MODELO

O foco principal desta seção foi de estabelecer uma modelagem estrutural para um sistema de informações que venha viabilizar a integração entre planejamento e orçamento e que possa permitir rodar a estrutura pensada tanto do Programa de Trabalho criado pela UFT que irá possibilitar um acompanhamento da execução do orçamento em confronto com o que foi planejado pela gestão da UFT e assim permitirá uma constante avaliação para revisão das metas estabelecidas ou criação/supressão de outras.

Outro aspecto que tem relevância na adoção do modelo proposto é a inserção das unidades administrativas da UFT, notadamente os câmpus, no processo de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária, fato este que foi diagnosticado não existir até então na universidade. Esse procedimento viabilizara o mapeamento dos custos das atividades desenvolvidas em todos os setores da universidade, dando maior transparência na execução dos projetos e atividades existente em cada unidade com as especificidades próprias a cada uma.

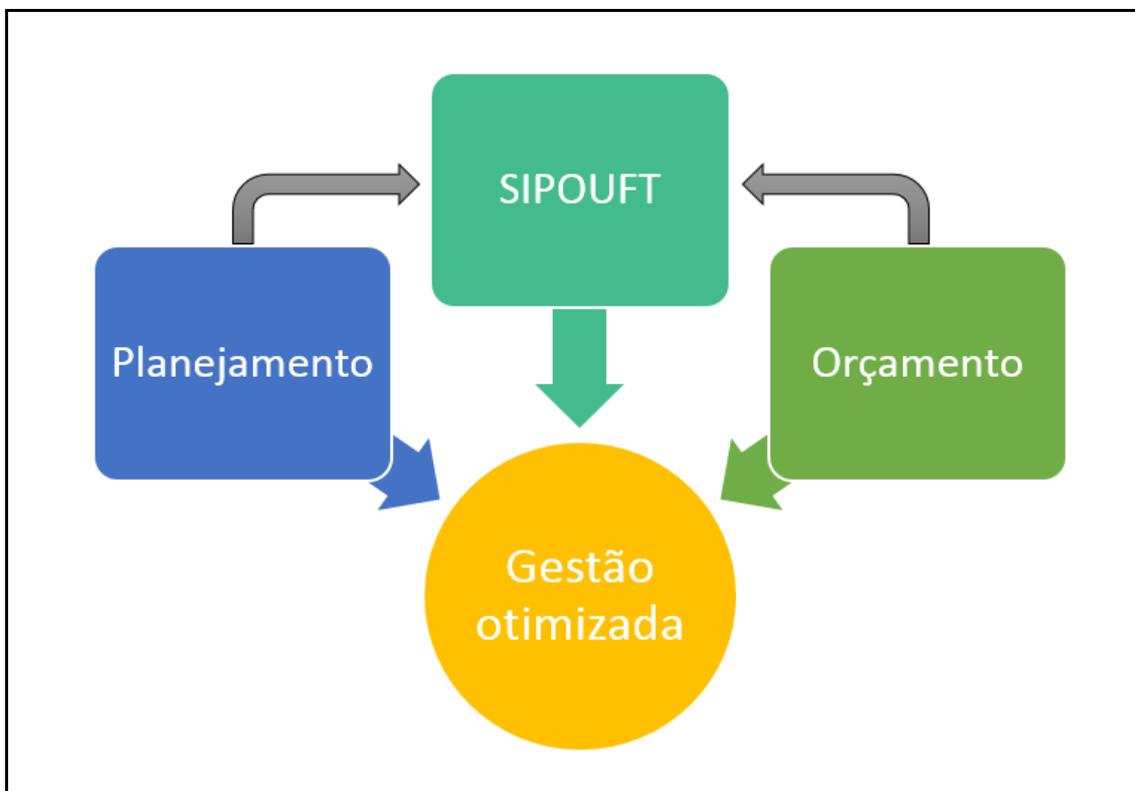
Os três módulos pensados, planejamento, execução orçamentária e acompanhamento gerencial concorrem para que seja efetuada a integração entre plano e orçamento dentro da UFT.

Em resumo, o módulo planejamento possibilitará a formatação do Quadro de detalhamento de despesas das unidades cujo será a materialização do plano instituído em cada uma delas. O módulo execução orçamentária permitirá ao gestor local aplicação dos créditos orçamentários destinados a unidade a qual está à frente podendo direcionar internamente os recursos em consonância com seu planejamento local e as diretrizes pactuadas na unidade. Por fim, o módulo acompanhamento gerencial permitirá ao gestor o gerenciamento e o confronto entre seu plano e sua execução possibilitando reestruturar suas metas, redirecionar os créditos orçamentários disponibilizados em ações estratégicas ao câmpus.

Assim, a idealização do SIPOUFT foi arquitetada para que este instrumento seja o elo de ligação, ou seja, a interseção entre o Planejamento e o Orçamento concorrendo

para uma gestão otimizada e eficiente na aplicação dos recursos. A Figura 40 apresenta graficamente o SIPOUFT como mecanismo integrante.

Figura 40 - Resultado da integração entre Plano e Orçamento na UFT

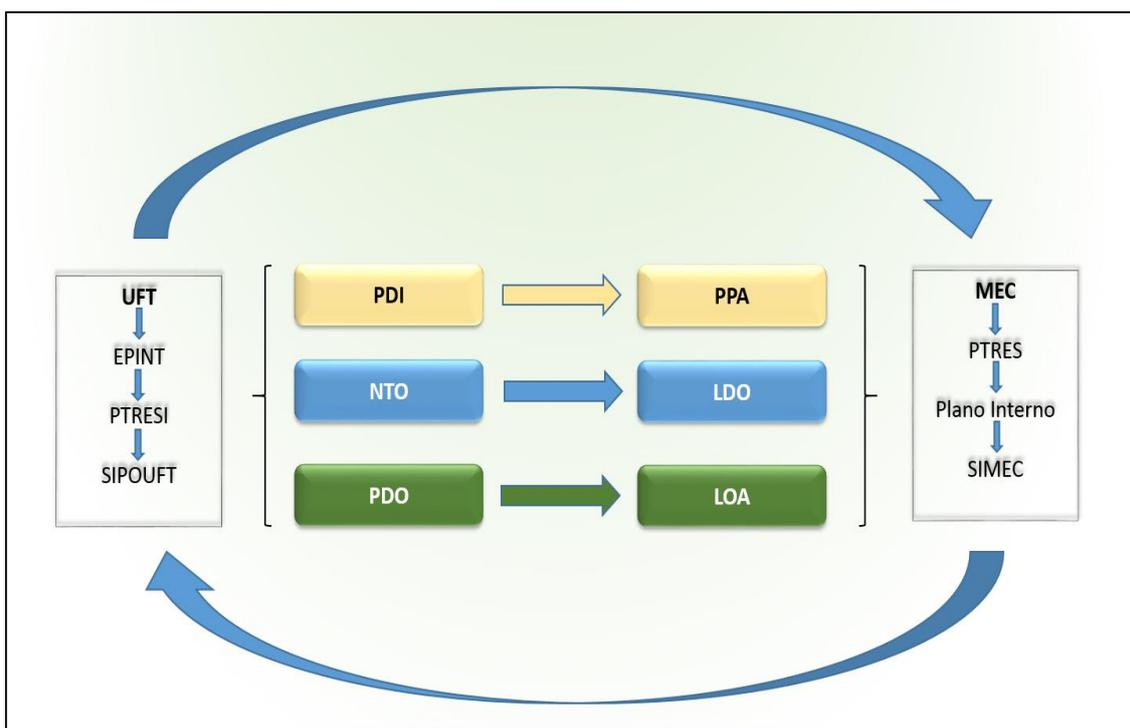


Fonte: Elaboração do autor

Outros módulos podem ser acrescentados dentro do SIPOUFT. Pode-se também verificar a viabilidade de interface entre o SIE e o SIPOUFT ou ainda a possibilidade de implantar o sistema como sendo um subsistema do SIE. Essas possibilidades deverão ser estudadas juntamente com a Diretoria de Tecnologia da Informação da Universidade.

Em apertada síntese, ao se fazer a correlação entre os instrumentos de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária da UFT com os que o Ministério da Educação faz uso, podemos desenhar um comparativo como apresentado na figura 41.

Figura 41 - Relação entre os instrumentos de planejamento UFT x MEC



Fonte: Elaborado pelo autor

O desenho referente as rotinas de planejamento na UFT e também no Ministério da Educação enquanto órgão setorial possibilita a análise de que, se os instrumentos de planejamento internos da UFT (PDI, NTO e PDO) tem relação proporcional com os instrumentos que o MEC faz uso para efetuar o planejamento ministerial (PPA, LDO e LOA), então o desenho da estruturação interna própria de mecanismos de planejamento, acompanhamento, execução e avaliação dentro da UFT também podem ter relação direta com os mecanismos que o MEC utiliza, ou seja, a EPINT da UFT está para o programa de trabalho no MEC, como o PTRESI está para o plano interno que o ministério utiliza para identificar a nível de sub ação orçamentaria aonde o gasto está sendo efetuado e por fim o SIPOUFT tem relação com o SIMEC enquanto ferramenta de registro do planejamento efetuado na instituição através de seus mecanismos que possibilita a avaliação e o acompanhamento das diretrizes estabelecidas.