

**INTEGRAÇÃO DO
PROCESSO DE
PLANEJAMENTO E
ORÇAMENTO POR MEIO DO
SISTEMA SIE**

**INTEGRATION
OF PLANNING AND BUDGET
PROCESS THROUGH THE SIE SYSTEM**

**INTEGRACIÓN DEL PROCESO DE
PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO A
TRAVÉS DEL SISTEMA SIE**

Eduardo Andrea Lemus Erasmo¹

Michelle Duarte²

Jaasiel Nascimento Lima³

RESUMO

Integrar planejamento e orçamento na gestão pública é uma necessidade, pois permite maior transparência à execução orçamentária com a apresentação de informações gerenciais aos tomadores de decisão da universidade. Na Universidade Federal do Tocantins – UFT, essa integração é uma forma de aprimorar a execução do orçamento destinado à UFT e ampliar o controle de seus dispêndios, com a finalidade de atender

¹ Graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria, mestrado em Agronomia (Produção Vegetal) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e doutorado em Agronomia (Produção Vegetal) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Atualmente é professor Adjunto IV da Fundação Universidade Federal do Tocantins, e bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq Nível 2. E-mail: erasmolemus@uft.edu.br.

² Doutoranda em Desenvolvimento Regional. Mestra em Mestrado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Graduação em Engenharia de Produção Agroindustrial pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (FECILCAM). E-mail: msduarte@uft.com.br.

³ Mestre em Gestão de Políticas Públicas, possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Tocantins (2008), graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins. E-mail: jasafone@gmail.com.

o que foi proposto no Plano de Desenvolvimento Institucional. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo apresentar a sistemática utilizada pela Universidade Federal do Tocantins – UFT para integração entre o planejamento institucional e o orçamento disponibilizado para financiamento das ações, sendo este uma ferramenta no processo de tomada de decisão e otimização da gestão. Essa integração foi realizada por meio do sistema SIE – Sistema de Informações para o Ensino, projeto que começou a ser desenvolvido pela Universidade de Santa Maria (UFSM), com apoio da Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC). A adoção do modelo melhorou o processo de planejamento já existente dentro da instituição, como também proporcionou a abertura de um novo paradigma na gestão orçamentária, com apontamento para uma gestão descentralizada.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento; orçamento; gestão; universidades.

ABSTRACT

Integrating planning and budgeting in public administration is a necessity, as it allows a greater transparency in the budgetary execution with the presentation of management information to decision makers in the University. At the Federal University of Tocantins (UFT), this integration is one way to improve implementation of the budget destined to UFT and increase control of the expenditures in order to meet what was proposed in the Institutional Development Plan. In this context, the present study presents the systematic used by Federal University of Tocantins to integrate the institutional planning and the budget available for financing actions, this being a tool in the decision-making and management optimization. This integration was accomplished using the Teaching Information System (SIE), a project that began to be developed by University of Santa Maria (UFSM), with support from Higher Education Secretary (SESu) of the Ministry of Education (MEC). The adoption of the model improved the existing planning process within the institution, but also provided the opening of a new paradigm in budget management, with appointment to a decentralized management.

KEYWORDS: planning; budget; management; universities.

RESUMEN

La integración de la planificación y el presupuesto en la gestión pública es una necesidad, ya que permite una mayor transparencia en la ejecución del presupuesto al presentar la información de gestión a los responsables de la toma de decisiones de la universidad. En la Universidad Federal de Tocantins - UFT, esta integración es una forma de mejorar la ejecución del presupuesto asignado a UFT y ampliar el control de sus gastos, a fin de cumplir con lo propuesto en el Plan de Desarrollo Institucional. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo presentar la sistemática utilizada por la Universidad Federal de Tocantins - UFT para la integración entre la planificación institucional y el presupuesto disponible para acciones financieras, que es una herramienta en el proceso de toma de decisiones y la optimización de la gestión. Esta integración se llevó a cabo a través del SIE - Sistema de información para el sistema educativo, un proyecto que comenzó a ser desarrollado por la Universidad de Santa María (UFSM), con el apoyo de la Secretaría de Educación Superior (SESu) del Ministerio de Educación (MEC). La adopción del modelo mejoró el proceso de planificación existente dentro de la institución, además de abrir un nuevo paradigma en la gestión del presupuesto, con un enfoque en la gestión descentralizada.

PALABRAS CLAVE: planificación; presupuesto gestión; universidades

Recebido em: 29.04.2019. Aceito em: 12.06.2019. Publicado em: 01.08.2019.

1 INTRODUÇÃO

Por meio do processo de planejamento, pretende-se projetar metas e objetivos de maneira a considerar as externalidades, sendo esse o principal meio para que se promova uma boa gestão dos recursos públicos. No setor público, o mecanismo que financia o planejamento governamental é o orçamento público.

Uma forma simples de se compreender o orçamento público passa pelo entendimento de este ser 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 as carências da sociedade.

A execução do orçamento deve ser efetuada como o espelho do planejamento efetuado pelos órgãos, de modo a possibilitar o acompanhamento pelos gestores e fornecer a qualquer tempo informações confiáveis e fidedignas à efetivação dos programas e ações planejadas, buscando, assim, o atingimento dos objetivos institucionais.

Integrar planejamento e orçamento na gestão pública é uma necessidade, mas é também um grande desafio, uma vez que cabe ao Estado propor políticas públicas, bem como financiá-las. Na Universidade Federal do Tocantins, essa integração é uma forma de planejar a execução do orçamento destinado à Instituição, efetuar o controle de seus dispêndios, com a finalidade de atender o que foi proposto no Plano de Desenvolvimento Institucional. Esse processo de integração entre plano e orçamento, enquanto ferramenta de gestão, permite maior transparência à execução orçamentária com a apresentação de informações gerenciais aos tomadores de decisão da universidade.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo apresentar a sistemática utilizada pela Universidade Federal do Tocantins – UFT para integração entre o planejamento institucional e o orçamento disponibilizado para financiamento das ações, que possa alinhar os objetivos estratégicos da Instituição com a distribuição e

execução orçamentária para que a universidade consiga efetuar de forma otimizada a promoção do ensino, da pesquisa e da extensão universitária.

1.1 Planejamento governamental

O ato de planejar se caracteriza por pensar antes de executar, mas esse pensamento deve ser efetuado de maneira sistêmica, norteada por um método, com a explanação de cada uma das possibilidades e verificar os pontos fortes, bem como suas fraquezas e, tendo esse diagnóstico, serem propostos 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. Na ideia desse autor, 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.

Com o advento da Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, 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.

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. Esse modelo instituído no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – 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.

1.2 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 o pagamento de dívidas fundadas 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, com o qual a sociedade terá de 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, os 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. Dessa forma,

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 (LIMA; CASTRO, 2003, p. 25).

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 Lima e Castro (2003, p. 30) afirmam 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.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa utilizou-se da metodologia qualitativa. O procedimento qualitativo é aquele que se caracteriza pela “[...] tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais [...]” (RICHARDSON, 1999, p.90).

Quanto aos meios, a pesquisa é um estudo de caso, bibliográfica e documental.

A pesquisa se concentrará no estudo específico da Universidade Federal do Tocantins, por meio do qual será possível investigar o fenômeno com maior profundidade, dentro do seu contexto e preservando as suas características significativas.

A pesquisa é documental porque são analisados documentos internos da instituição para oferecer meios para que explore e se entenda as especificidades da Instituição estudada.

Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória, pois foca o desejo de conhecer algo, busca conhecimento um pouco mais profundo por um assunto ainda não muito explorado (TRIVIÑOS, 1987).

Por serem os pesquisadores pertencentes ao quadro da Instituição, buscou-se a partir da pesquisa documental associadas a observação participante mapear nos instrumentos de Gestão da Universidade e, compreender sua dinâmica de funcionamento. O processo de observação participante caracteriza-se pela presença do pesquisador no espaço de pesquisa, modificando-o e sendo modificado pelo objeto, é caracterizada pelo dinamismo que envolve o investigador, que é simultaneamente instrumento na captação de dados e sujeito na sua interpretação. É um processo construído pelo pesquisador e pelos sujeitos da pesquisa (ANGROSINO, 2009)

3 ESTUDO DE CASO

3.1 A Universidade Federal do Tocantins

A Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), instituída pela Lei n. 10.032, de 23 de outubro de 2000, vinculada ao Ministério da Educação, é uma

entidade pública destinada à promoção do ensino, pesquisa e extensão. 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. Esses Câmpus Universitários se incubem da execução do ensino, da pesquisa e da extensão universitária nos municípios nos 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 possuem uma organização acadêmica responsável pela operacionalização didático-científica, além de administrar a distribuição de pessoal, eles estão dispostos em sete polos estratégicos no Estado do Tocantins nos municípios de: Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Palmas, Porto Nacional e Tocantinópolis.

3.2 Instrumentos de integração planejamento e orçamento

A Universidade, por meio do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), atribuiu metas e ações a serem executadas, culminando na necessidade de se construir mecanismos que garantam o financiamento das ações a fim de atingir os objetivos estratégicos da Instituição. Desta feita, foram instituídos instrumentos e codificações para que a sistemática agregue informações de diversas naturezas. Esses instrumentos são: a nota técnica orçamentária (NTO), o Plano Anual de Trabalho (PAT) e o Plano de Distribuição Orçamentária (PDO) e devem ser alinhados de forma a cumprir as proposições do PDI.

Segundo Andrade et al. (2006) 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. Utilizando esta conceituação apresentamos os instrumentos correspondentes utilizados na instituição estudada:

Instrumento de Planejamento Governo Federal	Função	Instrumento de Planejamento correspondente na UFT
PPA	É o plano que expressa o planejamento de médio prazo. Evidencia os programas de trabalho para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração O PPA permite à sociedade dimensionar suas pretensões diante ao estado de suas finanças	PDI
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. 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	NTO

	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).	PDO

Fonte: Elaboração dos autores a partir de conceitos de Andrade et al. (2006).

3.2.1 Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

O Plano de Desenvolvimento Institucional, estabelecido pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, 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 da instituição, 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.

Pode-se concluir que o PDI se equipara ao PPA de um órgão enquanto planejamento de médio prazo, guardadas as devidas proporções. Esse 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.

3.2.2 Norma Técnica Orçamentária

A Norma Técnica Orçamentária da UFT – NTO é um documento que dispõe normatizar a execução e o acompanhamento do orçamento da instituição. A NTO equivale a LDO da UFT em seu aspecto qualitativo, e 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.

3.2.3 O Plano Anual de Trabalho (PAT)

O Planejamento Anual de Trabalho (PAT) é um instrumento 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 que apresenta o detalhamento da execução das ações do PDI para o ano corrente e auxilia na distribuição dos recursos orçamentários da instituição.

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

Após preenchimento da Proposta de Lei Orçamentária Anual, são conhecidos os valores elencados nos programas e ações de que a UFT faz uso, os dados para confecção do Plano Anual de Trabalho da UFT.

3.2.4 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.

A matriz é um instrumento para distribuição dos recursos entre as Unidades Administrativas, por meio de um conjunto de parâmetros elaborados pela Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento, tendo como base os indicadores elaborados pelos membros do Fórum de Pró-reitores de Planejamento e administração – FORPLAD das instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

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 e são metodologias originadas do Tribunal de Contas da União.

3.2.5 Plano de Distribuição Orçamentária

O Plano de Distribuição Orçamentária foi criado com um intuito de ser forma de dar transparência à comunidade acadêmica da UFT e à 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 Despesas Correntes (Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes) e Despesas de Capital (obras e equipamentos). O Plano de Distribuição Orçamentária – PDO é um instrumento de Planejamento da Universidade Federal do Tocantins que se deriva do Plano Anual de Trabalho (PAT) dos

setores e da Matriz Interna de Distribuição de Recursos, que faz a distribuição dos recursos oriundos da PLOA.

Para garantir a execução do planejamento realizado, faz-se necessária a previsão orçamentária para a devida destinação dos recursos destinados à execução das ações, dessa forma, esse plano de distribuição orçamentária torna-se um processo de estimativa/previsão de recursos orçamentários necessários à realização a execução das ações.

A Distribuição de Recursos Orçamentários, com base nos recursos programados pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, está de acordo com os programas e ações descritos no PDI. No entanto, para melhor compreensão dos códigos utilizados na integração entre LOA, PDI e SIE (Sistema de Informações para o Ensino), eles são explicados a seguir.

3.2.6 Integração dos instrumentos de Planejamento

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, 2000, *online*).

O programa como unidade de gestão se torna importante para que seja estabelecida uma linguagem comum aos instrumentos de planejamento e orçamento. Por meio das codificações atribuídas a um programa, é possível se chegar a uma funcional programática. O programa de trabalho resumido interno PTRESI se constitui o instrumento 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 possibilitar ao gestor visibilidade das atividades desenvolvidas na unidade pela qual é responsável.

A utilização do PTRESI, pelas unidades micro setoriais ou unidades administrativas, ocorre para se efetuar o planejamento orçamentário de suas ações estabelecidas no PDI da instituição.

A estrutura programática atende a unidade responsável pela Gestão do Orçamento da Universidade, em virtude do modelo centralizado de acompanhamento e execução orçamentária atualmente adotado pela instituição. A estrutura apresenta, além dos programas e ações que o MEC coloca à disposição da UFT, os programas e ações internas da instituição. 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.

A estrutura proposta apresenta oito campos, totalizando de dezesseis a dezenove dígitos, em que 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.

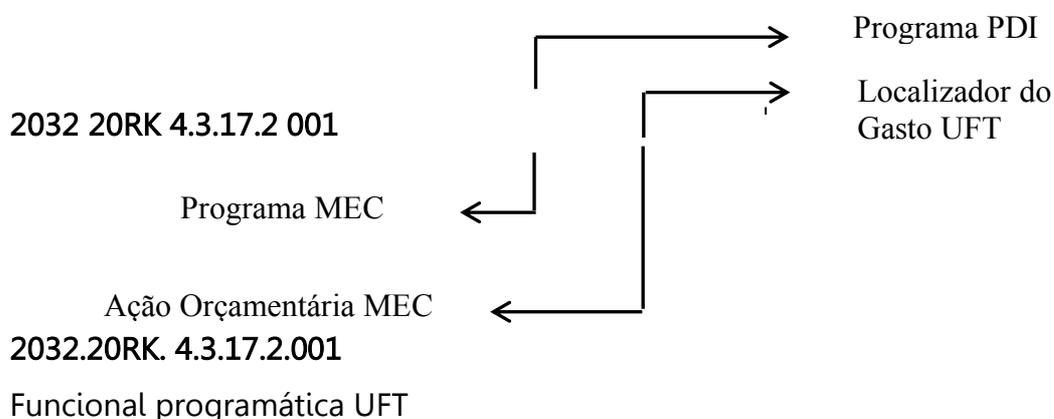
Ação Orçamentária MEC – Expressa a origem do crédito contido na ação orçamentária que irá financiar a despesa gerada pela UFT. Assim como o PTRES, sua identificação é necessária para o gerenciamento macro setorial da integração entre o plano e orçamento na universidade.

Programa PDI – Código composto por quadro a sete dígitos que resulta na nomenclatura do programa de trabalho interno da UFT criado em virtude da codificação da ação no PDI 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 é mapear o direcionamento do crédito orçamentário.

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 dessa afirmação será apresentado a seguir.

Figura 1 – Detalhamento da Funcional Programática



Fonte: elaborado pelos autores.

Com o advento da funcional programática, 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, avaliar e revisar as políticas setoriais definidas na implementação de projetos e/ou atividades.

O programa de trabalho resumido interno PTRESI é a redução da estrutura programática interna da UFT, que é composta do tipo de programa definido no Planejamento Orçamentário da instituição – PDO pela nomenclatura do Programa PDI definido no PDO, ex.: 4.3.17.2 – Programa de Apoio a Gestão Superior.

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

A ferramenta de integração entre o planejamento da Universidade e execução orçamentária é realizada por meio um Sistema de informações gerenciais SIE – módulo orçamentário.

Essa ferramenta possibilita o registro da execução do gasto e proporciona aos gestores um acompanhamento fidedigno do planejamento elaborado com seu efetivo cumprimento por meio da execução orçamentária.

3.2.7 A estruturação aplicada ao Módulo de Administração orçamentária e Financeira do SIE

O Sistema de Informações para o Ensino (SIE) é um projeto que começou a ser desenvolvido pela Universidade de Santa Maria (UFSM), com apoio da Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC), a partir de 2000. 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 em um 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.

Por meio de um sistema de workflow, é possível, por meio 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 – em uma tarefa segura, rápida e confiável.

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 de 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.

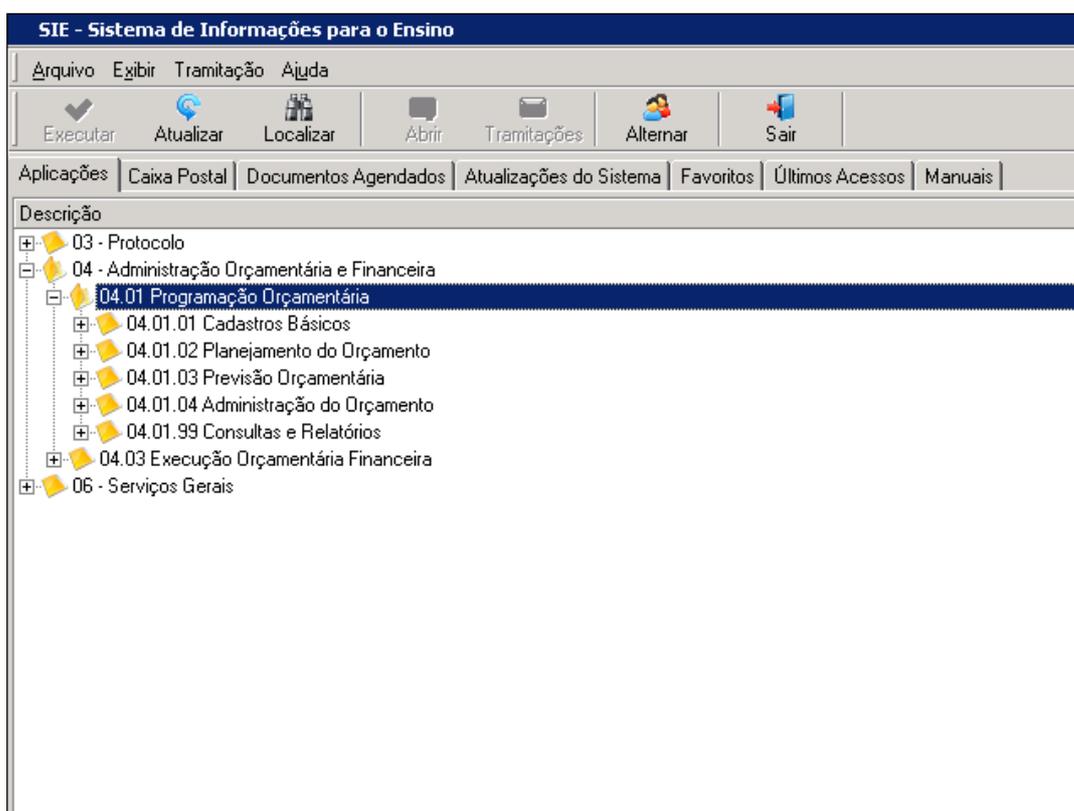
Esse módulo permite a execução dos processos até suas fases finais, realizando empenhos e pagamentos, transferência de recursos entre as unidades, tramitações dos processos de compras, solicitações diárias, contratação de pessoas físicas e serviços e toda e qualquer atividade relacionado à aquisição 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 são: Programação Orçamentária, Execução Orçamentária e Financeira e Contabilidade.

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 2.

Figura 2 – Diretório Programação Orçamentária



Fonte: UFT, 2018.

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.

O subdiretório Planejamento do Orçamento possui atributos para efetuar 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. 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.

O subdiretório Administração do Orçamento é o cerne da programação orçamentária em que 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 análise de Qdd's de remanejamento e Reclassificação de Despesa.

Ainda dentro da parte de programação Orçamentária, existe uma pasta em que são gerados relatórios de todas as ações estabelecidas nas aplicações anteriormente elencadas. 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.

3.2.8 A estrutura da Parte de Execução Orçamentária e Financeira

Nessa parte da árvore da Administração Orçamentária e Financeira é onde ficam aglomeradas as aplicações de execução do primeiro estágio da despesa pública, em que se podem 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 nessa parte uma pasta que contempla a emissão de relatórios com todas as flexibilidades enumeradas na parte de programação orçamentária.

3.2.8 A estrutura da Parte de Contabilidade

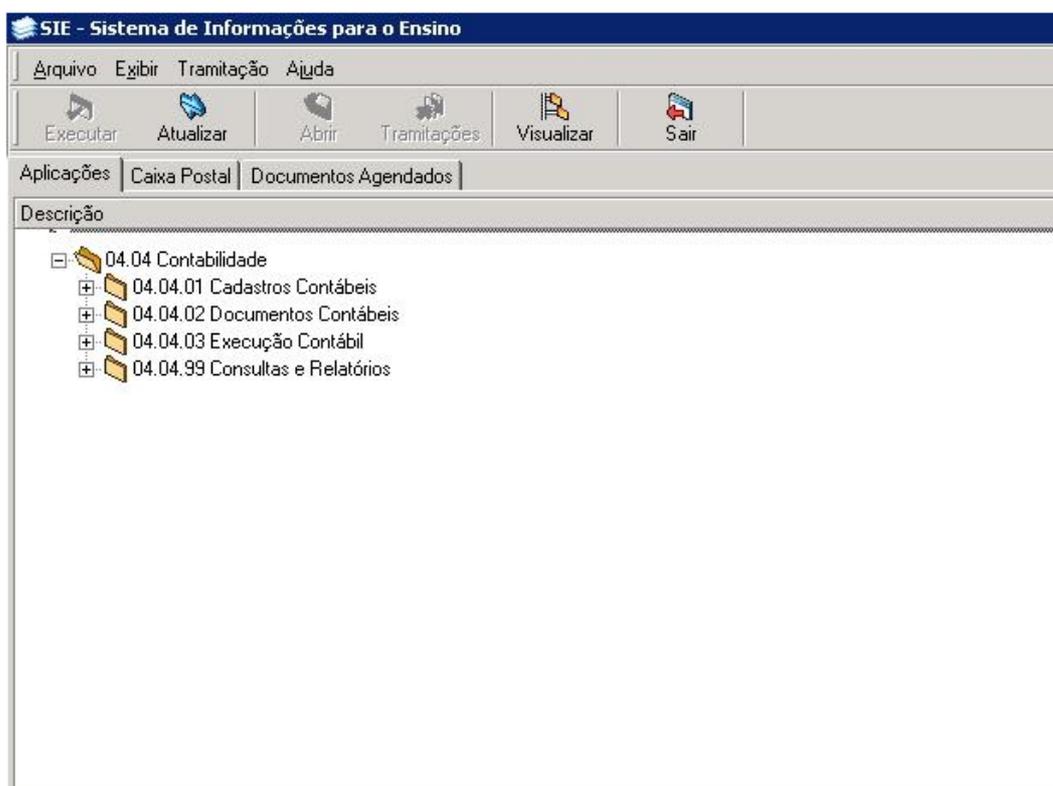
É a parte em que são efetuados os últimos estágios da despesa pública, onde se emitem documentos referentes à Liquidação e ao Pagamento de obrigações. Pode-se perceber, por meio da análise da estruturação da Parte de Contabilidade, a existência de quatro pastas de aplicação, que serão enumeradas a seguir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

- **Cadastros Contábeis:** pasta em que 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 nela 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, o registro de ordens bancárias de natureza extra orçamentária; e

- **Execução Contábil:** nessa 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, essa 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 3 mostra de maneira sintética a estrutura da parte contábil para melhor visualização de sua composição.

Figura 3 – Estrutura da Parte de Contabilidade



Fonte: UFT, 2018.

3.2.9 Rotinas referentes à implantação do módulo Financeiro e Orçamentário do SIE na UFT

O primeiro passo tomado foi a alimentação do Sistema com a inserção de todos os parâmetros inerentes aos cadastros básicos necessários à Programação do Orçamento e, por conseguinte, a alimentação de ações do PDO onde estão alocados os recursos orçamentários provenientes das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Foi realizada a sensibilização dos gestores das Unidades e a capacitação dos usuários em relação à sistemática adotada.

O SIE contempla o controle da execução do orçamento por meio dos empenhos realizados. Quando do início da operacionalização do sistema, observou-se que o controle das despesas continuadas necessitaria de uma forma de controle diferenciado, além da oferecida pelo sistema.

A distribuição do orçamento para essas despesas era realizada de forma descentralizada por Unidade Gestora no PDO, porém os contratos das despesas eram realizados de forma centralizada para toda a Universidade e havia necessidade de seu controle de forma descentralizada, de forma que permitisse um acompanhamento por Unidade Gestora.

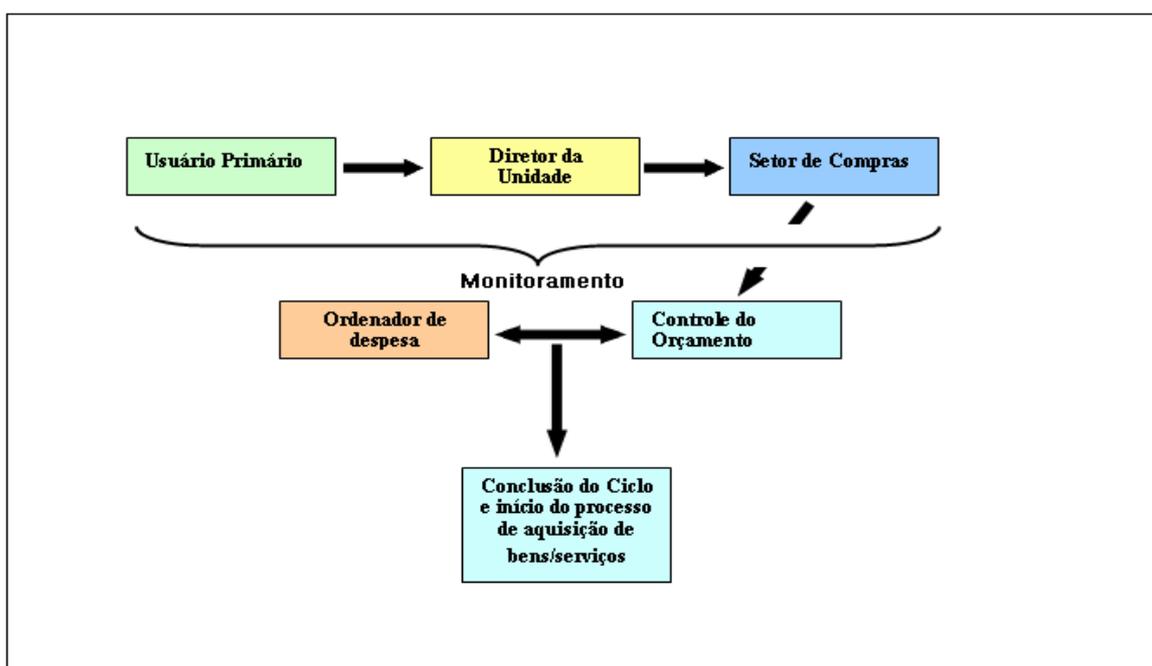
Observou-se também que, para um controle mais preciso dessas despesas, seria necessário o monitoramento do consumo delas por competência (mês de referência do gasto).

Dessa forma, visualizou-se que a melhor forma de acompanhamento dessas despesas pelas Unidades Gestoras seria por meio do controle do Consumo e não por Nota de empenho. Assim, incrementou-se na aplicabilidade do SIE “módulo de notas” acrescentando o localizador de gasto e o mês de referência para melhor controle.

Depois dessas 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 houve maior velocidade nas solicitações de aquisição de mercadorias e serviços.

De maneira simples, a Figura 4 apresenta graficamente como passou a funcionar a tramitação de informações por onde as solicitações percorrem até chegar à fase de conclusão. O exemplo tomado é o de uma solicitação de compras no âmbito da Universidade Federal do Tocantins.

Figura 4 – Fluxograma do Trâmite de informações no processo de aquisição de bens/serviços



Fonte: elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste artigo foi apresentar a metodologia de integração entre Planejamento e Orçamento utilizada pela Universidade Federal do Tocantins. O modelo de integração entre planejamento e orçamento foi obtido por meio do mapeamento de ações orçamentárias com a apresentação de uma estrutura programática interna à UFT, que permite um acompanhamento fidedigno pela gestão macro setorial pela unidade responsável pelo planejamento na instituição e também um mapeamento da aplicação de seus recursos por ações desenvolvidas dentro de suas unidades, efetuando alinhamento entre os objetivos estratégicos e ações executadas pela instituição.

Esse modelo objetivou a utilização do sistema SIE que permitiu efetuar a integração entre o planejamento e orçamento, concorrendo a promoção da gestão otimizada dos recursos orçamentários executados pela Universidade Federal do Tocantins. A implantação desse módulo do sistema, além de fornecer informações gerenciais confiáveis, possibilitou 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.

Dessa forma, entendemos que a sistêmica viabilizará a integração por possuir os três principais atributos para uma gestão otimizada, que são: o planejamento, a execução e o acompanhamento, por meio dos quais se permitirá efetuar a avaliação qualitativa, com o alcance de metas estabelecidas dentro do planejamento micro e macro setorial da UFT, e quantitativa, pela indicação do quanto foi necessário para cumprimento dessas metas.

As principais vantagens dessa sistemática de integração 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.

A utilização dessa sistemática é relevante, pois o modelo tem possibilitado envolvimento maior dos setores da instituição, principalmente daqueles que se situam fora da administração central sediada em Palmas. Porém, um dos principais desafios a serem superados pela UFT é a participação ativa de todos os gestores setoriais no processo de planejamento, acompanhamento e avaliação de seus Planos Anuais de Trabalho.

REFERÊNCIAS

ANGROSINO, Michael. Etnografia e observação participante: Coleção Pesquisa Qualitativa. Bookman, 2009.

ANDRADE, Nilton de Aquino; 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. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 1 jul. 2018.

_____. Lei n. 10.032, de 23 de outubro de 2000. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Tocantins. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10032.htm>. Acesso em: 1 jul. 2018.

_____. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 1 jul. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Glossário [do] Tesouro Nacional**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/-/glossario-tesouro-direto>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, Tomos I e II, 1993.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Sistema de Informação para o Ensino**. Palmas, 2018.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2003.

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