

# **ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS NÚCLEOS DE GRADUAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DOS CURSOS A DISTÂNCIA DA UFMG**

**THATIANA MARQUES DOS SANTOS**

Universidade Federal de Minas Gerais  
thatianams@gmail.com

**LAÍSSA GENEROSO LOTT GLÓRIA**

Universidade Federal de Minas Gerais  
laissageneroso@hotmail.com

**CAROLINA MOREIRA PEREIRA**

Universidade Federal de Minas Gerais  
karolmope@yahoo.com.br

Financiador da Pesquisa:

Centro de Apoio à Educação a Distância - Universidade Federal de Minas Gerais - CAED/UFMG

## **ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS NÚCLEOS DE GRADUAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DOS CURSOS A DISTÂNCIA DA UFMG**

### **1. Introdução**

A importância de se ter uma eficiente gestão dentro de uma instituição é inegável. Essa necessidade não é só de órgãos privados, mas também de órgãos públicos, para que exista um correto funcionamento de suas operações, transparência das contas públicas e ética daqueles que estão no governo.

A educação a distância da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) conta com o Núcleo de Apoio, o Centro de Apoio a Educação a Distância (CAED), para a gestão pedagógica, administrativa e financeira das atividades e dos recursos orçamentários e financeiros destinados a esse fim. O Núcleo de apoio aos cursos a distância é responsável por desenvolver as atividades de: a) apoio e incentivo na elaboração de material didático para os cursos; b) divulgação da Educação a Distância (EaD) junto à comunidade acadêmica da UFMG; c) implantação de plataforma de EaD; d) elaboração de projetos para financiar a oferta de cursos e a implantação de polos regionais de EaD; e) gestão dos recursos; f) criação de material didático; g) fortalecimento do uso da web conferência nos cursos; h) oferta de curso de capacitação de tutores; i) organização de fóruns de formação continuada de professores, coordenadores de curso e de polo; j) desenvolvimento de pesquisas sobre EaD na UFMG; k) incentivo e apoio na realização de eventos científicos (CAED, 2013).

Considerando-se a complexidade das questões, notadamente financeiras, que envolvem a operacionalização de cursos na modalidade EaD, o problema que motiva essa pesquisa é: Quão eficiente está sendo o processo administrativo na gestão dos recursos financeiros, no âmbito da administração pública, dos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização a distância da UFMG?

Nesse contexto o objetivo de estudo é analisar o processo administrativo no que se refere aos recursos financeiros dos Núcleos de apoio aos cursos a distância da UFMG, com base nas funções que compõem o processo administrativo - planejar, organizar, dirigir e controlar - conhecido como PODC. Para alcançar esse objetivo, será estudada a gestão dos recursos financeiros dos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização a distância da UFMG, no período compreendido entre 2009 e 2012. A análise destes anos deve-se ao fato de que neste período houve mudanças na gestão do CAED/UFMG na tentativa de atingir os objetivos propostos pelos programas de educação do Governo Federal e consequentemente a melhora na eficiência da gestão pública. Sendo assim, considera-se que neste período, há uma melhor evidenciação das funções “planejar, organizar, dirigir e controlar” do PODC.

O trabalho justifica-se pela necessidade de avaliação do processo administrativo referente aos recursos destinados ao financiamento do Núcleo de apoio aos cursos de graduação e pós-graduação a distância da UFMG. Essa avaliação é importante para analisar a efetividade da gestão dos cursos a distância da UFMG, apresentando uma contribuição para

uma melhor gestão nessa área da educação, bem como um melhor gerenciamento dos cursos a distância.

Esta pesquisa estrutura-se em seis capítulos. O primeiro se dedica aos aspectos introdutórios: contextualização, problema, objetivos e justificativa da pesquisa. O segundo capítulo se dedica a revisão bibliográfica referente à Administração Pública, o Processo Administrativo e sua relação com a Administração Pública, em que se abordam as funções administrativas “planejar, organizar, dirigir e controlar”, e a Administração Financeira e Orçamentária Pública, visando à elaboração da fundamentação teórica. O quarto capítulo traz os aspectos metodológicos deste estudo. O quinto capítulo apresenta o resultado da pesquisa empírica desenvolvida e o sexto capítulo se dedica às considerações finais, seguido pelas referências.

## **2. Revisão Bibliográfica**

### **2.1. A Administração Pública**

A Administração Pública é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais entidades públicas que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar econômico e social, totalmente subordinada à lei (CHIAVENATO, 2008).

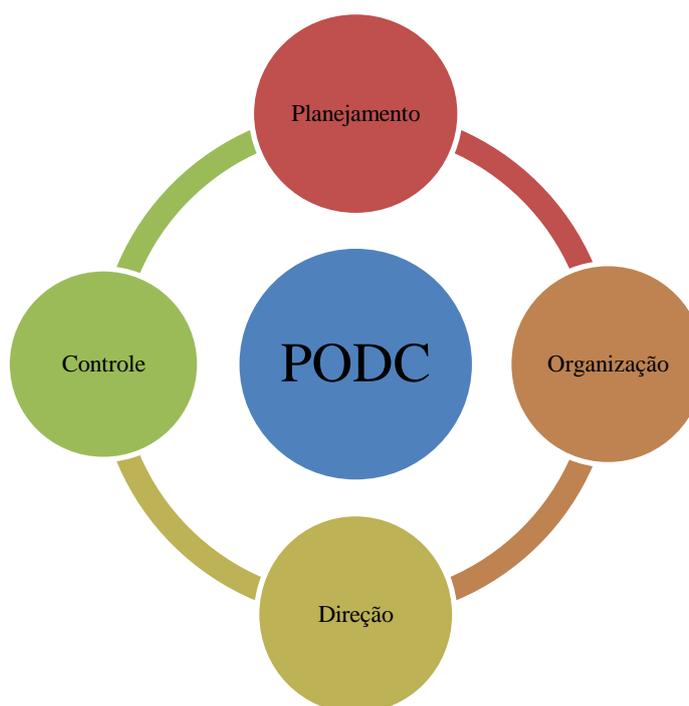
A Constituição de 1988 trouxe os princípios da Administração Pública a serem observados nas três esferas do governo: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. A Legalidade significa que o agente público deverá agir em conformidade com a Lei, fazendo estritamente o que esta determina. A Impessoalidade significa que a conduta do agente público deve ser orientada para o interesse público em detrimento de interesses particulares ou de terceiros. A Moralidade consiste no comportamento em representar o interesse público, o ganho para a coletividade. A Publicidade é levar ao conhecimento público o ato administrativo. E a Eficiência, acrescentada pela Emenda 19 no caput do artigo 37 da Constituição Federal, significa o consumo adequado dos insumos utilizados em determinado processo, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros elevando a relação custo/benefício do trabalho público. É através desse princípio que se avalia os resultados da aplicação de recursos públicos pela Administração Pública (CHIAVENATO, 2008).

Para que uma organização cumpra com efetividade a sua missão, é imprescindível que suas ações decorram de um planejamento organizado e permanente baseado nas políticas e diretrizes públicas às quais a organização se vincula, de acordo com as condições e meios de que dispõe. E para garantir que o planejamento seja bem executado e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados da melhor maneira possível é necessário que exista o controle através de um sistema de avaliação que compare os resultados alcançados com o desempenho pretendido (CHIAVENATO, 2008).

## 2.2. O Processo Administrativo e a Administração Pública

A Administração Pública, embora sempre subordinada ao interesse público, não difere, tecnicamente, da administração de uma empresa. Assim, os conceitos utilizados na ciência da administração devem ser seguidos e aplicados pelo gestor público. Para o alcance de uma boa administração, quatro atividades básicas são imprescindíveis: planejamento, organização, direção e controle (PODC), as quais compõem o processo administrativo. Segundo Chiavenato (2008) as funções administrativas “planejar, organizar, dirigir e controlar”, que constituem o processo administrativo, são uma sequência cíclica dessas funções, que estão intimamente relacionadas em uma interação dinâmica conforme demonstrado na Figura 01:

Figura 01: Ciclo do Processo Administrativo



Fonte: Adaptado de Chiavenato (2008).

### 2.2.1. Planejamento

O Planejamento constitui a função inicial do processo administrativo, é a função administrativa que define objetivos e decide sobre os resultados e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente. Os planos, como decorrência do planejamento, visam obter a melhor utilização dos recursos organizacionais num ambiente futuro e são também a base para o controle e a direção da organização no seu ambiente atual (CHIAVENATO, 2008). Segundo Drucker (1962), planejamento é a tomada de decisão antecipada, algo que podemos fazer antes de agir. Pode ser considerado o “plano de voo” que gere o negócio das empresas, definindo as escolhas e caminhos com o objetivo de atingir uma situação futura.

De acordo com Chiavenato (2008), o planejamento é um processo composto por seis passos. Primeiro se definem as metas. Estas devem refletir os resultados ou direções gerais para os quais se espera que a organização caminhe. Em segundo lugar, verifica-se a situação em relação aos objetivos, onde se está e o que precisa ser feito. Em terceiro, gera-se e analisa-se cenários alternativos que podem ajudar ou prejudicar o progresso em direção aos objetivos. Em quarto lugar, relaciona e avalia as ações que devem ser tomadas. Em quinto lugar, seleciona o curso de ação adequado para alcançar os objetivos propostos. E em sexto lugar, implementa o plano e avalia os resultados.

O planejamento governamental é atividade obrigatória por parte da administração Pública, com o advento da Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas que um Governo define através de seu Planejamento Governamental, demonstram e representam as pretensões, os desejos, os planos, as aspirações governamentais e a política de planejamento daquele que pretender conduzir a administração pública. O planejamento está ligado intimamente ao controle das ações governamentais, pois a Administração Pública é embasada nas peças de planejamento e contabilidade, no controle interno, como também no atendimento às normas legais (MPOG, 2013).

O planejamento governamental deve promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados e compreendendo a elaboração de um plano geral para o governo, programas gerais, setoriais e regionais (de duração plurianual), o orçamento programa anual e a programação financeira de desembolso (CHIAVENATO, 2008).

No Governo Federal é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que tem, entre suas áreas de competência, o planejamento governamental, como: a) participação na formulação do planejamento estratégico nacional; b) avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas; c) realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica; d) elaboração, acompanhamento e avaliação da lei que estabelece o Plano Plurianual; e) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal (MPOG, 2013).

O orçamento público como o principal instrumento para o planejamento e execução das finanças públicas permite avaliar, através de sua análise, se as demandas dos cidadãos estão sendo atendidas, onde é preciso melhorar e os impedimentos legais e normativos para um bom desempenho, de forma que se possa informar aos Poderes a necessidade de efetuar mudanças (CHIAVENATO, 2008).

### **2.2.2. Organização**

Organizar no sentido de função administrativa, é a segunda função no processo administrativo e pode ser definida como a construção da estrutura, de recursos e de operações, da empresa. É ato de organizar, estruturar e integrar os recursos e órgãos incumbidos de sua administração e estabelecer relações entre eles e suas atribuições. Além de assegurar a divisão e a coordenação das atividades dos seus membros. (CHIAVENATO, 2008).

Atualmente, o Governo Federal é composto por 26 ministérios, dez secretarias da Presidência e seis órgãos. O Presidente da República pode, por meio de lei especial, criar, modificar a estrutura e extinguir ministérios, secretarias e órgãos da administração pública. No Brasil, a formulação, a implantação e o acompanhamento das políticas públicas de nível federal estão a cargo dos ministérios, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos (BRASIL, 2013).

Os ministérios integram a cúpula administrativa. São diretamente subordinados ao Presidente da República, auxiliando no exercício do Poder Executivo. Possuem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência. Também cabe a eles estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais (BRASIL, 2013).

Em áreas estratégicas, como Segurança Institucional e Direitos Humanos, o governo possui secretarias especiais, diretamente subordinadas à Presidência da República. A Secretaria-Geral tem a função de assessorar o Governo Federal e o Presidente da República no relacionamento e na articulação com movimentos sociais e entidades patronais e de trabalhadores. Para cumprir esse papel, a Secretaria-Geral conta com uma estrutura formada pelas demais secretarias, cada uma responsável pela interlocução nas áreas em que atuam (BRASIL, 2013).

Já os conselhos de gestão de políticas públicas têm função de propor diretrizes, tomar decisões relacionadas às políticas ou cuidar da gestão de programas. Dependendo da área e da finalidade, os conselhos contam com a participação de representantes de diversos segmentos vinculados a uma área, além de integrantes da administração pública (ministérios e órgãos de governo). E as agências reguladoras têm a finalidade de fiscalizar a prestação de serviços públicos praticada pela iniciativa privada. Funcionam tanto como órgãos direta ou indiretamente ligados à administração (BRASIL, 2013).

### 2.2.3. Direção

A direção, que corresponde à terceira função administrativa, compõe o processo administrativo, vindo depois do planejamento e da organização. É a maneira pela qual os objetivos devem ser alcançados com a atividade das pessoas e aplicação dos recursos que compõem a organização. Dirigir significa interpretar os planos para as pessoas e dar as instruções e orientação sobre como executá-los e garantir o alcance dos objetivos, após ter estabelecido o planejamento e estruturado a organização. Diferente das outras funções administrativas – planejar, organizar e controlar – que são impessoais, a função de direção constitui um processo interpessoal do administrador e seus subordinados (CHIAVENATO, 2008).

O Estado brasileiro está organizado em três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A direção superior da administração federal é exercida pelo chefe máximo do Executivo, o Presidente da República, que também é o chefe de Estado e de Governo, já que o Brasil adota o regime presidencialista. O Presidente exerce, ainda, o comando supremo das Forças Armadas e tem o dever de sustentar a integridade e a independência do Brasil, entre outras atribuições (BRASIL, 1988).

O Poder Executivo Federal atua para colocar programas de governo em prática ou na prestação de serviço público. É formado por órgãos de administração direta, como os ministérios, e indireta, como as empresas públicas e demais autarquias. O Executivo age junto ao Poder Legislativo, participando da elaboração das leis e sancionando ou vetando projetos. Em caso de relevância e urgência, adota medidas provisórias e propõe emendas à Constituição, projetos de leis complementares e ordinárias e leis delegadas. Os ministros auxiliam o Presidente na direção superior da administração federal, praticando os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas (BRASIL, 2013).

#### 2.2.4. Controle

O controle é a última das funções administrativas. O controle garante que o planejamento seja bem executado e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados da melhor maneira possível, para que todas as coisas funcionem da maneira certa e no tempo certo. Assim o controle é a função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos (CHIAVENATO, 2008).

Existem diversos tipos e formas de controlar a administração pública. Estes variam conforme o Poder, órgão ou autoridade que o exercitará, ou também pelo sua fundamentação, modo e momento de sua efetivação. Uma forma de controle na administração pública é o controle interno. Segundo Souza (2011), o papel do controle interno surge como forma de garantir que os objetivos da administração pública sejam cumpridos, dando maior transparência na aplicação dos recursos. Ao lado do conceito de transparência, está o de prestação de contas (accountability) à sociedade, eficiência, eficácia, economicidade, prevenção, correção e ética na gestão do bem público.

Todo Sistema de Controle Interno tem por sua essência estabelecer regras e mecanismos para o cumprimento dos programas de governo firmados no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Paralelo a isso, também avalia ou fiscaliza a gestão dos agentes públicos, monitorando a correta aplicação de suas políticas. Dessa maneira, os Sistemas de Controle Interno aplicados na Administração Pública garantem o cumprimento das leis, normas e políticas. A consequência disso é a transparência de informações para a sociedade, dificultando a existência de fraudes, manipulações contábeis e desperdícios, servindo de ferramenta que traga a produtividade, eficiência e rapidez à gestão pública.

A Constituição de 1988 determinou dentro dos seus artigos 31, 70 e principalmente o 74 a aplicação de sistemas de controle interno dentro de entidades públicas. Da mesma forma também determinou a fiscalização do poder Executivo pelo Legislativo como órgão de controle externo, em todas as esferas de poder. O artigo 74 merece especial atenção, pois ele trata especificamente do controle interno, ressaltando suas finalidades, como a avaliação do cumprimento de metas e execução do orçamento, e a importância da integração do controle entre os três poderes. Tal integração é muito importante, pois os poderes trabalham como controles externos uns dos outros, ou seja, um poder fiscaliza se as práticas operacionais, financeiras, orçamentárias e contábeis, adotadas pelo outro poder estão de acordo com a legislação pertinente (BRASIL, 1988).

A LRF estrutura o gerenciamento dos gastos públicos a partir de dois pilares fundamentais: o planejamento e o controle (BRASIL, 2000). A Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e controle de orçamentos e demonstrativos da União, Estados e Municípios. Um ponto que merece especial atenção nessa lei é o fato de o controle ser realizado nas três etapas de tempo da realização de um ato, ou seja, o controle deve ser aplicado previamente, durante e após esse ato, sempre verificando se o mesmo obedece à legislação a ele pertinente (BRASIL, 1964).

Outro ponto importante presente na Lei e ressaltado pela LRF é a prestação de contas anual que o responsável pelo controle interno deve encaminhar ao gestor da entidade pública na forma de relatório e este deverá ser enviado ao Tribunal de Contas de seu respectivo estado, bem como o respeito que se deve dar à legalidade dos atos ou mesmo ações da entidade pública. Segundo Silva (1998, p. 294) “a prestação de contas é o procedimento pelo qual, dentro dos prazos fixados, o responsável está obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar ante o órgão competente o uso, o emprego ou a movimentação dos bens numerários e valores que lhe foram entregues ou confiados”.

O Relatório de Gestão é uma forma de Prestação de Contas. É o instrumento que apresenta ao público e, em particular aos órgãos de controle, as ações desenvolvidas. Esse relatório traz as principais informações relativas à gestão e ao desempenho institucional do período. O documento pode apresentar também os demonstrativos relacionados à análise de metas e resultados do PPA, bem como aqueles relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social e às variações patrimoniais (STJ, 2013).

### **2.3. Administração Financeira e Orçamentária Pública**

O mais contemporâneo orçamento público no Brasil é intitulado como Orçamento Programa, cujo diferencial é integrar o planejamento e o orçamento com objetivos e metas a alcançar (PALUDO, 2012). Este orçamento consiste em um instrumento de planejamento que viabiliza identificar os programas, os projetos e as atividades que a administração pública pretende realizar. Através desse orçamento é possível estabelecer objetivos, metas, custos e resultados, além de permitir uma maior transparência do gerenciamento dos gastos públicos. Este tipo de orçamento apenas ganhou força no Brasil após a instituição do Decreto nº 2.829/1998, das normas que disciplinaram a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 e dos demais orçamentos anuais a ele vinculados (ROCHA, 2008).

O planejamento orçamentário governamental é feito através do PPA. O PPA é o instrumento de planejamento de médio/longo prazo do Governo Federal, que condiciona todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais e a programação orçamentária anual. A LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA. Ela seleciona os programas do PPA que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente e terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente, funcionando como um elo entre o PPA e a LOA. A LOA é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos; é o documento legal que contém a previsão de receitas e despesas a serem realizadas no exercício financeiro. Ela operacionaliza no curto prazo os programas contidos no PPA (PALUDO, 2012).

A previsão orçamentária e o financiamento da EaD nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil ocorrem, em sua maioria, através de Termo de Cooperação, que é a modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal (destaque orçamentário). De acordo com a Portaria Interministerial nº 507/2011, “Termo de Cooperação é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente” (BRASIL, 2011, Art. 1º, § 2º, XXIV). A descentralização de recursos ocorre quando o Governo Federal, por meio dos seus órgãos ou entidades, visando a melhor gestão de seus programas de governo, transfere recursos alocados em programas de trabalho aprovados na LOA para entidades públicas ou privadas situadas proximamente às populações assistidas pelo programa (BRASIL, 2012).

A execução orçamentária desses recursos é a utilização dos créditos consignados na LOA, uma autorização de gastos ou sua descentralização. Já a execução financeira é a utilização de recursos financeiros para atender as ações atribuídas a um determinado Órgão ou Fundo pelo orçamento. O orçamento representa o direito de gastar e o financeiro o meio de exercer tal direito (BRASIL, 2012). Para se avaliar a aplicação dos recursos públicos pela Administração Pública, deve-se levar em conta o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, efetividade e transparência da gestão pública.

### 3. Metodologia

A metodologia proposta para o desenvolvimento do trabalho apresentou uma abordagem qualitativa e quantitativa. Para Raupp e Beuren (2008, p. 92), a pesquisa qualitativa “pode ser uma forma adequada para conhecer a natureza de um fenômeno social”, enquanto a pesquisa quantitativa “caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento de dados”. A abordagem qualitativa refere-se às pesquisas bibliográficas e documentais utilizadas para o embasamento teórico para a realização do trabalho. A abordagem quantitativa compreende o levantamento dos dados quantitativos e o seu tratamento, com o objetivo de evidenciar a execução dos recursos financeiros.

Quanto ao objetivo da pesquisa, ela é enquadrada como uma pesquisa descritiva, uma vez que este tipo de pesquisa descreve as características de um determinado grupo ou fenômeno, estima a proporção de elementos que tenham determinadas características ou comportamentos e descobre ou verifica a relação entre as variáveis (FERNANDES; GOMES, 2003).

Destaca-se que durante a realização da pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos para a condução do estudo e obtenção dos dados: estudo de caso, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semiestruturada. Quanto ao estudo de caso, define-se como “o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos” (YIN, 2001, p. 32). Gil acrescenta que a finalidade do estudo de caso “não é proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população,

mas proporcionar uma visão global do problema ou identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados” (GIL, 2002, p. 55).

A pesquisa bibliográfica foi fundamental por reunir contribuições de diversos autores sobre os temas abordados no trabalho, com o objetivo de conduzir a pesquisa e permitir um melhor conhecimento destes assuntos, importante para orientar quanto aos dados a serem analisados (GIL, 2002). Para a elaboração do trabalho, foram pesquisados livros, legislações, anais de congressos e periódicos relacionados ao tema.

A pesquisa documental caracteriza-se pela análise de documentos que ainda não foram “tratados”, ou seja, analisados analiticamente, tais como documentos disponibilizados nos arquivos das entidades; e por documentos já “tratados” ou analisados, como os relatórios de pesquisas e relatórios das entidades (GIL, 2002). Foram analisados os dados referentes aos recursos financeiros dos núcleos de graduação e especialização dos cursos a distância da UFMG, disponibilizados no sítio eletrônico da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) responsável por dar apoio à gestão administrativa e financeira de alguns projetos da UFMG. Foram analisados também os relatórios de prestação de contas dos projetos que englobam os núcleos de graduação e especialização, como forma de analisar as etapas do PODC.

Por fim, foi realizada uma entrevista do tipo semiestruturada com a equipe responsável pelo setor de Contabilidade e Finanças do CAED para conhecer os procedimentos que são adotados para a análise do PODC. A escolha da entrevista do tipo semiestruturada foi pela possibilidade que este instrumento de pesquisa permite em obtenção de informações esclarecedoras, que não seriam obtidas caso fossem realizadas entrevista estruturada ou questionário, que muitas vezes vão além das questões propostas (BEUREN, 2008).

#### **4. Análise de Resultados**

O presente trabalho procurou analisar o processo administrativo na administração pública no que se refere aos recursos financeiros dos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização a distância da UFMG, no período compreendido entre 2009 e 2012. A análise destes anos deve-se ao fato de que neste período houve mudanças na gestão do CAED/UFMG na tentativa de atingir os objetivos propostos pelos programas de educação do Governo Federal e conseqüentemente a melhora na eficiência da gestão pública. Sendo assim, considera-se que neste período, há uma melhor evidência das funções “planejar, organizar, dirigir e controlar” do PODC.

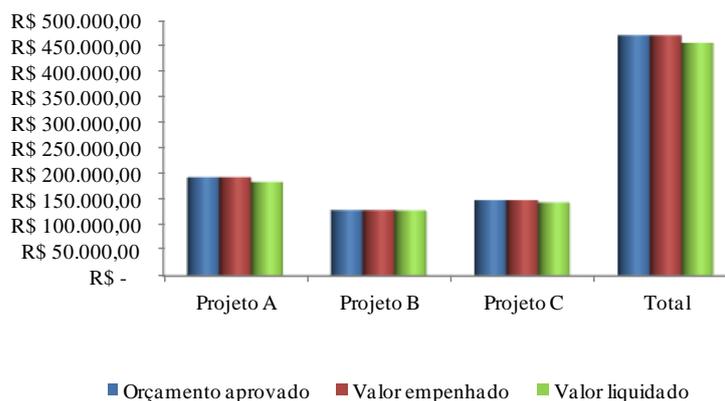
Os recursos destinados à educação a distância da UFMG são repassados em sua maioria para a FUNDEP, fundação de apoio criada com a finalidade de dar apoio, suporte administrativo e finalístico aos projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das IFES e também das instituições de pesquisa (BRASIL, 2013). A obtenção dos dados financeiros foi possível por meio do sítio eletrônico da FUNDEP.

A entrevista realizada com a equipe responsável pelo setor de Contabilidade e Finanças do CAED possibilitou conhecer os procedimentos adotados nas funções do PODC. A função “planejamento” dos recursos disponíveis para o núcleo advém das reuniões entre o

setor financeiro e o diretor do CAED. Cumpre ressaltar que quando da realização destas reuniões, as ações e os recursos para os cursos a serem ofertados já foram definidos com base em reuniões realizadas entre o setor financeiro e os coordenadores dos cursos. Sendo assim, o setor financeiro já tem conhecimento das demandas de cada curso e dessa forma, pode estabelecer suas ações para cumprir as tarefas de suporte aos cursos oferecidos. As ações básicas a serem realizadas são: visita de avaliação dos polos, seleção de tutores presenciais e a distância, capacitação dos tutores e produção de material didático impresso e virtual. Na definição dos recursos necessários para o núcleo consideram-se quantos e quais polos ofertarão os cursos, se há polos em comum, o número de alunos, o número de encontros presenciais, a carga horária e o número de módulos que cada curso ofertará. Definidas estas informações, elaboram-se o orçamento disponível para as atividades dos Núcleos de apoio.

Após a elaboração do orçamento e o início do projeto, a função “planejamento” continua sendo realizada juntamente com a função “controle”. Com a ocorrência dos cursos, e conseqüentemente, a execução das atividades do Núcleo, geralmente é preciso “adaptar” o orçamento às necessidades do Núcleo. Essa adaptação é realizada por meio de alterações de rubrica junto à FUNDEP. Por meio do site da FUNDEP, é realizado o acompanhamento dos valores empenhados e liquidados para cada rubrica, e assim, verifica-se se há necessidade de ajustar as rubricas conforme as demandas para cada uma. Para o presente trabalho, foram analisados três projetos do período de 2009 a 2012, totalizando uma análise de um total de seis núcleos, uma vez que cada projeto tem um núcleo para os cursos de graduação e um núcleo para os cursos de especialização. Os projetos serão denominados Projeto A, iniciado em 2009 e finalizado em 2011; Projeto B, iniciado em 2010 e finalizado em 2011; e Projeto C, iniciado em 2010 e finalizado em 2012. Pelo Gráfico 01 é demonstrada a relação entre o orçamento aprovado, o valor empenhado e o valor liquidado para cada projeto analisado.

Gráfico 01 – Análise Orçamentária dos Projetos



Fonte: Elaborado pelos autores.

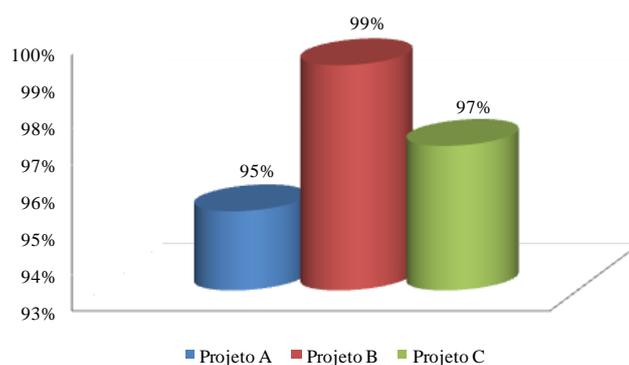
A análise do Gráfico 01 permite concluir que o planejamento e o controle são eficazes, pois se percebe que há pouca diferença entre o planejamento inicial, representado pelo orçamento aprovado, e o valor empenhado, no qual se considera as alterações de rubrica. Ou seja, são poucas as solicitações de alterações de rubrica para adequar o orçamento proposto inicialmente às demandas que surgiram ao longo do projeto, demonstrando que o orçamento foi bem planejado considerando a realidade do Núcleo. Observa-se também que há pouca diferença entre estes valores, orçamento aprovado e empenhado, com o valor liquidado (valor efetivamente gasto), o que ratifica a eficácia das funções de planejamento e controle.

A função “organização” está diretamente relacionada à estrutura do CAED e às atividades dos servidores e terceirizados. Com o processo de mudanças na gestão do CAED, foram definidos e estruturados os setores do centro, que antes não existiam. Atualmente, a estrutura do CAED está definida da seguinte forma: Diretoria; Secretaria da Diretoria; Secretaria Geral; Assessoria Pedagógica e de Produção de Material Didático; Assessoria Tecnológica e de Ciências da Informação, subdivida em Suporte, Tecnologia da Informação e Comunicação; Coordenadoria de Programas e Projetos da Universidade Aberta do Brasil (UAB); Compras; Contabilidade e Finanças; e Recursos Humanos e Pessoal. Assim, a criação dos setores contribuiu para a definição e delimitação dos serviços de cada um, a fim de que cada setor tenha participação nas ações definidas no planejamento. Dessa forma, os setores são fundamentais no processo de planejamento, execução e controle dos recursos financeiros dos Núcleos. A organização da estrutura do CAED foi imprescindível também para o delineamento da função “direção”, uma vez que a partir dessa estrutura, é possível que o Diretor estabeleça planos e direcione instruções e orientações para os responsáveis pelos setores e seus membros. Quando necessários, são realizadas reuniões entre os setores ou entre determinado setor e a diretoria para o cumprimento dos objetivos dos Núcleos.

A função “controle” está presente em diversos procedimentos realizados no CAED. O controle está presente desde o início do projeto, durante a sua execução e ao final deste. Em primeiro momento, este procedimento é realizado por meio do acompanhamento das informações disponibilizadas no sítio eletrônico da FUNDEP, que funciona como um sistema de controle interno dos projetos. No site, é possível extrair relatórios diversos que auxiliam no processo de controle, como relatórios por rubricas, por data, por pagamentos, entre outros tipos. A análise deste relatório, como citado anteriormente, é realizada constantemente como forma de verificar se os objetivos estão sendo alcançados e caso negativo, se é necessário redefinir novos procedimentos para o alcance destes.

O controle também busca garantir eficiência, eficácia e economicidade na gestão dos recursos públicos. Uma forma de evidenciar o controle dos projetos é por meio do indicador de execução financeira. Após análise dos dados financeiros disponíveis no sítio da FUNDEP, percebe-se a execução financeira eficiente dos recursos disponíveis nos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização. Conforme apresentado pelo Gráfico 02, observa-se a eficiência da execução financeira dos núcleos por meio de sua média, na ordem de execução de 97%.

Gráfico 02 - Execução Financeira dos Projetos.



Fonte: Elaborado pelos autores

Uma das justificativas para a eficiência da execução financeira é a mudança de gestão do CAED, que influenciou positivamente na execução financeira dos recursos dos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização. Cumpre ressaltar que não é o objetivo deste trabalho a comparação da execução financeira dos recursos nas gestões anteriores.

Além do acompanhamento da execução dos recursos financeiros, outra forma de controle é por meio da prestação de contas. A prestação de contas é realizada ao final do projeto e encaminhada ao órgão financiador deste. Consiste na prestação de contas dos recursos financeiros e em relatórios de alcance de metas quanto ao projeto pedagógico dos cursos. Além da prestação de contas, frequentemente são realizadas auditorias nos projetos do CAED. Existem auditorias internas, realizadas pela própria UFMG e auditorias externas, realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A realização dos diversos meios de controle, como a prestação de contas, auxiliam nas respostas às auditorias.

Por fim, a prestação de contas é publicada por meio dos Relatórios de Gestão da UFMG. Como o CAED é uma unidade gestora da universidade, suas informações são disponibilizadas juntamente com as informações das outras unidades de gestão da UFMG. Os Relatórios de Gestão e Demonstrações Contábeis Públicas da universidade são disponibilizadas anualmente em seu sítio eletrônico.

## 5. Considerações Finais

Nas IFES muitos estudos têm como foco a metodologia de ensino e as novas tecnologias que podem ser empregadas para o aprimoramento de cursos de EaD. No entanto, a avaliação da gestão de recursos referente a essa modalidade de ensino ainda é um tema pouco abordado, encontrando-se poucas referências sobre o assunto. Essa avaliação é importante para analisar a efetividade da gestão dos cursos a distância das IFES, apresentando uma contribuição para uma melhor gestão nessa área da educação, bem como um melhor gerenciamento dos cursos a distância.

Este estudo foi realizado com o objetivo de analisar o processo administrativo no que se refere aos recursos financeiros dos Núcleos de apoio aos cursos a distância da UFMG, com base nas funções “planejar, organizar, dirigir e controlar” do PODC. Para alcançar esse objetivo, foi estudada a gestão dos recursos financeiros dos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização a distância da UFMG, no período compreendido entre 2009 e 2012. Em um primeiro momento procurou-se apresentar como é o processo administrativo na gestão de órgãos públicos no que diz respeito às funções “planejar, organizar, dirigir e controlar” do PODC. Também se apresentou como acontece o financiamento de recursos em órgãos públicos, com ênfase no financiamento da EaD em uma IFES.

Em seguida, foram analisados os dados referentes aos recursos financeiros dos Núcleos de graduação e especialização dos cursos a distância da UFMG, disponibilizados no sítio eletrônico da FUNDEP. Foram analisados também os relatórios de prestação de contas dos projetos que englobam os núcleos de graduação e especialização, como forma de analisar as etapas do PODC. Além disso, a entrevista realizada com a equipe do setor de Contabilidade e Finanças do CAED foi fundamental para conhecer os procedimentos adotados nas funções do PODC.

Assim, a partir das análises apresentadas, conclui-se que nos Núcleos de EaD as funções planejamento e controle são eficazes, pois se percebe que há pouca diferença entre o planejamento inicial, representado pelo orçamento aprovado, e o valor empenhado, no qual se considera as alterações de rubrica, demonstrando que o orçamento foi bem planejado considerando a realidade do Núcleo.

Além disso, como no período pesquisado houve mudanças na gestão do CAED, conclui-se que houve uma melhor evidenciação das funções “planejar, organizar, dirigir e controlar” do PODC, pois a nova estrutura contribuiu para a definição e delimitação dos serviços de cada servidor e terceirizado, a fim de que cada setor tenha participação nas ações definidas no planejamento. A organização da estrutura do CAED foi imprescindível também para o delineamento da função “direção”, uma vez que a partir dessa estrutura, é possível que o Diretor estabeleça planos e direcione instruções e orientações para os responsáveis pelos setores e seus membros. Também a função “controle” está presente em diversos procedimentos realizados no CAED. O controle está presente desde o início do projeto, durante a sua execução e ao final deste.

A mudança de gestão do CAED, também influenciou positivamente na execução financeira dos recursos dos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização. Após análise dos dados financeiros disponíveis no sítio da FUNDEP, percebe-se a execução financeira eficiente dos recursos disponíveis nos Núcleos de apoio aos cursos de graduação e especialização. Percebe-se a eficiência da execução financeira dos núcleos por meio de sua média, na ordem de execução de 97%.

Como uma limitação da pesquisa, destaca-se que os processos de “planejar, organizar, dirigir e controlar” não estão formalizados no CAED. Sendo assim, para a realização do trabalho, foi necessário levantar juntamente com a equipe entrevistada diversas informações para identificar as funções que identificariam o PODC. Caso os processos fossem formalizados, as funções do PODC poderiam ser avaliadas e melhor executadas. Outra limitação da pesquisa, como citado anteriormente, está no fato de existirem poucas pesquisas acadêmicas quanto à gestão dos recursos financeiros na EaD. Dessa forma, acredita-se que este trabalho contribuirá para o desenvolvimento de pesquisas nesta área, bem como a aplicação do PODC em centros de apoio à EAD dos diversos IFES no país. O estudo realizado deixa margens para pesquisas futuras: possibilita aprofundar a aplicação do PODC em outros órgãos públicos para se avaliar a gestão. Além disso, como complementação ao estudo realizado, sugere-se a realização de pesquisas no que tange a questão da adesão das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público nas entidades públicas.

## Referências

ARAÚJO, L. C. G. **Teoria Geral da Administração**: aplicação e resultados nas empresas brasileiras. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 10 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-e-novembro-de-2011/view>>. Acesso em: 10 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. **FUNPEN em números**. 6. ed. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={C0BE0432-C046-47D6-916A9A3CF77E3AF5}&BrowserType=NN&LangID=ptr&params=itemID%3D%7B2E78DF78-E878-4A32-8117-CFDD285A458B%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 10 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Parte IV: Demonstrativo de Estatísticas de Finanças Públicas. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte\\_VIII\\_DEFP2012.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte_VIII_DEFP2012.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Portal. **Estrutura do Estado**. Organização do Governo. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento Governamental**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=500&sub=676&sec=62>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

Centro de Apoio a Educação a Distância - CAED. **Quem Somos**. 2013. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/ead/site/index.php/caed/quem-somos>>. Acesso em: 18 out 2013.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **Resolução n. 1.130, de 21 de novembro de 2008**. Norma Brasileira de Contabilidade T 16.3: Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil. Disponível em: <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001130](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001130)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 1.135, de 21 de novembro de 2008**. Norma Brasileira de Contabilidade T 16.8: Controle Interno. Disponível em: <[http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001135](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135)>. Acesso em: 16 jul. 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DRUCKER, P. **Práticas de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FERNANDES, L.A.; GOMES, J.M.M. Relatórios de Pesquisa nas Ciências Sociais. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 1. sem., 2003. Disponível em: <seer.ufrgs.br/ConTexto/article/download/11638/6840>. Acesso em: 13 jul. 2013.

GALLON, A. C.; BRAGA NETO, J. G.; MENDES DE LUCA, M. M.. Controle Interno nos Relatórios Anuais dos Estados Brasileiros à Luz da NBC T 16.8 do Conselho Federal de Contabilidade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 12., 2012, São Paulo. **Anais Eletrônicos**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos122012/408.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2013.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público: administração financeira e orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RAUPP F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA, D. **Evolução do Orçamento Público**. Editora Ferreira, 2008. Disponível em: <[http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/toq04\\_denis\\_rocha.pdf](http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/toq04_denis_rocha.pdf)> Acesso em: 09 maio 2013.

SARDI, J. A. S. **Estudos de Administração Geral**. Ouro Preto: Editora da UFOP, 2007.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Relatórios de Gestão**. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=972](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=972)>. Acesso em: 11 jul. 2013.

WELCH, G. A. Orçamento empresarial. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996. In: SOISTAK, J. A **importância do planejamento**. Disponível em: <[http://www.classecontabil.com.br/servlet\\_art.php?id=637](http://www.classecontabil.com.br/servlet_art.php?id=637)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

YIN. R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.