



CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS EM RONDÔNIA - RELATÓRIO TÉCNICO

PRODUTO TÉCNICO

Relatório técnico apresentado pela mestranda Helma dos Santos Bonfim ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Cleberson Eller Loose, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

03

Público-alvo da proposta

05

Descrição da situação-problema

06

Objetivos da proposta de intervenção

09

Diagnóstico e análise

10

Proposta de intervenção

16

Referências

26

Responsáveis pela proposta de intervenção

27

RESUMO

Este relatório examina a temática de gestão pública buscando discutir a centralização e descentralização na execução orçamentária. O foco principal é a análise das práticas de gestão orçamentária e financeira da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), especialmente em suas unidades do interior, comparando-as com o Instituto Federal de Rondônia (IFRO).

A Administração Pública utiliza recursos e agentes para alcançar o bem comum, executando políticas públicas e programas governamentais (Di Pietro, 2010). Ao longo da história, a Administração Pública passou por várias transformações em busca de maior eficiência. Este processo reflete uma evolução contínua na busca por uma gestão pública integrada e eficiente, adaptada às mudanças sociais contemporâneas (Nunes; Caffé Filho, 2019). Esta pesquisa busca encontrar novas aprendizagens por meio da comparação da forma de execução das atividades financeiras das instituições pesquisadas.



PÚBLICO-ALVO

Essa pesquisa foi aplicada aos gestores das instituições, na Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e no Instituto Federal de Rondônia (IFRO), instituições federais de ensino atuantes em vários municípios do Estado de Rondônia possuindo como público-alvo os gestores das unidades de instituições de ensino federais.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A problemática envolvida na pesquisa foi analisar as diferenças e similaridades no processo de gestão orçamentária e financeira de duas instituições de ensino federais em Rondônia. Diante disso há a necessidade de conhecer a problemática envolvida e de se estudar as melhores formas de organização da execução orçamentária e por isso fazer um comparativo com a Universidade Federal de Rondônia e o Instituto Federal de Rondônia.

A pesquisa concentrou-se em explorar, descrever e compreender o problema, englobando as etapas de coleta de dados e em seguida a análise e interpretação para esclarecer o significado dos dados levantados. Utilizou como fonte primária questionário com questões estruturadas, utilizando escala de Likert em algumas questões, no qual se buscou conhecer o perfil das lideranças quanto a familiaridade com a execução orçamentária e financeira institucional bem como o suporte intangível de ativos para materializar as atividades ligadas ao orçamento, esmiuçou também os portais institucionais para conhecer como ocorre o fluxo para a execução orçamentária nas unidades e também em documentos de normativos e portais de transparência governamental.

Buscou-se para compreensão técnica das práticas estudadas algumas produções acadêmicas sobre o tema. O referencial teórico levantado aborda uma série de conceitos fundamentais para a compreensão da gestão pública e orçamentária, com foco específico na Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Para o desenvolvimento da pesquisa foi necessário entender os conceitos de centralização e descentralização e como está organizada as etapas para execução do orçamento nas instituições.

A discussão sobre centralização e descentralização na gestão pública tem sido uma questão recorrente desde a formação da República. Motta e Bresser-Pereira (1983) destacam que a principal questão é identificar quais decisões devem ser delegadas para aumentar a agilidade nas respostas às demandas e quais devem permanecer centralizadas devido ao seu impacto organizacional. Eles categorizam a descentralização em geográfica, funcional e decisória, cada uma com características distintas. A centralização, segundo eles, tem como vantagens a uniformidade de diretrizes e a facilidade de coordenação, enquanto a descentralização incentiva a iniciativa dos administradores e facilita o foco nos resultados.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Por outro lado, Zarantoneli e Paradela (2020) acrescentam que a centralização pode garantir maior segurança jurídica, devido à concentração de especialistas, enquanto a descentralização valoriza o poder local e promove a participação comunitária, alinhando-se melhor aos princípios democráticos. Rover e Mussoi (2011) ressaltam que a descentralização pode fortalecer o ativo social na gestão pública, ao ampliar a participação da comunidade na definição de políticas, reforçando o Estado Democrático de Direito. Assim, a escolha entre centralização e descentralização envolve uma análise cuidadosa das vantagens e desvantagens de cada modelo.

Quanto à execução orçamentária e financeira da despesa pública, se realiza em três etapas principais conforme a Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento (Crepaldi; Crepaldi, 2013). A despesa pública começa com a aprovação da LOA (Lei Orçamentária Anual), que define receitas e despesas para o ano, e segue com o planejamento e o processo licitatório necessário para a aquisição de bens e serviços.

O planejamento envolve a fixação da despesa e a programação orçamentária e financeira, conforme descrito por Giacomoni (2022), e inclui a verificação constante da arrecadação para evitar déficits. Segundo Gonçalves et al. (2019), despesa pública é o gasto realizado pelos entes públicos para manutenção e funcionamento dos serviços públicos. Giacomoni (2022) distingue entre despesas obrigatórias, que não podem ser suspensas, e discricionárias, que dependem de disponibilidade de recursos.

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP (2021) detalha a distribuição de recursos e a descentralização de créditos orçamentários. A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4.320/1964, complementadas pela Lei nº 8.666/1993 e a nova Lei nº 14.133/2021, regulam os processos licitatórios e a execução orçamentária. A execução da despesa inclui o empenho, que compromete o orçamento e garante a reserva de dotação (Lei nº 4.320/1964, art. 58), a liquidação, que confirma a entrega dos bens ou serviços (art. 63), e o pagamento, que é o despacho final de pagamento (art. 64), conforme descrito pelo MCASP (2021) e Giacomoni (2022).



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Para este estudo foi utilizado os métodos de estudo de caso e da análise comparativa, que de acordo com Marconi e Lakatos (2022) tem como objetivo a explicação de fenômenos, podendo utilizar dados concretos, deduzindo deles elementos constantes, abstratos e gerais para avaliar semelhanças e diferenças. No estudo descritivo pode ser usada, por exemplo, para verificar a analogia entre os elementos de uma estrutura, entre outros.

Por meio do método comparativo pode-se analisar a gestão pública concreta e as causas e déficits na administração bem como sugerir soluções para otimizar a gestão, por isso para Vidal (2013) este tipo de estudo é cada vez mais necessário por possibilitarem a aquisição de conhecimento e aprendizagem mútua de experiências, gerando aprendizagens que possibilitam aos gestores maior clareza na tomada de decisões. Desta forma a comparação entre as instituições teve o propósito de agregar conhecimento de como se realiza as tarefas de execução financeira e orçamentária nas duas instituições e entender como essa organização é interpretada pelos gestores, analisando qual o formato que permitia maior satisfação.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

O objetivo geral deste estudo Analisar como se dá a forma de organização da execução orçamentária e financeira da Universidade Federal de Rondônia e do Instituto Federal de Rondônia.

➤ Objetivos Específicos

- a) identificar os conceitos de centralização/descentralização e analisar os pontos fortes e fracos, no contexto da execução orçamentária e financeira;
- b) descrever o conceito de processos administrativos;
- c) verificar o processo de execução orçamentária da UNIR e IFRO;
- d) comparar a forma de execução orçamentária da UNIR com a do IFRO.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A análise desta pesquisa concentrou-se nos dados documentais obtidos nas páginas institucionais por meio de documentos como instruções normativas, planos estratégicos e etc., questionário aplicado aos gestores e legislação vigente. A partir das informações coletadas por meio da pesquisa documental e pelo questionário aplicado nas instituições foi possível levantar informações sobre o planejamento institucional, o perfil dos gestores e as práticas administrativas utilizadas para a gestão de execução orçamentária e financeira.

Os gestores respondentes do questionário da pesquisa na UNIR, possuem o perfil apresentado no Quadro 2:



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Quadro 2: Perfil dos respondentes.

PERFIL	UNIR	IFRO
Cargo	• Pró-reitor - 16,7% • Diretor - 83,3% • Coordenador - 0%	• Pró-reitor - 15,4% • Diretor - 61,5% • Coordenador - 23,1%
Tempo de instituição	• Há menos de 5 anos - 0% • Entre 5 e 10 anos - 25% • Entre 10 e 15 anos - 33,3% • Entre 15 e 20 anos - 33,3% • Há mais de 20 anos - 8,3%	• Há menos de 5 anos - 6,7% • Entre 5 e 10 anos - 40% • Entre 10 e 15 anos - 46,7% • Entre 15 e 20 anos - 6,7% • Há mais de 20 anos - 0%
Escolaridade	• Fundamental - 0% • Médio - 0% • Graduação - 0% • Especialização - 8,3% • Mestrado - 16,7% • Doutorado - 66,7% • Pós-doutorado - 8,3%	• Fundamental - 0% • Médio - 0% • Graduação - 6,7% • Especialização - 13,3% • Mestrado - 66,7% • Doutorado - 13,3% • Pós-doutorado - 0%
Idade	• Entre 18 e 29 anos - 0% • Entre 30 e 45 anos - 58,3% • Entre 46 e 60 anos - 41,7% • Entre 61 e 75 anos - 0% • Mais de 76 anos - 0%	• Entre 18 e 29 anos - 0% • Entre 30 e 45 anos - 66,7% • Entre 46 e 60 anos - 20% • Entre 61 e 75 anos - 13,3% • Mais de 76 anos - 0%

Fonte: elaborada pela autora com dados da pesquisa.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Nota-se no quadro 2 que os respondentes de ambas instituições trabalham como Pró-reitores ou diretores, possuem mais de 5 anos de trabalho na instituição, e é formado em sua maioria por mestres e doutores. Observa-se a partir dos dados levantados que são servidores com experiência institucional e ampla formação acadêmica.

A partir dos documentos institucionais e respostas dos gestores que demonstravam o fluxo dos processos e das percepções apresentadas nos questionários buscou-se comparar a forma de organização de cada instituição, avaliando a percepção dos gestores como possibilidade de compreender se esta organização está adequada para o desenvolvimento das atividades necessárias à execução financeira.

Como resultado da análise comparativa entre as instituições constatou-se que embora compartilhem semelhanças, como a atuação no mesmo espaço geográfico e a estrutura administrativa semelhante, diferem significativamente em seus modelos de gestão orçamentária.

A UNIR adota uma gestão mais centralizada, onde a execução orçamentária e financeira é controlada pela administração superior, enquanto o IFRO implementa uma gestão descentralizada, permitindo que os campi tenham autonomia para executar atividades orçamentárias e financeiras. A tabela 1 demonstra as respostas obtidas dos gestores ao serem questionados sobre o formato centralizado ou descentralizado das atividades de execução orçamentária e financeira na sua respectiva instituição.

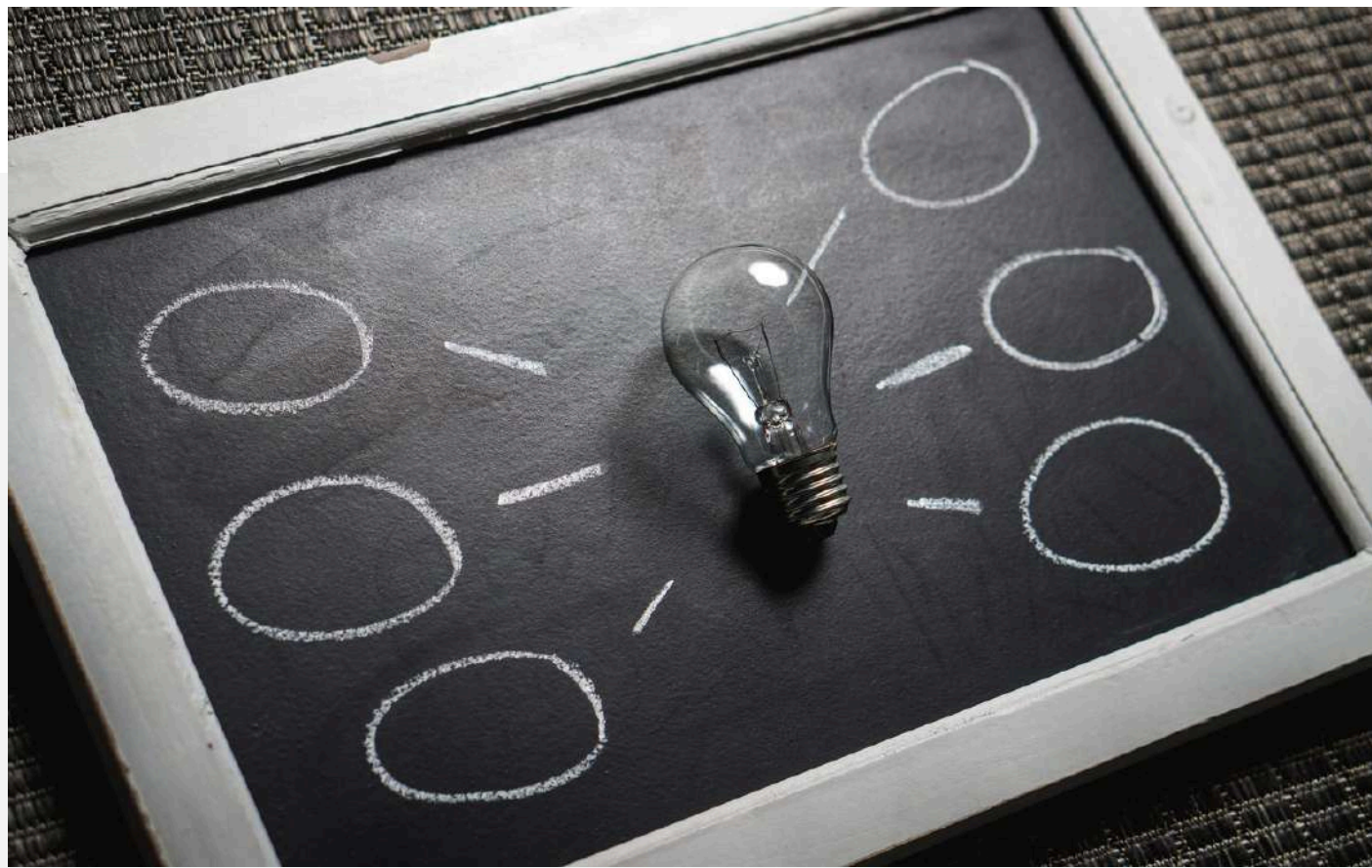


DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Tabela 1: Perspectiva dos gestores da UNIR e IFRO quanto a descentralização ou centralização da execução orçamentária.

Considera que a forma de execução orçamentária é centralizada ou descentralizada?	Frequência/UNIR	Frequência/IFRO
Centralizada	11 (91,7%)	1 (6,7%)
Descentralizada	0 (0%)	13 (86,7%)
Nem Centralizada nem Descentralizada	1 (8,3%)	1 (6,7%)
Total	12 (100%)	15 (100%)

Fonte: Dados da Pesquisa 2024.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

As pesquisas mostram que a maioria dos gestores da UNIR percebe a gestão como centralizada e expressam insatisfação com o fluxo de atividades orçamentárias. Em contraste, os gestores do IFRO, que vivenciam uma gestão descentralizada, demonstram maior satisfação e consideram que o formato de execução orçamentária atende melhor às necessidades de trabalho. A tabela 2 demonstra as respostas obtidas dos gestores ao serem questionados sobre a satisfação com o fluxo processual adotado em suas respectivas instituições.

Tabela 2: Perspectiva dos gestores da UNIR e IFRO quanto a satisfação com o fluxo processual das atividades de execução orçamentária.

Considera que a forma atual de fluxo de atividades orçamentárias atende as necessidades de todos os setores?	Frequência/UNIR	Frequência/IFRO
Discordo Totalmente	4 (33,3%)	0 (0%)
Discordo Parcialmente	5 (41,7%)	2 (13,3%)
Nem Concordo nem Discordo	1 (8,3%)	4 (26,7%)
Concordo	2 (16,7%)	7 (46,7%)
Concordo Totalmente	0 (0%)	2 (13,3%)
Total	12 (100%)	15 (100%)

Fonte: Dados da Pesquisa 2024.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Conforme levantamento teórico apresentado, o conceito de centralização e descentralização por si só não traz a contextualização necessária para uma tomada de decisão pelos gestores para qual modelo optar, pois ambas possuem vantagens e desvantagens substanciais a serem consideradas, sendo necessário observar a fato concreto para cada caso.

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (1983) a descentralização envolve a distribuição de poder e autoridade para níveis mais baixos na hierarquia organizacional. Este modelo permite que as unidades locais tomem decisões de forma mais autônoma, ajustando-se rapidamente às necessidades específicas e circunstâncias locais. As vantagens da descentralização incluem:

- a) Agilidade nas Decisões: Decisões mais rápidas e adaptadas às realidades locais, aumentando a capacidade de resposta da organização.
- b) Motivação e Inovação: Gestores locais mais motivados e engajados, com maior liberdade para inovar e implementar soluções criativas.
- c) Melhoria na Comunicação: Fluxo de informações mais eficiente entre os níveis organizacionais, facilitando a resolução de problemas e a implementação de mudanças.

Após análise, conforme o método proposto, a pesquisa demonstrou que os gestores da UNIR demonstram insatisfação com o modelo de execução orçamentária e financeira atual e que a descentralização tem potencial para aumentar a satisfação dos gestores e a eficiência dos processos institucionais, sendo a percepção destes fator a ser considerado em uma decisão de gestão.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Esse produto técnico tem como finalidade propor ações aos gestores da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) com o intuito de promover a melhoria nos processos administrativos de execução orçamentária e financeira institucional.

A proposta sugerida é implementar a descentralização da execução orçamentária e financeira na IFES. Para auxiliar neste processo foi elaborado um passo-a-passo para a Implementação da Descentralização da Execução Financeira e Orçamentária da UNIR para que sua efetivação seja realizada de forma gradual e democrática buscando os seguintes benefícios:

- a) Aumentar a eficiência dos processos orçamentários e financeiros;
- b) Melhorar a satisfação dos gestores;
- c) Promover maior autonomia e responsabilidade nas unidades administrativas.



ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO



FATORES A SEREM CONSIDERADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Para que a implementação ocorra de forma organizada e democrática deve-se fazer uma análise da capacidade de cada unidade, pois os campi e núcleos possuem realidade de recursos diversos entre si. Desta forma pode-se fazer a descentralização de forma facultativa, permitindo que as unidades que identifiquem que possuem capacidade para a realização da tarefa possam iniciar como projeto piloto para que não haja sobrecarga de trabalhos à Pró-reitoria de Planejamento e minimização dos riscos de falhas, sendo implementado em etapas descritas a seguir.



Diagnóstico Inicial

a) Avaliação das Necessidades:
Realizar um levantamento
detalhado das necessidades de
cada unidade administrativa.



b) Análise de Recursos: Verificar a quantidade e qualificação
dos servidores técnicos disponíveis para a execução
das atividades descentralizadas.

**c) Verificar quais unidades se sentem previamente
preparadas para implementar a descentralização.**

Planejamento da Descentralização

a) Definição de Metas:
Estabelecer metas claras e mensuráveis para a descentralização.

b) Plano Piloto: Implementar a descentralização em uma unidade selecionada para avaliar os resultados iniciais.

c) Expandir a descentralização conforme for
concluído o treinamento e avaliação da implementação da unidade piloto.

d) Revisão de Recursos Humanos: Realizar uma avaliação detalhada das necessidades de recursos humanos e implementar um plano para a adequação do número de servidores técnicos, se necessário.

Estruturação de Processos

a) Mapeamento de Processos: Identificar e documentar todos os processos financeiros e orçamentários atuais de modo a facilitar a transferência de informação às unidades descentralizadas.

b) Redefinição de Papeis: Clarificar as responsabilidades de cada unidade e dos gestores envolvidos na execução descentralizada por meio de alteração dos normativos internos.

Capacitação e Treinamento

a) Programas de Capacitação: Oferecer programas de capacitação para gestores e servidores técnicos, focando em práticas eficientes de gestão descentralizada.

b) Workshops e Seminários: Organizar workshops e seminários para compartilhar experiências e boas práticas.

Implementação Gradual

a) Fase Piloto: Iniciar a descentralização em unidades piloto, monitorando de perto o progresso e resolvendo problemas conforme surgem.

b) Expansão Gradual: Expandir gradualmente a descentralização para outras unidades com base nas lições aprendidas durante a fase piloto.

Monitoramento e Avaliação

a) Estabelecer um sistema contínuo de monitoramento e avaliação dos processos descentralizados para identificar áreas de melhoria e garantir a sustentabilidade das mudanças implementadas.



b) Indicadores de Desempenho: Definir indicadores de desempenho para medir a eficiência e a eficácia dos processos descentralizados.

c) Feedback Contínuo: Estabelecer canais de feedback contínuo com os gestores e servidores para ajustar e melhorar os processos.

Ajustes e Melhoria Contínua

a) Revisão Periódica: Realizar revisões periódicas dos processos descentralizados para identificar áreas de melhoria.

b) Aprimoramento Contínuo: Implementar melhorias contínuas com base nos resultados das avaliações e no feedback recebido.

REFERÊNCIAS

- CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público:Planejamento, Elaboração e Controle**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIACOMONI, James, 1943- **Orçamento público**. 18. ed., rev. e atual. - [2ª Reimp.] - São Paulo: Atlas, 2022.
- GONÇALVES, Guilherme Corrêa; SILVA, Jorge Vieira da; SILVA, Vanessa Foletto da; GIRALDI, Daniel Castro; OLIVEIRA, Luciane Rosa de; LAFFIN, Nathália Helena Fernandes. **Planejamento e Orçamento Público**. Porto Alegre: SAGAH, 2019.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria (1923). **Metodologia Científica**. Atualização João Bosco Medeiros. - 8. ed. - Barueri [SP] : Atlas, 2022.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução À Organização Burocrática**. 2 ed. São Paulo: FGV, 1983.
- MCASP. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 9.ed., Brasília, 2021.
- NUNES, Istefani De Sá; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. **Perspectivas e Desafios da Gestão Pública Contemporânea**. Revista Multidisciplinar e de Psicologia, v.13, nº 45, p. 715-733, 2019.
- OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil**. SciELO - Scientific Electronic Library Online, Rua Dr. Diogo de Faria, 1087 - 9º andar - Vila Clementino 04037-003 São Paulo/SP - Brasil. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>
- ROVER, Oscar José; MUSSOI, Eros Marion (2011). **A Reinvenção Da Relação Estado - Sociedade Através Da Gestão Pública Descentralizada: Uma Análise Da Descentralização Política Em Santa Catarina, Brasil**. *DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate*, 1(1), 63-78. <https://doi.org/10.24302/drd.v1i1.65>
- VIDAL, Josep Pont. **Metodologia Comparativa e Estudo de Caso**. Revista Papers do NAEA, v. 1, nº 1, ed. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11320>. Acesso em 24/08/2024.
- ZARANTONELI, Ricardo Cunha Grünewald; PARADELA, Víctor Cláudio. **A descentralização de poder nas universidades públicas brasileiras: uma comparação entre universidade multicampi e estados federativos democráticos**. *Desenvolve : Revista De Gestão do Unilasalle*, 2020, Vol.9 (2), p.79.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



Helma dos Santos Bonfim

Mestranda do Programa de Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Administradora na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Campus de Cacoal.
Contato: helma@unir.br



Cleberson Eller Loose

Doutor em Administração pela Universidad Nacional de Misiones - UNAM - Argentina.
Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Professor Titular do Programa de Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) e na Universidade Federal de Rondônia (UNIR) no campus de Cacoal.
Contato: clebersonloose@unir.br