

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICAZ**

**CAUSAS DE NÃO EFETIVAÇÃO DE CONVÊNIOS NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**

**Gabriela Goldmeier**

**Porto Alegre  
2008**

**Gabriela Goldmeier**

**CAUSAS DE NÃO EFETIVAÇÃO DE CONVÊNIOS NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS**

Monografia apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialista em Administração  
Pública Eficaz.

Professor Orientador : Prof. Ivan Antonio Pinheiro

**Porto Alegre  
2008**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: quadros que compõem o Setor de Convênios.....	13
Quadro 1: processo interno da gestão de convênios.....	16
Quadro 2: recursos não repassados. ....	44

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: demonstrativo de convênios não efetivados.....	44
--	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA</b>	<b>8</b>
2.1	A UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	9
2.2	A GESTÃO DE CONVÊNIOS NA UFRGS	11
<b>3</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>17</b>
3.1	OBJETIVO GERAL	17
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
<b>4</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>19</b>
4.1	A EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
4.2	OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
4.2.1.	Legalidade	21
4.2.2.	Impessoalidade	22
4.2.3.	Moralidade	22
4.2.4.	Publicidade	22
4.2.5.	Eficiência	23
4.3	DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	24
4.3.1	Políticas Públicas	26
4.3.2	Convênios	27
4.4	PROCESSO ADMINISTRATIVO NA GESTÃO PÚBLICA	28
4.4.1	Planejamento	29
4.4.2	Organização	31
4.4.3	Direção	32
4.4.4	Controle	32
4.4.4.1	O Processo de Controle	33
4.4.4.2	O Controle na Administração Pública	34
4.4.4.3	Controle Interno e Externo	35
4.4.4.4	Controle Administrativo	35
4.4.4.5	Controle Prévio, Concomitante e Posterior	36
4.4.4.6	A Finalidade do Controle	37

<b>5</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>38</b>
<b>6</b>	<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>42</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>48</b>

## **RESUMO**

Este estudo tem como foco a pesquisa das causas de não efetivação de alguns convênios financiados com recursos de ministérios da união relacionados ao ensino, à pesquisa, à ciência e à tecnologia.

O tema foi escolhido devido à vivência profissional diária, lidando com diversos projetos e convênios e ao mesmo tempo, tomando conhecimento de diversas situações e dificuldades a que se sujeitam os coordenadores interessados em realizar pesquisas ou projetos financiados por através de recursos da União, provenientes de ministérios ou órgãos pertencentes à estrutura administrativa federal. Desta forma, um dos resultados pretendidos com a realização do trabalho é o de identificar as causas e fatores internos que poderiam ser melhorados ou otimizados, auxiliando tanto os coordenadores como os servidores que se envolvem diretamente com a tramitação dos procedimentos indispensáveis à formalização dos mesmos na universidade mencionada.

## 1 INTRODUÇÃO

A autora deste trabalho é servidora pública federal concursada da UFRGS há três anos e atualmente exerce suas funções no Setor de Convênios, mencionado neste trabalho e no qual iniciou suas atividades em meados de 2008, o que é citado a fim de esclarecer o leitor sobre a fonte de algumas informações.

A discussão sobre os investimentos em educação e pesquisa, assim como em outras atividades acadêmicas, é pauta freqüente quando se trata de temas relacionados ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico de um país. No Brasil, os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia têm papel fundamental na distribuição e gestão dos recursos que devem ser investidos em Universidades Federais, Institutos de Pesquisa, e outras instituições responsáveis pelo desenvolvimento de pesquisas na área do ensino superior.

Internamente, as Instituições devem encontrar formas de gerenciar estes recursos de maneira mais eficiente, visando garantir que sejam utilizados para os fins adequados, e que os prazos administrativos sejam cumpridos.

Sob este contexto inicial, esta pesquisa tem como objeto de estudo a gestão dos convênios realizados entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Ministério da Educação, o qual distribui os recursos governamentais destinados à efetivação de projetos na área da educação, para as Universidades e outras Instituições de Ensino.

A seguir, é discutida a situação problemática que justifica esta proposta, a partir do entendimento da importância de que a gestão dos recursos recebidos seja bem feita, tendo em vista a relevância dos mesmos e a demanda que é gerada nas grandes Universidades nacionais, em especial as federais. Na seqüência, são apresentados os objetivos, geral e específico, e o referencial teórico no qual se embasa a proposta de estudo. No final, são indicados os procedimentos metodológicos para o alcance dos resultados previstos.

## 2 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA

A problemática envolvida na distribuição dos recursos públicos destinados a projetos na área da Educação vem sendo amplamente discutida no País há bastante tempo. Como os recursos são mínimos, e as demandas, principalmente relacionadas à Educação Superior, são cada vez maiores, é imprescindível que os debates e a busca por soluções mais eficazes continuem acontecendo.

O Ministério da Educação (MEC) é o órgão governamental responsável pela distribuição do orçamento público para as Universidades Federais. Além do MEC, as Universidades também recebem recursos, por meio de solicitações via Editais e chamadas públicas de outros órgãos governamentais tais como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), CNPq, FINEP e Capes, direcionados para a pesquisa e desenvolvimento de pessoal em nível de graduação e de pós-graduação.

Assim, o MEC responsabiliza-se pela destinação dos recursos para a manutenção de infra-estrutura, qualificação e manutenção de pessoal docente e administrativo, melhoria das condições de ensino, e outros projetos especiais com fins destinados à melhoria da qualidade da educação em geral.

No período de 2004 a 2007, a UFRGS recebeu mais de R\$ 43 milhões em recursos do Governo Federal. Estes recursos federais são repassados para a Universidade após a submissão e aprovação dos Projetos ou Planos de Trabalho Simplificado, por meio da descentralização orçamentária e de outros instrumentos jurídicos específicos. Após a aprovação, para receber os recursos os solicitantes formalizam Convênios ou Contratos Administrativos, instrumentos que disciplinam esta transferência de recursos públicos. A diferença principal entre estes dois instrumentos é que nos convênios os interesses são comuns, enquanto que nos contratos os interesses são contrapostos. O foco deste trabalho é a análise da gestão dos Convênios.

O órgão responsável pela gestão dos Convênios na UFRGS é o Setor de Convênios, que se localiza na estrutura do Gabinete do Reitor. Somente em 2007, tramitaram 54 convênios desta natureza, os quais têm média de vigência entre 1 e 5 anos. De acordo com os relatórios disponibilizados no Setor, cerca de 10 % dos convênios não são efetivados, ou seja, os recursos não são repassados aos solicitantes, devido a fatores relacionados aos trâmites

necessários. Nestes casos, os projetos acabam não se realizando, e a Universidade é prejudicada por não alcançar suas metas em relação ao ensino e à pesquisa, não sendo beneficiada pelas políticas públicas existentes na área educacional.

Assim, a partir desta discussão inicial sobre a questão da gestão dos investimentos governamentais na melhoria da qualidade do ensino na UFRGS, este trabalho buscará responder a seguinte questão: quais as causas de não efetivação dos convênios na UFRGS?

Para tanto, na seqüência, é caracterizada a UFRGS, o Departamento de Apoio aos Convênios e em especial o Setor de Convênios, foco deste trabalho. A partir desta caracterização, é possível identificar de maneira mais aprofundada os aspectos relacionados à problemática discutida acima.

O Departamento de Apoio aos Convênios (DAC) é responsável pelo acompanhamento da gestão financeira dos convênios e tem como principais objetivos propiciar condições auxiliares no gerenciamento de recursos de convênios, através de controle, assessoramento, pagamentos por empenhos, prestação de contas e análise das mesmas, mantendo a flexibilidade das rotinas já implementadas e possibilitando a expansão das operacionalidades na captação de novos recursos.

## 2.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

A UFRGS começou a ser configurada em 1895, com a fundação da Escola de Farmácia e Química, e, ainda no mesmo ano, da Escola de Engenharia. Estas foram as primeiras Instituições de Educação Superior do Estado do Rio Grande do Sul. Seguiram-se a estas a Faculdade de Medicina de Porto Alegre e a Faculdade de Direito, ainda no século XIX. Em novembro de 1934 foi criada a Universidade de Porto Alegre, que integrava a Escola de Engenharia (Institutos de Astronomia, Eletrotécnica e Química Industrial), a Faculdade de Medicina (Escolas de Odontologia e Farmácia), a Faculdade de Direito (Escola de Comércio), a Faculdade de Agronomia e Veterinária, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, e o Instituto de Belas Artes.

Em 1947 a Universidade passou a denominar-se Universidade do Rio Grande do Sul (URGS), a partir da incorporação das Faculdades de Direito e de Odontologia de Pelotas, e da Faculdade de Farmácia de Santa Maria. Com a posterior criação da Universidade de Pelotas e

da Universidade Federal de Santa Maria, estas últimas incorporações foram desfeitas e ao final de 1950, a UFRGS foi federalizada, e incluída na esfera administrativa da União. Passando finalmente a denominar-se Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), destacou-se no cenário nacional, como uma das maiores universidades do país, tendo um dos maiores orçamentos do Rio Grande do Sul, e sendo a primeira instituição de Educação Superior em publicações e a segunda em produção científica, entre as federais, em relação ao número de professores.

Atualmente, a UFRGS, constituída sob a forma de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação, oferece mais de 4.000 vagas em cerca de 70 cursos de graduação, e mais de 50 programas de pós-graduação, nas diferentes áreas do conhecimento. Em relação à pesquisa, a UFRGS abriga mais de 600 grupos de pesquisa, nos quais estão integrados cerca de 1.700 alunos de iniciação científica, 77% dos professores da Universidade são Doutores, e 78% têm dedicação exclusiva.

A estrutura administrativa da UFRGS é composta pelos seguintes setores :

- **Conselhos Superiores:** CONSUN (Conselho Universitário); Conselho de Curadores; CEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão);
- **Reitoria:** Gabinete do Reitor; Coordenadoria de Segurança;
- **Pró-Reitorias:** Pró-Reitoria de Coordenação Acadêmica; PROGRAD (Pró-Reitoria de Graduação); PROPESQ (Pró-Reitoria de Pesquisa); PROPG (Pró-Reitoria de Pós-Graduação); PROPLAN (Pró-Reitoria de Planejamento); PROEXT (Pró-Reitoria de Extensão); PROGESP (Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas);
- **Superintendências:** SUINFRA (Superintendência de Infra-Estrutura);
- **Secretarias:** SAE (Secretaria de Assuntos Estudantis); SAI (Secretaria de Avaliação Institucional); SECOM (Secretaria de Comunicação Social); SEAD (Secretaria de Educação a Distância), SEDETEC (Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico); SPH (Secretaria do Patrimônio Histórico), RELINTER (Secretaria de Relações Internacionais);
- **Órgãos Suplementares:** BC (Biblioteca Central); CPD (Centro de Processamento de Dados); CTE (Centro de Teledifusão Educativa); CESUP (Centro de Supercomputação); Cinema e Teatro; Editora; ILEA (Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados); Museu; CME (Centro de Microscopia Eletrônica); IpaHC (Instituto do Patrimônio Histórico e Cultural).

Além desta estrutura administrativa central, a UFRGS é composta também pelas Unidades Universitárias e Institutos Especializados, Associações e Diretórios Acadêmicos.

A gestão dos convênios que viabilizam os projetos propostos pelas Unidades Universitárias, que garantem o recebimento dos recursos disponibilizados para concretização das políticas federais de Ensino e de Ciência e Tecnologia, é feita pelo DAC e pelo Setor de Convênios, que é parte integrante da estrutura do Gabinete do Reitor. Na seqüência, é descrito o funcionamento deste Setor, assim como as características do processo de Gestão de Convênios na UFRGS.

## 2.2 A GESTÃO DE CONVÊNIOS NA UFRGS

A UFRGS, assim como as demais universidades federais, integra a estrutura organizacional do Ministério da Educação. O Ministério da Educação, através de suas secretarias – SEB (Secretaria de Educação Básica), SEED (Secretaria de Educação a Distância) e SESu (Secretaria da Educação Superior), executa diversos programas de governo, concedendo recursos às universidades federais.

A Universidade, na execução de seus programas e projetos, interage com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, em conformidade com as leis federais, estatuto e regimento, resoluções, decisões, portarias e normas regulamentares. Para formalizar a interação, utiliza instrumentos jurídicos próprios que disciplinam as ações previstas, obedecendo aos critérios de tramitação no âmbito da Universidade.

Um dos instrumentos que viabilizam a execução de projetos e a interação com outros órgãos ou instituições são os **Convênios**. Convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria. Nos termos do Decreto Federal n.º 6170/2007, de 25 de julho de 2007:

Art. 1 - Convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de

programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Os convênios assinados pelo Poder Público prevêm obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas. No Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), há uma seção na qual se pode conhecer os convênios e parcerias celebrados pela Administração Pública Federal e a relação dos entes que se encontram inadimplentes por terem deixado de cumprir alguma das obrigações que assumiram em convênio..

No âmbito da UFRGS, a entrada de verbas públicas pode estar relacionada a Convênios ou a projetos a serem desenvolvidos independentemente de Convênios, conforme deliberação do órgão financiador. As verbas públicas, provenientes dos Ministérios e liberadas para a realização de diversos projetos, relacionados ao ensino, pesquisa ou extensão podem aportar de duas maneiras: através da Descentralização de Recursos (Editais ou Programas de Políticas Públicas) ou por Demanda espontânea da Unidade Universitária.

Por meio de Editais, o professor ou pesquisador interessado inscreve seu projeto seguindo as prescrições que são elaboradas pelo Ministério, órgão ou instituição integrante da Administração Pública Federal, em geral procedidas através de Chamada Pública. Após a avaliação do projeto e demais documentos solicitados, por parte do Ministério ou órgão, a Instituição contemplada providencia um Termo, em formulário próprio dos Ministérios. Este formulário é denominado Plano de Trabalho, Plano de Trabalho Simplificado ou Termo de Descentralização de Crédito.

O Coordenador do Projeto, tendo seu projeto selecionado, deverá preencher este formulário, incluindo diversos dados, referentes à Instituição e ao projeto, tais como: valores, rubricas, participantes, cronograma, etc. Este formulário será encaminhado, formalmente, através de ofício do Diretor da Unidade, devidamente aprovado no âmbito da unidade acadêmica para assinatura do Reitor, contendo breve relatório e justificativa para execução do projeto e dos benefícios no nível acadêmico. Este formulário e o Plano de Trabalho respectivo serão encaminhados para assinatura do Reitor, dirigente máximo da Instituição e representante legal. Após a assinatura do Reitor, a referida documentação é encaminhada ao Ministério ou Secretaria ou órgão concedente do recurso para aprovação e, sendo aprovado, o recurso financeiro é liberado à Universidade.

Internamente, a UFRGS possui o **Setor de Convênios**, que é vinculado ao Gabinete do Reitor, setor responsável pela gestão e operacionalização do processo que permite o recebimento dos recursos ministeriais solicitados pelas Unidades Universitárias ou Pró-Reitorias relacionadas a projetos ou convênios que necessitam da assinatura do Reitor. Este Setor surgiu a partir da necessidade de se estruturar e centralizar a crescente demanda de cooperação existente entre a Universidade e a sociedade. O Setor mantém em seus arquivos, cópia de todos os instrumentos jurídicos celebrados desde 1953 e, atualmente, possui um banco de registros de Protocolos, Convênios e Contratos, assinados e em tramitação. Em sua estrutura interna, o Setor de Convênios conta com dois funcionários e um bolsista, conforme figura abaixo (Figura 1).

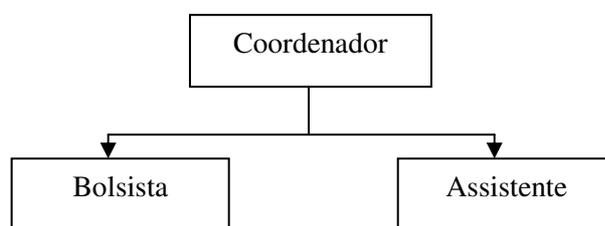


Figura 1: quadros que compõem o Setor de Convênios

O Setor de Convênios é responsável pela gestão dos seguintes tipos de termos de cooperação:

- Protocolo de Intenções/Cooperação;
- Convênio;
- Contrato de Prestação de Serviços;
- Convênio com Fundações de Apoio;
- Descentralização, por destaque, de crédito orçamentário, através de Portaria (que poderá resultar em Convênio);
- Termos de Adesão.

O processo de Gestão dos Convênios, sob responsabilidade do Setor de Convênios, tem seu início nas Unidades Acadêmicas, nas quais surgem as necessidades e propostas para realização de programas e/ou projetos relacionados ao ensino, a pesquisa ou a extensão. De maneira geral, este processo inclui as seguintes etapas (Quadro 1):

<b>I – Abertura do Processo na Unidade Acadêmica</b>
<p>A Unidade acadêmica providencia a abertura do processo, contendo os seguintes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Minuta do documento (nos moldes da instituição parceira, ou modelo da UFRGS);</li> <li>- Manifestação da Direção da Unidade interessada, devidamente embasada na atividade acadêmica da UFRGS (ensino, pesquisa e extensão);</li> <li>- Aprovação do documento pelo Departamento e pela Comissão pertinente (Pesquisa, Extensão), COMGRAD ou Programa de Pós-Graduação, em conformidade com a natureza do objeto;</li> <li>- Justificativa para a celebração (benefícios do mesmo para a UFRGS no nível acadêmico);</li> <li>- Ata do Conselho da Unidade;</li> <li>- Documentos sobre a instituição externa interessada, com breve histórico dos contatos já feitos (objetivo de legitimar os pareceres internos da UFRGS).</li> </ul>
<b>II – Encaminhamento ao Setor de Convênios</b>
<p>Após providenciar os documentos necessários, a Unidade Acadêmica os encaminha ao Setor de Convênios para dar prosseguimento à tramitação no âmbito da Administração Central. O Setor revisa a documentação e registra a (proposta) no Sistema de Registro de Convênios - interno - para dar início à tramitação no âmbito da Administração Central.</p>
<b>III – Parecer da SEDETEC e da Pró-Reitoria</b>
<p>Conforme o objeto do Convênio, o mesmo é encaminhado à tramitação nas seguintes instâncias: SEDETEC (avalia as questões de sigilo, direito de propriedade, direito de autor, etc.) e às Pró-Reitorias para manifestação, conforme assunto de sua competência, que poderá ser favorável ou desfavorável. Após, retorna para o Setor de Convênios, que encaminha o instrumento jurídico para análise das Pró-Reitorias. Se o parecer da Pró-Reitoria for desfavorável, a documentação retorna para a Unidade de origem para alterações necessárias a fim de adequá-la às normas institucionais da UFRGS ou para arquivamento, caso a unidade não tenha interesse na continuidade da assinatura do instrumento. Se favorável, é encaminhado pelo Setor de Convênios à Procuradoria.</p>
<b>IV – Análise da Procuradoria-Geral</b>
<p>A Procuradoria Geral procede a análise jurídica e poderá solicitar, ainda, manifestações de outras instâncias, antes da aprovação. Essa prática é adotada a fim de instrumentalizar o processo com pareceres para legitimar a aprovação das demais instâncias superiores da Universidade. Caso haja alguma correção a ser feita, encaminha novamente ao Setor de Convênios para retorno à Unidade de origem. Caso contrário, é dada a aprovação.</p>
<b>V – Emissão da Nota de Empenho</b>
<p>Após aprovação da Procuradoria Geral, o processo é encaminhado pelo Setor de Convênios ao Departamento de Apoio aos Convênios (DAC/PROPLAN) para indicar os dados orçamentários e</p>

providenciar a emissão de nota de empenho (via sistema SIAFI). Os dados do empenho são colocados no convênio, e a documentação retorna ao Setor de Convênios do Gabinete do Reitor para confecção das vias e assinatura do convênio. Nessa dinâmica, o recurso orçamentário sob a forma de Nota de Crédito deverá estar disponível à UFRGS a fim de possibilitar a emissão de empenho. O órgão financiador (Ministérios, Secretarias, etc.) deverá enviar à UFRGS a ordem de crédito para configurar de fato o empenho da verba (financeiro), que poderá ser repassado a uma fundação de apoio por meio de convênio específico para a execução do projeto. As fundações de apoio foram criadas pela Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994 que dispõe sobre as relações entre estas e as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica. O art. 1º da referida lei, estabelece que as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão se relacionar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes. O art. 1º do Decreto n.º 5.205, de 14 de setembro de 2004, preceitua que:

As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão celebrar com as fundações de apoio contratos ou convênios, mediante os quais essas últimas prestarão as primeiras, apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por prazo determinado.

No parágrafo primeiro, para os fins deste Decreto, consideram-se instituições federais de ensino superior às universidades federais, faculdades, faculdades integradas, escolas superiores e centros federais de educação tecnológica, vinculados ao Ministério da Educação.

Caso o órgão financiador não disponibilize à Universidade o crédito orçamentário e o financeiro, a mesma não poderá efetivar o repasse. Cabe salientar que ocorre com frequência a indisponibilização do recurso financeiro e que a utilização do mesmo deverá ocorrer no exercício em curso, não devendo, portanto, permanecer nenhuma verba (recurso financeiro) na Universidade no fechamento do exercício, isto é, no último dia do exercício.

#### **VI – Apreciação do Mérito pelo CONSUN**

O Setor de Convênios encaminha a documentação aprovada pela Procuradoria-Geral para o egrégio Conselho Universitário (CONSUN) que aprecia o mérito. Nesta tramitação, dependendo do prazo para empenho no exercício, o CONSUN é o último órgão a ser submetida a apreciação da proposta, uma vez que a reunião ocorre apenas uma vez por mês (geralmente na última sexta-feira de cada mês).

#### **VII – Elaboração das Vias Definitivas do Convênio**

Estando finalmente aprovado, são providenciadas as vias definitivas do instrumento que será assinado pelo Reitor. Antes das assinaturas, o instrumento, em sua versão final, é enviado à Procuradoria-Geral para rubrica por parte do Procurador-Geral que emitiu o parecer.

<b>VIII – Assinatura do Reitor</b>
O Setor de Convênios providencia a assinatura do Reitor em todas as vias originais do processo.
<b>IX – Outras Assinaturas</b>
O processo é remetido a Unidade interessada para que sejam providenciadas as demais assinaturas.
<b>X – Publicação do Convênio</b>
Finalmente, uma das vias originais volta ao Setor de Convênios, para publicação no Diário Oficial da União e arquivamento no Setor. A interação - o processo - é devidamente atualizada no Sistema de Registro de Convênios do Setor.

Quadro 1: processo interno da gestão de convênios. Fonte: Seminário apresentado pelo Setor, 2008.

Como se pode perceber, este processo possui várias etapas e depende da tramitação interna em diferentes órgãos. Desta forma, torna-se imprescindível que o controle sobre estas tramitações seja de fato eficiente, a fim de não prejudicar o alcance do objetivo final, que é a consecução do convênio e desenvolvimento dos programas ou projetos previstos. Como colocado anteriormente, atualmente cerca de 10% dos convênios previstos não são efetivados, devidos a ocorrência de problemas em parte relacionados a este processo.

### **3 OBJETIVOS**

De acordo com a problemática apresentada anteriormente, são propostos os objetivos abaixo relacionados. Destaca-se, inicialmente, que o benefício maior que esta pesquisa pretende alcançar diz respeito ao uso mais eficaz e eficiente dos recursos públicos na melhoria das condições do ensino e da pesquisa na UFRGS. Espera-se que, a partir dos resultados obtidos, os agentes envolvidos na realização de projetos ou convênios de diversas áreas, possam compreender o fluxo e a rotina administrativa que antecede a etapa de repasse dos recursos, e identificar os incidentes que poderiam ser contornados e que minimizariam desgastes desnecessários ou a perda de recursos.

Desta forma, a parte inicial deste trabalho consistiu em pesquisar situações referentes ao repasse de verbas públicas através de convênios, que envolvem não só o interessado em desenvolver determinado projeto, mas também todo um aparato governamental voltado para a realização de políticas públicas. Estas situações têm relevância, pois interferem nas rotinas administrativas de trabalho, tanto no âmbito do governo federal como no âmbito administrativo da UFRGS.

Tendo em vista o amplo número de convênios realizados anualmente na UFRGS, a pesquisa será restrita ao levantamento de propostas apresentadas no ano de 2008, a fim de possibilitar o diagnóstico das causas de não efetivação destes projetos. Desta forma, indiretamente, será possível identificar se a Política Pública almejada viabilizou-se através daqueles projetos.

#### **3.1 OBJETIVO GERAL**

Identificar causas de não efetivação de projetos previstos em convênios na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

### 3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar causas de não efetivação de projetos previstos em convênios na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;
- Identificar os convênios relacionados às Políticas de Ensino e de Ciência e Tecnologia que tramitaram na UFRGS no ano de 2008;
- Caracterizar os projetos previstos nestes convênios, de acordo com os recursos financeiros, recursos humanos, cronograma previsto, área do conhecimento, etc..

No próximo capítulo, é apresentado o referencial teórico que embasa a problemática estudada e a análise do processo de gestão dos convênios, como previsto nos objetivos acima.

## 4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, é apresentado inicialmente um contexto teórico introdutório sobre a evolução das Teorias Administrativas que explicam as formas de gestão pública surgidas ao longo do tempo, e os princípios que regem a administração pública, dos quais derivam as características dos processos de gestão pública. Na seqüência, é discutido o panorama atual da administração pública no país, a partir das mudanças trazidas pela Reforma do Estado.

Focando na problemática deste trabalho, o item subsequente apresenta as características das formas de destinação dos recursos públicos, as quais são guiadas pelos princípios administrativos da gestão pública. Ainda neste tema, são discutidas as políticas públicas, em especial aquelas voltadas à educação, ciência e tecnologia, e os convênios, instrumento necessário para a formação de associações com instituições públicas e privadas, que são o foco da pesquisa.

Por fim, são apresentadas as funções básicas de um processo administrativo, quer seja relacionado à gestão empresarial, quer à gestão pública. Atualmente, se aceita como funções básicas do administrador aquelas propostas pela Teoria Neoclássica da Administração: planejamento, organização, direção e controle. Destas, destaca-se a função de controle, cuja importância para a gestão pública tem maior relevância, uma vez que deve obedecer a princípios rígidos e bem característicos.

### 4.1 A EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Granjeiro (2001), a administração pública divide-se em três momentos, os quais são definidos por características marcantes da época em que aconteceram e com as teorias administrativas vigentes na época.

Segundo Conzatti (2003), na primeira fase de administração pública – a **Administração Pública Patrimonialista** - prevalecia a idéia de clientelismo, nepotismo e o interesse do soberano, que era confundido com o interesse público. Granjeiro (2001) afirma que nesta fase, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano: os

seus auxiliares, os servidores, têm status de nobreza real. Estas condições favoreciam a corrupção e o nepotismo: a *res publica* não é diferente das *res principis*. A partir da efervescência do capitalismo e da democracia, a sociedade civil, assim como o mercado, passa a diferenciar-se do Estado, e este tipo de administração torna-se inaceitável (Idem, 2001).

Esta primeira fase evoluiu para a **Administração Pública Burocrática**, que buscava acabar com os privilégios dos soberanos. Esta fase baseou-se nas idéias da teoria da burocracia de Max Weber, enfatizando os conceitos de hierarquia, dominação e poder, impessoalidade, racionalidade e legalidade (CONZATTI, 2003). De acordo com Granjeiro (2001), esta fase burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, durante a época do Estado Liberal, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Os princípios orientadores do seu desenvolvimento foram “a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal” (Ibid., p. 25). Surgem, assim, os controles administrativos *a priori*, rígidos, visando evitar a corrupção e o nepotismo: há uma desconfiança prévia nos administradores públicos, assim como nos cidadãos que demandam solicitações aos mesmos.

Conzatti (2003) afirma que, com o passar do tempo, este tipo de administração pública burocrática mostrou-se ineficiente, e era preciso um novo modelo, no qual as idéias de flexibilidade, qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos fossem priorizadas. Ainda, era necessário o foco na obtenção de resultados, como uma resposta à crise generalizada do Estado. Assim, na segunda metade do século XX, emerge o conceito da **Administração Pública Gerencial**. Este conceito surge como uma conseqüência da expansão das funções econômicas e sociais do Estado, assim como do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial (GRANJEIRO, 2001). O mesmo autor ainda afirma que, embora tenha constituído um avanço e um ponto de rompimento com a administração burocrática, a administração gerencial não nega todos os princípios da fase anterior, conservando, de forma mais flexível, os seus princípios fundamentais. A mudança mais marcante está na forma de controle: muda o foco do processo para os resultados. É essencial a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, traduzidos pela eficiência e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas.

## 4.2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Princípios constitucionais são padrões de conduta que devem ser seguidos pela Administração Pública, e que constituem o conjunto de fundamentos de validade da ação administrativa (MILESKI, 2003). O mesmo autor ainda ressalta que a Administração Pública, para a prática de toda sua ação administrativa, está sujeita ao cumprimento e obediência de todos os princípios da Constituição. Destes princípios, destaca-se o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o qual tem sua origem na “finalidade precípua do Estado de realizar o bem público” (Ibid., p. 38).

De qualquer maneira, o artigo 37 da Constituição Federal, estabelece os princípios ou regras específicas que devem ser observadas de maneira obrigatória e permanente pela Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MILESKI, 2003; MEIRELLES, 2004).

### 4.2.1 Legalidade

O princípio da legalidade exige que o administrador público, em toda sua trajetória funcional, esteja sujeito aos ditames da lei: não é lícito ao mesmo a liberdade para agir com vontade pessoal. Suas ações, no desempenho de sua função, devem ser executadas conforme determina a lei (MEIRELLES, 2004). Desta forma, o princípio da Legalidade objetiva afastar o autoritarismo do governante, submetendo a sua vontade à vontade da lei.

Mileski (2003) ainda acrescenta que “como o interesse do governante não pode se sobrepor ao interesse público, evidentemente também não pode se desvirtuar do determinado em lei [...] O desvio de finalidade é resultado do inaceitável exercício do abuso de poder” (p. 39).

De forma resumida, Meirelles (2004, p. 88) conclui a importância deste princípio: “enquanto ao particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

#### **4.2.2 Impessoalidade**

Mileski (2003) diz que o princípio da impessoalidade resulta do princípio da igualdade. Assim, se todos são iguais perante a lei, sem qualquer tipo de distinção, a Administração Pública não pode cometer atos que prejudiquem ou favoreçam pessoas.

A Administração Pública deve tratar com isonomia todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios ilegítimos ou perseguições maléficas, uma vez que são iguais perante o sistema (Idem, 2003).

#### **4.2.3 Moralidade**

Mileski (2003) ressalta que, em relação a este princípio, deve-se inicialmente distinguir que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum: o princípio da moralidade trata não apenas do aspecto ético, mas principalmente do aspecto jurídico. Meirelles (2004) destaca que a validade de todo ato administrativo passa não apenas pela distinção do justo, conveniente, oportuno, mas principalmente pelo ser honesto. A moral administrativa impõe-se ao agente público como uma norma de conduta interna: deve considerar sempre a finalidade de sua ação.

Como aspecto integrante do Direito, o princípio da moralidade tem como consequência o fato de que as decisões de tribunais estabeleçam que “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo, o que não significa somente a confirmação do ato com a lei, mas também com a moral administrativa e o interesse coletivo” (Ibid., p. 89).

#### **4.2.4 Publicidade**

O princípio da publicidade refere-se ao dever administrativo de tornar público os atos realizados pela Administração. Desta forma, faz-se necessário publicar, por meio de comunicação oficial à sociedade, os atos, leis, contratos e procedimentos, a fim de torná-los

transparentes e dar conhecimento público dos mesmos, pontuando o início dos seus efeitos externos (MILESKI, 2003).

Um dos objetivos da publicidade é suscitar a participação da sociedade como fiscalizadora da cidadania, garantindo que não há nada que não deva vir a público (com raras exceções, como atos relacionados com a segurança nacional, investigações policiais, ou preservação de interesse da Administração, declarado previamente como sigiloso) (MEIRELLES, 2004).

A publicidade é requisito de eficácia e moralidade, ou seja: os atos irregulares não são validados com a publicação, nem os regulares dispensam a publicação para serem exequíveis, quando exigido pela lei (MILESKI, 2003).

#### **4.2.5 Eficiência**

Todo agente da administração pública, direta ou indireta, tem o dever de executar suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional. Assim, este princípio complementa e vai além do princípio da legalidade: são exigidos resultados positivos e satisfatórios no atendimento das necessidades públicas (MEIRELLES, 2003).

Mileski (2004) ainda acrescenta que, a pretexto de buscar atender o princípio da eficiência, a administração pública não pode deixar de atender aos demais princípios constitucionais, em especial o da supremacia do interesse público e o da legalidade. Desta forma, a eficiência nas atividades públicas pressupõe produzir ações adequadas ao interesse público, dentro da legalidade, cumprindo às exigências e aos princípios constitucionais, sem ocasionar lesão ao Estado Democrático de Direito.

Como consequência deste princípio, toda a administração pública é submetida ao controle de resultados, exigindo a definição de uma forma de avaliação. Assim, o controle deverá abranger aspectos qualitativos e quantitativos dos serviços, para avaliar seu rendimento efetivo, custo operacional e utilidade para a população e para a própria administração, além de fortalecer o sistema de mérito (MEIRELLES, 2003).

A ruptura com as antigas formas de estruturação do setor público iniciada com a Constituição de 1988, no contexto da Reforma do Estado, atingiu seu ápice em 1998, com as Emendas Constitucionais. Surgiram, dentro desta reestruturação, novas formas de organização

dos diversos setores da Administração Pública, particularmente com a Emenda Constitucional (EC) n.º 19, de 04 de junho de 1998.

#### 4.3 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

O Orçamento-Geral da União é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para definir como os recursos arrecadados dos cidadãos por meio dos tributos (impostos, taxas, etc.) serão aplicados em projetos e políticas públicas, visando o melhor atendimento de necessidades ou de demandas da sociedade.

No conjunto do Orçamento-Geral da União, cada órgão federal é beneficiado com orçamento próprio, para que possa desenvolver aquelas atividades relacionadas à sua área de atuação, uma vez que todos os programas desenvolvidos pelo Governo estão organizados por assuntos correspondentes aos ministérios.

As despesas são classificadas nos seguintes grupos de natureza: outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, organizadas por programas e por detalhamento das despesas. Essas informações são obtidas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), atualizadas mensalmente para o ano corrente e de forma consolidada para exercícios anteriores.

De acordo com a Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, as Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecem que:

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art. 165).

Desta forma, as normas relativas ao controle de custo e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento vão provocar reformulação geral no trato da coisa pública, pois inserem o uso de ferramentas de gestão (CRUZ, 2002). Neste aspecto está a relevância de se seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): trata-se não apenas de um ordenamento, mas uma ferramenta de gestão indispensável na área da administração

pública. A lei em questão é essencial para a programação orçamentária, pois uma das principais razões apontadas para o *déficit* público brasileiro é o não-cumprimento desta programação.

Nunca é demais repetir que a administração pública age orientada pelos princípios que a regem, os quais foram apresentados anteriormente (item 4.2), e sempre devem estar presentes, seja em um processo de alienação, de contratação, ou outros processos. Estes princípios garantem o resguardo inclusive de direitos fundamentais dos cidadãos, embora indiretamente, que em algum momento, na sua vivência, inevitavelmente se relacionarão com a administração pública, municipal, estadual ou federal, serão administrados, sujeitos passivos ou atores sociais de uma administração.

A LRF trouxe para a gestão de recursos públicos, princípios básicos de responsabilidade respaldados na noção de prudência.

Inicialmente, o Artigo 26 da LRF preceitua que:

Art. 26: A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação ou constituição ou aumento de capital.

O inter-relacionamento entre finanças públicas e privadas confere particular realce ao papel do poder público como agente normativo e, sobretudo, regulador da atividade econômica, nos termos do art.174, §1º da Constituição Federal (CRUZ, 2002).

Art.174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Toda a administração indireta, entendida como ente da federação vinculado a um Ministério, Secretaria de Estado ou Secretaria Municipal deve obedecer esta normatização.

Na Administração Pública atual observa-se sobremaneira a necessidade e tendência crescente de maior responsabilização do gestor público, amparada pelos mecanismos de

fiscalização. Em governos anteriores, até recentemente, o controle de recursos públicos não tinha a importância que passou a ter mais recentemente a este tema no governo federal. No Portal da Transparência do Governo Federal, há uma seção na qual se pode conhecer os convênios e parcerias celebrados pela Administração Pública Federal e a relação dos entes que se encontram inadimplentes por terem deixado de cumprir alguma das obrigações que assumiram em convênio. Nesta seção estão divulgados os convênios vigentes a partir de 1º de janeiro de 2005. As informações são obtidas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e são atualizadas periodicamente

A vinculação específica de recursos é uma prática comum para disciplinar repasses para determinados programas, como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF, atual FUNDEB).

#### **4.3.1 Políticas Públicas**

Políticas públicas são as decisões de governo que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. Algumas políticas públicas exigem gastos públicos, como, por exemplo, as políticas de educação. Essas precisam de dotação orçamentária da União, Estados ou Municípios.

Um exemplo de instrumentos de políticas públicas de incentivo, por parte do governo federal, é o da Política Industrial de Informática (NAZARENO et al., 2006).

Nas universidades brasileiras, um dos resultados deste incentivo são os Centros de Excelência Acadêmica nas áreas de Engenharia e Ciência da Computação. A UFRGS celebra um número considerável de convênios na área da informática utilizando recursos provenientes dos incentivos fiscais instituídos pela Lei de Informática.

Pode-se constatar que as principais universidades e centros de pesquisa no país são hoje parceiras de empresas de informática na Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A moderna concepção das universidades nesta área é a de colaborar e prestar consultoria às áreas de Pesquisa e Desenvolvimento, e não funcionar como área de P&D das empresas, como defendem muitos (NAZARENO et al., 2006). Este seria o papel das universidades nas áreas de P&D e Sistemas Nacionais de Inovação Tecnológica. O principal benefício auferido, em

parcerias neste campo específico, é o de gerar inovação e desenvolvimento, cujo conhecimento produzido será utilizado em futuras ações na área de informática.

Desta forma, entende-se que as parcerias entre o setor privado e o acadêmico, nas mais diversas áreas do conhecimento, têm como benefício esperado a geração de inovações, as quais podem proporcionar ganhos tanto para as empresas como para as universidades. Assim, as políticas públicas, ao incentivarem e direcionarem estas parcerias, têm papel fundamental no crescimento e desenvolvimento científico e tecnológico do país.

#### 4.3.2 Convênios

Convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria.

Di Pietro (1997) afirma que os convênios constituem-se em um dos instrumentos ou formas das quais o Poder Público dispõe para associar-se com outras entidades públicas ou privadas. A autora ainda complementa que o convênio entre entidades públicas e particulares não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento (Idem, 1997). É da essência deste instrumento, portanto, a característica de **fomento**. Há o incentivo da atividade, porém não ocorre a delegação dos serviços públicos.

Fomento é uma forma que o Estado utiliza para incentivar uma atividade, não a executando diretamente, que poderia ser realizada por ele mesmo. No caso, ocorre uma opção do Estado, através das ações de auxiliar ou incentivar o particular que possua interesse em fazê-lo. Este auxílio consiste em subvenções, auxílios financeiros, financiamentos ou favores fiscais. A forma mais usual deste incentivo ou auxílio, por parte do Estado, é materializada ou efetuada através de Convênios.

Há esta modalidade, portanto, quando a parceria envolve entidades públicas e particulares, e o Estado opta por transferir atividades que seriam realizadas, a princípio, por ele mesmo.

Os convênios são a forma mais usual de fomento, por meio da qual os incentivos ou auxílios são efetuados ou materializados. Neste particular, diferenciam-se dos contratos, instrumentos através dos quais o Estado pode possibilitar a delegação de serviços públicos.

O Art.116 da Lei n.º 8666/93 é o instrumento que disciplina os convênios. Sobre a redação deste artigo, Di Pietro (1997) aponta algumas impropriedades, especialmente por limitar as hipóteses de repasses ou de relacionamentos com as outras partes. Restringe as possibilidades de relacionamento, não flexibilizando as hipóteses de parceria. Aos convênios que não implicam repasse de bens ou valores não se aplica o Art.116, não cabendo, portanto, os preceitos do mesmo a esse particular tipo de interação.

Os convênios assinados pelo Poder Público prevêm obrigações para ambos os parceiros. Esses deveres geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas.

O valor repassado por meio do convênio não altera a sua natureza de dinheiro público. O recurso é utilizado pelo executor do convênio, mas a natureza de dinheiro público é preservada, estando, portanto, sujeito ao controle financeiro e orçamentário previsto no Artigo 70, Parágrafo Único da Constituição Federal.

Gasparini (1995 apud DI PIETRO, 1997) destaca que o Convênio não assume personalidade jurídica: trata-se de acordo de vontades para consecução de objetivos comuns. O mesmo autor ainda admite a constituição de uma sociedade civil, comercial ou industrial, com o fim precípua de executar o convênio em todos os seus termos e condições fixados pelos partícipes, ou seja, com o fim de administrá-lo (GASPARINI, 1995 apud DI PIETRO, 1997). Como exemplo deste caso, tem-se as Fundações, que são instituídas nas Universidades Federais com este finalidade.

A autorização legislativa é exigível somente para a celebração de convênios quando acontecer o repasse de verbas não previstas em Lei Orçamentária.

Quanto à necessidade de autorização legislativa para celebração de Convênios ou Consórcios, embora exigida em algumas Leis Orgânicas, é inconstitucional a exigência, por implicar o controle do Legislativo sobre atos administrativos do Poder Executivo, em hipótese não prevista na Constituição Federal. Nesse sentido, o entendimento do STF. (Revista de Direito Administrativo, 140/68 apud DI PIETRO, 1997)

#### 4.4 PROCESSO ADMINISTRATIVO NA GESTÃO PÚBLICA

Chiavenato (2000) conceitua a administração como o “processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de

maneira eficiente e eficaz” (p. 13). Embora referindo-se principalmente à administração ou à gestão de empresas, este conceito pode ser também aplicado quando trata-se da gestão pública. Neste caso, também se busca o alcance de objetivos pré-determinados com eficiência e eficácia no uso dos recursos existentes, que em geral, são escassos.

Ainda de acordo com Chiavenato (2004), o processo de gestão está centrado nas funções do administrador. Estes conceitos surgiram na Teoria Clássica da Administração, com Fayol, as quais foram atualizadas pelos autores da Teoria Neoclássica, e ainda hoje em dia são utilizadas para descrever as funções de gestores. Assim, atualmente são aceitas como funções básicas do administrador o **planejamento**, a **organização**, a **direção** e o **controle**. Chiavenato (2004) destaca que estas funções, mais do que uma seqüência cíclica que forma o processo administrativo, devem ser entendidas como em uma interação dinâmica, na qual todas estão intimamente relacionadas. Desta forma, segundo o autor, todo o processo de gestão deve ser cíclico, dinâmico e interativo.

Para que seja possível entender o conceito do processo de gestão, é necessário anteriormente compreender os elementos que o compõem. O alcance ou consecução dos objetivos trata-se da ação de materializar sonhos e desejos, tornando-os realidade concreta. Eficiência relaciona-se com redução de custos, com a diminuição do tempo de operações, e também como uma maior produtividade. Já a eficácia refere-se à consecução dos objetivos pretendidos e a obtenção de resultados desejados (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005).

Como já colocado, embora os autores acima citados refiram-se a gestão ou administração de empresas, pode-se considerar que estes mesmos aspectos devem também ser aplicados na gestão pública. Desta forma, é importante que os processos de gestão, também chamados de funções do administrador (CHIAVENATO, 2000), sejam identificados na forma de gestão pública, consideradas as suas particularidades.

Nos itens na seqüência, são apresentadas as funções do administrador que compõem o processo de gestão.

#### **4.4.1 Planejamento**

De acordo com Chiavenato (2004), o planejamento serve de base para as demais funções administrativas, pois determina quais objetivos devem ser atingidos e como se deve

fazer para alcançá-los. Desta forma, o planejamento começa com o estabelecimento dos objetivos, e detalha os planos para o alcance dos mesmos, da melhor maneira possível. “Planejar é definir os objetivos e escolher o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se quer chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência” (Ibid., p. 138).

O planejamento consiste em uma série de definições, as quais caracterizam-se pelos seguintes aspectos:

- **Estabelecimento dos objetivos:** é o ponto de partida: deve-se saber onde se pretende chegar para se saber como chegar lá. Os objetivos são os resultados futuros que se pretendem atingir, dentro de um certo período de tempo, aplicando-se determinados recursos disponíveis ou possíveis (Idem, 2004).

- **Desdobramento dos objetivos:** os objetivos organizacionais podem ser visualizados em uma hierarquia, desde os objetivos globais (topo da hierarquia) até os operacionais (rotineiros, cotidianos). Em decorrência desta hierarquia, os objetivos podem ser desdobrados em políticas, diretrizes, metas, programas, procedimentos, métodos e normas. Neste sentido do desdobramento, o foco torna-se cada vez mais restrito e detalhado (Idem, 2004).

- **Abrangência do Planejamento:** existem três diferentes níveis de planejamento em uma organização: estratégico, tático (intermediário) e operacional. O planejamento estratégico tem impacto significativo na organização como um todo, e em geral implica a alocação de um volume maior de recursos e uma visão temporal mais ampla. Nos níveis intermediário (tático) e operacional, o foco é voltado para a implementação dos planos estratégicos, objetivando alcançar a maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos nesta implementação (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005).

- **Tipos de Planos:** o plano é o produto do planejamento, constituindo o evento intermediário entre os processos de elaboração e de implementação do planejamento. O propósito da elaboração de um plano é a previsão, a programação e a coordenação de uma seqüência lógica de eventos para o alcance dos objetivos. Chiavenato (2000) afirma que existem quatro tipos de planos:

- **Procedimentos:** relacionados com os métodos de trabalho ou de execução. Em geral, são planos operacionais, e podem ser representados por gráficos do tipo fluxogramas.

- **Orçamentos:** relacionados com dinheiro, receitas ou despesas, dentro de um determinado período de tempo. Podem ser estratégicos (ex.: planejamento financeiro

estratégico), táticos (ex.: orçamentos departamentais) ou operacionais (ex.: fluxo de caixa).

- **Programas ou programações:** são os planos relacionados com o tempo. Correlacionam tempo e atividades a serem executadas. Os métodos de programação podem ser simples, como o uso de uma agenda, ou complexos, como programas de computadores especialmente elaborados para isto. Exemplos de programas podem ser o cronograma (programa simples) e o PERT (*Program Evaluation Review Technique* ou Técnica de Avaliação e Revisão de Programas) (programa complexo).

- **Regras ou Regulamentos:** são os planos relacionados com o comportamento solicitado às pessoas. Especificam como as pessoas devem comportar-se em determinadas situações. Visam substituir o processo decisório individual, restringindo o grau de liberdade das pessoas em determinadas situações.

#### 4.4.2 Organização

Segundo Chiavenato (2000), a organização como função administrativa ou parte do processo administrativo, significa o ato de organizar, estruturar e integrar os recursos e os órgãos incumbidos de sua administração, estabelecer as relações entre eles e as atribuições de cada um. Ou seja, é o processo necessário para que os objetivos sejam alcançados, os planos sejam executados e as pessoas possam trabalhar de forma eficiente.

A organização consiste em agrupar de maneira lógica as atividades a serem realizadas e distribuir as autoridades relativas às funções e pessoas. De acordo com Caravantes, Panno e Kloeckner (2005) a função de organizar decorre do planejamento, e reflete a forma como a organização procura se estruturar para cumprir o plano proposto. Sendo um processo, implica na distribuição de tarefas, no agrupamento em departamentos e na alocação de recursos aos mesmos.

A organização pode ser estruturada em três níveis: global, departamental e das tarefas e operações (CHIAVENATO, 2004). Em nível global, a organização abrange a instituição como uma totalidade. É o chamado desenho organizacional, que pode assumir três tipos: organização linear, organização funcional e organização do tipo *linha-staff* (Idem, 2004).

Em nível departamental, a organização envolve cada departamento, criando o desenho departamental ou departamentalização. Pode ser de diversos tipos, como por exemplo: por

funções, por produtos ou serviços, por localização geográfica, por clientes, por projetos, etc.. Por fim, em nível das operações, a organização tem como foco cada tarefa, atividade ou operação, de forma específica. É o chamado desenho de cargos ou tarefas, feito por meio da descrição e análise de cargos (Idem, 2000).

#### **4.4.3 Direção**

Segundo Chiavenato (2004), “definido o planejamento, e estabelecida a organização, resta fazer as coisas andarem e acontecerem” (p. 143). Assim, o objetivo da direção é acionar e dinamizar a empresa, fazendo com que as pessoas atuem buscando alcançar os resultados esperados. Para tanto, é necessário que estas pessoas sejam treinadas, guiadas e motivadas.

A direção refere-se às relações interpessoais dos gestores e seus subordinados. Para que as demais funções (planejamento e organização) sejam eficazes, os gestores necessitam ser dinamizados pela orientação a ser dada às pessoas, por meio da comunicação, liderança e motivação adequadas (Idem, 2004).

A direção também ocorre em três níveis diferentes: global, departamental e operacional. No nível global, é a direção propriamente dita, representada pelo presidente da empresa e pelos diretores em cada área, correspondendo ao nível estratégico da organização. Em nível departamental, a direção é representada pelas gerências de cada unidade ou departamento, correspondendo ao nível tático. Já no nível operacional, a direção abrange grupos de pessoas ou de tarefas, sendo conhecida como supervisão (Idem, 2004).

#### **4.4.4 Controle**

Conforme colocado anteriormente, o planejamento é o início do processo administrativo. O controle, por sua vez, representa o seu fechamento, como forma de assegurar o alcance dos objetivos definidos. O controle também abrange os três níveis organizacionais: nível global (plano estratégico), nível departamental (plano tático) e nível operacional (plano das operações).

Como é possível observar, as características das funções do administrador, ou do processo de gestão, podem ser compreendidas como necessárias também no processo de

gestão pública. Considerando-se os princípios da administração pública, e as demais características desta forma particular de gestão, a função controle pode ser considerada uma das mais importantes. Em relação ao foco deste trabalho, que busca diagnosticar as causas de falhas em um processo interno (celebração de convênios), é fundamental o entendimento da função de controle na gestão deste processo, a fim de poder propor ações corretivas para o mesmo.

O controle tem como finalidade assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido ajustem-se da melhor maneira possível aos objetivos previamente definidos. A essência do controle é verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados previstos (CHIAVENATO, 2004). Mockler (1984, apud CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005), define controle como:

Um esforço sistemático da administração dos negócios para comparar o desempenho com o padrão, os planos e as metas preestabelecidos para determinar se o desempenho está de acordo com esses padrões; caso contrário, tomar toda e qualquer ação corretiva necessária para garantir que os funcionários e outros recursos da empresa sejam utilizados da maneira mais eficaz e eficiente na realização dos objetivos da empresa (p. 533).

#### 4.4.4.1 O Processo de Controle

O processo de controle é um processo cíclico, constituído por quatro fases: estabelecimento de padrões, observação do desempenho, comparação com o padrão estabelecido e ação corretiva (CHIAVENATO, 2004).

- **Estabelecimento de padrões ou critérios:** os padrões representam o desempenho desejado, enquanto os critérios representam as normas que guiam as decisões. Podem ser considerados os marcos que estabelecem o que se deverá fazer e qual o resultado será aceito como normal ou desejável. Os padrões podem ser expressos na forma de tempo, dinheiro, qualidade, unidades físicas, custos ou índices.

- **Observação do desempenho:** o processo de controle parte do princípio de que para se controlar um desempenho, deve-se pelo menos conhecer algo a respeito do mesmo. Desta forma, a observação ou verificação do desempenho tem como objetivo obter informações precisas acerca daquilo que está sendo controlado.

- **Comparação do desempenho com o padrão estabelecido:** toda atividade está sujeita a algum tipo de variação, erro ou desvio. Portanto, é necessário que sejam determinados os limites dentro dos quais as variações serão aceitas como normais. Somente aquelas que ultrapassarem os limites da normalidade, exigirão correções. Para que isto seja possível, o desempenho deve ser comparado ao padrão, a fim de que sejam identificados possíveis desvios. Esta comparação pode ser feita utilizando-se gráficos, relatórios, índices, etc. Além disto, a comparação do desempenho permite a predição de resultados futuros e a identificação de dificuldades para que as ações futuras possam atingir resultados melhores.
- **Ação Corretiva:** uma vez que o objetivo do controle é manter as operações dentro dos padrões definidos, para que os objetivos sejam atingidos da melhor maneira possível, as variações, erros ou desvios (fora da normalidade), devem ser corrigidos. Assim, as operações podem ser normalizadas, fazendo com que “aquilo que é feito seja feito exatamente de acordo com o que se pretendia fazer” (Ibid., p. 147).

#### 4.4.4.2 O Controle na Administração Pública

De acordo com Mileski, (2003), o controle é elemento essencial ao Estado de Direito, tendo como finalidade assegurar que a administração atue de acordo com os princípios que são impostos pela lei. O mesmo autor ainda acrescenta que:

Modernamente, houve uma valorização dos sistemas de controle, especialmente no âmbito público, com uma ampliação das formas de exercício do controle. Trata-se de uma atividade que envolve todas as funções do Estado, estando direcionada para o estabelecimento e a manutenção da regularidade e da legalidade administrativa, que procede a uma avaliação no sentido de evitar erros e distorções na ação estatal, buscando indicar procedimentos de reorientação para as falhas detectadas ou agindo na responsabilização dos agentes causadores dessas impropriedades legais que ocasionam prejuízos à coletividade (2003, p. 139).

Desta forma, a função controle pode ser considerada como o elemento que concilia as demais funções administrativas (planejamento, organização e direção) também na gestão pública.

As modalidades de controle na administração pública podem ser classificadas de acordo com uma variedade grande de critérios. No entanto, os critérios de classificação mais utilizados são: quanto ao tipo (interno ou externo), quanto ao órgão executor, quanto ao momento e quanto à finalidade (Idem, 2003).

#### 4.4.4.3 Controle Interno e Externo

A função controle na gestão pública pode ser do tipo interno ou externo, conforme seja executada por órgão integrante ou não da própria estrutura na qual está incluído o órgão controlado (MILESKI, 2003).

O Controle Interno ocorre quando a própria administração procede ao controle sobre seus atos. É a maneira pela qual a Gestão Pública verifica a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, atendo-se aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, incluindo a avaliação da conveniência administrativa (Idem, 2003).

O mesmo autor ainda acrescenta que uma das principais obrigações dos agentes públicos é o dever de controle, ou seja: além de exercer bem suas funções, têm o dever de proceder ao controle sobre os serviços nos quais atuam e os materiais a sua disposição.

Neves, conclui que:

O controle interno faz parte das atividades normais da Administração Pública, se subordina ao titular do órgão ou da entidade, tendo como função acompanhar a execução dos atos indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas com vistas a atender o controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como os controles administrativos de um modo geral (2002, p. 14).

O Controle Externo, por outro lado, ocorre quando o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado, ou seja: é o controle de um Poder sobre o outro, ou da administração direta sobre a indireta (MILESKI, 2003).

#### 4.4.4.4 Controle Administrativo

Em relação ao órgão executor, o controle pode ocorrer no âmbito administrativo das entidades estatais, mediante ação do Legislativo ou do Judiciário. Quando exercido pelo poder Legislativo, o controle é essencialmente de natureza política, podendo ocorrer também no aspecto financeiro. Já no âmbito do poder Judiciário, o controle ocorre quando este é instado a resolver situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo (MILESKI, 2003).

O Controle Administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Gestão Pública exerce sobre sua própria atuação. Esta fiscalização dá-se nos aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou por provocação, objetivando manter sua atuação de acordo com as exigências constitucionais, e ainda, visando ao atendimento do objetivo primordial que é a satisfação das necessidades coletivas (Idem, 2003).

Este controle, ainda segundo Mileski (2003), deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes, o qual permite que possam anular, revogar ou alterar esses atos, assim como punir seus agentes com as penalidades previstas.

#### 4.4.4.5 Controle Prévio, Concomitante e Posterior

O controle pode ser exercido em diferentes momentos da atividade administrativa. O controle é prévio quando antecede a realização do ato administrativo, visando evitar a ocorrência de procedimento contrário à lei e ao interesse público. São exemplos de controle prévio: a exigência de empenho para realização de despesas, a necessidade de autorização para o Presidente ausentar-se do País por mais de 15 dias, e a necessidade de licitação para celebração de contrato de obra ou prestação de serviço (MILESKI, 2003).

Quando o controle é exercido no momento em que se realiza a atividade administrativa, ocorre o controle concomitante. O objetivo, neste caso, é “evitar distorções e proceder a correções imediatas, para manter a atuação pública dentro de uma continuidade de procedimentos regulares” (Ibid., p. 145). Exemplos de controle concomitante são: acompanhamento das etapas de processos licitatórios e a realização de auditorias e inspeções no acompanhamento da execução orçamentária pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O controle posterior ocorre após a realização do ato praticado, a fim de proceder uma avaliação sobre sua correção e legalidade, visando promover sua aprovação e homologação. No caso de identificação de erros ou falhas, devem ser adotadas medidas que levem à sua correção ou anulação. O exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de aposentadorias e o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos são exemplos de controle posterior (Idem, 2003).

#### 4.4.4.6 A Finalidade do Controle

De acordo com Mileski (2003), a função de controle pode ser exercida essencialmente com duas finalidades: manter o ato da Administração Pública dentro dos parâmetros de legalidade, e verificar a eficiência e a eficácia, avaliando a conveniência e a oportunidade do ato praticado.

O objetivo do controle da legalidade é verificar a conformidade dos atos e procedimentos administrativos à lei, abrangendo todo o sistema normativo, incluindo decretos, portarias, regulamentos e instruções normativas. Este controle é consequência da obrigatoriedade de cumprimento do princípio constitucional da Legalidade na Administração Pública, e pode ser exercido tanto pelo Executivo e pelo Legislativo, como pelo Judiciário (MILESKI, 2003).

Em relação ao mérito, a função de controle busca “verificar o resultado da ação administrativa na consecução dos fins do estado, avaliando a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos praticados, tendo em conta a conveniência e a oportunidade dos mesmos” (Ibid., p. 147).

De forma concisa, o controle de mérito tem por finalidade constatar a eficiência da gestão pública, a partir da verificação do alcance ou não das metas previamente definidas para o atendimento das necessidades públicas. Além da eficiência, o controle de mérito deve avaliar se a ação foi também eficaz, produzindo resultados compatíveis e satisfatórios. Por fim, o controle deve verificar se os atos da administração foram realizados com economicidade, ou seja, por meio de soluções econômicas adequadas às circunstâncias (Idem, 2003).

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de se alcançarem os objetivos propostos neste trabalho, foram definidas as etapas de pesquisa necessárias, ou seja, foi proposto um método que fosse adequado para a consecução dos resultados previstos.

Este método proposto baseia-se no método do Estudo de Casos. Segundo Roesch (1999), os estudos de casos têm como objetivo a análise em profundidade de um determinado fenômeno em seu próprio contexto. Uma das características destes estudos diz respeito à abrangência dos resultados: estes somente podem ser atribuídos ao caso estudado, não sendo possível que se façam generalizações a partir dos mesmos. Neste trabalho, os casos em estudo são os convênios relacionados às Políticas de Ensino e de Ciência e Tecnologia em tramitação na UFRGS.

Considerando-se o tema e os objetivos em estudo – as causas da não-efetivação dos convênios - pode-se considerar este como um estudo de caráter exploratório e explicativo. De acordo com Gil (1995), pesquisas exploratórias têm como objetivo a busca de uma maior compreensão sobre o tema estudado, aprofundando o conhecimento sobre determinado fenômeno que não tenha sido ainda explorado suficientemente. Ainda segundo o mesmo autor, os estudos explicativos visam, além da descrição das características de certas populações ou fenômenos, a determinação das causas dos mesmos (GIL, 1995).

Em relação às técnicas e instrumentos de pesquisa, inicialmente foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica teve como objetivo a composição do referencial teórico do trabalho, enquanto a pesquisa documental foi realizada em diferentes etapas do trabalho (como será verificado na seqüência), a fim de coletar os dados primários necessários para o alcance dos objetivos definidos. De forma complementar, também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os agentes envolvidos no processo de tramitação dos convênios na UFRGS, visando enriquecer a compreensão sobre os dados coletados.

Nas entrevistas solicitou-se que fossem apontadas dificuldades e que fossem mencionados os principais entraves observados na experiência diária de trabalho. Foi questionado se um Sistema de Informações Gerenciais interligado e acessível aos interessados em formalizar convênios não tornaria a comunicação interna mais eficiente e se não facilitaria

as práticas diárias, solucionando algumas dificuldades internas já mencionadas neste trabalho, e se obteve resposta afirmativa por parte de três dos cinco servidores questionados, o que corrobora o que foi apontado no capítulo de recomendações desta pesquisa.

Desta forma, a pesquisa realizada pode ser descrita por meio das seguintes etapas realizadas:

**1ª Etapa – Identificação dos Processos de 2007 e 2008:** por meio de pesquisa documental, foi possível relacionar os processos envolvendo necessidade de celebração de convênios entre a UFRGS e outras organizações, que estiveram em tramitação nos anos de 2007 e 2008. A partir desta identificação, foi possível caracterizar previamente os processos, por meio dos seguintes critérios: origem dos recursos, valores e situação (efetivado ou não). Esta caracterização prévia permitiu a análise inicial da natureza dos convênios, assim como a identificação daqueles convênios não-efetivados, foco do trabalho.

**2ª. Etapa – Relação dos Convênios não-efetivados:** a partir dos resultados da etapa anterior, foi elaborada uma nova relação e uma caracterização mais detalhada dos processos de interesse. Desta forma, os critérios de caracterização utilizados nesta etapa foram: número do processo, título do projeto vinculado, origem dos recursos, valores, data de início da tramitação, e última etapa do processo (ou seja, etapa na qual o processo teve sua finalização). Nesta etapa os dados coletados por meio de pesquisa documental no Setor de Convênios, foram complementados com dados obtidos em entrevistas com os responsáveis pelo setor.

**3ª. Etapa – Definição dos Casos para Estudo:** devido à quantidade de convênios não efetivados identificados nas etapas anteriores, e à necessidade de aprofundamento no estudo de cada um dos mesmos, para que os objetivos pudessem ser efetivamente alcançados, foram determinados oito casos para estudo. Os critérios para escolha destes casos foram o tempo de tramitação e os valores solicitados. Em relação ao tempo de tramitação, os processos foram classificados em ordem decrescente de tempo de tramitação (maior tempo para menor tempo). Dos processos com maior tempo, foram selecionados aqueles com solicitação de valores de diferentes ordens de grandeza. A Tabela 1 apresenta a caracterização dos casos de não-efetivação e os casos selecionados.

**4ª Etapa – Descrição dos Processos:** após definidos os casos para estudo aprofundado, buscou-se dados que pudessem revelar as causas que levaram a não-efetivação dos mesmos. Estes dados foram obtidos por pesquisa documental complementar nas bases de dados do Setor de Convênios e também por entrevistas semi-estruturadas com os envolvidos nos processos, desde os agentes do Setor até os responsáveis pela solicitação dos Convênios.

No capítulo seguinte, são apresentados previamente algumas recomendações, que, caso adotadas, seriam bastante úteis às pessoas, coordenadores e servidores que lidam com estes procedimentos relativos á formalização de convênios no âmbito da instituição.

## 6 RECOMENDAÇÕES

Tendo como base a pesquisa documental procedida e as entrevistas com servidores envolvidos com o processo administrativo da gestão de convênios e recebimento de recursos, seria de grande utilidade prática e de planejamento e controle das rotinas administrativas relacionadas ao objeto deste estudo o desenvolvimento e implantação de um sistema de dados informatizado e interligado entre os setores e departamentos da universidade envolvidos com os projetos viabilizados através de recursos públicos federais. Os dois setores que estão diretamente vinculados à gestão dos Convênios na UFRGS possuem sistemas de informações próprios, porém estes não são integrados ou interligados, e não estão disponíveis a todos os interessados ou envolvidos com projetos no âmbito da universidade.

O uso de um Sistema de Informações Gerenciais, uma das iniciativas da nova tendência de gestão, voltada para resultados, permitiria um melhor planejamento, acompanhamento e controle dos procedimentos referentes aos projetos e convênios. Especificamente no Setor de Convênios, identificou-se a necessidade de se providenciar o aprimoramento no sistema informatizado já existente, objetivando o alcance desta finalidade.

A segunda recomendação seria a padronização dos processos administrativos relacionados à tramitação destes convênios, o que permitiria ampliar e consolidar o conhecimento, por parte dos coordenadores dos projetos, da operacionalização interna e o respectivo acompanhamento e celeridade da tramitação interna.

Estas recomendações otimizariam a tramitação pertinente a estes acordos celebrados entre os órgãos públicos e a instituição, para a realização de objetivos comuns.

No capítulo seguinte, são apresentados os resultados obtidos conforme o método de pesquisa descrito.

## 7 RESULTADOS

Inicialmente, ao realizar os primeiros levantamentos e entrevistas, e ao propor o foco do trabalho, a suposição da autora era de que as maiores causas relacionadas ao não repasse dos recursos referentes aos projetos fosse atribuível às estruturas administrativas internas da UFRGS. Observou-se, no entanto, com a seqüência da pesquisa documental e com o andamento das entrevistas, que, embora seja extremamente importante que fatores como planejamento e controle recebam maior atenção, é necessário um maior conhecimento dos procedimentos e legislações relacionados a convênios, bem como uma maior eficiência na comunicação interna.

Portanto, a determinante final do não-repasse dos recursos era a situação de a liberação orçamentária não ocorrer em tempo hábil - no mesmo exercício financeiro - o que deve ocorrer até o último dia do ano em questão, ou seja, até o dia 31 de dezembro do mesmo exercício financeiro. O repasse dos recursos para a formalização dos convênios depende de prévio empenho, no âmbito da instituição, e este empenho deve ser realizado, inexoravelmente, até a data já mencionada.

Em relação aos objetivos propostos, avaliou-se, como resultado, que os convênios não formalizados eram dependentes de recursos de certo Ministério ou órgão público. Há diversas causas determinantes para o não-repasse, entre as quais, as mais relevantes seriam as seguintes: não haver liberação por parte dos Ministérios, ou seja, o recurso acaba não sendo disponibilizado; a assincronia existente entre o momento de liberação do recurso e a tramitação interna na Universidade, indispensável em atendimento a diversas normas e legislações, e acórdãos proferidos pelo TCU, exigindo providências e adequações a cada situação específica, cujo prazo acaba não sendo hábil para a formalização do convênio.

Nos oito casos analisados, observou-se que a causa não era propriamente atribuível à estrutura de tramitação interna na Universidade, embora presentes dificuldades internas, mas principalmente atribuível a fatores externos, como a dependência de procedimentos de órgãos externos e de não haver uma coordenação adequada entre as ações necessárias para consecução do repasse do recurso com êxito.

Através de entrevistas semi-estruturadas com servidores de Departamento da PROPLAN, obteve-se relato de diversas características desta interação complexa e necessária

para viabilizar o aporte de recursos federais ou verbas públicas federais na universidade, visando à execução de projetos através de convênios.

Pode-se apontar como dificuldades internas:

- a) excessiva burocracia, relacionada ao amplo número de legislações e normas;
- b) comunicação interna ineficiente;
- c) ausência de um sistema de dados informatizado e interligado entre os setores, coordenadores de projeto e demais envolvidos, que gerencie as informações mais importantes, sobretudo em relação a prazos e a valores, específico para esta finalidade;
- d) ausência de Padronização:

Padronização: “A idéia de otimização do trabalho conduz à noção de padrão – tanto para operações quanto para o desempenho dos operadores. A noção de padrão conduz aos mecanismos de avaliação para defini-los e determinar se foram alcançados. Essa atividade só pode ser adequadamente executada se houver uma base objetiva para ambos os casos – estruturação e análise. Está caracterizada a raiz da prioridade que se confere aos mecanismos objetivos de fixação e acompanhamento de padrões. É evidente que, no caso dos operadores considerados padrões, essa avaliação é mais complexa do que no caso das operações assim consideradas”. (PALADINI, 2000, p. 49).

- e) a tramitação e questões internas não são determinantes para o insucesso dos casos analisados. Embora haja dificuldades de comunicação interna, dificuldade de se localizar a unidade ou coordenador responsável por determinado projeto e respectivo recurso, que podem contribuir para a não-efetivação, há a situação de que o prazo para empenho é limitado se comparado ao momento em que é disponibilizado o recurso, geralmente nos últimos meses do exercício financeiro. Esta situação repete-se a cada ano, causando redução gradual do orçamento destinado à universidade e à educação superior em geral;
- f) há desconhecimento, por parte dos coordenadores dos projetos dos prazos, bem como da operacionalização interna. Este desconhecimento provém tanto do órgão concedente quanto do executor do projeto.

No exercício de 2008, conforme dados informados pela Diretoria de Apoio aos Convênios, integrante da PROPLAN, a UFRGS recebeu a média de R\$ 50.000.000,00 de recursos federais, relacionados a diversos projetos (média informada pela PROPLAN), os quais foram repassados aos projetos via convênios.

Observou-se particularmente que, no ano de 2008, houve expressiva oferta de recursos para financiar projetos, e diretamente relacionado a esta ampla e expressiva oferta, diversos projetos acabaram não sendo formalizados, recursos que totalizaram R\$8.633.562,52.

Ou seja, um total de R\$ 8.633.562,52, referente a projetos de diversas unidades da UFRGS e dependentes de recursos dos órgãos financiadores, não foi repassado, devido a não liberação orçamentária do recurso pelo órgão, conforme informações do departamento responsável da estrutura da PROPLAN, não sendo executados no exercício e retornando ao Órgão financiador (dados de dezembro de 2008).

No exercício de 2007, houve 54 propostas de convênios, conforme relatórios do Sistema de Convênios do Setor. Comparativamente, no ano de 2008, estas propostas de Convênios perfizeram um total de 80, significando um aumento expressivo no número de projetos apresentados, conforme demonstra a tabela abaixo (Tabela 1):

Tabela 1: demonstrativo de convênios não efetivados.

ANO	N.º DE PROPOSTAS	N.º DE CONVÊNIOS NÃO EFETIVADOS
2007	54	5
2008	80	8

Fonte: Sistema de Convênios do Setor de Convênios, 2008.

Particularmente, embora havendo uma maior oferta de recursos para projetos, e conseqüentemente um número maior de propostas apresentadas, houve também uma devolução considerável de recursos, totalizando R\$ 8.633.562,52, inviabilizando 10% das propostas de Convênios a serem formalizados e resultando o valor já mencionado de recursos não liberados, conforme os dados do Quadro 2:

Valor do recurso não repassado	Origem do recurso:	Projeto Adm.	N.º Processo
4.537.500,00 R\$	Ministério do Esporte	A	038012/08-85
1.554.400,00 R\$	FNDE	B	037486/08-64
970.000,00 R\$	FNDE	C	039319/08-01
700.000,00 R\$	MEC	D	040517/08-64
412.000,00 R\$	Ministério do Esporte	E	012752/08-46
300.000,00 R\$	Emenda	F	033155/08-55
113.222,52 R\$	FNDE	G	036541/08-35
46.440,00 R\$ R\$	Ministério do Esporte	H	023164/08-10
<b>Total: 8.633.562,52 R\$</b>			

Quadro 2: recursos não repassados. Fonte: do autor, 2008.

Em relação ao ano de 2008, do total de 80 projetos, 10% não foram formalizados devido a não-liberação do recurso pelo Ministério ou órgão no referido exercício, não sendo, portanto empenhado pela UFRGS. Ressalte-se que todos os projetos em questão foram aprovados, porém os recursos financeiros não foram aportados pelos órgãos financiadores até o dia 31 de dezembro de 2008, inviabilizando a formalização dos convênios para executar os respectivos projetos.

Portanto, pode-se considerar, tendo em vista a análise das situações pesquisadas, que há dois fatores principais e determinantes para a não-efetivação dos Convênios:

- **Primeiro fator:** a não-liberação do recurso em tempo hábil, por parte do financiador do projeto aprovado. Este prazo limitado impede a tramitação interna no âmbito da universidade naquele mesmo exercício. A liberação orçamentária é feita em prazo próximo ao de prestação de contas, e se trata de uma determinante externa do problema pesquisado.

- **Segundo fator:** o excessivo número de legislações a serem observadas, considerando o restrito prazo para a tramitação. Predominam, portanto, fatores externos que influenciam e determinem estas situações de perda de recursos, embora as causas apontadas nesta pesquisa não sejam exaustivas.

Em todos os casos mencionados no Quadro 2, deduziu-se que o fator determinante para que o recurso não fosse repassado à universidade foi a não-liberação orçamentária em tempo hábil, por parte do ministério ou órgão financiador, conforme se pode avaliar diretamente através da análise documental dos despachos constantes dos respectivos processos. Ressalte-se que a não-efetivação tem como determinantes principais os dois fatores supra-mencionados, no entanto, tendo em vista as situações pesquisadas e as recomendações apontadas, observa-se que há questões internas que podem – e deveriam - ser otimizadas.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou uma aplicação gerencial prática. Tendo em vista a pesquisa realizada e a investigação das etapas e fatores que contribuem para o não repasse das verbas, constatou-se como determinantes dois fatores principais: Primeiro, a falta de tempo hábil para a tramitação interna, considerando o momento em que o recurso é disponibilizado e a necessidade de observância das legislações pertinentes, e como segundo fator, a não-liberação orçamentária por parte dos Ministérios.

Avaliou-se que nos casos focalizados, não houve responsabilidade interna pela não-formalização do convênio, uma vez que as causas examinadas não foram atribuíveis à tramitação interna. Mesmo assim, acaba acontecendo de o recurso ser devolvido, e de muitos projetos não serem efetivados.

Concluiu-se que 90% dos Convênios que tramitaram no ano de 2008 foram formalizados, ocorrendo então o aporte de recursos, na UFRGS, para viabilizar os projetos almejados, salvo o percentual de 10% destes que não foram formalizados e que não receberam os recursos que seriam disponibilizados no presente exercício, devido aos fatores mencionados.

Ao referir dificuldades internas, a pesquisadora baseou-se principalmente nas entrevistas semi-estruturadas com os diretores do Departamento de Apoio aos Convênios (DAC), da Divisão de Prestação de Contas e do Departamento de Programação Orçamentária (DPO), integrantes da estrutura da PROPLAN, e demais servidores da universidade que lidam diretamente com a tramitação, desde os procedimentos iniciais, da disponibilização do orçamento e recebimento dos recursos, até a formalização definitiva dos convênios - se formalizados - incluindo a etapa de prestação de contas do recurso repassado. As principais determinantes apontadas foram o desconhecimento da legislação e procedimento por parte dos coordenadores dos projetos e a falta de comunicação entre os coordenadores e os departamentos que recebem o aporte de recursos ou verbas públicas na UFRGS. Esta falta de comunicação inclui detalhes da especificação do projeto a ser desenvolvido, como dados de contato do responsável, que inclusive dificultam a identificação de qual projeto ou a qual unidade acadêmica é destinada aquela verba pública. Questionada sobre qual era a principal dificuldade nos procedimentos de repasse dos recursos, a Diretora do DAC mencionou que,

em diversos casos, tem a dificuldade de localizar o coordenador ou qual unidade irá executar determinado projeto, devido a esta falta de comunicação e de detalhamento das informações referentes ao projeto. Este detalhamento permitiria uma identificação mais célere do destinatário do recurso, bem como o respectivo repasse do mesmo para realização do projeto. Relata que são despendidos até dois meses na tentativa de se identificar o destinatário do recurso, quando não há esta comunicação ou detalhamento. Quando não se tem êxito neste procedimento, obviamente o recurso não vem para a Universidade, sendo devolvido ao órgão financiador.

Adicionalmente, um Sistema de Informações integrado entre as unidades, setores e departamentos envolvidos seria uma solução mais arrojada para estas situações serem sanadas ou minimizadas dentro da instituição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCURSO, Cláudio F. – Porto Alegre. **Questões Econômicas de Estado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. (Série de Estudos e Pesquisas – IEPE).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Decreto Federal n.º 6170/2007, de 25 de julho de 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional (EC) n.º 19, de 04 de junho de 1998.

BRASIL. Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial de 1995. In: **Burocracia e Reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (p.29-45). ou Cadernos Adenauer II (2001), n.º 3.

CARAVANTES, Geraldo; PANNO, Cláudia; KLOECKNER, Mônica. **Administração: Teorias e Processos**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto: **Introdução à Teoria Geral da Administração – Edição Compacta**. 2 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_: **Introdução à Teoria Geral da Administração – Edição Compacta**. 3 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CONZATTI, Ricardo. **Pesquisa de Satisfação como Fonte de Informação para Controle da Gestão Pública**: o Caso Eldorado do Sul. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

CRUZ, Flávio da. (Coord.). **Lei da Responsabilidade Fiscal Comentada**: lei complementar n.º101/2000. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO. **Parcerias na Administração Pública: concessões, permissões**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GAETANI, Francisco. Políticas de Gestão Pública para o Próximo Governo. In: **O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa**. Brasília: TCU, 2002.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1995.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Vestcon, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NAZARENO, Cláudio. et al. **Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro** Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Brasília: Plenarium, 2006.

NEVES, Wanderlei Pereira das. **IV Jornada Brasileira de Controle Interno**. Florianópolis – SC, 2002.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, Sylvia Maria A. e FERNANDES, Francisco. **Como escrever casos para o ensino de Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)

[www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)

[www.ufrgs.br](http://www.ufrgs.br)