

**PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA EM CENÁRIO DE CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DA REGIÃO NORTE**

*PUBLIC MANAGEMENT PRACTICES IN A BUDGET CONTINGENCY SCENARIO: AN EXPLORATORY STUDY IN A HIGHER EDUCATION INSTITUTION OF THE NORTH REGION*

**Thomaz Aurélio Almondes Lima da Silva**

Email: thomaz.aurelio@hotmail.com

Graduado em Administração pela Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina; Especialista em Controladoria e Finanças Empresariais pela CESVALE; Mestrando pelo programa Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP na Universidade Federal de Rondônia. Técnicos de nível superior -Administrador na Universidade Federal de Rondônia, Brasil.

**Aline Maiara Silva Lima**

Email: aline.lima@unir.br

Graduada em Administração e Direito pelo Centro Universitário São Lucas; Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Educacional da Lapa - FAEL; Mestranda pelo programa Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP na Universidade Federal de Rondônia, Brasil.

**Otacílio Moreira de Carvalho**

Email: otaciliomc@unir.br

Professor do magistério superior da Universidade Federal de Rondônia, mestre em administração e bacharel em economia. Atualmente professor do Departamento de Economia da UNIR, Brasil..

**Erasmus Moreira de Carvalho**

Email: erasmo@unir.br

Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte  
Thomaz Aurélio Almondes Lima da Silva, Aline Maiara Silva Lima, Otacílio Moreira de Carvalho, Erasmo Moreira de Carvalho

Graduado em ciências contábeis, mestre em contabilidade e controladoria pela USP, Doutorado em Administração pela UFRGS. Atualmente professor do Departamento de Contabilidade da UNIR, Brasil.

Manuscript first received/Recebido em: 07/11/2017 Manuscript accepted/Aprovado em: 01/02/2018

## **Resumo**

Esta pesquisa teve como objetivo identificar as práticas de gestão utilizadas em um contexto de contingenciamento orçamentário em uma instituição de Ensino Superior da região norte. Em decorrência da situação fiscal do Governo Federal, tendo como resultado *déficit* nas contas públicas a partir de 2015, o poder executivo vem emitindo decretos impondo limites à execução orçamentária e financeira, estabelecendo tetos para gastos em relação a determinadas despesas, por meio de portarias e outros atos administrativos. Essas ações têm como finalidade evitar que os entes públicos assumam despesas sem a devida cobertura de receitas. Nesse cenário, observa-se que os gestores tendem a adotar práticas de gestão com o objetivo de minimizar os efeitos da crise fiscal. A pesquisa buscou identificar as práticas de gestão adotadas por gestores de uma Instituição Pública de Ensino Superior da Região Norte, observando, em um primeiro momento, o que essas restrições vêm causando na prestação dos serviços e as práticas adotadas em face às restrições. O estudo apresenta-se de forma qualitativa de caráter exploratório onde se aplicou questionários a quatro servidores que participaram e participam da gestão universitária da unidade estudada. A pesquisa evidenciou que as limitações orçamentárias impostas pelo Governo Federal trouxeram consequências como paralisação de obras, readequação de contratos, paralisação ou redução de atividades e investimentos essenciais para o desenvolvimento institucional, entre outras consequências. Destacaram-se, como principais práticas adotadas, a reformulação de ações, estipulação de prioridades, readequação de obras, contingenciamento na liberação orçamentária das unidades gestoras, entre outras ações.

**Palavras-chave:** Práticas de gestão. Orçamento Público. Contingenciamento orçamentário.

## **Abstract:**

This research had as objective to identify the management practices used in a context of budgetary contingency in a Higher Education institution of the northern region. As a result of the fiscal situation of the Federal Government, resulting in deficits in public accounts as from 2015, the executive branch has issued decrees imposing limits on budget and financial execution, as well as establishing ceilings for expenses in relation to certain expenses, through ordinances and other administrative acts. These actions are intended to prevent public entities from incurring expenses without adequate revenue coverage. In this scenario, it is observed that managers tend to adopt management practices in order to minimize the effects of the fiscal crisis. The research sought to identify the management practices adopted by managers of a Public Institution of Higher Education in the North Region, noting, before that, what these restrictions are causing in the provision of services and the practices adopted in face of these restrictions. The study presents a qualitative exploratory character where questionnaires were applied to four servers that participated and participated in university management. The research showed that the budgetary constraints imposed by the Federal Government brought consequences such as work stoppage, re-adjustment of contracts, reduction of personnel training programs among other consequences, and the adopted practices were actions reformulation, stipulation of priorities, re-adaptation of works, contingency in the budget release of the management units, among other actions.

**Key Words:** Management practices. Public budget. Budget contingency.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente. Esta Lei também institui mecanismos onde se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Dentre esses mecanismos, cita-se o contingenciamento que é a limitação de empenhos e movimentação financeira com a finalidade de manter um maior controle sobre o endividamento do setor público (Lei n. 101, 2000).

Em decorrência da situação fiscal do Governo Federal, tendo como resultado *déficits* nas contas públicas a partir de 2015, o poder executivo vem emitindo decretos impondo limites à execução orçamentária e financeira, bem como estabelecendo tetos para gastos em relação a determinadas despesas, por meio de portarias e outros atos normativos.

Nesse sentido, contingenciamento orçamentário consiste no retardamento ou inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada exercício, o Governo Federal emite Decreto limitando os valores autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) relativa às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias que são as relativas a despesas de investimento e custeio em geral (<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento/>, recuperado em 22 de junho de 2017).

O tema é alvo de críticas por parte da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) (2017), apontando inclusive o risco de descontinuação das atividades de ensino, pesquisa e extensão caso se mantenha esse cenário. A esse respeito, em recente nota veicula em 24 de agosto de 2017, o Conselho Pleno desta associação convocou a sociedade a se posicionar diante do Governo Federal a fim de reivindicar ações emergenciais visando o reequilíbrio orçamentário e financeiro das universidades públicas federais e a recomposição no Projeto da LOA de 2018.

O Conselho da ANDIFES destacou que é nas universidades públicas federais que se oferece a melhor formação de profissionais de nível superior, conforme certificado pelo Ministério da Educação, que são titulados parte significativa dos mestres e doutores do país, que se produz parcela expressiva da ciência e da inovação que geram riqueza e renda para a sociedade brasileira (ANDIFES, 2017).

Cabe destacar que as restrições de ordem orçamentária e financeira não são atuais e não são apenas esses motivos que sustentam a falta de qualidade dos serviços públicos. Pensando nisso, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) (2017) aduziu que os maiores desafios do setor público brasileiro são de natureza gerencial e isso lança para os gestores públicos o desafio de adotar práticas de gestão que tragam resultados independentemente da situação fiscal.

A presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: quais as práticas de gestão adotadas por uma instituição federal de ensino superior visando reduzir os efeitos restritivos do contingenciamento orçamentário e financeiro?

Esta pesquisa tem por objetivo identificar as principais práticas de gestão adotadas pela instituição estudada, visando minimizar os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro na continuidade dos serviços.

Os objetivos específicos têm por finalidade identificar a natureza das limitações orçamentárias, seus aspectos legais e aspectos orçamentários (receita e despesa); identificar fatores que podem tornar mais crítico o contingenciamento na gestão da instituição pesquisada; e, por fim, com base em questionário aplicado, identificar as consequências e às práticas adotadas por uma Universidade Federal da Região Norte, previamente selecionada, num contexto de restrições orçamentárias e financeiras.

Além desta parte introdutória, esta pesquisa consta de referencial teórico, o qual dispõe sobre práticas de gestão pública, aspectos orçamentários e limites orçamentários e financeiros. Também constam na presente pesquisa os procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados e, por fim, conclusões e recomendações.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Segundo Goldratt, Eliyahu M.; Cox (2002) toda restrição é o reflexo concreto de um bloqueio mental, para tanto recomenda na metodologia de solução de problemas, como um desafio aos gerentes, desenvolver as questões: o que mudar, o que implementar em seu lugar e como promover as mudanças com sucesso. Os autores indicam que a Teoria das Restrições (TOC) é concebida como uma nova maneira de resolver problemas, por meio da construção de procedimentos lógicos, baseadas em relações de causa e efeito, possibilitando encontrar soluções simples e práticas.

Observa-se que as organizações públicas em um contexto de restrições procuram adaptar a capacidade de seus recursos de acordo com a demanda. Goldratt et. al. (2002) indicam que reduzir despesas operacionais sem melhorar o desempenho, são ações fadadas ao fracasso, pois em vez de aumentarem o ganho, acabam apenas utilizando estratégias de sobrevivência.

Sob essa perspectiva, o desempenho organizacional é limitado pelos recursos disponibilizados, sejam eles de ordem temporal, financeira, orçamentária, pessoal, referentes à infraestrutura disponível, entre outros condicionantes. Na prestação do serviço educacional não é diferente, e esses fatores limitam a atuação dos gestores em todas as áreas de atuação.

No setor público conforme Cox, James F., Schleier, John G (2013), essa dificuldade se revela na pressão constante para que preencham o grande e crescente hiato entre os níveis do serviço prestado e infraestrutura muitas vezes precária e a progressiva demanda por esses serviços nas áreas de saúde, segurança, educação, entre outros serviços públicos.

Os aspectos financeiro e orçamentário apresentam-se como possíveis restrições ao desempenho organizacional e supõe-se influir diretamente em diversas variáveis, desde a manutenção da estrutura existente, despesas de pessoal, aquisições de equipamentos e ampliação física. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não estão imunes a estas adversidades e encontram restrições na manutenção das atividades essenciais e ainda mais nas ações voltadas para expansão universitária e ampliação do acesso ao ensino superior.

## **2.1 Práticas de Gestão Pública**

Práticas de gestão pública são ações executadas por gestores e tomadores de decisão com o objetivo de administrar uma organização, reduzir os reflexos das limitações ou restrições de qualquer ordem a fim de favorecer o desempenho da instituição para o atendimento da finalidade pública.

Importante conceituação sobre práticas gerenciais é dada por Vogel e Wood Jr (2012):

Conjunto de atividades e procedimentos adotados para administrar a empresa e coordenar seus recursos, com o intuito de atingir os objetivos da organização (e.g. melhorar seu desempenho, aumentar a lucratividade, gerar eficiência). Incluem, dentre outros, gestão de recursos humanos, controles financeiros, administração de vendas, conhecimento dos produtos e do mercado, estratégia e operações (Vogel e Wood Jr, 2012, p. 36).

Não obstante o conceito apresentado ter sido concebido no âmbito privado, nada impede, com suas devidas adequações, sua aplicação ao setor público. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) (2015) destaca que os maiores desafios do setor público brasileiro são de natureza gerencial, isso fez com que se buscasse um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão para guiar as organizações públicas em busca de transformação gerencial rumo a excelência.

Nesse sentido, segundo o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) (2014), práticas de gestão são atividades executadas sistematicamente com a finalidade de gerenciar uma organização, consubstanciadas nos padrões de trabalho. São também chamadas de processos, métodos ou metodologias de gestão.

## **2.2 Aspectos Orçamentários**

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, compete ao Poder Executivo a iniciativa das Leis: do plano plurianual; das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais (Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988).

Baleeiro (1997) destaca o orçamento como ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza por certo período de tempo à execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Giacomoni (2012) conceitua orçamento como instrumento, de curto prazo (um ano), que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

Com base no Manual Técnico de Orçamento (MTO) (2017), disponibilizado pelo MPDG, em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

A receita viabiliza a execução das políticas públicas sendo a receita orçamentária a fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Nos moldes do MTO, subsidiado pela Lei 4320 de 1964, quanto à categoria econômica, a receita é dividida em corrente e capital (Lei n. 4320, 1964).

As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas (Lei n. 4320, 1964).

Conforme § 1º do artigo 11 da Lei nº 4.320, de 1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos, de contribuições, receitas agropecuárias, industriais e de serviços (Lei n. 4320, 1964).

Por outro lado, as receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital não provocam efeito sobre o patrimônio líquido (Lei n. 4320, 1964).

Ainda segundo a Lei 4.320 de 1964, a origem da receita de capital encontra-se nas operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital (Lei n. 4320, 1964).

Após a estimativa da receita a despesa é fixada e detalhada ao nível de elemento para ser destinada as entidades e órgãos dependentes do tesouro público (Lei n. 4320, 1964).

Segundo Baleeiro (1997), despesa pública é a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte do ordenador de despesa ou agente competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo.

Nesse sentido, de forma símile a Baleeiro, Jund (2008) informa que despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos no intuito de executar gastos fixados na lei orçamentária, visando à realização e ao funcionamento dos serviços públicos.

De forma semelhante à receita e com base na mesma lei, a despesa também possui categoria econômica dividida em despesas correntes e de capital. As despesas correntes são as destinadas à manutenção da máquina pública. Nas despesas de capital são exemplos os investimentos, inversões financeiras e a amortização da dívida (Lei n. 4320, 1964).

Conforme Mendes (2015) as despesas correntes são utilizadas na manutenção dos órgãos públicos, sendo assim, tais despesas não agregam valor ao patrimônio das instituições. Por outro lado, a despesa de capital do grupo investimento contribui para a formação do Produto Interno Bruto (PIB) e incrementa o patrimônio da instituição.

### **2.3 Limites Orçamentários e Financeiros**

Limites orçamentários e financeiros não possuem um conceito pacificado, localizam-se tipos de limites em variadas legislações, mas o seu conceito ainda falta ser mais bem trabalhado.

Esses limites quando são restringidos são popularmente denominados de contingenciamentos. Legalmente a Administração Pública Federal (APF), visando o controle dos gastos públicos no decorrer da execução orçamentária, recorre ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal que preceitua:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de

empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (Lei n. 101, 2000).

A partir dos dados recolhidos desta lei e de outras normas legais, chega-se indutivamente a denominação que limites orçamentários e financeiros são tetos para gastos globais e/ou específicos em que o poder público, embasado nos mandamentos legais, pode movimentá-los dentro de critérios não obrigatórios.

Como a LOA trata de previsão de receita e estabelecimento de despesas, as receitas não possuem teto, pois pode haver o fenômeno do excesso de arrecadação, já do lado das despesas, esta é fixada e limitada conforme a arrecadação das receitas.

Além disso, mencionam-se outros tipos de limites, que são os que restringem em certos percentuais tipos específicos de despesas, cita-se, por exemplo, os tetos estipulados pelos ministérios para contratação em respectivos elementos de despesa, como aquisição de imóveis, locação de máquinas e equipamentos entre outros (Portaria nº 67 de 01 de março de 2016 do Ministério do Planejamento, desenvolvimento e Gestão).

No que concerne ao contingenciamento no âmbito das despesas de capital, o governo possui uma maior liberdade em restringir essas despesas, pois delas normalmente surgem despesas correntes atreladas como a construção de um bloco de salas de aula trazem com ele despesas com energia elétrica, água, limpeza, entre outras. Na questão das despesas de custeio, não obstante a maioria ser de caráter obrigatório, o governo também as limita, o cancelamento de concursos públicos para vaga de servidores efetivos, redução nas diárias e passagens são exemplos.

Por fim, concernente às limitações de ordem financeira, as despesas deveriam seguir seu curso normal, são empenhadas, liquidadas e pagas consoante o capítulo III que versa sobre os estágios da despesa (Lei n. 4320, 1964). Porém, devido à insuficiência da arrecadação federal, há corriqueiros atrasos na liberação desses recursos, tendo essas instituições que escolher quais despesas priorizarem.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Caracteriza-se esta pesquisa como sendo qualitativa, pois conforme Creswell (2010), a pesquisa qualitativa visa explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos

atribuem a um determinado problema social, pautada na subjetividade onde os indivíduos buscam compreender um problema social a partir de dados coletados nos objetos de pesquisa.

Segundo Triviños (2009), a pesquisa qualitativa possui como principais características ter o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave, a pesquisa ser descritiva, sendo os resultados expressos em descrições e narrativas e análise tendente a ser indutiva. Destaca ainda que, na pesquisa qualitativa, o foco é a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados, pois o pesquisador considera que há relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, que não pode ser quantificável.

A pesquisa se baseia na aplicação de um questionário semiestruturado pelo pesquisador junto aos gestores da universidade federal pesquisada, questionário esse composto por questões objetivas e subjetivas, havendo a interação entre o pesquisador e os atores pesquisados. O questionário foi aplicado pessoalmente pelo pesquisador, dentro das repartições onde atuam os gestores pesquisados. Desta forma, por ser aplicado um questionário semiestruturado e dada a presença de questões subjetivas, tais características de procedimentos metodológicos possibilitaram ao pesquisador realizar interpretações em relação às respostas fornecidas, comparando com o corpo teórico pesquisado, dando significado aos aspectos relevantes levantados na pesquisa.

Identifica-se, além disso, o caráter exploratório por não haver a intenção de esgotar o tema, mas aprimorar o conhecimento sobre a questão objeto de estudo. Segundo Gil (2002, p. 41), esse tipo de pesquisa tem o “objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”.

Utilizou-se de abordagem descritiva, que Vianna (2013) concebe como o tipo de pesquisa que delinea as características de determinada população ou fenômeno, constitui relações entre variáveis e compreende o uso de técnicas e padrões de coleta de dados, sendo que nesse estudo foram adotados questionários superestruturados aplicados em uma Instituição Federal de Ensino Superior, no intento de apresentar características das ações tomadas pelos gestores.

Quanto à fonte de informação, o estudo é caracterizado como pesquisa bibliográfica, realizada através de livros, artigos científicos e ensaios teóricos. Para Oliveira (2007) a pesquisa bibliográfica é uma forma de estudo e análise de documentos de cunho científico.

Utilizou-se neste estudo autores que são referencia para, dessa forma, dar base teórica a pesquisa.

Como procedimentos técnicos, esta pesquisa se utilizou do estudo de campo, delineamento que se aproxima do levantamento, contudo traz as seguintes diferenças: enquanto a técnica de levantamento possui maior abrangência, o estudo de campo possui maior profundidade sobre o fenômeno estudado; enquanto o levantamento procura ser representativo de uma população, o estudo de campo visa mais o aprofundamento do problema proposto; enquanto a técnica de levantamento visa identificar características dos indivíduos de uma população de acordo com determinadas variáveis, o estudo de campo investiga um único grupo em termos de estrutura social (Gil, 2002). Haja vista as características desta pesquisa, trata-se de técnica de estudo de campo, por, principalmente, estudar determinado fenômeno social (práticas de gestão frente a contingenciamentos orçamentários) a partir da visão de um grupo social específico, gestores da IFES estudada.

Fonseca (2002), indica que por meio deste instrumento é possível a obtenção de dados ou informações sobre as características ou as opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo.

Dessa forma, foram aplicados quatro questionários semiestruturados aos responsáveis pelo planejamento e administração da instituição objeto da pesquisa. Não obstante a autonomia de outras unidades em administrar os seus orçamentos, a decisão estratégica do gasto é tomada em outras instâncias. Além disso, justifica-se também por essas áreas (planejamento e administração) estarem mais próximas das decisões políticas de caráter orçamentário e financeiro do Governo Federal e deterem maiores informações e diálogos com as instâncias de nível ministerial.

Para a elaboração do questionário, tomou-se como base o contexto empírico, em especial a situação orçamentaria e financeira atualmente vivenciada pelas Instituições Federais de Ensino Superior do país as quais atravessam uma situação de restrição orçamentária, com suporte do referencial teórico com o uso da TOC, assim como os conceitos dado por Vogel e Wood Jr (2012) e pelo governo por meio MPDG.

As duas primeiras questões foram elaboradas com o objetivo de identificar o perfil dos gestores, sujeitos ou atores da pesquisa. A terceira pergunta foi elaborada na intenção de colher informações pertinentes quanto aos efeitos do contingenciamento na instituição estudada.

Por fim, para verificar as práticas de gestão adotadas pela instituição em um contexto de restrição orçamentária, foi questionado sobre medidas adotadas ou que estão sendo tomadas a fim de minimizar os problemas decorrentes do contingenciamento.

O questionário, como já mencionado, foi aplicado pelo pesquisador, diretamente apresentado aos gestores pesquisados em seu ambiente de trabalho. Coletados os dados a partir da aplicação do questionário, as respostas dos gestores foram confrontadas com o arcabouço teórico pesquisado, o que resultou, em especial, num quadro resumo apresentando as consequências do contingenciamento orçamentário sobre a IFES e as práticas adotadas para minimizar os efeitos do contingenciamento.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Cabe primeiramente destacar um breve relato sobre a IFES pesquisada, a partir de relato dos gestores. Trata-se de uma Universidade Pública Federal estabelecida na Amazônia Ocidental com 35 anos de atividade completos em 2017, possuindo 8 (oito) *Campi* e uma unidade administrativa onde funcionam as Pró-reitorias onde atuam os gestores pesquisados.

Dois fatos recentes tornaram mais críticas a gestão da IFES pesquisada. A primeira delas, diz respeito a uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF) na qual a Justiça Federal determinou, no exercício de 2010, que a IFES se abstenha de cobrar taxas, gerando, a partir de 2011, restrições orçamentárias e financeiras. Um outro fato, foi a extinção, em junho de 2011, da fundação de apoio à universidade estudada. A referida fundação recebia recursos de diversas fontes, bem como aqueles recursos transferidos pela própria universidade, contribuindo no processo de gestão financeira e execução das atividades voltadas a pesquisa científica e tecnológica, ensino e extensão.

Conforme relataram os gestores pesquisados, essas duas situações tornaram mais críticas a gestão da IFES que se aprofundou com a situação econômica do país a partir de 2015.

A partir do questionário aplicado, em relação ao perfil dos gestores, observou-se que dos quatro servidores, dois deles possuem mais de 15 anos de serviços na instituição e mais de 10 anos em atividades de gestão. Os demais possuem entre 9 e 12 anos de serviços da instituição, mas na questão de tempo em atividades na gestão, um deles possui entre 6 e 8 anos e o outro 2 ou menos na atividade de gestão. Nesse sentido, verifica-se que a maioria dos gestores possuem ampla experiência na gestão universitária, bem como na gestão

orçamentária e financeira no setor público, o que credencia a fidedignidade das respostas aqui relatadas.

Quanto aos efeitos do contingenciamento orçamentário e financeiro na instituição, um dos respondentes assim relatou: “o contingenciamento leva à necessidade de adiar atividades ou escolher entre as prioridades o que será financiado, postergando o atendimento de demandas também urgentes” (pesquisa de campo, 2017).

O segundo participante do questionário aplicado afirmou que:

Os efeitos mais imediatos são a restrição na execução das despesas previstas para o exercício e como consequência a paralisação ou redução de atividades e investimentos essenciais para o desenvolvimento institucional, provocando a insuficiência de espaços físicos, de equipamentos, redução da manutenção das atividades básicas, suspensão da capacitação de pessoal técnico e docente, entre outras. Tais reduções afetam diretamente o alcance do objetivo maior que é a formação de qualidade do aluno de graduação e pós-graduação (pesquisa de campo, 2017).

Em seguida o terceiro respondente aduziu:

Os efeitos são mais imediatos na execução, propriamente dita, dos programas em andamento, porquanto impera necessidade de revisão e readequação dos mesmos em face das limitações impostas, com impacto maior nos serviços essenciais (água, energia, telefone) se estendendo para os serviços com mão de obra terceirizada (vigilância, limpeza e manutenção, etc.) (pesquisa de campo, 2017).

Por fim, o quarto e último participante discorreu da seguinte forma:

Por ordem de importância, listo as principais consequências do contingenciamento orçamentário sobre a gestão:

- I) Distorce o planejamento, fazendo com que tenhamos que realizar alterações no orçamento (remanejamento);
- II) Na execução, faz com que sejam redimensionadas algumas ações e abortadas outras ações previstas no plano estratégico (PDI);
- III) A liberação do orçamento ao final do exercício (próximo à data limite para empenho), de forma inesperada pela gestão, em face da necessidade de se utilizar integralmente o orçamento, põe em risco a aquisição de materiais e contratação de serviços, em sua maioria por adesão à ata de registro de preços, riscos esses decorrentes de instrução do processo além de outros;
- IV) No controle, requer acurada atenção no monitoramento orçamentário, demandando parte substancial de tempo de recursos humanos nas ações de controle, o que não ocorreria em tamanha intensidade se o orçamento fosse liberado integralmente (pesquisa de campo, 2017).

Também por ordem de relevância:

- I) Atraso no processo de consolidação dos cursos de graduação, em especial dos cursos do reúne, impossibilitando a contratação de serviços de engenharia para construção de obras básicas de funcionamento dos cursos e equipamentos para estruturação de laboratórios didáticos;
- II) Restrição na aquisição de materiais permanentes para estruturação de laboratórios didáticos e laboratórios de pesquisa;
- III) Aquisições de acervo bibliográficas abaixo do suficiente requerido para a qualidade do ensino superior;
- IV) Restringe ações no sentido de proposição de ações redutoras de custos, como, por exemplo, substituição de equipamentos de alto consumo de energia por equipamentos de baixo consumo (pesquisa de campo, 2017).

O quarto respondente faz a observação de que a descontinuidade decorrente do contingenciamento resulta em baixa conceituação no quesito infraestrutura, na avaliação dos cursos e avaliação institucional pelo INEP.

O último bloco de questões aplicadas aos gestores trata sobre o objetivo principal desta pesquisa que são acerca das práticas de gestão para minimizar os efeitos do contingenciamento orçamentário e financeiro.

O primeiro participante forneceu a seguinte informação, “Principalmente a redução do volume de serviços contratados e adiamento de investimentos programados” (pesquisa de campo, 2017).

Já o segundo descreveu: “Reformulação das ações de custeio das atividades, com redução dos contratos e despesas em geral e paralisação ou redução das etapas de obras e serviços de engenharia”(pesquisa de campo, 2017).

Em prosseguimento, o terceiro respondente assim relatou:

As ações em andamento consistem na redução dos quantitativos contratados, para assim evitar os aumentos vultosos no valor final das aquisições e contratações. Dessa maneira, mantêm-se os valores atualmente contratados. Por Exemplo: A fim de manter o valor do contrato de manutenção preventiva e corretiva de ares-condicionados, estamos propondo diminuição dos postos de serviço contratados, diminuindo de 08 postos para 06 postos (pesquisa de campo, 2017).

Por último, o quarto participante menciona:

- I) Contingenciamento na liberação do orçamento das unidades gestoras;
- II) Eleição de prioridades nas construções de blocos de salas, laboratórios e outros ambientes para ações de ensino, pesquisa e extensão;
- III) Eleição de prioridades nas aquisições de equipamentos para o mesmo propósito acima;

IV) Constantes adesões a atas de registro de preços;

V) Preparação de atas de registro de preços (poderia ser em volume maior)

Obs.: uma situação que poderia ser realizada com maior frequência seria a compra compartilhada com outras unidades orçamentárias, principalmente com IFES participantes do FORPLAD (pesquisa de campo, 2017).

Ao verificar as informações dos respondentes, não foi possível identificar práticas de gestão conforme mencionado por Vogel e Wood Jr (2012), com exceção das referentes a controle financeiro. Não foram observadas práticas que melhorassem o desempenho institucional, que gerassem eficiência e resultados duradouros a instituição, apenas práticas emergenciais, sem muita margem de escolha.

Observa-se que as medidas adotadas, segundo informado pelos respondentes, se aproximam mais a atributos da teoria das restrições conforme posto por Goldratt et. al. (2002) onde recomenda na metodologia de solução de problemas, como um desafio aos gerentes, desenvolver as questões: o que mudar, o que implementar em seu lugar e como promover as mudanças com sucesso.

Constatou-se, nesse estudo, que as ações executadas pelos gestores se remetem a medidas emergenciais, sem margem de escolha, não sendo observados quesitos como “o que implementar no seu lugar” conforme disposto na TOC. Ademais, com o advento da emenda constitucional 95, o gasto público com o funcionamento da máquina será o da inflação acumulada do exercício anterior e isso faz com que dos gestores se atenham a critérios gerenciais e que sejam inovadores.

Sabe-se que as restrições orçamentárias não são atuais e mesmo assim a instituição estudada não recorreu a práticas de gestão eficientes, que gerassem resultados contínuos.

Quanto às limitações da pesquisa, não foram identificados estudos contundentes acerca de práticas de gestão em cenários de restrição orçamentária para verificar a situação de outras universidades e, assim, elaborar um estudo comparativo entre as instituições.

Outro ponto limitante se trata do modelo autorizativo do orçamento brasileiro, salvo algumas parcelas das emendas parlamentares individuais terem caráter impositivo, todo o orçamento é autorizativo e a parcela discricionária que o governo tem liberdade em movimentar fica a cargo dos gestores de nível ministerial, mitigando, dessa forma, a autonomia dos entes vinculados.

Além disso, os modelos de gestão são condicionados a política vigente e todos os anos mudam de metodologia, o Plano Plurianual, por exemplo, têm vigência de 4 (quatro) anos e sabe-se que as políticas ali inseridas podem ultrapassar esse período, no entanto, quando surge

um novo governo e quando é oposição ao anterior, a tendência é justamente modificar a política anterior.

Resumidamente, o Quadro 1 traz as consequências e práticas de gestão em contexto de contingenciamento orçamentários na IFES objeto da pesquisa.

**Quadro 1: Consequências e práticas de gestão em contexto de contingenciamento orçamentários na IFES objeto da pesquisa**

	Consequências	Práticas adotadas
Respondente 1	O contingenciamento leva a necessidade de adiar atividades ou escolher entre as prioridades o que será financiado, postergando o atendimento de demandas também urgentes. Adiamento de investimentos previstos para os anos de 2016 e 2017.	Principalmente a redução do volume de serviços contratados e adiamento de investimentos programados.
Respondente 2	Restrição na execução das despesas previstas para o exercício.	Reformulação das ações de custeio das atividades, com redução dos contratos e despesas em geral e paralisação ou redução das etapas de obras e serviços de engenharia.
	Paralisação ou redução de atividades e investimentos essenciais para o desenvolvimento institucional.	
	Descontinuidades de obras.	
	Insuficiência de espaços físicos, de equipamentos, redução da manutenção das atividades básicas.	
	Suspensão da capacitação de pessoal técnico e docente, entre outras.	
Respondente 3	Necessidade de revisão e readequação dos mesmos em face das limitações impostas, com impacto maior nos serviços essenciais (água, energia, telefone) se estendendo para os serviços com mão de obra terceirizada (vigilância, limpeza e manutenção, etc.).	Redução dos quantitativos contratados, para, assim, evitar os aumentos vultosos no valor final das aquisições e contratações.
		Manutenção dos valores atualmente contratados. Por Exemplo: A fim de manter o valor do contrato de manutenção preventiva e corretiva de ares-condicionados, estamos propondo diminuição dos postos de serviço contratados, diminuindo de 08 postos para 06 postos.

Respondente 4	Distorce o planejamento, fazendo com que tenhamos que realizar alterações no orçamento (remanejamento).	Contingenciamento na liberação do orçamento das unidades gestoras.
	Na execução, faz com que sejam redimensionadas algumas ações e abortadas outras ações previstas no plano estratégico (PDI).	Eleição de prioridades nas construções de blocos de salas, laboratórios e outros ambientes para ações de ensino, pesquisa e extensão.
	A liberação do orçamento ao final do exercício (próximo à data limite para empenho), de forma inesperada pela gestão, em face da necessidade de se utilizar integralmente o orçamento, põe em risco a aquisição de materiais e contratação de serviços, em sua maioria por adesão à ata de registro de preços, riscos esses decorrentes de instrução do processo além de outros.	Eleição de prioridades nas aquisições de equipamentos para o mesmo propósito acima; Constantes adesões a atas de registro de preços.
	No controle, requer acurada atenção no monitoramento orçamentário, demandando parte substancial de tempo de recursos humanos nas ações de controle, o que não ocorreria em tamanha intensidade se o orçamento fosse liberado integralmente.	Preparação de atas de registro de preços (poderia ser em volume maior) Obs.: uma situação que poderia ser realizada com maior frequência seria a compra compartilhada com outras unidades orçamentárias, principalmente com IFES participantes do FORPLAD.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa de campo, 2017.

## 5 CONCLUSÕES

O trabalho apresentado identificou os reflexos do contingenciamento orçamentário em uma universidade federal da região norte e identificou, também, as práticas que a organização, a partir de ação de seus gestores, vem utilizando para minimizar os efeitos desse cenário de contenção orçamentária no setor público federal.

Um aspecto que chama bastante atenção na pesquisa são os fatos vivenciados pela IFES estudada, em período anterior aos contingenciamentos orçamentários realizados pelo governo central a partir do exercício de 2015. A primeira situação retrata a determinação judicial que resultou na isenção na cobrança de taxas pela IFES estudada, no final do exercício de 2010, o que gerou queda na arrecadação de receita a partir de 2011, trazendo reflexos sobre a gestão da universidade. Outra situação foi a extinção da fundação de apoio à

universidade, fundação essa que participava ativamente na gestão financeira dos recursos e contribuía no cumprimento da função social da instituição: ensino, pesquisa e extensão.

Frente a essa situação, dada a situação econômica do país no final de 2014, em 2015 o governo federal passou a realizar forte controle orçamentário, limitando despesas a partir do contingenciamento orçamentário, o que trouxe consequências para a gestão da IFES e o cumprimento de sua função social.

Destacam-se como principais consequências do contingenciamento orçamentário observada na pesquisa

A pesquisa evidenciou que as limitações orçamentárias impostas pelo Governo Federal trouxeram consequências como paralisação de obras, readequação de contratos, paralisação ou redução de atividades e investimentos essenciais para o desenvolvimento institucional, atraso no processo de consolidação dos cursos de graduação, restrição na aquisição de materiais permanentes para estruturação de laboratórios didáticos e laboratórios de pesquisa, aquisições de acervo bibliográficas abaixo do suficiente requerido para a qualidade do ensino superior, entre outras consequências.

Tendo em vistas esses efeitos resultantes do contingenciamento orçamentário, os gestores buscaram medidas que pudessem reduzir esses efeitos, com destaque para a reformulação de ações de custeio, readequação de contratos, estipulação de prioridades, readequação de obras, contingenciamento na liberação orçamentária das unidades gestoras, entre outras ações.

Este trabalho além de ter identificado a base legal do contingenciamento, abordou a preocupação dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior quanto a estas restrições. Conforme observado, as práticas de gestão possuem conceito amplo e não estão correlacionadas apenas a aspectos orçamentários e financeiros.

Não obstante às medidas restritivas adotadas pelo governo federal serem adotadas reiteradamente, ao verificar as práticas gerenciais observadas pelos respondentes, estas foram direcionadas para os controles financeiros como estipulação de prioridades em o que gastar, contingenciamentos internos, readequação de contratos, entre outros. Dessa forma, evidenciaram-se apenas práticas emergências, sem muita margem de escolha.

A dificuldade de se encontrar pesquisas realizadas acerca da temática, em especial versando sobre problemas orçamentários e de contingenciamento orçamentário em Instituições Federais e de práticas de gestão, limitaram a presente pesquisa, em especial no sentido de se comparar práticas de gestão em ambiente de contingenciamento orçamentário

entre universidades federais no país. Também a presente pesquisa deparou-se com limitações conceituais, em especial em relação a contingenciamento orçamentário e práticas de gestão.

Contudo, a situação vivenciada pela instituição pesquisada é comum a outras IFES, cabendo portanto expandir a presente pesquisa, numa outra oportunidade, na realização de levantamento visando comparar os efeitos de contingenciamentos orçamentários sobre universidades federais no país e práticas de gestão adotadas. Conclui-se, então, que o estudo das práticas gerenciais em universidades federais sob o prisma das restrições, pode ser considerado campo apto a estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

Aligieri, Luiz Antonio; Macrubu, Domingo. (2004). *A teoria das restrições como alternativa de gestão para Instituições de Ensino Superior Privada*. In: *Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos Tandil*. Disponível em: <[http://eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/mercosur/trabajo04\\_mercosur.pdf](http://eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/mercosur/trabajo04_mercosur.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Andifes. (2017). Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Nota Conselho Pleno da ANDIFES*. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/52515-2/>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

Baleeiro, Aliomar. (1997). *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. – Rio de Janeiro: Forense.

Brasil. (2015). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 Pontos*, Brasília; MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2015. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/instrumento-de-autoavalia%C3%A7%C3%A3o-da-gest%C3%A3o-p%C3%BAblica-iagp-250-pontos>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

Brasil. (2014). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. *O que é o Modelo de Excelência em Gestão Pública MEGP?* Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/gestao-publica/gestao-publica-referenciais-de-excelencia-modelos/o-que-e-o-modelo-de-excelencia-em-gestao-publica>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

Brasil. 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*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte  
Thomaz Aurélio Almondes Lima da Silva, Aline Maiara Silva Lima, Otacílio Moreira de Carvalho, Erasmo Moreira de Carvalho

Brasil. (2016). Emenda Constitucional nº 95, de 2016. *Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

Brasil. (2015). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *O que é contingenciamento*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Brasil. (1964). Lei 4320 de 17 de março de 1964. *Estatui 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/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Brasil. (2017). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria nº 234, de 19 de julho de 2017*. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/801-portaria-n-234-de-19-de-julho-de-2017>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

Brasil. (2016). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria nº 67, de 01 de março de 2016*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-2016/portarias-ministeriais-e-interministeriais/portaria-mp-no-67-1o-de-marco-de-2016.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Brasil. (2015). Ministério da Fazenda. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP) – 6ª Edição*. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Cox, James F., Schleier, John G (2013). *Handbook da Teoria das Restrições*. Bookman.

Creswell, John W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. – Porto Alegre: Artmed.

Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC.

Giacomoni, James. (2012). *Orçamento público*. 16. ed. – São Paulo: Atlas S.A.

Goldratt, Eliyahu M.; Cox, Jeff. *A Meta: um processo de melhoria contínua*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.

Gil, Antônio Carlos. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. – São Paulo: Atlas.

Jund, Sergio. (2008). *Administração, orçamento e contabilidade pública*. 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier.

Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte

Thomaz Aurélio Almondes Lima da Silva, Aline Maiara Silva Lima, Otacílio Moreira de Carvalho, Erasmo Moreira de Carvalho

Mendes, Sergio. (2015). *Administração financeira e orçamentária*. 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.

Minayo, M. C. S. (2000). *Antropologia, saúde e enfermagem*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Oliveira, Maria Marly de. (2007). *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes.

Triviños, Augusto Nivaldo Silva. (2009). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo*. 5. ed. - São Paulo: Atlas.

Vergara, Sylvia Constant. (2004). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 5. ed. – São Paulo: Atlas.

Vogel, Jaime; Wood Jr, Thomaz. (2012). *Práticas gerenciais de pequenas empresas industriais do Estado de São Paulo: um estudo exploratório*. *Revista ReGePe*, v. 1, n. 2, p. 117-140, mai-ago.

Watson, Kevin J.; Blackstone, John H.; Gardiner, Stanley C. (2007). *The evolution of a management philosophy: The theory of constraints*. *Journal of operations Management*, v. 25, n. 2, p. 387-402.