

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E GESTÃO UNIVERSITÁRIA

**ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA REGIÃO SUDESTE
BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado
CLAUDIA MARIA DE FREITAS

FLORIANÓPOLIS, 2006

CLAUDIA MARIA DE FREITAS

**ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA REGIÃO SUDESTE
BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr. - Orientador

FLORIANÓPOLIS, 2006

**ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA REGIÃO SUDESTE
BRASILEIRA**

Por

CLAUDIA MARIA DE FREITAS

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do Grau de **Mestre em Administração** no **Programa de Pós-graduação em Administração** da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 20 de fevereiro de 2006.

Prof. Rolf Hermann Erdmann
Coordenador do Programa

Presidente: Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr. - Orientador, UFSC

Membro: Prof. Afonso Teixeira Freitas C. Lima, Dr. - Universidade Federal de Viçosa

Membro: Prof. Valter Saurin, Dr. - UFSC

Membro: Prof. Silvio Antônio Ferraz Cário, Dr. - UFSC

Dedico este trabalho aos meus pais, que mesmo estando longe estiveram no meu pensamento todos os dias e serão eternamente a minha luz.

Às minhas irmãs, Cleusa e Cléia; aos sobrinhos; Poliana, Rafael, João Henrique e Miguel, que eu amo muito.

Ao meu amor Adilson, pelo incentivo e apoio imprescindíveis para que essa conquista se realizasse.

Ao meu orientador Prof. Pedro A. de Melo que com sua competência, calma e serenidade se tornou um grande amigo, alguém que ficará para sempre como exemplo de ser humano que acreditou, respeitou e aceitou-me com muito carinho.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas fizeram parte dessa minha conquista e eu não poderia deixar de agradecê-las nesse momento muito especial e único.

Agradeço ao Prof. Silvio A. Ferraz Cário pelo apoio e dedicação desde o início para que tudo se tornasse realidade.

Agradeço ao Prof. Valter Saurin por acreditar, apoiar e confiar em mim.

Agradeço ao Prof Afonso T. F. C. Lima por ter aceitado a participação na minha banca examinadora.

Agradeço ao Prof. Pedro Antônio de Melo pelo apoio e amizade ao longo de todo o período do mestrado.

Agradeço aos Gestores das universidades estudadas, que gentilmente me atenderam e foram fundamentais nessa conquista.

Agradeço a Clotilde Ceccato, que com sua simpatia foi muito especial e atenciosa todos os momentos.

Agradeço a todos os funcionários do Curso de Pós-graduação que me trataram todos os dias carinhosamente em especial a Graziela, Graça e Ivo.

Agradeço a todos do INPEAU, em especial ao Chico pelo carinho e atenção.

Agradeço ao Giovani Gasparetto pelo carinho e apoio sempre.

Agradeço a todos que foram meus amigos e aceitaram minhas diferenças.

Agradeço em especial alguns amigos do mestrado que ao longo desse período foram muito especiais e estiveram comigo todos os momentos sendo merecedores dos meus mais sinceros agradecimentos: Grasiely Cachoeira, Beatrice Zanellato, Silvia Cavalheiros, Werner Bertoldi, Álvaro Souto, Fernando Dutra, Leonardo Flash e Nilo Otani.

“Não há nada de nobre em sermos superiores ao próximo. A verdadeira nobreza consiste em sermos superiores ao que éramos antes”.

(Autor desconhecido)

RESUMO

FREITAS, Cláudia Maria de. **Análise do financiamento de instituições federais de ensino superior da região sudeste brasileira**. 2006. 114 f.. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

Orientador: Pedro Antônio de Melo

O presente estudo trata do financiamento de instituições federais de ensino superior. Analisa o financiamento das universidades federais da região sudeste brasileira, no período de 2000 a 2004. Os dados para a realização da pesquisa foram coletados por meio de entrevista semi-estruturada. Os dados secundários foram tratados com a técnica da análise documental, e os primários com a análise documental e estatística descritiva. Os elementos de estatística descritiva foram utilizados para dispor os dados em tabelas e gráficos facilitando assim a compreensão e interpretação rápida dos dados. É uma pesquisa do tipo descritiva interpretativa através do estudo de casos. A abordagem utilizada foi qualitativa e quantitativa. Os resultados da pesquisa permitem concluir que as universidades federais estudadas são financiadas essencialmente com recursos do Governo Federal, sendo que, mais de 80% dos recursos obtidos são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, apenas um percentual pequeno é resultante de projetos com empresas e outros órgãos de fomento à pesquisa como CAPES, CNPq e FUNDEP.

Palavras-chave: Financiamento do ensino superior; Educação Superior; Universidades.

ABSTRACT

FREITAS, Claudia Maria de. **Analysis of the financing of federal institutions of higher education of the Brazilian southeast area.** 2006. 114 p. Dissertation (Administration Master's Degree) – Graduate Studies Program, The Federal University of Santa Catarina in Florianópolis, 2006.

The present study is about the financing of federal institutions of higher education. It analyzes the financing of the federal universities of the Brazilian southeast area, in the period from 2000 to 2004. The data for the accomplishment of the research were collected by means of semi-structured interview. The secondary data were treated with the technique of the documental analysis, and the primary ones with the descriptive documental and statistical analysis. The elements of descriptive statistics were used to dispose the data in tables and graphs facilitating like this the understanding and fast interpretation of the data. It's a research of the interpretative descriptive type through the study of cases. The used undertaken was qualitative and quantitative. The results of the research allow to conclude that the studied federal universities are financed essentially with the Federal Government's resources, and that, more than 80% of the obtained resources are destined to personnel's payment and social responsibilities, just a percentile one small it is resulting of projects with companies and other fomentation organs to the research as like CAPES, CNPq and FUNDEP.

Key words: Financing of the higher education; Higher Education; Universities;

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação das instituições de ensino superior – Brasil – 2005.....	20
Quadro 2 - Número e percentual de cursos de graduação presencial por categoria - Brasil – 2003.....	26
Quadro 3 - Matrículas na graduação presencial – Brasil – 2003 e 2004.....	26
Quadro 4 - Número de matrículas na graduação presencial por região geográfica – Brasil – 2003.....	27
Quadro 5 - Universidades federais da região sudeste brasileira - 2005.....	52
Quadro 6 - Docentes da educação superior, por região – Brasil – 2005.....	53
Quadro 7 - Caracterização da UFMG – 2004.....	60
Quadro 8 - Caracterização da UFES – 2004.....	61
Quadro 9 - Caracterização da UFRJ – 2004.....	62
Quadro 10 - Caracterização da UFSCAR – 2004.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Utilização de instrumento de planejamento e direcionamento do orçamento das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 - 2004.....	65
Tabela 2 - Participação na elaboração do orçamento das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	68
Tabela 3 – Finalidade do orçamento das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	69
Tabela 4 - Tipos de orçamentos elaborados e utilizados pelas universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	69
Tabela 5 – Utilização de controle orçamentário das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	70
Tabela 6 - Alocação dos recursos entre as unidades internas das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	72
Tabela 7 - Descentralização orçamentária das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	73
Tabela 8 - Projetos de expansão e melhoria das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	75
Tabela 9 – Fontes de recursos utilizadas para o ensino nas universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 - 2004.....	77
Tabela 10 – Fontes de recursos utilizados para a pesquisa nas universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	77
Tabela 11 – Fontes de recursos utilizados para projetos sociais (extensão) das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	78
Tabela 12 – Captação de recursos extra-orçamentários das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	79
Tabela 13 - Participação média de cada fonte de recursos recebidos pelas universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 - 2004.....	80
Tabela 14 - Participação média de cada despesa das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	82
Tabela 15 – Despesas de pessoal e encargos sociais das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	85

Tabela 16 – Programas de financiamento das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	86
Tabela 17 - Demonstrações financeiras que a instituição elabora e publica no boletim de dados das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 - 2004.....	87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Utilização de sistema de coleta de dados para elaboração do orçamento das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	66
Gráfico 2 - Método de elaboração do orçamento das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	67
Gráfico 3 – Influência do controle orçamentário na distribuição de recursos das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	71
Gráfico 4 - Recursos aplicados pelas universidades federais da região sudeste brasileira, nos projetos de expansão e melhoria, 2000 – 2004.....	76
Gráfico 5 – Participação das fontes de recursos recebidos pelas universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	81
Gráfico 6 – Participação média das despesas das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	83
Gráfico 7 – Média percentual das despesas de pessoal e encargos sociais em relação às receitas governamentais das universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 - 2004.....	85
Gráfico 8 – Demonstrações projetadas pelas universidades federais da região sudeste do Brasil, 2000 – 2004.....	88

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 TEMA E PROBLEMA	16
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	17
1.2.1 Geral	17
1.2.2 Específicos	17
1.4 JUSTIFICATIVA	17
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	18
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	20
2.1 INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	20
2.1.1 A Universidade	23
2.1.2 Universidades federais.....	24
2.2 PLANEJAMENTO	28
2.2.1 Planejamento e orçamento	30
2.2.2 Orçamento público.....	32
2.2.3 Orçamento – programa	34
2.2.4 Orçamento nas instituições de ensino superior.....	35
2.3 FINANCIAMENTO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	36
2.3.1 Legislação do financiamento - Lei de Diretrizes e Bases - LDB.....	40
2.3.2 Fontes de recursos	43
2.4 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	45
2.4.1 Balanço orçamentário.....	45
2.4.2 Balanço financeiro	45
2.4.3 Balanço patrimonial.....	45
2.4.4 Demonstrações das variações patrimoniais	46
2.5 ESTUDOS SOBRE FINANCIAMENTO EM UNIVERSIDADES	47
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	50
3.1 NATUREZA DA PESQUISA.....	50
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA	51
3.2.1 População e amostra	52
3.2.2 Coleta de dados.....	54
3.2.3 Análise dos dados.....	55
3.3 PERGUNTAS DE PESQUISA.....	56
3.4 DEFINIÇÃO DE TERMOS.....	56
3.5 LIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	57
3.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	58
4 RESULTADO DA PESQUISA.....	59
4.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)	59
4.2 UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES).....	60

4.3 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)	61
4.4 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR).....	63
4.5 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS ..	64
4.5.1 Instrumentos de planejamento a médio ou longo prazos (Plano global, Plano estratégico ou outros) que direcionam o orçamento.	64
4.5.2 Sistema de coleta de dados como subsídio para a elaboração do orçamento.	66
4.5.3 Método que prevalece na elaboração dos orçamentos.....	67
4.5.4 Processo de elaboração orçamentária e participação da comunidade acadêmica.	68
4.5.5 Finalidade do orçamento para a universidade.....	69
4.5.6 Tipos de orçamentos elaborados e utilizados pelas universidades.	69
4.5.7 Controle orçamentário realizado pelas universidades.	70
4.5.8 O controle orçamentário e interferência na distribuição dos recursos para o período posterior.	71
4.5.9 Alocação dos recursos entre as unidades internas.	72
4.5.10 Descentralização orçamentária na execução da despesa.	73
4.5.11 Alocação dos recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão.	74
4.5.12 Projetos de expansão e melhoria.....	75
4.5.13 Acompanhamento após a aplicação dos recursos nos projetos de expansão e melhoria.....	76
4.5.14 Principais fontes de recursos utilizadas para o ensino.	77
4.5.15 Principais fontes de recursos utilizados para a pesquisa.....	77
4.5.16 Principais fontes de recursos utilizados para projetos sociais (extensão).....	78
4.5.17 Mecanismos alternativos de captação de recursos extra – orçamentários.....	79
4.5.18 Participação das fontes de recursos financeiros nos últimos cinco anos, (em percentual médio estimado).....	80
4.5.19 Participação das despesas nos últimos cinco anos (em percentual médio estimado).....	82
4.5.20 Participação média percentual das despesas de pessoal e encargos sociais nas receitas governamentais.....	85
4.5.21 Programas de financiamento utilizados pelas universidades.....	86
4.5.22 Demonstrações financeiras que a universidade elabora e publica no boletim de dados.	87
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	89
5.1 CONCLUSÕES	89
5.2 RECOMENDAÇÕES.....	94
REFERÊNCIAS	95
APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO	101
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA	103
ANEXO A - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	110
ANEXO B - BALANÇO FINANCEIRO	111
ANEXO C - BALANÇO PATRIMONIAL	112
ANEXO D - DEMONSTRAÇÕES DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	113

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história, as instituições de ensino superior têm se mostrado resistentes às pressões e as transformações radicais no meio social fazendo-as sofrer mudanças bruscas. Até a década de 60 as funções ininterruptas das universidades seriam: “transmissão da cultura; ensino de profissões; investigação científica e educação dos novos homens de ciências”. Nesse período, os três fins principais da universidade passaram a ser a investigação, o ensino e a prestação de serviços. No contexto das instituições de ensino superior estão as universidades federais, que não possuem um ambiente único, pois a cultura organizacional, os processos decisórios e os seus modelos variam de uma instituição para outra (FREITAS, 2002).

A maioria das universidades federais, especialmente as criadas na década de 60, organizava-se sob a forma de autarquia de regime especial, o que significava fazer parte da administração pública, portanto sendo submetida à legislação que rege as demais organizações públicas federais.

Os gestores das instituições de ensino superior no Brasil têm, hoje, um conjunto complexo de questões em suas pautas de trabalho, a busca para financiar as necessidades de expansão e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos estudantes. Há, ainda, a rapidez na obsolescência dos equipamentos científicos e de comunicação, decorrente do acelerado processo de geração de conhecimento e de inovação tecnológica contribuindo para a demanda por mais recursos e cada vez mais rapidamente.

O ensino superior é uma atividade de custo elevado que onera de forma considerável mesmo as sociedades dos países desenvolvidos. Ela requer um grande número de profissionais altamente qualificados, sendo as despesas com os recursos humanos (salários e encargos) de docentes e funcionários responsáveis pela maior parte dos orçamentos das universidades (NUPES, 1990).

Quanto ao financiamento das instituições federais de ensino superior - IFES, na visão de Amaral (2003), houve na origem dessas, uma indefinição sobre as regras de seu financiamento. Não ocorreu a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida no artigo 23

do Decreto nº 8.393, sem, contudo, definir-se concretamente como se daria o cumprimento dessa norma legal.

Um aspecto do financiamento das universidades federais, além da crise financeira, é a falta de um planejamento capaz de trabalhar melhores resultados com recursos que estão disponíveis. O planejamento deve envolver todas as estratégias no sentido de alcançar todos os pontos-chaves da administração universitária, tais como: finanças, orçamento, contabilidade e setores acadêmicos. Os planos acadêmicos, orçamentários e financeiros, quase sempre, se desenvolvem de forma desarticulada e distante de conceitos científicos administrativos e da técnica para o processo de tomada de decisões (MACHADO, 1999).

A mudança no ritmo de crescimento das instituições de ensino superior e o aumento da competição têm levando as administrações dessas instituições, que dependem de uma série de fontes de recursos para sua manutenção, sejam elas públicas ou privadas a alterar as suas estratégias para financiar processos de expansão e modernização. Com isso o perfil da estrutura financeira das instituições sofre as modificações coerentes com a gestão de cada instituição.

Contextualizando as fontes de financiamento das universidades federais pode-se dividi-las em três grandes categorias: do tesouro, recursos próprios e convênios com órgãos públicos e privados. Tais recursos passam pelo crivo da forte carga de normas e por uma pesada legislação, que emperra a busca destes recursos pela instituição e ainda sofrem do aspecto cultural da sociedade brasileira que não tem o hábito de participar do financiamento das instituições de ensino.

De acordo com Machado (1999), as universidades possuem seus orçamentos de outros custeios e capital – OCC alocados pelo Ministério da Educação, por meio de uma matriz de alocação de recursos, onde são analisados desempenho (eficácia e qualidade) e necessidades (manutenção). Após aprovado o orçamento da União, as universidades só podem remanejar recursos dentro do mesmo grupo de despesas, via decreto ou lei, o que dificulta a administração de seus recursos.

Dentre as universidades estudadas estão: a Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Espírito Santo e a Universidade Federal de São Carlos, todas na região sudeste do Brasil.

1.1 TEMA E PROBLEMA

O presente estudo busca analisar o financiamento das instituições federais de ensino superior da região sudeste brasileira. A escolha por este tipo de entidade decorre do fato de as universidades federais terem uma importância significativa, onde estão incluídas no grupo das instituições públicas de ensino superior brasileiro, e, juntamente com as instituições estaduais e municipais são responsáveis por 90% da produção científica do país, participando acirradamente com o desenvolvimento econômico e social brasileiro (AMARAL, 2003, p. 19).

As universidades federais são regidas pela mesma Lei Federal, no entanto cada universidade tem sua autonomia, onde os processos decisórios e os seus modelos de financiamento variam de uma universidade para outra. Já se sabe que a maior fonte de recursos das universidades federais vem da União. Existem outras fontes importantes de recursos, como convênios federais, estaduais e municipais e os recursos próprios, onde cada universidade busca várias alternativas de captação devido à dificuldade de se manter apenas com os recursos públicos. Na maioria das vezes, o financiamento com recursos do fundo público revela-se insuficiente e as universidades públicas dirigem-se fortemente às atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas.

Como as atividades das universidades são financiadas, em parte com recursos do fundo público, há uma pressão da sociedade no sentido de verificar se os investimentos são economicamente viáveis.

Conforme Amaral (2003), numa época em que a ciência e a tecnologia se tornaram mercadoria nuclear na produção e no desenvolvimento, assumindo, portanto, um papel central para a soberania de um país, os montantes dos recursos financeiros destinados às universidades federais de ensino superior foram reduzidos de 0,91% a 0,61% do PIB brasileiro, nos últimos oito anos.

Isto posto, surge o problema da presente pesquisa:

Como ocorre o financiamento das instituições federais de ensino superior da região sudeste brasileira?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Geral

Analisar o financiamento das instituições federais de ensino superior da região sudeste brasileira.

1.2.2 Específicos

- a) Identificar as fontes de recursos financeiros de universidades federais da região sudeste brasileira;
- b) Verificar as despesas por categorias econômicas de universidades federais da região sudeste brasileira;
- c) Verificar como se processa a alocação dos recursos financeiros dentro das universidades; e
- d) Identificar as demonstrações financeiras que são elaboradas e publicadas pelas universidades federais da região sudeste brasileira.

1.4 JUSTIFICATIVA

A importância do estudo consiste em evidenciar as fontes de recursos financeiros utilizadas para o financiamento das instituições federais de ensino superior. Existe um vasto volume de teorias referentes a essas instituições, contudo quando se trata especificamente do financiamento a bibliografia se reduz significativamente, poucas são aquelas que tiveram como objetivo o estudo das fontes de financiamento das universidades federais de ensino superior brasileiro. Todavia, essas referências indicaram que ao longo dos anos as políticas adotadas pelos governantes e as mudanças no ambiente organizacional, sobretudo na estrutura do financiamento das universidades brasileiras, ocorreram sob diferentes formas, não apresentando uma linearidade.

As estratégias de financiamento, ou seja, as origens dos recursos e os procedimentos para a sua distribuição, repercutem no funcionamento das instituições de ensino superior.

A autonomia financeira é um requisito para a existência da autonomia acadêmica, assegurando que a busca do saber e a qualidade não fiquem impedidos por restrições financeiras improcedentes. Para satisfazer essa condição é necessário a flexibilidade orçamentária, permitindo a re-alocação dos recursos entre as diferentes atividades sempre que necessário.

Esse estudo busca analisar e descrever o financiamento de universidades federais da região sudeste brasileira, onde a maior parte de seus recursos provém de fontes governamentais, o que dificulta o pleno domínio de seus orçamentos, haja visto que estas instituições não possuem autonomia de gestão financeira. O financiamento é vital para manter qualquer instituição, seja pública ou privada. É, sem dúvida, fundamental para a existência e permanência dessas.

Sua importância se justifica pela grande discussão que existe hoje, sobretudo na Reforma da Educação Superior em discussão no Congresso brasileiro, bem como a importância da região estudada. Dados do INEP 2004 demonstram que 49,3% dos alunos matriculados na graduação presencial estão nesta região, sendo que 14,5% dos cursos de graduação presencial encontra-se nas universidades federais.

O disciplinamento da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades do meio universitário é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade. A procura por fontes de financiamento para tais políticas vem desde as origens da universidade, pois a dependência de uma única fonte de recursos limita qualquer independência, fundamental principalmente para o exercício da autonomia universitária.

A estrutura do financiamento das universidades federais é singular em relação às demais universidades brasileiras, razão pela qual é importante reconhecer os fatores facilitadores e restritivos do financiamento. Assim, espera-se que os resultados do estudo possam contribuir com o processo de tomada de decisão dos dirigentes, permitindo uma melhor alocação dos recursos financeiros sempre que for possível.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se o tema e problema, os objetivos geral e específicos e a justificativa.

O segundo capítulo é destinado à fundamentação teórica que é a base dessa dissertação. Os temas abordados são: instituições de ensino superior; planejamento institucional; planejamento e orçamento, financiamento em instituições federais de ensino superior; demonstrações financeiras das instituições federais de ensino superior, e a bibliografia sobre financiamento em universidades.

No terceiro capítulo aborda-se os procedimentos metodológicos; a natureza da pesquisa, delineamento da pesquisa; perguntas de pesquisa, definição de termos e análise e interpretação dos dados.

No quarto capítulo apresenta-se as universidades estudadas, a análise e interpretação de resultados e as considerações finais.

O quinto capítulo é destinado às conclusões e recomendações para trabalhos futuros.

Finalmente o trabalho traz, após o quinto capítulo, a referência, os apêndices e anexos sucessivamente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esse capítulo apresenta um panorama das instituições de ensino superior, com destaque para as federais. As informações nele contidas foram sistematizadas em um amplo referencial bibliográfico, contudo, o critério de seletividade com que o assunto é abordado está embasado no reconhecimento da amplitude e da importância dos estudos já realizados.

Na seqüência encontra-se uma revisão bibliográfica referente às instituições de ensino superior, bem como as universidades federais; o planejamento; financiamento em instituições federais de ensino superior; legislação do financiamento (Lei de Diretrizes e Bases), fontes de recursos e demonstrações financeiras.

2.1 INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Uma instituição de ensino superior pode ser definida como “um organismo social vivo, cujo desempenho se constitui num processo dinâmico e complexo, dependendo de múltiplos fatores sócio-político-cultural, em interação com seus elementos estruturais e conjunturais” (LUCK, 1996, p. 155).

De acordo com o Decreto Federal nº 2306/97 as instituições de ensino superior podem ser classificadas conforme o quadro a seguir:

I- Quanto à Natureza Jurídica:	• PÚBLICAS	
	• PRIVADAS	▶ Particulares;
		▶ Comunitárias;
		▶ Confessionais;
	▶ Filantrópicas	
II- Quanto à Organização Acadêmica:	▶ Universidades;	
	▶ Universidades Especializadas;	
	▶ Centros Universitários Especializados	
	▶ Faculdades Integradas	
	▶ Faculdades	
	▶ Institutos Superiores ou Escolas Superiores	
	▶ Centros de Educação Tecnológica	

Quadro 1 - Classificação das instituições de ensino superior – Brasil - 2005

Fonte: Adaptado do Portal do MEC, 2005

No que se refere à natureza jurídica das mantenedoras: as públicas são mantidas e administradas pelo poder público; ao passo que as privadas são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Segundo o Ministério da Educação (2005), a organização acadêmica das instituições de educação superior divide-se em:

- a) universidades;
- b) universidades especializadas,
- c) centros universitários específicos;
- d) faculdades integradas;
- e) faculdades;
- f) institutos superiores ou escolas superiores;
- g) centros de educação tecnológica.

As universidades são instituições pluridisciplinares, públicas ou privadas, de formação de quadros profissionais de nível superior, que desenvolvem atividades regulares de ensino. As Universidades Especializadas são instituições de educação superior públicas ou privadas, especializadas em um campo do saber como, por exemplo: Ciências da Saúde ou Ciências Sociais, nas quais são desenvolvidas atividades de ensino, pesquisa e extensão, em áreas básicas e/ou aplicadas.

Os centros universitários são instituições de educação superior, públicas ou privadas, pluricurriculares, que devem oferecer ensino de excelência e oportunidades de qualificação ao corpo docente e condições de trabalho à comunidade escolar.

Os centros universitários especializados são instituições de educação superior, pública ou privadas, que atuam numa área de conhecimento específica ou de formação profissional, devendo oferecer ensino de excelência e oportunidades de qualificação ao corpo docente e condições de trabalho à comunidade escolar.

As faculdades integradas são instituições de educação superior públicas ou privadas, com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento, organizadas sob o mesmo comando e regimento comum, com a finalidade de formar profissionais de nível superior, podendo ministrar cursos nos vários níveis (seqüenciais, de graduação, de pós-graduação e de extensão) e modalidades do ensino.

Os institutos superiores ou escolas superiores são instituições de educação superior, públicas ou privadas, com finalidade de ministrar cursos nos vários níveis (seqüenciais, de graduação, de pós-graduação e de extensão).

Os centros de educação tecnológica são instituições especializadas de educação profissional públicas ou privadas, com a finalidade de qualificar profissionais em cursos superiores de educação tecnológica para os diversos setores da economia e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, oferecendo, inclusive, mecanismos para a educação continuada.

De acordo com Zílio (2004, p. 22), as universidades são organizações atípicas, por possuírem as seguintes características especiais:

- a) ambigüidade de objetivos: os objetivos organizacionais são vagos e difusos;
- b) clientela especial: alunos com necessidades específicas e diversificadas demandando participação no processo decisório;
- c) tecnologia problemática: utilização de uma variedade de métodos, técnicas e processos (múltipla tecnologia) para atender uma clientela especial;
- d) profissionalismo: utilização de profissionais que desenvolvam função que não sejam rotineiras, gozando de autonomia no trabalho e, manifestando dupla lealdade à profissão a qual pertencem e à organização a qual trabalham;
- e) vulnerabilidade ao ambiente: sensibilidade a fatores ambientais externos que poderá afetar a sistemática e padrões da administração universitária.

Meyer Jr. (1988), ressalta que nenhum administrador poderá gerir sua organização sem conhecer as características próprias e específicas que as identificam. Desta forma, o administrador universitário ao se utilizar, de uma nova metodologia, deve levar em conta estas características especiais sob pena de comprometer todo o processo.

2.1.1 A Universidade

A origem histórica da Universidade Ocidental tem como berço o final do século XI, início do século XII, e está localizada na Europa. Bolonha e Salerno, na Itália e Paris, na França, costumam ser referenciadas como as primeiras universidades, embora tal denominação somente tenha surgido mais tarde, no início do século XIII. Nessas instituições pioneiras, reuniam-se sábios e discípulos dedicados ao culto do saber universal, para discutir livremente novas e antigas formas de conhecimento. Contudo, mesmo com tantos estudos ainda não se pode atribuir com precisão a data de seu nascimento. É fato consumado, entretanto, que as universidades de Bolonha, Paris e Oxford são contemporâneas.

Universidade é uma expressão que se tornou consenso universal, do norte ao sul do planeta. Qualquer ser humano que tenha no mínimo relação com a sociedade, conhece seu significado. É interessante observar, porém, que a denominação que hoje lhe é atribuída nem sempre foi assim. Na idade média, o termo que a classificava como instituição de cultura medieval, ao contrário do que se imagina, não era *universitas* (expressão latina, comumente utilizada para designar as corporações de professores e estudantes), mas *studium generale*. Foi apenas no século XV que a distinção entre os dois termos desapareceu e passaram ser sinônimo (MELO, 2002).

De acordo com Castro (1999, p. 101), a universidade “é um conjunto organizacional complexo ainda não inteiramente definido e estudado”. Em decorrência disto ainda não existe um perfil claramente delimitado da universidade brasileira.

A instituição universitária começou a firmar-se fora da Europa, dando origem às universidades de São Domingos (1538), em Cuba, a de Lima (1551) e a do México (1551), na América Latina, quase sempre controladas por ordens religiosas. As universidades latino-americanas podiam ser classificadas como fundações coloniais missionárias. Na América do Norte, as primeiras universidades apareceram sob a forma de colégios que atendiam os interesses locais: formar pastores e administradores para suprir as necessidades das colônias inglesas. Os primeiros colégios foram Harvard (1636), Williamsburg (1693) e Yale (1701).

A universidade, por tudo que se pode abstrair de sua história, desde os seus primórdios, contada pelos seus mais diversos autores e protagonistas, sempre conviveu com a diversidade e a busca por uma nova reforma.

No Brasil, a primeira universidade criada foi a Universidade de Manáos, em 1909. Sua trajetória teve início em 17 de janeiro de 1909 quando um grupo de homens idealistas, com

um forte espírito de construção coletiva, fundou a primeira universidade brasileira, - a Escola Universitária livre de Manáos, na Amazônia, mais tarde foi denominada de Universidade de Manáos. Com a Lei Federal 10.468, de junho de 2002, passou a ser denominada Universidade Federal do Amazonas (OTANI, 2005).

A Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, foi a primeira universidade reconhecida pelo Governo Federal. A Universidade do Paraná, criada em 1912, não teve o reconhecimento federal, pois não atendia ao critério de possuir na época mais de 100.000 habitantes. Em 1927, surgiu a Universidade de Minas Gerais com a fusão das escolas de Direito, Engenharia e Medicina. A Universidade de São Paulo fundada em 25 de janeiro de 1934, foi a primeira que atendia as normas do Estatuto das Universidades pelo Decreto 19.851/31, até então as universidades tinham se organizado pela simples incorporação das faculdades autônomas existentes (ROMANELLI, 1978).

O Brasil somava 16 universidades em 1954 sendo: três nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco; duas no Rio Grande do Sul e uma nos Estados do Paraná e na Bahia. Desse total, cinco eram confessionais, quatro católicas e uma protestante, as outras eram mantidas pelo Estado (CUNHA, 1983).

2.1.2 Universidades federais

A origem do sistema federal de ensino superior brasileiro e, em conseqüência, as discussões sobre o financiamento das suas atividades estão na Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, transformada na Universidade do Brasil, em 5 de julho de 1937, e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) a partir de 1965. A Universidade do Brasil era “entendida como o ‘grande projeto universitário do Governo’, a partir de 1931, e implantada em 1937 como modelo para as demais instituições de ensino superior”.

Existe uma questão de ordem mais geral que é a forma de organização das IFES, quase todas sob a forma de universidades. Ocorre que a Constituição Federal no Art. 207 diz que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

As IFES são regidas pela legislação federal do ensino superior, e por seus Estatutos (aprovados pelos Conselhos Universitários), pelos Regimentos Gerais e por Resoluções emanadas de seus Conselhos Superiores (FREITAS, 2002).

A maioria das universidades federais especialmente as criadas na década de 60, organizam-se sob a forma de autarquia de regime especial, o que significa fazer parte da administração pública, portanto sendo submetida às legislações que regem as demais organizações públicas federais.

A estrutura formal dessas universidades consta nos seus estatutos regimentos, nos quais estão descritos os níveis de autoridades e responsabilidades dos diversos órgãos e departamentos que as compõem. Constam nos seus organogramas, em geral, três níveis hierárquicos: i) Administração Superior; ii) Órgãos Suplementares e Auxiliares e, iii) Unidades Acadêmicas (FREITAS, 2002).

Para o Ministério da Educação – MEC (2005), as instituições federais de ensino superior são o conjunto de instituições que atendem e apóiam a educação superior e são mantidas pelo Governo Federal. A união mantém as instituições federais públicas. À Secretaria de Educação Superior do MEC compete planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP (2005) existe atualmente 101 instituições federais de ensino superior em todo país. Estão na categoria de universidades 52 instituições; centros de educação tecnológica são 33; institutos superiores são 12 e faculdades são 04.

O Censo da Educação Superior de 2003 constatou que o número de cursos de graduação presencial nas universidades federais soma 2.392, o que corresponde a 14,5% do total de cursos oferecidos, conforme ilustrado no quadro a seguir.

Categoria	Cursos	%
Federal	2.392	14,5
Estadual	2.788	16,9
Municipal	482	2,9
Privada	10.791	65,6
TOTAL	16.453	100

Quadro 2 - Número e percentual de cursos de graduação presencial por categoria – Brasil – 2003

Fonte: INEP/MEC, 2003

Em 2003 o número de alunos matriculados nas instituições públicas brasileiras foi 1.137.119, ou seja, 29% do total, e nas instituições privadas foi 2.750.652, representando 71% do total de matrículas. Em 2004, o total de matrículas cresceu quase 55% desde o início desta década, sendo registrados 4.163.733 alunos matriculados: 1.178.328 no setor público (28,3%) e 2.985.405 no setor privado (71,7).

Ano	Público	Privado	TOTAL
2003	1.137.119	2.750.652	3.887.771
2004	1.178.328	2.985.405	4.163.733

Quadro 3 - Matrículas na graduação presencial – Brasil – 2003 e 2004

Fonte: INEP/MEC - 2005

A exemplo da inferência quanto ao número de instituições e cursos, as matrículas na graduação também revelam que a educação superior brasileira é majoritariamente privada.

Conforme o Censo da Educação Superior de 2003 o número de matrículas nas instituições federais foi de 567.850, houve um acréscimo absoluto de 36.216, ou seja, um crescimento percentual de 6,8%.

Os dados do Censo também demonstram que, em 2004, foram oferecidas 2.320.421 vagas nos processos seletivos das IES brasileiras, 15,9% a mais que em 2003. Deste total, 308.492 são oriundas do setor público e 2.011.929, do privado. O número de inscrições para concorrer a estas vagas foi 5.053.992: 2.431.388 em instituições públicas e 2.622.604 em privadas. A relação candidato/vaga no Brasil ficou, portanto, em 2,2. Porém, nas públicas este número cresce para 7,9, enquanto nas privadas cai para 1,3. Entretanto, o número de ingressantes foi menor: 1.303.110 (287.242 nas públicas e 1.015.868 nas privadas). Constata-

se assim que houve 43,8% (1.017.311) de vagas não preenchidas na educação superior brasileira em 2004. Contudo, especificamente nas instituições federais esta taxa foi 0,9%, nas estaduais 4,7%, nas municipais 26,4% e nas instituições privadas 49,5%. Por fim, quanto aos concluintes, em 2004 formaram 626.617 alunos nos cursos superiores brasileiros, 202.262 nas IES públicas e 424.355 nas IES privadas, o que representou um crescimento de 18,7% em relação a 2003 (MEC/INEP, 2005).

Com relação à pós-graduação, os dados da CAPES de 2002 mostram que 86% dos programas de pós-graduação estão em instituições públicas assim distribuídas: 56% em instituições federais, 30% em instituições estaduais e 0,2% em instituições municipais. Ressalta-se que 55% das instituições federais são responsáveis por 877 programas de pós-graduação, sendo que 23 delas abrigam entre 10 e 56 programas.

No que se refere à distribuição das instituições superiores por região geográfica, a região sudeste concentra o maior número de matrículas, sendo 918.033, ou seja, 49,3 % do total de alunos matriculados. Essa região também tem a maior concentração da população do país (42%).

Região	Pública	Privada	TOTAL	%
Norte	129.759	100.468	230.227	5,9
Nordeste	340.285	285.156	625.441	16,1
Sudeste	342.851	1.575.182	1.918.033	49,3
Sul	209.575	535.589	745.164	19,2
Centro-Oeste	114.649	254.257	368.906	9,5
TOTAL	1.137.119	2.750.652	3.887.771	100,00

Quadro 4 - Número de matrículas na graduação presencial por região geográfica – Brasil – 2003

Fonte: INEP/MEC, 2003

As universidades federais possuem características próprias em relação a outras instituições, em função de sua constituição, finalidade e áreas de atuação. Para isso suas atividades devem ser organizadas e planejadas de forma que seus recursos sejam usados o mais racionalmente possível, desempenhando as atividades de forma eficaz e exemplar (FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO, 1995, p.2).

A principal diferença entre as universidades e as demais instituições de ensino está na autonomia. As universidades dispõem de autonomia para criar ou extinguir cursos de graduação e de pós-graduação, assim como ampliar ou reduzir o número de vagas, sem solicitação prévia ou autorização, enquanto as demais instituições precisam solicitar autorização ao Ministério da Educação (PEREIRA, 1999 p. 71).

2.2 PLANEJAMENTO

O planejamento consiste na identificação, na análise e na estruturação dos propósitos da instituição rumo ao que se pretende alcançar, levando em consideração suas políticas e recursos disponíveis. Contempla indagações no âmbito do que fazer, como, por que, quando, por quem e onde. Não é previsão ou plano. Há três tipos de planejamento: o estratégico, o tático e o operacional.

- a) planejamento estratégico – voltado para decisões estratégicas, com objetivos de longo prazo e que impactam na instituição como um todo;
- b) planejamento tático – relacionado à otimização de uma determinada área ou macro processo, derivado dos objetivos e das estratégias concebidas no planejamento estratégico. Contempla os recursos, os prazos e os respectivos responsáveis (COLOMBO, 2004);
- c) planejamento operacional – aborda, em detalhes, os procedimentos que serão utilizados.

As instituições federais de ensino superior tratam de um vasto elenco de assuntos e uma diversidade de formação de seu pessoal que as coloca numa situação complexa quando se trata de definir as suas tarefas a executar. Além disso, trata de assuntos que estão na fronteira do conhecimento e não estão disponíveis na sociedade. Estes e outros aspectos fazem da tarefa de planejar as instituições federais de ensino superior um assunto intrincado e de difícil condução.

Um processo de planejamento estratégico tem por objetivo gerar um plano composto de uma lista de ações viáveis, considerando um dado período de planejamento. Os modelos de processo de planejamento em geral se apóiam numa análise ambiental para a definição das questões estratégicas, que por sua vez, norteiam as ações a executar.

Um processo proposto tem como destaque a forma de coleta das informações que tem por base o planejamento estratégico de cada unidade da instituição. Pressupõe o caráter participativo que é uma forma alternativa que consiste na adoção de um processo que considera a consulta à comunidade universitária, de modo que, respeitadas as finalidades da universidade contidas em estatuto, seja estabelecido um plano que contemple as reais possibilidades, interesses e potencialidades da instituição. Nesse caso se pensa a instituição a longo prazo, detalhando mais os planos para o horizonte de médio prazo e mais ainda, para o de curto prazo.

Os planos das unidades são compatibilizados no seu nível hierárquico e remetidos às instâncias superiores de decisão. As principais desvantagens do processo são:

- a) necessidade de multiplicadores treinados para a aplicação do processo;
- b) o insucesso na aplicação do processo gera perda de credibilidade em outras iniciativas de planejamento, mesmo que diferentes;
- c) a implantação do processo exige o comprometimento da administração superior, em especial, do dirigente máximo.

Esse mesmo processo também apresenta vantagens como:

- a) a característica participativa promove a integração entre os participantes;
- b) promove o comprometimento com os resultados;
- c) cada unidade fica planejada;
- d) propicia resultados a curto prazo;
- e) serve como apoio a tomada de decisão;
- f) favorece a continuidade administrativa.

As constantes mudanças na direção das universidades e também do MEC, tornam o planejamento estratégico um instrumento necessário como meio de se manter os rumos do sistema de ensino superior (FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO, 1995, p. 2-26).

O orçamento das universidades é sempre calculado com base em critérios objetivos e há uma preocupação com o dimensionamento dos recursos humanos necessários. No Brasil as universidades públicas, federais e estaduais nunca tiveram seus orçamentos calculados com base em critérios objetivos de planejamento. Os salários têm sido pagos pelo Governo,

sem a fixação de critérios para dotação do quadro de docentes e funcionários. No caso das universidades federais o Governo estabeleceu regulamentos rígidos para as instituições, criando um modelo único de universidade para um país com grandes diferenças regionais, onde as características sócio-econômicas das diferentes regiões demandam uma organização diferenciada das universidades para que essas instituições possam contribuir de forma mais eficiente para o desenvolvimento regional (NUPES, 1990).

2.2.1 Planejamento e orçamento

O crescimento de uma sociedade exige de suas organizações um grau elevado de adaptação, que ocorre por meio do processo de planejamento. Este, incluindo a formulação, a execução e o controle, é crucial para o sucesso a longo prazo de toda organização, pelas freqüentes mudanças no seu ambiente. O planejamento é uma função administrativa complexa que ultimamente tem recebido um tratamento muito conceitual e bastante empírico, da parte dos que ensinam na área e dos que o praticam. Contudo, apesar das teorias e conceitos de planejamento fornecerem diretrizes gerais, as circunstâncias de cada organização são particulares, e a administração precisa adaptar estas generalizações por ocasião da aplicação do planejamento (LUNKES, 2003).

Humberg (1989, p. 53) afirma que o planejamento do ponto de vista teórico é perfeito, mas do ponto de vista real, não acontece o mesmo, principalmente no Brasil. Continua, dizendo que não basta pensar, pois o planejamento deve ser seguido pela divulgação e ação. Essa é:

A contribuição devida á sociedade pelos planejadores comprometidos com valores éticos, com a crença no desenvolvimento do ser humano, com dias melhores para a parcela menos privilegiada da população e com um horizonte mais favorável para todos aqueles que querem construir um país socialmente mais justo, cultural e economicamente mais forte.

Trazendo o planejamento para o âmbito universitário, Oliveira (1988), discorre vários aspectos do planejamento nessas organizações com características tão peculiares. Afirma o autor que “um planejamento eficiente é um elemento importante e torna-se ainda mais necessário em épocas de economia instável”. Desse modo, já que a crise econômica tem sido uma constante no ensino superior brasileiro, se constata que o planejamento é necessário para

que a organização possa prever os seus propósitos, assegurando a qualidade do ensino e avanços profissionais.

Por outro lado, o autor diz que planejar não é uma tarefa fácil no ambiente universitário. O responsável pelo planejamento encontrará outras dificuldades, além das relacionadas com problemas técnicos e financeiros.

Conforme Ribeiro (1990), o planejamento universitário é uma exigência do nosso tempo, sem o qual as organizações universitárias não têm condições de desenvolver seu papel, ainda mais nas sociedades em desenvolvimento, como a brasileira. Nesta aceleração do progresso econômico-social o planejamento no contexto estratégico contribui significativamente na formação de respostas para a construção dos modelos educacionais.

De acordo com Vasconcelos Filho (1982), o planejamento e o orçamento nas instituições de ensino superior deve ser visto por dois aspectos, ou seja, levando em consideração as instituições de ensino superior público e as privadas, em virtude de apresentarem estruturas diferenciadas.

Citado pelo mesmo autor, nas instituições de ensino superior público a situação é mais complexa, pois o orçamento é baseado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que se constitui em uma espécie de planejamento governamental. O problema é que esta Lei é elaborada em nível de governo federal, estadual e municipal. Baseado nesta Lei é feita uma proposta orçamentária, resultando em um orçamento programa anual, onde são definidos os recursos que estarão disponíveis para cada instituição. Assim, o ideal é que as instituições de ensino superior façam um planejamento estratégico para cada instituição de forma que os recursos destinados no orçamento-programa da instituição sejam melhor aproveitados. A grande dificuldade é que muitas vezes o orçamento-programa acaba sofrendo cortes e transferências de recursos, de acordo com as condições financeiras do órgão público ao qual a instituição de ensino superior está vinculada, ocasionado descontrole entre o que se pretende fazer e os recursos que estão disponíveis. Por isso muitas vezes as instituições de ensino superior públicas acabam por não usar um planejamento estratégico, e projetam orçamento baseando-se unicamente em anos anteriores.

2.2.2 Orçamento público

Conforme Silva (1991), o orçamento é como um ato preventivo e de autorização das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício. É um instrumento da moderna administração pública. Entretanto, em outras épocas foram aplicados diversos procedimentos rudimentares de controle dos gastos realizados pelo Estado. O orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica). O aspecto subjetivo constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

Ainda em Silva, o orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino. Nessa época, o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributos que desejava e gastava segundo o seu discricionário.

Os orçamentos públicos podem ser estudados em função das seguintes características:

- a) tipos de orçamento;
- b) princípios orçamentários;
- c) aspectos do orçamento.

Conforme o mesmo autor, o tipo de orçamentos é a característica que determina a maneira pela qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente; daí dizer-se que os orçamentos variam segundo a forma de Governo e podem ser classificados em três tipos:

a) legislativo é o orçamento cuja elaboração, votação e aprovação é da competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução. Este tipo é utilizado em países parlamentaristas;

b) executivo é o orçamento cuja elaboração, aprovação, execução e controle é da competência do Poder Executivo. É utilizado em países onde impera o poder absoluto;

c) misto é o orçamento elaborado e executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo a sua votação e controle. Este tipo é utilizado pelos países em que as funções legislativas são exercidas pelo Congresso ou Parlamento, sendo sancionado pelos Chefes do Poder Executivo. Este é o tipo utilizado no Brasil.

Com relação aos princípios orçamentários, o orçamento é dividido em duas partes ou seção separadas – Receitas e Despesas – tanto no aspecto jurídico como no aspecto contábil.

Em matéria de despesa pública as previsões contidas no orçamento - sejam as iniciais ou a ele incorporadas em virtude de créditos adicionais abertos durante o exercício – destacam um caráter limitativo e imperativo, inibindo e proibindo a administração de efetuar gastos além dos créditos concedidos.

Quanto à receita pública, ao estimar as receitas prováveis de cada fonte, o legislador não pretende limitar as faculdades de arrecadação do poder público. O objetivo de cálculo dos recursos é fundamentar o montante dos gastos e, por tanto, ao contrário das despesas, tal previsão não constitui um limite, chegando ao qual a arrecadação deva ser suspensa.

Dado o seu caráter de documento legislativo que autoriza e limita a ação do Poder Público, o orçamento deve incluir todas as receitas e todas as despesas, pois esta é a condição essencial para que o controle do Poder Legislativo seja efetivo.

Quanto aos principais aspectos do orçamento, é possível separá-los em:

- a) aspectos políticos;
- b) aspectos jurídicos;
- c) aspectos econômicos;
- d) aspectos financeiros.

O aspecto político é o que diz respeito à sua característica de Plano de Governo ou Programa de Ação do grupo ou facção partidária que detém o Poder. O jurídico é o que define a Lei Orçamentária no conjunto de leis do país. Já o econômico, é o resultado da evolução das características políticas do orçamento. O financeiro é caracterizado pelo fluxo monetário das entradas da receita e das saídas de despesa, meio efetivo e normal da execução orçamentária (SILVA 1991).

2.2.3 Orçamento – programa

Segundo Giacomoni (1996), a ONU, em um documento de 1959, conceituava orçamento-programa como:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realizava mais do que às coisas que adquire como: serviços pessoais, provisões, equipamentos etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções.

É o que se chamou de orçamento de realizações ou desempenho onde apresenta os propósitos e objetivos para os quais os critérios se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho a efeito em cada programa (GIACOMONI, 1996 p. 144).

Diante desta definição os elementos essenciais do orçamento-programa são:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, como instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos através de identificação dos meios e insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para obtenção dos resultados;
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

O orçamento-programa se destaca por ter como consequência de sua aplicação, a mensuração das ações de governo, consistindo na medição dos trabalhos governamentais, através de um sistema que meça o rendimento do trabalho através dos quais se buscam objetivos (LEITE, 1996, p.21-22).

2.2.4 Orçamento nas instituições de ensino superior

Kaplan e Cooper (2000), propõem, na elaboração do processo orçamentário nas IES, cinco etapas básicas que devem ser observadas na efetivação do mesmo. Pressupondo-se que nas IES, assim como na maioria das organizações, deva existir a compatibilidade de critérios legais, gerenciais e estratégicos, dificilmente existirá no curto prazo, a possibilidade de abandono do processo orçamentário tradicional pelo processo orçamentário com base em atividades detém uma fundamentação predominante gerencial e estratégica definição dos processos geradores de receitas. As etapas básicas são:

- a) definição dos processos geradores de receita;
- b) previsão de demanda das atividades organizacionais;
- c) cálculo de demanda de recursos para desenvolvimento das atividades;
- d) definição da oferta de recursos para atender as demandas;
- e) previsão de capacidade de desenvolvimento das atividades.

As diretrizes a serem observadas especificamente na adoção do processo orçamentário com base em atividades, particularmente quando se trata de instituições de ensino superior vinculadas a diferentes unidades similares e a uma organização mantenedora, devem atender os seguintes critérios: deter profundo conhecimento dos procedimentos orçamentários tradicionais adotados pelas IES; identificar claramente os processos, as atividades e as tarefas sobre as quais se pretende desenvolver a otimização gerencial; compatibilizar as contas orçamentárias existentes à definição realizada de processos, atividades e tarefas a serem cumpridas; definir precisamente os geradores de custos que incidem nas atividades desenvolvidas, tornando-os exclusivos ou proporcionais, de acordo com a sua natureza; gerenciar as receitas advindas dos serviços prestados de forma seletiva e coerente com os indicadores de receitas que sejam definidos; finalmente, corresponder com precisão os conceitos tradicionalmente adotados de custos fixos e variáveis com a natureza de custos sugeridos ao processo orçamentário por atividades, ou sejam, flexíveis, fixos comprometidos e comprometidos por etapas.

Estas diretrizes facilitam o gerenciamento conjunto do processo tradicional de desenvolvimento orçamentário com o necessário orçamento, com base em atividades, que permite a gestão mais efetiva de aplicação de recursos disponíveis à consecução de objetivos definidos pelas IES.

2.3 FINANCIAMENTO EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

No Brasil, o financiamento do ensino superior caracteriza-se, de um lado, pelas instituições de ensino superior públicas (federais, estaduais e municipais) que dependem fundamentalmente da assistência do poder público (subsídios), via orçamento, para a sua manutenção. Neste tipo de instituição despesas como pessoal e encargos sociais absorvem em média 80 a 90% dos recursos orçamentários. Há por outro lado, as instituições de ensino superior particulares que via de regra, operam com maior grau de eficiência do que as congêneres públicas e tem na receita oriunda da cobrança de anuidades escolares, sua principal fonte de renda. Esta receita corresponde a um percentual que vai de 50 a 90% da receita total, variando em função do tipo de instituição: se universidade ou simples escola. Geralmente quanto maior for a instituição, maior tende ser a diversidade de fontes de receita e menor a dependência das anuidades. Da mesma forma que as instituições de ensino superior públicas, as particulares têm parte substancial do seu orçamento absorvido pelo item pessoal e encargos sociais. O apoio do poder público a este tipo de instituição tem ocorrido, porém, neste caso, sempre em caráter suplementar (MEYER, 1988).

No documento “A política para as instituições federais de ensino superior”, elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso continha os seguintes pontos, considerados essenciais para a implantação de várias mudanças, conforme Amaral (2003).

- a) promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, conservando sua condição de entidade de direito público;
- b) o Governo Federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado automaticamente por cada uma delas;
- c) o Governo Federal manterá pelo menos nos níveis reais atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior;
- d) as universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras demandas sociais que não o ensino;
- e) nas instituições públicas federais os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos.

Todos esses pontos, direta ou indiretamente, se relacionam com o financiamento das instituições. As ações governamentais, nesse período, percorreram os caminhos traçados pelos itens de planejamento transcorrido.

O financiamento das IFES representa um ponto importante na discussão da vida nacional e é fundamental para definir o perfil dessas instituições: seja de um escolão de terceiro grau, apenas formador de profissionais para o mercado, seja de uma instituição que ensina, aprimora o conhecimento humano pela investigação científica e interage com a sociedade, procurando solucionar os problemas que a afligem, como consta na proposta de lei orgânica das universidades da Espanha.

A questão do financiamento das instituições federais de ensino superior passa, portanto, pelo Fundo Público Federal (FPF), constituído de recursos oriundos da sociedade, colocados à disposição do Governo Federal para implementar as políticas públicas da União. Na discussão do financiamento dessas instituições surgem constantes perguntas. Qual o montante de arrecadação de impostos, taxas e contribuições do Governo Federal? Quais as isenções fiscais e de quanto é a evasão fiscal? Por que não se cria um imposto especial para financiar as IFES?

O FPF brasileiro é constituído de recursos financeiros oriundos de: pagamento de impostos, taxas e contribuições; utilização do patrimônio; realização de serviços - incluindo aí os financeiros; atividades agropecuárias e industriais; transferência entre governos; operações de créditos; alienação de bens; amortização de empréstimos, como multas e juros de mora; e recursos advindos das privatizações.

Os recursos de FPF são separados em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes têm sua origem em terceiros e as de capital provêm diretamente do patrimônio da União. As despesas com recursos de FPF, descontadas aquelas votadas à manutenção da burocracia federal, podem ser classificadas em financeiras e não financeiras. As despesas financeiras da União são: juros e encargos da dívida interna e externa e amortização das dívidas interna e externa. Já as despesas não-financeiras referem-se a pagamento de pessoas e encargos sociais, custeio e capital, responsáveis por desenvolver as atividades do governo federal, incluindo as que se destinam às áreas sociais: educação, saúde, previdência, proteção ao trabalhador, segurança, habitação.

É no embate entre esses gastos do FPF que se estabelecem as prioridades para as ações dos poderes públicos, incluindo aí o financiamento da educação e, em particular, das instituições federais de ensino superior. Em relação aos gastos do FPF brasileiro, grande prioridade foi dada ao pagamento das chamadas despesas financeiras da União.

Ainda de acordo com Amaral (2003), um dos desafios no financiamento da educação superior pública federal é responder à seguinte questão: quais seriam os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições mantidas pela União? Isso em vista da afirmação do art. 55 da LDB “caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida”.

A programação financeira das IFES se dá pela sistematização do financiamento incremental ou inercial, em que os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos do ano anterior. O volume de recursos é estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições. O MEC determina, separadamente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal e para manutenção e investimentos.

O modelo para a distribuição de recursos entre essas instituições, apoiado em fórmulas, foi definido no Decreto nº 1.285, de 30 de agosto de 1994, e considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho, como: o número de alunos matriculados nos cursos de graduação, mestrado e doutorado; o número total de alunos matriculados nos cursos de 1º e 2º graus não técnicos; o número total de alunos matriculados nos cursos de 2º graus técnicos; a área construída; o valor total dos gastos de capital nos últimos cinco anos; o valor total dos gastos com OCC nos últimos cinco anos, assim existe uma matriz que define, conforme o parâmetro de cada instituição a quantia que cada uma receberá do orçamento global destinado às IFES.

Na Constituição Federal - CF de 1988 está estabelecido em seu artigo 212, os recursos mínimos das esferas: federal, estadual e municipal para o financiamento da educação brasileira: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente da transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

De acordo com Amaral (2003), em 1994 a vinculação estabelecida na Constituição foi alterada, diminuindo os valores que deveriam ser gastos em educação. Os recursos do FPF, obrigatoriamente vinculados à educação, sofreram uma redução, com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), e, no ano de 2000, em Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União ou Desvinculação das Receitas da União (DRU), e conseqüentemente esses recursos estiveram diretamente relacionados ao controle do déficit fiscal do País, onde no entender dos políticos brasileiros “o controle do déficit fiscal é um

importante componente econômico para a manutenção do pagamento, em dia, da dívida externa e, por isso, o País foi premiado”.

Os recursos do FPF financiadores das atividades das IFES são divididos entre aqueles diretamente arrecadados, chamados recursos próprios, provenientes de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados, e os oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições etc., denominados recursos do Tesouro Nacional. Os recursos próprios provêm de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários (HU's), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro etc.

A separação entre recursos próprios e recursos do Tesouro Nacional tem o objetivo de deixar bem claro quais são os recursos conseguidos diretamente pela própria instituição, por meio de suas ações na sociedade – recursos próprios e convênios/contratos, e quais os recebidos por ela diretamente da arrecadação de tributos, chamados recursos do Tesouro. Sobre os recursos próprios, a de se observar que, a partir de 1995, houve uma corrida das IFES em direção às fundações de apoio, utilizando-as como veículo de interlocução entre as instituições e o mercado, conforme o mesmo autor.

Ainda em Amaral (2003), os recursos em relação ao PIB caíram de 0,97%, em 1989, para 0,64%, em 2002 (34% de queda); em relação às despesas correntes do FPF, passaram de 5,70%, em 1989, para 3,17%, em 2002 (44% de queda); e no que diz respeito à arrecadação de impostos da União, diminuíram de 12,5%, em 1989, para 7,9%, em 2002 (37%). Por conseguinte, em relação à riqueza nacional, ocorreu uma redução drástica dos recursos financeiros aplicados na IFES brasileiras. As ações governamentais que provocaram esse definhamento de valores teriam considerado as orientações do Banco Mundial, no sentido de que investir no ensino superior significaria beneficiar a elite econômica, e que os maiores ganhos na economia de um país estariam associados a investimentos nos níveis básicos da educação.

Referente ao mesmo autor, conforme se depreende deste quadro pode-se perceber que as instituições de ensino superior convivem com sérias limitações financeiras dependendo, essencialmente, de uma só fonte de receita: o Governo ou os alunos. A comparação do total de recursos das IFES, todas as fontes, com três indicadores da riqueza de um país – PIB, despesas correntes do FPF e o total da arrecadação de impostos da União – permite afirmar que os recursos das IFES estão diminuindo em relação à riqueza nacional. Em outras palavras, há uma efetiva deterioração das condições materiais proporcionadas as IFES para o

cumprimento de suas insubstituíveis funções, no contexto da riqueza e do desenvolvimento nacional.

Atualmente, está sendo discutido um Anteprojeto de Lei - que trata da reforma da educação superior, e traz uma seção sobre o financiamento das instituições federais de ensino superior. Nesse Anteprojeto, no Art. 52 consta: “A União aplicará, anualmente, nas instituições federais de educação superior, nunca menos de setenta e cinco por cento da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Contudo, excluem-se do cálculo a que se refere o *caput*:

- a) os recursos alocados nas IFES pelas entidades públicas destinados ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas;
- b) os recursos alocados nas IFES, provenientes de convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicas federais não participantes do sistema federal de educação superior, por outros órgãos e entidades públicas, federais ou não, bem como por organizações internacionais;
- c) as receitas próprias das IFES, geradas por suas atividades e serviços;
- d) as despesas que não se caracterizem como de manutenção e desenvolvimento do ensino;
- e) despesas com inativos e pensionistas das IFES, sem prejuízo de seus direitos específicos;
- f) despesas referentes a ações e serviços de saúde promovidos pelos hospitais;
- g) despesas com pagamento de débitos judiciais que tenham origem em legislação do período anterior à promulgação desta Lei.

Vale ressaltar que se trata apenas de um Anteprojeto de Lei que poderá ser modificado até a aprovação definitiva da Reforma Universitária (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005).

2.3.1 Legislação do financiamento - Lei de Diretrizes e Bases - LDB

A Administração Financeira nas instituições de ensino superior pública é conduzida pelo encarregado da área financeira de cada instituição, sob a coordenação do Governo Federal, que define as regras de programação financeira, contabilidade governamental e

controle, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (BRASIL, 1968).

Referente ao mesmo autor, a programação financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente.

Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo mediante decreto estabelece em até trinta dias a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A programação Financeira se realiza em três níveis distintos, sendo a Secretaria do Tesouro Nacional o órgão central, contando ainda com a participação das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (ou equivalentes os órgãos setoriais – OSPF) e as Unidades Gestoras Executoras (UGE) (BRASIL, 1968).

Compete ao Tesouro Nacional estabelecer as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a adoção dos procedimentos necessários a sua execução. Aos órgãos setoriais competem a consolidação das propostas de programação financeira dos órgãos vinculados (UGE) e a descentralização dos recursos financeiros recebidos do órgão central. As unidades gestoras executoras cabem a realização da despesa pública nas suas três etapas, ou seja: o empenho, a liquidação e o pagamento (BRASIL, 1968).

Para conduzir o processo de Administração Financeira, as unidades gestoras, onde estão incluídas as instituições de ensino superior públicas precisam seguir uma ampla legislação relativa a programação financeira, conforme a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 .

De acordo com a LDB o Congresso Nacional decreta e o Presidente da República sanciona a Lei da educação superior: nesta Lei a União incumbe-se de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva. O sistema federal de ensino compreende: as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superiores criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

A educação escolar é composta pela educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental; ensino médio e educação superior.

A educação superior tem por finalidade estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo. Abrangerá os seguintes cursos e programas: graduação; pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento, outros e extensão.

A educação superior é ministrada em instituições públicas ou privada, com variados graus de abrangência ou especialização. No caso de instituições públicas, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessário para a superação das deficiências.

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracteriza por:

- a) produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;
- b) um terço do corpo docente, pelo menos com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado em regime de tempo integral;
- c) um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

No exercício de sua autonomia, são assegurados às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

- a) firmar contratos, acordos e convênios;
- b) aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisição em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- c) administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição nas leis e nos respectivos estatutos;
- d) receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicos e privadas.

As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma de lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como os seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. Estas poderão:

- a) Aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisição em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;
- b) elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;
- c) adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- d) realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- e) Efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessária ao seu bom desempenho.

Caberá a União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (LEI DE DIRETRIZES E BASES, 1996).

2.3.2 Fontes de recursos

A educação brasileira em seus diferentes graus e modalidades é financiada por recursos provenientes do setor público, por meio dos órgãos da administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal, e pelo setor privado, que mantém escolas particulares e cobra mensalidades das famílias, associações e de outras entidades privadas.

Conforme Chermann (2004), as principais fontes públicas de recursos para a educação brasileira são provenientes das seguintes esferas e níveis:

Recursos provenientes da União:

- recursos oriundos das receitas de imposto federal (18% da arrecadação tributária, art. 212 da Constituição Federal);
- recursos provenientes do salário-educação (alíquota de 2,5% da folha de salário-contribuição devido pelas empresas comerciais e industriais e 0,8% sobre o valor comercial dos produtos agrícolas).

Recursos provenientes dos Estados:

- recursos orçamentários ordinários advindos da receita tributária estadual (25% da arrecadação dos impostos estaduais, Art. 212 da Constituição Federal);

Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%);

- recursos provenientes da quota – parte do salário-educação (2/3 do total arrecadado no Estado);

- recursos de diversas fontes transferidos aos Estados destacando-se os provenientes da quota de salário-educação.

Recursos provenientes dos Municípios:

- recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária municipal (25% da arrecadação dos impostos municipais, Art. 212 da Constituição Federal);

Fundo de participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%);

- recursos de diversas fontes transferidos aos municípios, destacando-se os provenientes da quota do salário-educação.

No Brasil, como em outros países, o Estado é responsável pela oferta de ensino superior em universidades e institutos especializados.

O sistema federal de ensino compreende: as instituições de ensino mantidas pela União e as Instituições de Educação Superior (pública e privada) e os órgãos federais de educação. Por sua vez a organização e o financiamento do sistema educacional brasileiro estão disciplinados pela Constituição Federal nos artigos 206, 207, 211 e 212. As linhas gerais da política para o ensino superior estão no Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação (1998). Outras medidas em relação ao ensino superior vêm sendo aplicadas pelo MEC através de portarias e medidas provisórias. Assim as universidades públicas têm tido reduzido sua participação nos gastos públicos, coincidindo com a expansão da demanda por ensino superior.

Do montante dos recursos destinada ao Ministério da Educação boa parte é repassada às universidades federais, que respondem por cerca de 50% do orçamento. No entanto, a verba não é encaminhada integralmente para as instituições federais de ensino superior, que, sem autonomia para gerir os recursos, recebem apenas a parte que é destinada ao custeio e capital. O pagamento de funcionários e pensionistas é remetido diretamente aos beneficiários pelos governos (QUINTANA, 2005).

2.4 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

As Demonstrações Financeiras elaboradas pelas instituições federais determinadas constam na LEI nº 4.320 de 17 de março de 1964 no Cap IV, Artigos 102, 103, 104 e 105.

Esta Lei impõem normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no artigo 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. Conforme a Lei os Balanços são: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, e Demonstração das Variações Patrimoniais. A função desses balanços é representar uma situação peculiar, seja do orçamento, seja do patrimônio, seja da situação econômica-financeira das entidades públicas em geral (ALOE, 1978).

2.4.1 Balanço orçamentário

De acordo com Giacomoni (1996), o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, conforme anexo A.

2.4.2 Balanço financeiro

Conforme Giacomoni (1996), o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentária, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie proveniente do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Os restos a pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária. De acordo com anexo B.

2.4.3 Balanço patrimonial

O Balanço Patrimonial demonstrará:

- a) o ativo financeiro;
- b) o ativo permanente;
- c) o passivo financeiro;
- d) o passivo permanente;
- e) o saldo patrimonial;
- f) as contas de compensação.

O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independente de autorização orçamentária e dos valores numerários. O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa. O Passivo Financeiro compreenderá os compromissos exigíveis cujo pagamento independa de autorização orçamentária. O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos itens anteriores e que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

O balanço tem por finalidade apresentar a posição financeira e patrimonial da empresa em determinada data, representando, portanto, uma posição estática. A demonstração confronta os ativos da empresa com suas fontes de financiamento, que podem ser dívidas ou patrimônio (GITMAN, 1997, p. 72). Verificar anexo C.

De acordo com o artigo 178 da Lei nº. 6.404/76, “no balanço, as contas serão classificadas segundo os elementos do patrimônio que registrem, e agrupadas de modo a facilitar o conhecimento e a análise da situação financeira da companhia” (GIACOMONI, 1996).

2.4.4 Demonstrações das variações patrimoniais

Conforme Giacconi (1996), a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício (ANEXO D).

2.5 ESTUDOS SOBRE FINANCIAMENTO EM UNIVERSIDADES

Os estudos sobre financiamentos em organizações são inúmeros, mas poucos se dedicam a estudar esse tema em universidades, principalmente nas federais.

A pesquisa de Sollak (2002) tem como tema: O financiamento dos Centros Federais de Educação Tecnológica: o caso do CEFET-PR no período 1989-2001. O estudo é resultado de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. A pesquisa apresenta uma proposta inovadora para o financiamento das instituições de ensino superior. A estratégia adotada pelo CEFET-PR, no estabelecimento de parcerias com o setor produtivo, como forma de buscar resultados financeiros, e assegurar a realização dos seus projetos de ensino e pesquisa, possibilita-lhe posicionar-se em condições de realizar uma profunda remodelação de seus conceitos de formação profissional, visando dar resposta à sociedade no novo cenário mundial.

Queiroz (2003) estudou um instrumental de auxílio à tomada de decisão sobre financiamento para instituições de ensino superior. Seu estudo é resultado de uma pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. O objetivo do estudo é avaliar os mecanismos de concessão de crédito a longo prazo para as universidades privadas no Brasil, e propor um instrumental de análise que auxilie a elaboração de projetos coerentes e a tomada de decisão pelas IES para a captação de recursos, sobretudo os programas PMQES (Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior) e o BNDES AUTOMÁTICO. A crítica apontada pelo instrumental está na forma atual de concessão de crédito para as universidades que não levam em consideração as variáveis estratégicas, e sim a capacidade de pagamento e garantias, entendidos aqui como insuficientes para garantir o retorno dos agentes financeiros.

Oliveira (2000) em sua Tese, ao tratar do tema “a reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)”, desenvolveu uma investigação do cotidiano da gestão universitária da produção do trabalho acadêmico da UFG, explicitando suas interfaces com o contexto mais amplo, particularmente com as atuais políticas de educação superior, resultando uma análise pormenorizada dos processos, movimentos e tendências nas áreas de gestão, financiamento, avaliação, currículo, pesquisa e pós-graduação. A pesquisa evidencia a intensificação de um jogo concorrencial da diferenciação e da distinção institucional entre as universidades federais, ou melhor, da luta pela independência e pela ocupação de posições específicas e diferenciadas, o que pode contribuir para o desmonte do sistema federal, uma vez que esse

processo vem rompendo, paulatinamente, elementos que parecem ter assegurado, historicamente, certo nível de solidariedade nesse campo institucional.

Por sua vez, Quintana (2005) estudou o financiamento do ensino superior nas universidades federais brasileiras, onde se constatou que essas universidades são financiadas essencialmente por recursos do Governo Federal, pois entre 97 e 99% dos recursos são oriundos do orçamento da União ou de Convênios com instituições federais, por isso havendo uma forte dependência das universidades por recursos federais.

Marques (2003) apresentou sua dissertação que trata do financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES), com ênfase na questão dos recursos próprios e tem como foco o caso da Universidade de Brasília. Os recursos próprios da UnB tiveram tendência ascendente na maior parte do período analisado e os recursos aportados pelo Tesouro tiveram tendência oposta. A pesquisa demonstrou que a principal unidade arrecadadora da UnB é o Centro de Seleção e Promoção de Eventos – CESPE. Assim, o modelo de arrecadação de recursos próprios da UnB depende basicamente de suas unidades gestoras, com uma pequena parcela de participação real das fundações de apoio, geralmente com transferências de patrimônio. Resta saber se esse modelo de arrecadação é replicável a outras instituições. Os resultados permitem dizer que a Fundação Universidade de Brasília, assim como as demais IFES, continuam a depender fundamentalmente dos recursos financeiros aportados pelo Tesouro.

Freitas (2005) apresentou um estudo que teve como objetivo identificar as principais fontes de recursos das universidades federais do Brasil, bem como conhecer as despesas por categorias econômicas. Para tanto foram utilizadas informações relativas às fontes de financiamento destas instituições, que se referem basicamente a recursos governamentais, de convênios e próprios. Também foram considerados os itens que representam as despesas com pessoal e encargos sociais, custeio e capital. As universidades estudadas foram escolhidas tendo como base o relatório de gestão referente ao exercício de 2004 em seus endereços eletrônicos. Após uma análise das fontes de recursos no período de 2004, pode-se concluir que essas universidades são financiadas essencialmente por recursos governamentais onde a média percentual é de 88,02%, e em relação às despesas, em média 82,86% dos recursos obtidos são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais. Finalmente, pôde-se perceber que 81,17% dos recursos governamentais são diretamente gastos com pessoal e encargos sociais.

A pesquisa de Machado (1999) tem por objetivo propor um modelo alternativo de financiamento para as universidades federais, baseado no conhecimento do modelo da Universidade da Flórida – EUA e das universidades estaduais paulistas (após autonomia

financeira de 1989), adequando-o a nova figura do contrato de gestão e a realidade da atual economia brasileira. Esse modelo teve a finalidade unicamente de apontar fontes alternativas de financiamento, sugerindo uma alteração no texto constitucional e com base em um contrato de gestão. Acredita-se que o modelo poderá suprir as universidades de recursos que venham propiciar maiores investimentos nas áreas de pesquisa e tecnologia, bem como melhorar os vencimentos dos professores e servidores, promovendo a melhoria do ensino, pesquisa e extensão.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo trata do delineamento dos procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos dessa dissertação.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

A metodologia define como será realizada a pesquisa. É necessário levar em conta que o conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre a teoria e a realidade empírica. Esta articulação se dá por meio de um fio condutor que é o método. A metodologia pode ser entendida como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade (MINAYO, 1999).

O caminho escolhido nesse estudo foi a pesquisa descritiva interpretativa por meio de um estudo de casos. A preferência por este método decorre da natureza do problema em estudo. As vantagens da pesquisa de estudo de casos na geração de teorias são apontadas por Eisenhardt (1989), sobretudo nos estágios iniciais da pesquisa sobre um tópico e para propiciar novas perspectivas em um assunto já pesquisado.

As questões de validade e confiabilidade em pesquisas qualitativas dependem, em grande parte, da experiência do pesquisador. Yin (1988) e Eisenhardt (1989) apontam formas de se elevar a validade, por intermédio da busca de fontes múltiplas, por exemplo. A utilização do método de estudo de casos exclui a possibilidade de generalizações estatísticas nos moldes que se tornam possíveis, por exemplo, através de um levantamento, constituindo uma das limitações da pesquisa.

Demo (1989), define a metodologia como condição necessária para a competência científica e como disciplina instrumental para o cientista. Nesse sentido, Castro (1978), afirma que o objetivo do método é o de ajudar-nos a compreender, não os produtos da pesquisa, mas o próprio processo.

Em Lakatos e Marconi (1997), através do método, tem-se o alcance de atividades sistemáticas e reacionais que, com maior segurança, permite alcançar o objetivo, traçando-se assim o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Este capítulo tem o objetivo de delinear a forma da pesquisa proposta. O capítulo foi subdividido em: delineamento da pesquisa, população e amostra, coleta de dados, análise dos

dados, perguntas de pesquisa, definição de termos, limitação da pesquisa e análise e interpretação dos dados.

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Este estudo pode ser classificado como pesquisa descritiva, tendo em vista não manipular os fatos, registrar, analisar e correlacioná-los, ou seja, expõe as características de uma determinada população ou fenômeno, estabelecendo correlações entre as diversas variáveis (CERVO; BERVIAN, 1983).

Os objetivos do trabalho, a natureza e as possibilidades do pesquisador são fatores primordiais para a definição do tipo de pesquisa a ser realizado (RICHARDSON, 1985).

De acordo com Goldemberg (2000), para muitos cientistas sociais os métodos quantitativos simplificam a vida social limitando-a aos fenômenos que podem ser enumerados, sacrificando a compreensão do significado em troca do rigor matemático. No entanto nenhum pesquisador consegue possuir conhecimento completo da realidade, assim o uso de diferentes abordagens de pesquisa pode facilitar o esclarecimento de diversas questões. Com a união de vários pontos de vista, diferentes técnicas de coleta e análise de dados (qualitativas e quantitativas), possibilita uma idéia mais ampla e inteligível da complexidade de um problema em estudo.

Conforme Yin (1988), o estudo de casos reforça a possibilidade da observação de fenômenos específicos em um contexto real. Segundo Triviños (1987), “o estudo de dois ou mais casos pode ser executado sem que seja necessário perseguir objetivos de natureza exclusivamente comparativa”.

Este trabalho está alicerçado em abordagens do tipo qualitativa e quantitativa, com o objetivo de captar a realidade da forma mais fidedigna possível. Os métodos qualitativos e quantitativos não são vistos como opostos, mas como complementares.

O tipo de plano que será utilizado na pesquisa será um estudo longitudinal porque ocorrerá ao longo de um período de cinco anos, ou seja, de 2000 a 2004. Nessa linha de raciocínio o estudo pôde ser classificado como seccional.

A natureza das variáveis nessa pesquisa é não-experimental, pois segundo Kerlinger (1980), a pesquisa não-experimental lida com variáveis, que, por natureza, não são manipuláveis.

O local escolhido para a realização deste estudo foi a região sudeste do Brasil.

3.2.1 População e amostra

O universo da pesquisa é composto pelas universidades federais da região sudeste brasileira. Para tanto se escolheu uma universidade em cada Estado, a saber: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Belo Horizonte; Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), em Vitória; Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em São Carlos, e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Rio de Janeiro. A escolha das universidades foi intencional.

Os sujeitos representativos da pesquisa são: na Universidade Federal de Minas Gerais o Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento, juntamente com a Adjunta da Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento; na Universidade Federal do Espírito Santo o Pró-reitor de Administração, na Universidade Federal do Rio de Janeiro a Superintendente Geral de Planejamento e Desenvolvimento, e, na Universidade Federal de São Carlos, o respondente foi o Pró-reitor de Administração.

INSTITUIÇÕES	LOCALIZAÇÃO
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG	Belo Horizonte - MG
Universidade Federal do Espírito Santo –UFES	Vitória - ES
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	Rio de Janeiro - RJ
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar	São Carlos - SP

Quadro 5 – Universidades federais da região sudeste brasileira - 2005

Fonte: Elaboração própria

A região sudeste brasileira se destaca pela sua importância no contexto nacional. Nesse estudo serão apresentados alguns dados referentes ao ensino superior especificamente nessa região.

Conforme o INEP/MEC, 2005, a região sudeste do Brasil possui o maior número de universidades federais. O destaque é para o Estado de Minas Gerais, com o maior número de universidades federais no país, sendo 11 em todo o Estado. No Rio de Janeiro são 04, em São Paulo são 02 e no Espírito Santo apenas 01, totalizando na região sudeste 18 universidades federais.

De acordo com dados do Ministério do Planejamento, o orçamento em 2004 por região mostrou que o volume de recursos financeiros destinados às universidades federais da região sudeste é muito superior aos valores das demais regiões, sendo 36,21% do valor total, o que pode ser explicado pelo fato dessa região conter o maior número de universidades federais.

Atualmente, existe no Brasil 230.784 docentes atuando na educação superior. Deste número, 22,7% (52.376) são doutores, pós-doutores ou livre-docentes; 35% (80.787) são mestres; 29,4% (67.822), especialistas; e 11,8% (27.334), apenas graduados. Somados, os mestres e doutores representam, portanto, 57,7% do total dos docentes de ensino universitário trabalhando no país. Segundo o Resumo Técnico do Cadastro Nacional de Docentes do INEP/MEC de 2005, 48% dos professores atuando na educação superior brasileira estão concentrados na região sudeste brasileira.

REGIÃO	DOCENTES	%
Brasil	230.784	100,0
Norte	12.089	5,2
Nordeste	38.852	16,8
Sudeste	110.732	48,0
Sul	48.740	21,1
Centro-Oeste	20.371	8,8

Quadro 6 – Docentes da educação superior, por região – Brasil - 2005

Fonte: INEP/MEC/Cadastro Nacional de Docentes 2005

No que se refere aos docentes, São Paulo é o Estado onde há mais docentes atuando, com 23,6% do total, a seguir vem Minas Gerais, 11,6% e Rio de Janeiro com 10,7%. Esses números não causam estranhamento, constatando que essa região apresenta o maior número de IES no país. No Brasil, das 2.314 instituições de ensino superior legalmente existentes e registradas junto ao MEC, o Estado de São Paulo é a unidade da federação com o maior número de instituições cadastradas (568), seguido de Minas Gerais (329) e Rio de Janeiro (134).

Com relação à titulação dos professores e os números de matrículas nas instituições de ensino superior, os dados demonstram que há no país um doutor para cada 80 estudantes universitários. Mais uma vez as melhores médias estão nas regiões sudeste (1/70). Das cinco unidades da federação com a melhor relação doutor/matrícula, apenas o Rio de Janeiro e Rio

Grande do Sul estão também entre as que apresentam as maiores taxas de escolarização da população no país.

Outro dado importante da região sudeste é com relação à distribuição das matrículas. Entende-se por matrícula o total de alunos independentemente da sua série, isto é, a matrícula representa o contingente de alunos na educação superior. Essa região possui 1.918.033 alunos matriculados, ou seja, 49,3% das matrículas do país, tendo um crescimento de 9,8% na última pesquisa do INEP de 2005. É relevante destacar que, é na região sudeste que concentra 42% da população brasileira.

3.2.2 Coleta de dados

O planejamento da coleta de dados visa definir uma série de medidas que venham a facilitar a realização da coleta de dados que minimizem a ocorrência de fatos que possam comprometer os resultados da pesquisa (MATTAR, 1999).

Foram utilizados dois tipos de fontes de dados para a execução da presente pesquisa: os chamados dados secundários, obtidos através da pesquisa documental, e os dados primários, correspondendo àqueles que ainda não foram coletados.

Os dados secundários foram obtidos por meio de jornais; Internet (sites das universidades, do Ministério da Educação, do Tribunal de Contas da União, e do Ministério da Fazenda) e também em livros que abordarão informações como: métodos e técnicas de pesquisa social, metodologia científica, instituições de educação superior, gestão educacional, gestão das universidades, ensino público, educação brasileira, organização em universidades, gestão das universidades, administração estratégia na universidade, administração federal, planejamento universitário, contabilidade gerencial, administração universitária, autonomia universitária, administração financeira, avaliação e desempenho, estrutura e financiamento, e financiamento do ensino.

A fonte de dados primários utilizada foi a entrevista semi-estruturada com os Pró-reitores de Administração e Planejamento das universidades. Lakatos e Marconi (1997), definem a entrevista como o encontro entre duas pessoas a fim de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, por meio de uma convenção de natureza profissional. Assim os dados primários foram obtidos por meio da entrevista e os secundários a partir de dados já existentes em documentos.

As entrevistas foram realizadas face-a-face, pela maior probabilidade de obtenção de respostas complexas e detalhadas que esta técnica permite.

3.2.3 Análise dos dados

Conforme Gil (1994), o objetivo da análise dos dados é descrever, interpretar e explicar os dados coletados de maneira que respondem às questões formuladas no estudo. A análise desse estudo é quantitativa e qualitativa, com o uso da técnica de análise de conteúdo das entrevistas e análise documental dos documentos recolhidos.

A análise dos dados, em pesquisa científica, deve atender a três finalidades, que são as de estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural do qual faz parte (TRIVIÑOS, 1987).

Segundo afirmação de Minayo (1999), análise de conteúdo parte de uma leitura de primeiro plano, para depois se atingir um nível mais aprofundado dos dados manifestados. Assim, os dados coletados por meio das entrevistas e pesquisa documental foram descritos interpretados e apresentados de forma estruturada em função dos objetivos propostos.

Para os dados secundários, foi utilizada a análise documental, ela se propõe descobrir, por meio de documentos e outros materiais, as circunstâncias sociais e econômicas com as quais o objeto pesquisado pode estar relacionado (RICHARDSON, 1985).

Os dados primários foram tratados com a técnica de análise documental (questões abertas) e também com o emprego de análise quantitativa ou estatística descritiva (questões fechadas). Essa análise, segundo Richardson (1985), trabalha sobre os documentos, sendo essencialmente temática, e tem como objetivo a determinação fiel dos fenômenos sociais.

A análise quantitativa será empregada com o intuito de “reduzir os fenômenos observados a termos quantitativos, manipulando-os estatisticamente, permitindo obter generalizações sobre a natureza do fenômeno, ocorrência e significado (LAKATOS E MARKONI, 1997 p. 82)”.

Os elementos de estatística descritiva foram utilizados para dispor os dados em tabelas ou gráficos para facilitar a compreensão e interpretação rápida dos dados.

Os dados foram identificados, quantificados e qualificados a fim de sugerir considerações sobre o assunto, apresentando conclusões pertinentes.

3.3 PERGUNTAS DE PESQUISA

A partir dos objetivos específicos foram formuladas as seguintes perguntas de pesquisa:

- a) Quais são as fontes de recursos financeiros das universidades federais da região sudeste brasileiras?
- b) Quais são as despesas por categorias econômicas das universidades federais da região sudeste brasileira?
- c) Como se processa a alocação dos recursos financeiros dentro das universidades?
- d) Quais são as demonstrações financeiras elaboradas e publicadas pelas universidades federais da região sudeste brasileiras?

3.4 DEFINIÇÃO DE TERMOS

A pesquisa científica envolve-se com conceitos, ou seja, termos simbólicos que sintetizam as coisas e os fenômenos perceptíveis na natureza. Conforme Lakatos; Marconi, (1997), para que se possa esclarecer o fato ou fenômeno objeto de investigação e ainda ser possível comunicá-lo, de forma não ambígua, é necessário defini-lo com precisão.

Nessa seção foram definidos os termos utilizados neste trabalho, necessários para o seu entendimento.

Instituição de Ensino Superior - É um organismo social vivo, cujo desempenho se constitui num processo dinâmico e complexo, dependendo de múltiplos fatores sócio-político-culturais, em interação com seus elementos estruturais e conjunturais (LUCK, 1996, p. 155).

Demonstrações financeiras - resumem a posição financeira de uma empresa. As quatro demonstrações financeiras básicas são: demonstração do resultado do exercício, balanço

patrimonial, demonstração dos lucros retidos e demonstração dos fluxos de caixa (GITMAN, 1997).

Fontes de recursos financeiros - origem dos recursos monetários necessários para fazer face às despesas orçamentárias (GITMAN, 1997).

Recursos Governamentais - São os recursos oriundos das receitas recolhidas de impostos. Conforme consta na Constituição Federal de 1998 no art. 212, onde consta que a União deve aplicar anualmente na educação brasileira nunca menos de 18% da arrecadação tributária.

Orçamento - representa a expressão quantitativa das entradas de dinheiro elaboradas por uma instituição para o próximo período (ATKINSON, *et al*, 2000).

Planejamento - expressões formais das atividades de uma instituição para o período futuro. No planejamento são detalhadas as tarefas a serem cumpridas e são previstas as necessidades de recursos. A formalização do planejamento ocorre por meio dos planos e orçamentos (SANVICENTE, 1997).

Estratégia Organizacional – determinação das metas e objetivos básicos e de longo prazo de uma organização e a adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários para atingir esses objetivos (CHANDLER, 1962).

3.5 LIMITAÇÃO DA PESQUISA

Os limites que envolvem este estudo estão relacionados com o fato de se considerar os sujeitos da amostra em contínua transformação.

Uma questão muito importante é sobre a caracterização das universidades. Alguns dados referentes à especialização não foram encontrados, com exceção da UFMG, os administradores dos demais campi universitários não informaram esse dado e indicaram os seus respectivos *sites* para pesquisa. Porém os dados não consta nos *sites*, tornando a caracterização de algumas universidades incompleta e prejudicando algum comparativo que se pudesse fazer entre elas.

Sobre o resultado da pesquisa, a entrada em campo e a realização das entrevistas deu-se com a devida fundamentação teórica, com os instrumentos de pesquisa adequadamente constituídos e com a delimitação do espaço a ser investigado, conforme (MINAYO, 1999).

O foco neste aspecto foi mantido nos objetivos do trabalho, buscando respostas entre os gestores das universidades estudadas, procurando sempre evitar quaisquer pré-concepções antes dos resultados e mesmo na análise dos dados.

Ao longo das entrevistas, apesar do pesquisador informar ao gestor que sua identidade seria mantida preservada, em alguns momentos os gestores solicitaram que o gravador fosse desligado para fazer comentários sobre a liberação de verbas para as universidades. Compreensível, pois cada universidade busca captar por vários meios recursos para se manter.

Outro ponto a ser destacado foi na questão 13, que trata do acompanhamento após a aplicação dos recursos nos projetos de expansão e melhoria. Alguns respondentes disseram que há acompanhamento, mas retraídos, não informaram de qual forma acontece esse acompanhamento.

Na questão 19, na despesa referente a bolsas, não foi possível apurar quais bolsas estão incluídas. O dado obtido é abrangente e não especifica o tipo de bolsa: se é da graduação, Pós-graduação ou bolsas para professores.

Houve várias citações dos gestores nas entrevistas. E devida a sua importância, foram devidamente analisadas, selecionadas e enunciadas nas respectivas perguntas desta pesquisa.

Ressalta-se neste estudo que os resultados apresentados são referentes à pesquisa realizada com 04 universidades federais da região sudeste brasileira, já mencionadas no trabalho, representando a realidade do financiamento das mesmas. Portanto, não deve ser generalizado às demais universidades do Brasil, salvo algumas questões já mencionadas, que corroboram com o estudo e que confirmam as mesmas tendências.

3.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Os dados foram analisados e interpretados utilizando-se uma planilha eletrônica e um editor de texto para a organização das repostas e geração de tabelas e gráficos.

De acordo com Minayo (1999), são realizadas nessa etapa do estudo as descrições de dados e suas articulações, a partir da associação destas com as idéias expostas na fundamentação teórica.

Dessa forma realizou-se a análise dos dados, obtidas através do roteiro de questionário semi-estruturado de entrevistas. O capítulo quarto mostrará essa análise.

4 RESULTADO DA PESQUISA

Neste capítulo apresenta-se a caracterização das universidades federais estudadas e os resultados da pesquisa efetuada. As informações referentes às universidades foram levantadas junto aos respectivos *sites* institucionais.

4.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

A origem da UFMG data do século XIX. A primeira instituição em Minas Gerais de nível superior foi a Escola de Farmácia de Ouro Preto em 1839. Em 1875 é criada a Escola de Minas e, em 1892, já no período republicano, a antiga capital do Estado ganha também a Faculdade de Direito.

A concretização da idéia de criação da universidade no Estado de Minas Gerais é de 1927, mas já fazia parte do projeto político dos inconfidentes. A partir de então é criada a Fundação da Universidade de Minas Gerais (UMG), uma instituição privada, subsidiada pelo Estado, surgida a partir da união das quatro escolas de nível superior existentes em Belo Horizonte. A UFMG permaneceu na esfera estadual até 1949, quando foi federalizada. O nome atual – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) só foi adotado em 1965.

No período da federalização já estavam integradas à UFMG a Escola de Arquitetura e as faculdades de Filosofia e de Ciências Econômicas e, como parte da expansão e diversificação, a Universidade incorporou e criou novas unidades e cursos. A partir daí surgiram sucessivamente: a Escola de Enfermagem (1950), a Escola de Veterinária (1961), o Conservatório Mineiro de Música (1962) e as Escolas de Biblioteconomia (1962), Belas-Artes (1963) e Educação Física (1969).

Hoje a UFMG está firmemente estabelecida como instituição de referência para o resto do país e continua em franca expansão. Atua como instituição de ensino, pesquisa e extensão. Vários cursos foram criados nos últimos anos e a Universidade realiza o exame vestibular em 11 cidades do Estado, aumentando a oportunidade de ingressos.

A Instituição tem como missão “difundir conhecimentos científicos, tecnológicos e culturais, destacando-se como instituição de referência nacional, formando indivíduos críticos e éticos, com uma sólida base científica humanística, comprometidos com intervenções

transformadoras na sociedade e com o desenvolvimento sócio-econômico regional e nacional” (UFMG, 2005).

Na seqüência encontram-se dados que caracterizam a universidade.

Quantidades	Graduação	Pós-Graduação			Total
		Especialização	Mestrado	Doutorado	
Alunos	22.202	4.924	3.470	2.096	32.692
Titulação/Docentes	102	152	600	1.592	2.446
Cursos	48	57	58	48	211
Téc. Administrativos	4.445				4.445

Quadro 7 – Caracterização da UFMG - 2004

Fonte: Adaptado da UFMG, 2004: <http://www.ufmg.br>

A UFMG possui mais de 32.000 alunos distribuídos entre graduação e Pós-graduação. Com relação à titulação dos docentes, a Universidade possui 2.446 profissionais na docência, sendo, 102 com graduação, 152 com especialização, 600 com mestrado e 1.592 com doutorado. Os docentes com doutorado equivalem a 65% do total de docentes da UFMG. Os cursos da UFMG somam 211. Na graduação são 48 cursos, na especialização são 57, no mestrado são 58 e no doutorado são 48. A Universidade conta com um quadro de técnico-administrativos correspondente a 4.445 profissionais, atuando em todas as esferas da Universidade.

4.2 UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)

A UFES foi fundada em maio de 1954 como Universidade do Espírito Santo. Era formada por sete institutos de ensino superior que funcionavam isoladamente na cidade de Vitória. Em 1961 a UFES foi federalizada pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek.

Ao longo de 50 anos de história, a UFES constituiu-se na principal instituição de ensino do Estado, e reconhecidamente uma das mais conceituadas do País. A universidade possui uma estrutura acadêmica que se expande em quatro campi universitários, com nove centros de ensino.

Hoje a UFES é uma das mais sólidas instituições públicas do Espírito Santo, responsável por exercer um papel fundamental no desenvolvimento do Estado, com uma

permanente e expressiva capacidade de produzir ciência, cultura, tecnologia e serviços. Atua como instituição de ensino, pesquisa e extensão. É uma Instituição que tem alcançado seus objetivos, no estrito cumprimento de sua missão geradora de saber, e na formação de profissionais e cidadãos efetivamente capacitados e atuantes no contexto da comunidade onde está inserida (UFES, 2005).

Quantidades	Graduação	Pós-Graduação			Total
		Especialização	Mestrado	Doutorado	
Alunos	12.486	493	707	89	13.775
Titulação/Docentes	206	142	331	489	1.168
Cursos	51	15	19	05	90
Téc. Administrativos	2.170				2.170

Quadro 8 – Caracterização da UFES – 2004

Fonte: Adaptado da UFES, 2004: <http://www.ufes.br>

A UFES possui 13.775 alunos, considerando alunos da graduação e Pós-graduação. Com relação à titulação dos docentes, a Universidade possui 1.168 profissionais na docência, sendo, 206 com graduação, 142 com especialização, 331 com mestrado e 489 com doutorado. Os docentes com doutorado equivalem a aproximadamente 42% do total de docentes da UFES. Os cursos da UFES somam 90. Na graduação são 51 cursos, na especialização são 15, no mestrado são 19 e no doutorado são 05. A Universidade conta com um quadro de técnico-administrativos correspondente a 2.170 profissionais.

4.3 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

A UFRJ é considerada a mais antiga universidade brasileira, foi criada em 1920 pelo presidente Epitácio Pessoa e sua criação faz parte das comemorações da Independência do Brasil. Denominada Universidade do Brasil entre 1937 e 1965, constituiu-se em modelo para a criação de diversas outras instituições públicas de ensino superior.

Por ocasião da sua fundação, a Universidade do Brasil/UFRJ foi formada pela reunião das unidades de ensino superior já existente no Rio de Janeiro: a Faculdade Politécnica, continuação da Escola Central, e a Faculdade de Direito, todas com vida autônoma. A essas

unidades iniciais, progressivamente foram-se somando outras, tais como a Escola Nacional de Belas Artes, a Faculdade Nacional de Filosofia e diversos outros cursos que sucederam àqueles pioneiros. Com isso, a Universidade do Brasil representou um papel fundamental na implantação do ensino de nível superior no país, uma vez que a tradição desses cursos pioneiros que constituíram o que hoje é a UFRJ, conferiu-lhe o papel de celeiro dos professores que, posteriormente, implantaram os demais cursos profissionais de nível superior no Brasil.

Hoje, a UFRJ impõem-se como a maior universidade pública federal do país. Alguns convênios integram as atividades da Universidade, com importantes instituições, como é o caso do Instituto de Engenharia Nuclear da CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear), do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobrás (CENPES), do Centro de Pesquisa da Eletrobrás (CEPEL) e do Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), órgão ligado ao Ministério das Minas e Energia.

A UFRJ, ao longo de sua história, sofreu profundas e sucessivas transformações. De primeira universidade criada pelo governo federal (e durante muitos anos a única), evoluiu paulatinamente até alcançar o estágio atual, impondo-se como instituição não apenas de ensino, mas de pesquisa e extensão, onde, conseqüentemente presta os mais variados serviços à comunidade (UFRJ, 2005).

Quantidades	Graduação	Pós-graduação			Total
		Especialização	Mestrado	Doutorado	
Alunos	36.319	nd*	3.919	3.351	43.589
Titulação/Docentes	533	108	670	2.221	3.532
Cursos	139	nd*	85	70	294
Téc. Administrativos	9.721				9.721

Quadro 9 – Caracterização da UFRJ – 2004

Fonte: Adaptado da UFRJ, 2004: <http://www.ufrj.br>

* Dado não disponível

A UFRJ possui mais de 43.000 alunos distribuídos entre graduação e Pós-graduação. Quanto à titulação dos docentes, a Universidade possui 3.532 profissionais na docência, sendo, 533 com graduação, 108 com especialização, 670 com mestrado e 2.221 com doutorado. Os docentes com doutorado equivalem a aproximadamente 63% do total de

docentes da UFRJ. Os cursos da UFRJ somam 294. Na graduação são 139 cursos, na especialização os números não foram divulgados, no mestrado são 85 e no doutorado são 70. A Universidade conta com um quadro de técnico-administrativos correspondente a 9.721 profissionais, atuando em todas as esferas da Universidade.

4.4 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR)

A UFSCAR foi criada em 1968, e é a única Universidade Federal de ensino superior localizada no interior do Estado de São Paulo. A Universidade foi criada na fazenda Trancham, situada às margem da Rodovia Washington Luís, onde as instalações da fazenda foram adaptadas para se formar a Universidade.

A UFSCAR possui dois *campi*: o principal fica em São Carlos, município localizado a 235 km de São Paulo, e tem 230 hectares de extensão. O outro *campus* é de Araras, onde é oferecido o curso de graduação em Agronomia com importantes pesquisas na área. Está localizado a 94 km de São Carlos e 170 km da capital. O *campus* de Araras também possui unidades nos municípios de Anhembi e Valparaíso.

Com o objetivo de expandir sua atuação universitária, em 1993 a administração da Universidade implantou escritórios regionais, por meio de convênios com as prefeituras de Assis, Araçatuba e Fernandópolis. A Universidade teve uma iniciativa pioneira na gestão de recursos naturais, quando criou em 1993 o Programa de Atividades Ecológicas (PAE).

Ao longo da sua história várias unidades foram implantadas para que, tanto as atividades acadêmicas como as administrativas tivessem o suporte necessário para seu funcionamento pleno. Dessa forma, atualmente a Universidade conta também com as seguintes unidades: Prefeitura Universitária, Secretaria Geral de Assuntos Comunitários, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, Escritório de Desenvolvimento Físico e Procuradoria Jurídica (UFSCAR, 2005).

A seguir encontram-se dados que caracterizam a Universidade.

Quantidades	Graduação	Pós-graduação			Total
		Especialização	Mestrado	Doutorado	
Alunos	5.720	608	934	832	8.094
Titulação/Docentes	04	nd*	48	517	569
Cursos	30	16	20	16	82
Téc. Administrativos	698				698

Quadro 10 – Caracterização da UFSCAR – 2004

Fonte: Adaptado da UFSCAR, 2004: <http://www2.ufscar.br>

* Dado não disponível

A UFSCAR possui mais de 8.000 alunos distribuídos entre graduação e Pós-graduação. Com relação à titulação dos docentes, a Universidade possui 569 profissionais na docência, sendo, 04 com graduação, 48 com mestrado e 517 com doutorado. Os docentes com doutorado equivalem a aproximadamente 91% do total de docentes da UFSCAR. Os cursos da UFSCAR somam 82. Na graduação são 30 cursos, na especialização são 16, no mestrado são 20 e no doutorado são 16. A Universidade conta com um quadro de técnico-administrativos correspondente a 698 profissionais.

4.5 ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste item apresenta-se uma análise de cada questão da pesquisa realizada por meio de entrevista nas universidades federais da região sudeste brasileira.

4.5.1 Instrumentos de planejamento a médio ou longo prazos (Plano global, Plano estratégico ou outros) que direcionam o orçamento.

Tabela 1 – Utilização de instrumento de planejamento e direcionamento do orçamento das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Utilizam	100%
Não utilizam	0%
Total	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Todas as universidades pesquisadas utilizam algum instrumento de planejamento para direcionar o orçamento. Conforme exposto na entrevista, cada universidade apontou um instrumento que permite a melhor forma de direcionar o planejamento.

O Planejamento Estratégico é o mais usado pelas universidades pesquisadas, ou seja, 50% das universidades o utilizam. Para um dos respondentes, o planejamento não é formal, cada departamento faz seu planejamento, e os setores têm suas propostas de desenvolvimento. Assim, “o orçamento tem sido tão abaixo da expectativa que é praticamente receber uma dotação e verificar o que pode ser feito para chegar no ano seguinte. O dinheiro da União é praticamente para manter as prioridades como manutenção, normalmente o planejamento de longo prazo para obras e novas instalações é feito com recursos próprios”. De acordo com Vasconcelos Filho (1982), o Planejamento Estratégico é de longo prazo e contém as decisões mais amplas e objetivas que determinam o direcionamento da empresa.

Outro Planejamento citado por um dos respondentes foi o Participativo. Para ele, todas as unidades da instituição são consultadas. Criou-se um método que partiu das necessidades reais de cada unidade, onde estas preenchem uma planilha com as despesas de custeio, e a partir dos dados coletados o planejamento é elaborado.

Outro utiliza um “Plano de Desenvolvimento Institucional” como instrumento de planejamento para direcionar o orçamento.

4.5.2 Sistema de coleta de dados como subsídio para a elaboração do orçamento.

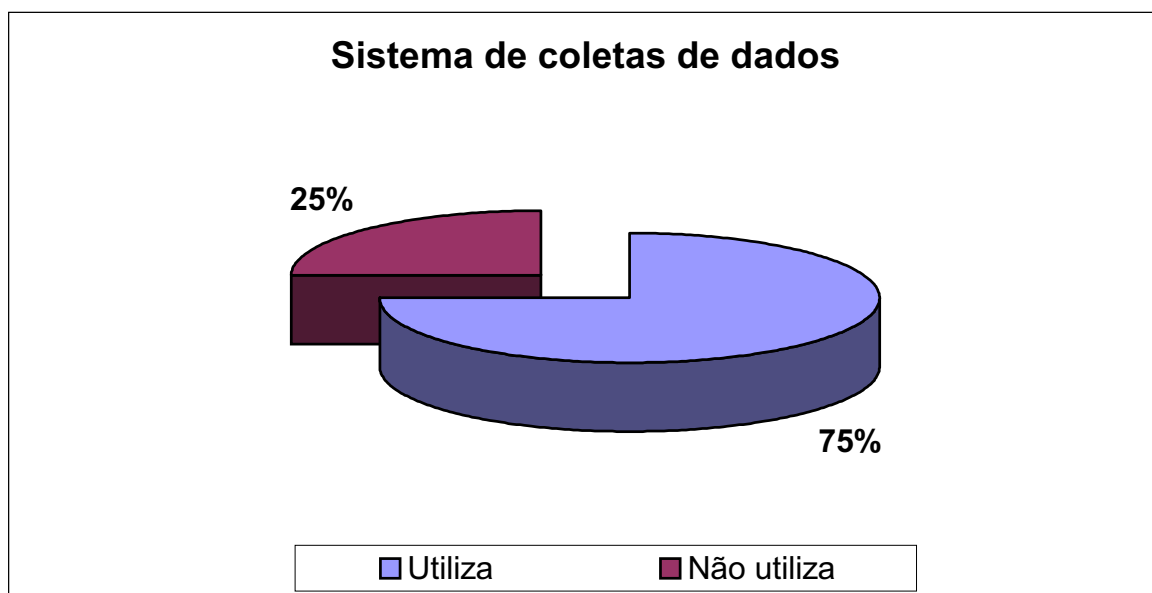


Gráfico 1 – Utilização de sistema de coleta de dados para elaboração do orçamento das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Cerca de 75% das universidades pesquisadas possuem algum sistema de coleta de dados que subsidie a elaboração do orçamento. Apenas 25%, ou seja, uma universidade não possui sistema de coleta de dados. O orçamento é um ato de previsão da gestão econômica administrativa de determinado exercício (FRANCO, 1996). Porém, para a elaboração do orçamento as universidades precisam obter dados de várias fontes. Conforme informações de um respondente, existe uma matriz que se aplica a todas as unidades gestoras, onde se obtém dados muito precisos. Os dados recolhidos são: número de alunos, número de professores, produção científica, número de formandos, número de dissertações, número de teses, e demais dados relevantes.

Outro respondente se referiu a uma planilha existente para obtenção dos dados, onde toda a comunidade acadêmica participa da elaboração, tornando as informações mais claras.

Um gestor citou como sistema de coleta de dados que subsidie a elaboração do orçamento, um formulário de previsão de receita diretamente arrecadada.

4.5.3 Método que prevalece na elaboração dos orçamentos.

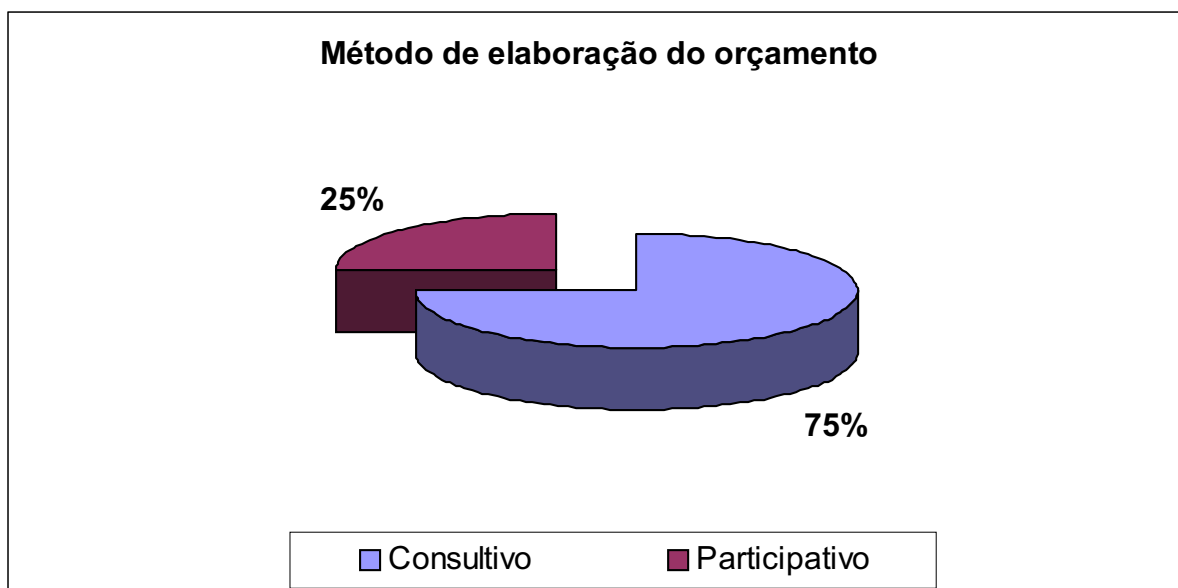


Gráfico 2 - Método de elaboração do orçamento das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Os três métodos mais comuns na elaboração do orçamento são: o autoritário, onde um superior diz como deve ser o orçamento; o participativo, onde superiores e subordinados elaboram o orçamento em conjunto; e o consultivo, onde o subordinado discute idéias sobre o orçamento e o superior toma as decisões finais (ATKILSON *et al*, 2000).

Nesse estudo, prevaleceu o método consultivo, ou seja, 75% das universidades estudadas utilizam esse método. Contudo, um respondente afirmou que “a prioridade da universidade é manter as necessidades básicas de manutenção do *status quo* como: limpeza, vigilância e material de consumo no dia a dia”, onde todas as informações são levadas para os diretores das unidades acadêmicas. A PROPLAN (Pró-reitoria de planejamento) faz a proposta e submete aos diretores.

Dentre as universidades pesquisadas, apenas uma usa o método participativo, onde o orçamento é elaborado em conjunto. Ressalta-se que nenhuma universidade citou o método autoritário na elaboração do orçamento.

4.5.4 Processo de elaboração orçamentária e participação da comunidade acadêmica.

Tabela 2 - Participação na elaboração do orçamento das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Chefia	25%
Chefia e professores	25%
Chefia e técnico-administrativos	25%
Todos os segmentos	25%
Pró-reitoria de Planejamento com os diretores	25%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Quanto ao processo de elaboração do orçamento, um respondente citou o item somente da chefia. Outro disse que a elaboração ocorre com a participação da chefia e dos professores juntamente com os técnicos administrativos. Outra resposta obtida foi: “todos os segmentos participam do processo de elaboração do orçamento”.

Outro respondente disse que “A PROPLAN elabora o orçamento, o dirigente máximo faz as sugestões cabíveis e então é encaminhado ao Conselho de Diretores. Ressaltou ainda que não é uma assembléia aberta à comunidade universitária”.

4.5.5 Finalidade do orçamento para a universidade.

Tabela 3 – Finalidade do orçamento das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Planejar	75%
Coordenar	50%
Medir desempenho	50%
Controlar e influenciar comportamentos	50%
Distribuir recursos	75%
Sustentar a universidade	25%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Para as universidades estudadas o orçamento tem mais de uma finalidade. Para 75% das universidades estudadas, a principal finalidade é planejar e distribuir recursos. Para 50% das universidades, a finalidade do orçamento é coordenar, medir desempenho, controlar e influenciar comportamentos. Um respondente assinalou o item “sustentar a universidade” como sendo a primeira finalidade do orçamento.

De acordo com um gestor, o orçamento tem várias finalidades, e ressaltou que a finalidade é planejar as ações da universidade, coordenar para melhor distribuir os recursos e medir desempenho, pois é preciso acompanhar o crescimento da universidade para se ampliar o ensino, e para isso é necessário medir desempenho.

4.5.6 Tipos de orçamentos elaborados e utilizados pelas universidades.

Tabela 4 - Tipos de orçamentos elaborados e utilizados pelas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Orçamento de receitas e despesas	25%
Orçamento por programa	75%
Orçamento de unidades internas	25%
Orçamento global	25%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Todas as universidades estudadas elaboram e utilizam algum tipo de orçamento. 75% das universidades elaboram o orçamento por programas. De acordo com Giacomoni (1996), esse orçamento é o que se chamou de orçamento de realizações ou desempenho, onde se apresenta o propósito e objetivos para os quais os critérios se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir os objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho é feito em cada programa.

Um dos respondentes citou o orçamento de receitas e despesas, outro citou o orçamento de unidades internas e por fim, outro respondeu que elabora e utiliza o orçamento global. Um gestor respondeu que elabora e utiliza um pouco de cada orçamento, exceto o orçamento de caixa.

4.5.7 Controle orçamentário realizado pelas universidades.

Tabela 5 – Utilização de controle orçamentário das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Utiliza	100%
Não utiliza	0%
Total	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A totalidade das universidades estudadas usa alguma forma de controle orçamentário. Um respondente disse que o controle é feito pelo Centro de Custos e por intermédio dos responsáveis pelos programas. Para outro, a execução orçamentária é acompanhada a partir do sistema SIAFI (sistema integrado de administração financeira). São extraídas do sistema as informações e a partir dessas informações são geradas planilhas assintéticas, para saber se o que foi orçado está sendo executado. O acompanhamento é para saber se o que foi pedido num item não está sendo gasto em outro e caso haja distorções, no período posterior são feitas correções.

Para outro respondente existem vários controles orçamentários elaborados nos diversos níveis de execução da receita e despesa, ou seja, por fonte, por elemento de despesa, por programa de trabalho e por categoria de gasto.

Outra forma de controle orçamentário, segundo um respondente, é o controle das despesas que são previstas e são pagas. Existe uma centralização dos grandes contratos. Também se faz o controle orçamentário de programas. Todo orçamento da universidade é disponibilizado na Internet por se considerar que o orçamento é público. O controle é feito em todas as unidades, porque há uma preocupação por parte da universidade em manter todas as contas pagas. A razão para essa diversidade de controle orçamentário se dá porque não existe nas universidades federais uma regra geral de controle. Cada gestor utiliza o controle que mais se ajusta à administração da universidade.

4.5.8 O controle orçamentário e interferência na distribuição dos recursos para o período posterior.

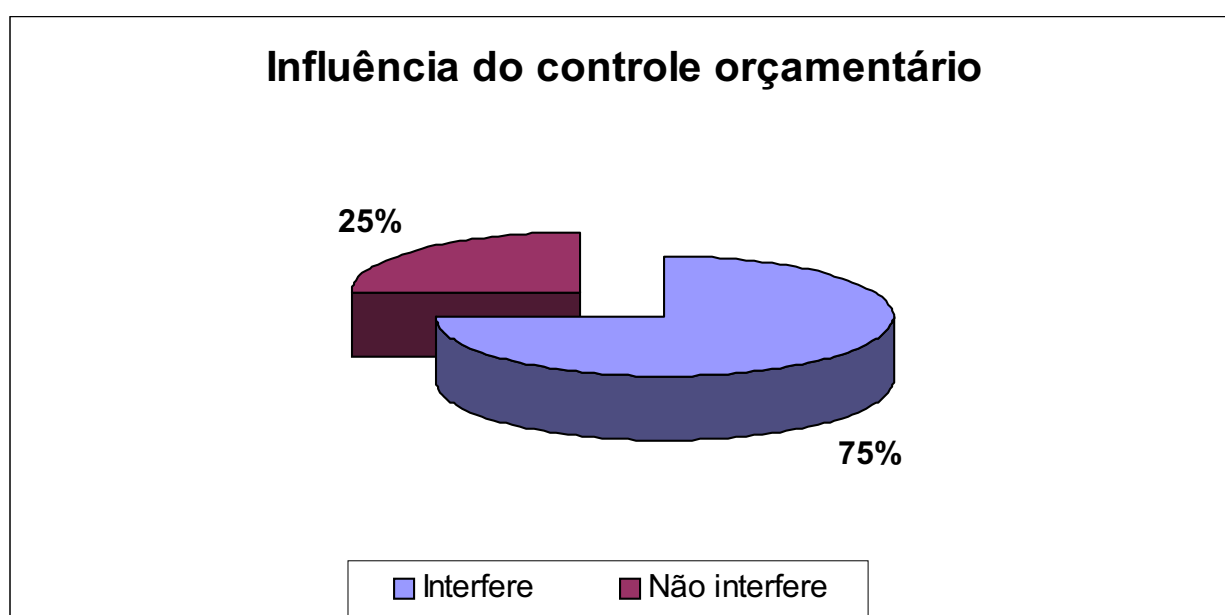


Gráfico 3 – Influência do controle orçamentário na distribuição de recursos das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A maioria das universidades estudadas respondeu que o controle orçamentário realizado interfere na distribuição dos recursos orçamentários para o período posterior. Um respondente afirma que não há interferência, “acabou o ano, vida nova, quem não gastou todo o dinheiro não leva o saldo e o que gastou a mais é pago com uma reserva técnica que a universidade tem, e após a reitoria julgar cada caso usa-se essa reserva”. Segundo o respondente, o correto é “se não gastou é porque não precisou”, porém, não existe um critério

rígido no que se refere ao saldo que sobrou no final do ano, é tudo discutido. Conforme os respondentes, alguns controles adotados que influenciam na distribuição dos recursos são:

“O controle é feito de acordo com o índice de aumento estabelecido pela SPO (Sub Secretaria de Planejamento e Orçamento), que é um órgão do MEC”.

“Outro respondente não especificou o controle, mas disse que o controle orçamentário realizado interfere na distribuição dos recursos orçamentários para o período posterior”.

“O controle tem por objetivo verificar se a quantia de recursos atribuída para determinada unidade é ou não suficiente, também para sabermos onde é necessário distribuir mais recursos, para fazer uma melhor distribuição. Pode ter unidades que precisam de menos recursos que efetivamente ela recebe e com isso procura-se corrigir distorções no orçamento seguinte”.

4.5.9 Alocação dos recursos entre as unidades internas.

Tabela 6 - Alocação dos recursos entre as unidades internas das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Respostas	Percentual das universidades
Modelo financeiro	50%
Justificativa da despesa	25%
Gastos do período anterior	25%
Modelo próprio	25%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

As universidades estudadas usam mais de um método para alocar os recursos internos. Percebe-se que o método mais usado é o modelo financeiro, em que 50% das universidades o citaram.

Um respondente citou o método da justificativa da despesa, na qual se obtém o recurso mediante a comprovação de sua necessidade. Outro segue como critério para alocação dos recursos o gasto do período anterior, ou seja, os gastos realizados no passado contam com

recursos para serem realizados no período atual. Conforme outro gestor, a universidade apóia em um modelo próprio, entretanto não especificou esse modelo.

A alocação dos recursos entre as unidades internas nas universidades federais estudadas se dá mediante o modelo escolhido por cada gestor, não existe um padrão, ou método único, adotado nas universidades federais.

4.5.10 Descentralização orçamentária na execução da despesa.

Tabela 7 - Descentralização orçamentária na execução das despesas das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Respostas	Percentual das universidades
Departamentos	25%
Por unidade gestora	25%
Diretores de centro	25%
Parcialmente	25%
Pró-reitorias	25%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A descentralização orçamentária ocorre em todas as universidades estudadas, e em mais de um setor. Conforme um dos respondentes, a descentralização ocorre em todas as unidades gestoras como: nas escolas, bibliotecas, centros de computação, etc., sendo 43 o total de unidades gestoras dessa universidade. Para ele, apenas os grandes contratos não são descentralizados porque são de muita responsabilidade e no caso de licitação a universidade tem mais poder de negociação. Porém, cada unidade gestora executa a descentralização como desejar.

Outro respondente disse que a descentralização é parcial, portanto, não forneceu mais detalhes. Para outro gestor, há descentralização em todas as respostas citadas na tabela 7.

A descentralização é o mesmo que dá autonomia. Nas universidades federais estudadas, todos os gestores afirmam que existe alguma autonomia no orçamento das unidades ou departamentos.

4.5.11 Alocação dos recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão.

Conforme as universidades estudadas, a alocação dos recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão se dá basicamente em algum tipo de orçamento das Pró-Reitorias. De acordo com as afirmações dos gestores das universidades federais estudadas, obtidas na entrevista através de gravação.

“Através da CANOA (Comissão de Assuntos de Natureza Orçamentária e Administrativa), esta comissão assessora o Conselho Universitário no que se refere aos aspectos financeiros”.

“De acordo com a demanda e a necessidade de cada Pró-Reitoria (ensino, pesquisa e extensão), cada um elabora o orçamento e inclui todas as necessidades. Já se tem uma média anual da necessidade de cada uma”.

“Segue a matriz orçamentária, considerando também os programas como PROGRAD (Pró-Reitoria da graduação), existe também os programas da Pró-Reitoria de extensão. Normalmente se dá em nível das Pró-Reitorias (ensino, pesquisa e extensão), além do dinheiro que vai para os diretores das unidades, porque eles distribuem de acordo com os seus sistemas, que é centralizado, até ser distribuído. Existe também o FUNDEP (Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação) que é um fundo para o ensino, pesquisa e extensão”. Para esse respondente, cada Pró-Reitoria tem os programas e a partir daí os professores e alunos (inclusive do mestrado e doutorado) fazem os projetos e ao serem julgados pelo CEPE (Centro de Ensino Pesquisa e Extensão) e aprovados, a PROPLAN libera o dinheiro. Cada Pró-Reitoria é independente e a alocação vai depender dos programas de cada uma. Outras fontes também consideradas são: CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

4.5.12 Projetos de expansão e melhoria.

Tabela 8 - Projetos de expansão e melhoria das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Respostas	Percentual das universidades
Conselho superior	75%
Comunidade	75%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A totalidade das universidades estudadas tem projetos de expansão e melhoria. Assim sendo, 75% das universidades estudadas responderam que esses projetos são escolhidos pelo Conselho Superior e pela Comunidade (acadêmica e externa).

Conforme um respondente, a proposta dos projetos é feita para o Conselho Superior, mas são da administração central. Os projetos dependem muito do que foi feito anteriormente, são analisados e depois é feito um acompanhamento para que os projetos de expansão e melhoria sejam aceitos. “Na PROPLAN é feito o acompanhamento financeiro, já as Pró-Reitorias chamadas acadêmicas, que são quatro fazem esse acompanhamento”.

Outro respondente confirma que a proposta parte de uma demanda da comunidade (acadêmica e externa), mas passa pelo crivo dos dirigentes principais e colegiados competentes que é o Conselho Universitário.

Ficou constatado que os projetos de expansão e melhoria são escolhidos pelo Conselho Superior e pela Comunidade. Em nenhuma universidade o diretor principal escolhe os projetos sozinho, ele aceita ou não esses projetos. Quando a decisão é referentes a algum tipo de investimento o diretor principal é quem decide. Não há uma descentralização de decisões porque os recursos são escassos para investimento, os projetos normalmente são aceitos de acordo com a ordem de prioridade.

4.5.13 Acompanhamento após a aplicação dos recursos nos projetos de expansão e melhoria.

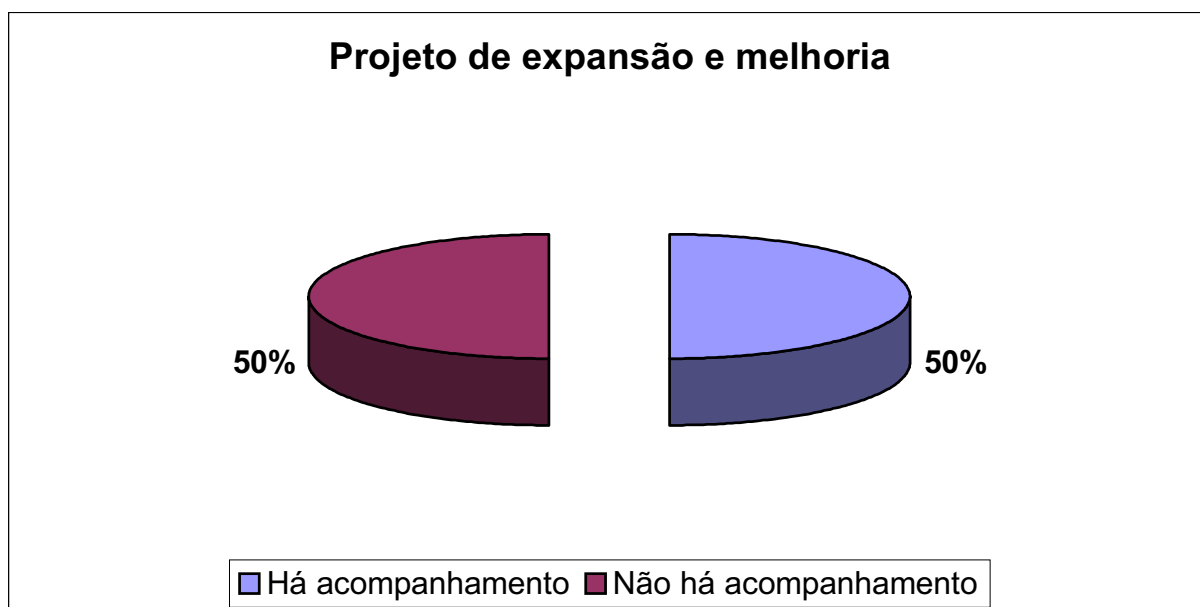


Gráfico 4 - Recursos aplicados pelas universidades federais da região sudeste brasileira, nos projetos de expansão e melhoria, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Na metade das universidades federais da região sudeste estudada existe um acompanhamento dos recursos aplicados nos projetos de expansão e melhoria. Um dos respondentes que faz o acompanhamento afirmou que o acompanhamento financeiro é sempre feito pela PROPLAN.

De acordo com outra resposta, a universidade não faz o acompanhamento do ponto de vista quantitativo. Não há um método ou critério para saber se houve retorno daquele investimento que foi feito, “o acompanhamento se dá pela qualidade que se percebe na universidade”.

4.5.14 Principais fontes de recursos utilizadas para o ensino.

Tabela 9 – Fontes de recursos utilizadas para o ensino nas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Respostas	Percentual das universidades
Recursos governamentais	100%
Recursos próprios	100%
Projetos	100%
Convênios	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Essa questão buscou especificamente apresentar as principais fontes de recursos utilizadas para o ensino nas universidades federais estudadas.

Por unanimidade todas as universidades citaram os recursos governamentais, recursos próprios, projetos e convênios como sendo as principais fontes de recursos utilizadas para o ensino.

4.5.15 Principais fontes de recursos utilizados para a pesquisa.

Tabela 10 – Fontes de recursos utilizados para a pesquisa das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Respostas	Percentual das universidades
Receitas governamentais	75%
Recursos próprios	50%
Doações	25%
Projetos (contratos)	75%
Convênios federais	100%
Convênios estaduais	50%
Convênios municipais	50%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A totalidade das universidades utiliza recursos de convênios federais para a pesquisa, ou seja, o governo federal é o maior investidor de recursos financeiros em pesquisa nas universidades federais estudadas. Para corroborar com a afirmação anterior, cerca de 75% das universidades citaram como fonte de recursos para a pesquisa as receitas governamentais e também os projetos (contratos).

Pode-se verificar que a metade das universidades utiliza fontes de recursos como: convênios estaduais, convênios municipais e recursos próprios. Ressalta-se ainda que apenas uma universidade citou doações como fonte de recursos para a pesquisa, confirmando a baixa propensão da sociedade brasileira em fazer doações para a educação.

4.5.16 Principais fontes de recursos utilizados para projetos sociais (extensão).

Tabela 11 – Fontes de recursos utilizados para projetos sociais (extensão), nas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Recursos Governamentais	25%
Recursos próprios	25%
Projetos com a comunidade	50%
Convênios federais	100%
Convênios estaduais	100%
Convênios municipais	75%
Doações	50%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Todas as universidades do estudo utilizam alguma fonte de recurso para projetos sociais (extensão). A maioria das universidades utiliza recursos de convênio federal, estadual e municipal.

Verifica-se que 50% das universidades realiza projetos sociais com fontes de recursos vindas de projetos com a comunidade e de doações.

Ressalta-se que apenas uma universidade destina recursos governamentais para realizar projetos sociais. O mesmo acontece com os recursos próprios.

Nessa questão, ficou claro que as fontes de recursos governamentais são praticamente direcionadas para o ensino e a pesquisa, e muito pouco é destinado para projetos sociais (extensão).

4.5.17 Mecanismos alternativos de captação de recursos extra – orçamentários.

Tabela 12 – Captação de recursos extra-orçamentários nas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Respostas	Percentual das universidades
Sim, é necessário	100%
Não é necessário	0%
TOTAL	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Todas as universidades federais da região sudeste estudadas julgam necessária a existência de mecanismos alternativos de captação de recursos extra-orçamentários. De acordo com as justificativas gravadas na entrevista com os respondentes, é possível comprovar a afirmação.

“A reitoria tem uma diretoria só de relações institucionais especialmente para buscar recursos. Uma das alternativas que tem sido utilizada nos últimos anos são as emendas parlamentares ao Orçamento da União”.

“Os recursos orçamentários não são suficientes”.

“Porque os recursos alocados pela União não são suficientes para a manutenção da universidade. É necessário gerar através de outras fontes mais recursos para projetos. Porém, entendemos que é obrigação do Estado (União) manter as atividades básicas de custeio. Não é função da Universidade captar recursos para suas atividades de custeio”.

Dentre os mecanismos alternativos citados estão: prestação de serviços, vestibular, registro de diplomas, professores com empresas, atividades de extensão (que são cobradas das

empresas). Todos esses mecanismos são fontes alternativas de recursos que as universidades estudadas utilizam principalmente para o custeio e investimento, devido à insuficiência dos recursos da União.

4.5.18 Participação das fontes de recursos financeiros nos últimos cinco anos, (em percentual médio estimado).

Tabela 13 - Participação média das fontes de recursos recebidos pelas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Fontes de Recursos	Médias					
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-04
Receitas governamentais	86,99%	84,25%	87,24%	87,28%	87,51%	86,65%
Próprias	3,31%	3,39%	3,24%	2,91%	2,79%	3,13%
Convênios	9,7%	12,36%	9,52%	9,81%	9,7%	10,22%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Com base na tabela acima pode-se verificar no gráfico 5 a participação das principais fontes de recursos das universidades estudadas em média percentual, no período de 2000 a 2004.

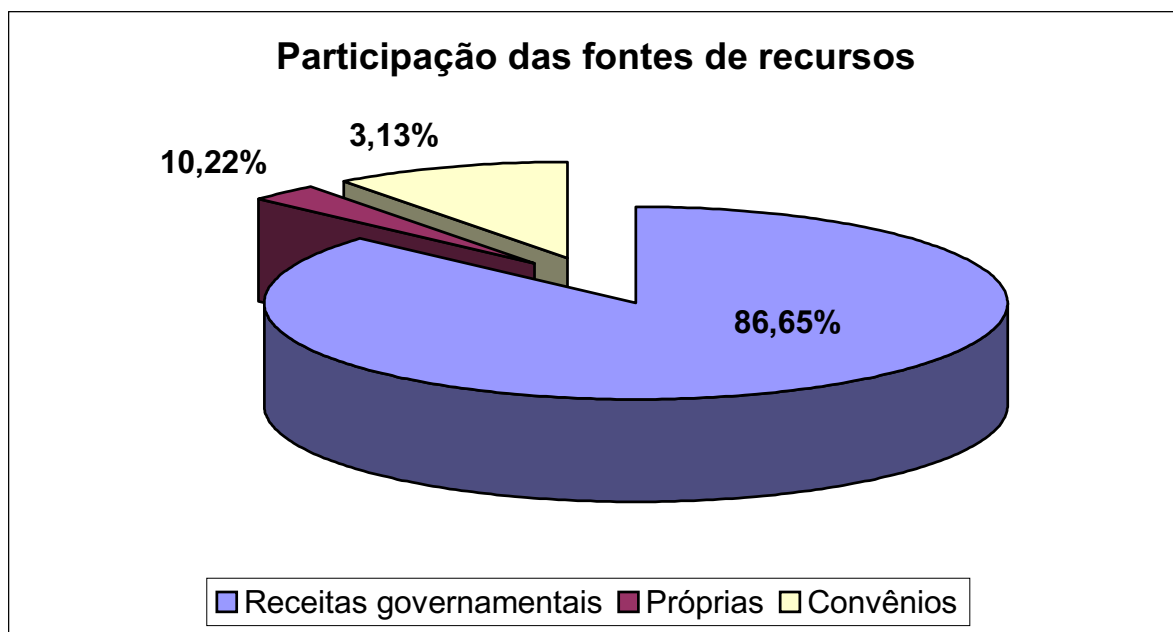


Gráfico 5 – Participação das fontes de recursos recebidos pelas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

De acordo com os dados obtidos no estudo, pode-se observar que a maior fonte de recursos das universidades federais de ensino superior estudadas são as receitas governamentais. As informações citadas no item pesquisa sobre financiamento em universidades corroboram com esse resultado, podendo assim afirmar que todas as universidades federais de ensino superior do Brasil têm como mantenedor principal o governo, ou seja, os recursos provenientes da União.

As médias percentuais das receitas governamentais no período estudado foram muito próximas. No ano de 2000 a média foi 86,99%, em 2001 foi 84,25% em 2002 foi 87,24% em 2003 e 2004 foi 87,28 e 87,51% sucessivamente. A média total dos cinco anos foi 86,65%.

A segunda maior fonte de recursos são os convênios. Neste estudo, a receita proveniente de convênios inclui os convênios federais, estaduais e municipais tendo em vista as universidades estudadas não tê-los divulgado separadamente. Conforme as informações de alguns gestores, os convênios federais são mais expressivos que os estaduais e municipais em termos monetários, em todas as universidades estudadas. Em 2000 a média percentual foi de 9,7%, em 2001 foi 12,36%. A partir dos dois primeiros anos a média percentual manteve-se praticamente estável, sendo 9,52%, 9,81% e 9,70%. A média total dos cinco anos foi 10,22%.

Os recursos próprios aparecem como a menor fonte. Em 2000 foi 3,31%, em 2001 foi 3,39%, em 2002 foi 3,24% em 2003 foi 2,91% e em 2004 foi 2,79%. Já a média total dos

cinco anos foi 3,13%. Esses recursos são provenientes de aluguéis, arrendamentos, taxa de ocupação de imóveis, valores mobiliários, indústria e editorial e gráfica, outros serviços comerciais, serviços recreativos e culturais, assistência técnica e análise de projetos, transferências de instituições privadas e transferências de pessoas.

4.5.19 Participação das despesas nos últimos cinco anos (em percentual médio estimado).

Tabela 14 - Participação média das despesas das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Despesas	Médias					
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-04
Pessoal e encargos sociais	80,02%	78,76%	80,86%	80,90%	81,61%	80,43%
Custeio	13,20%	13,25%	10,68%	10,36%	10,29%	11,50%
Capital	1,06%	1,30%	1,38%	0,90%	1,10%	1,15%
Bolsas	0,48%	0,48%	0,28%	1,44%	0,46%	0,62%
Outras despesas	5,42%	6,30%	5,80%	6,40%	6,54%	6,10%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Com base na tabela da participação média das despesas pode-se verificar a participação média em percentual das despesas das universidades estudadas, nos cinco anos, ou seja, de 2000 a 2004.

Com o objetivo de facilitar a visualização dos dados obtidos, a média total dos últimos cinco anos foi exposta no gráfico 6.

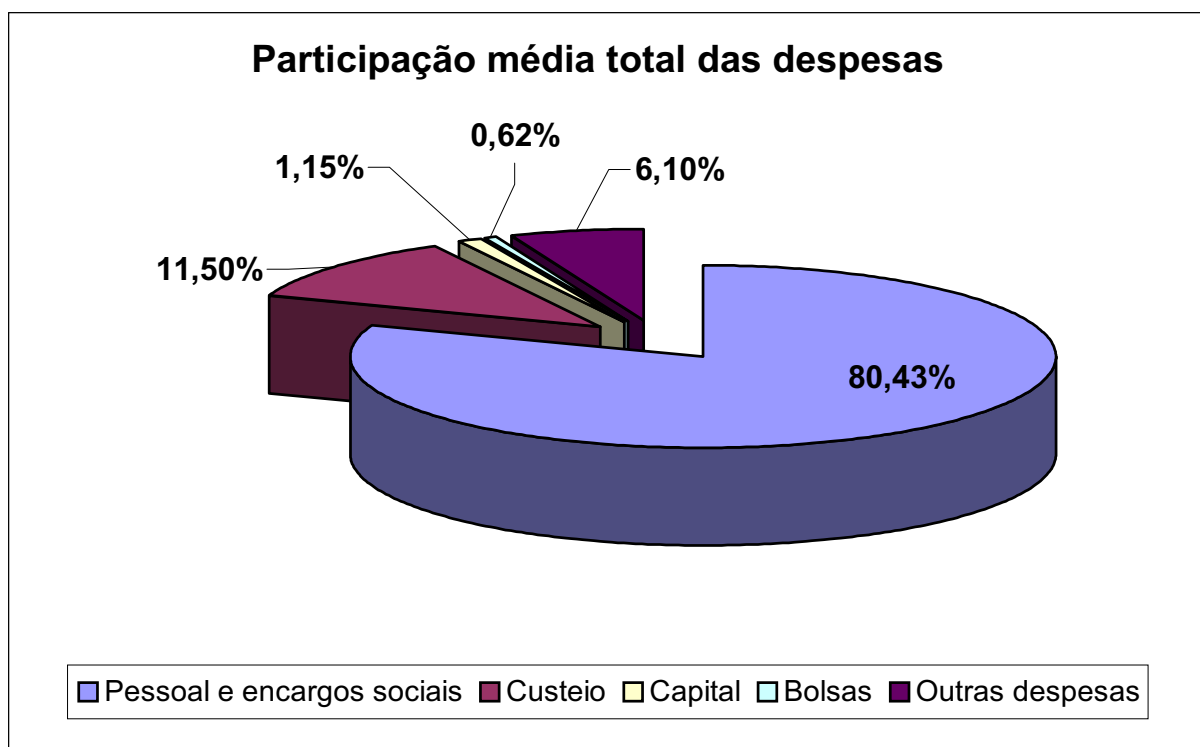


Gráfico 6 – Participação média das despesas das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 a 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A maior despesa nas universidades estudadas foi com pessoal e encargos sociais, podendo assim reafirmar as informações da literatura anterior, onde já havia essa constatação. A média ao longo dos cinco anos praticamente se manteve constante, ou seja, em 2000 foi 80,02%, em 2001 foi 78,76%, em 2002 foi 80,66% em 2003 foi 80,9%, e em 2004 foi 81,61%. Já a média total dos cinco anos foi 80,43%. Nas despesas de pessoal e encargos sociais estão incluídos os benefícios para pessoal ativo e inativo (aposentados e pensionistas), precatórios, professor substituto, auxílio alimentação, auxílio transporte, professor temporário, assistência pré-escolar, despesa com afastamento para o exterior (docente), despesa com afastamento para o exterior (técnico administrativo), despesa com pessoal cedido (docente) e despesa com pessoal cedido (técnico administrativo).

A segunda maior despesa das universidades estudadas é o custeio. De 2000 a 2001 a média foi a mais alta. A média a partir de 2000 sofreu uma significativa redução, entretanto nos anos seguintes permaneceu estável, como segue 2000 foi 13,20% e em 2001 foi 13,25%. Em 2002, 2003 e 2004 o percentual foi 10,68%, 10,36 e 10,29 sucessivamente. Contudo, a média total foi 11,50%. Nesse estudo as despesas de custeio são referentes à manutenção da universidade incluindo amortização da dívida. A variação nesse período não se explica pela

queda nos recursos governamentais, pois, exatamente em 2002, 2003 e 2004 houve um aumento significativo nessa fonte de recurso financeiro. Paralelamente ao aumento das receitas governamentais, as despesas com pessoal e encargos sociais também aumentaram nos anos de 2002, 2003 e 2004. Também houve aumento em “outras despesas” no mesmo período, o que pode explicar a variação ocorrida na despesas de custeio.

A terceira maior média percentual das despesas é referente a outras despesas. No ano de 2000 a média percentual foi a mais baixa, sendo 5,42%, nos anos seguintes a média manteve-se praticamente estável, sendo 6,30%, 6,8%, 6,4% e 6,54 sucessivamente, levando a uma média total dos cinco anos foi 6,10%. Nesse item, inclui as despesas com alienação de bens, depósitos bancários, multas e juros previstos em contratos, multas e juros de mora de origem administrativa, outras multas, outras restituições, saldos do exercício anterior e direitos e descontos obtidos.

A despesa capital aparece no estudo em quarto lugar. No ano de 2000 a média percentual foi 1,06%, em 2001 foi 1,30%, em 2002 foi 1,38%, em 2003 foi 0,90% e em 2004 foi 1,10%. A média total dos cinco anos foi 1,15%. Nota-se pelas médias anuais identificadas que o investimento em capital é muito baixo, levando a crer que nesse período o governo destinou pouquíssimos recursos para a ampliação de novas instalações nas universidades federais estudadas. Esse item das despesas é composto pelo investimento em novas instalações.

A menor despesa das universidades federais estudadas é com bolsas. A média percentual do ano de 2000 e 2001 foi 0,48%. Nos anos seguintes a média percentual oscilou muito, ficando em 2002 0,28%, em 2003 1,44% e em 2004 com 0,46%. A média total dos cinco anos foi de 0,62%. O item bolsas se refere a um auxílio destinado à comunidade acadêmica que desenvolve pesquisas e outras atividades na universidade.

4.5.20 Participação média percentual das despesas de pessoal e encargos sociais nas receitas governamentais.

Tabela 15 – Despesas de pessoal e encargos sociais das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Despesa	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
Pessoal e encargos sociais	91,99	93,48	92,68	92,69	93,26	92,82

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Já foi constatado que a maior parte dos recursos governamentais são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais. Nesse estudo fez-se uma média percentual da participação das despesas de pessoal e encargos sociais nas receitas governamentais para cada ano estudado, bem como uma média total dessa relação. Como pode ser visualizado a seguir:

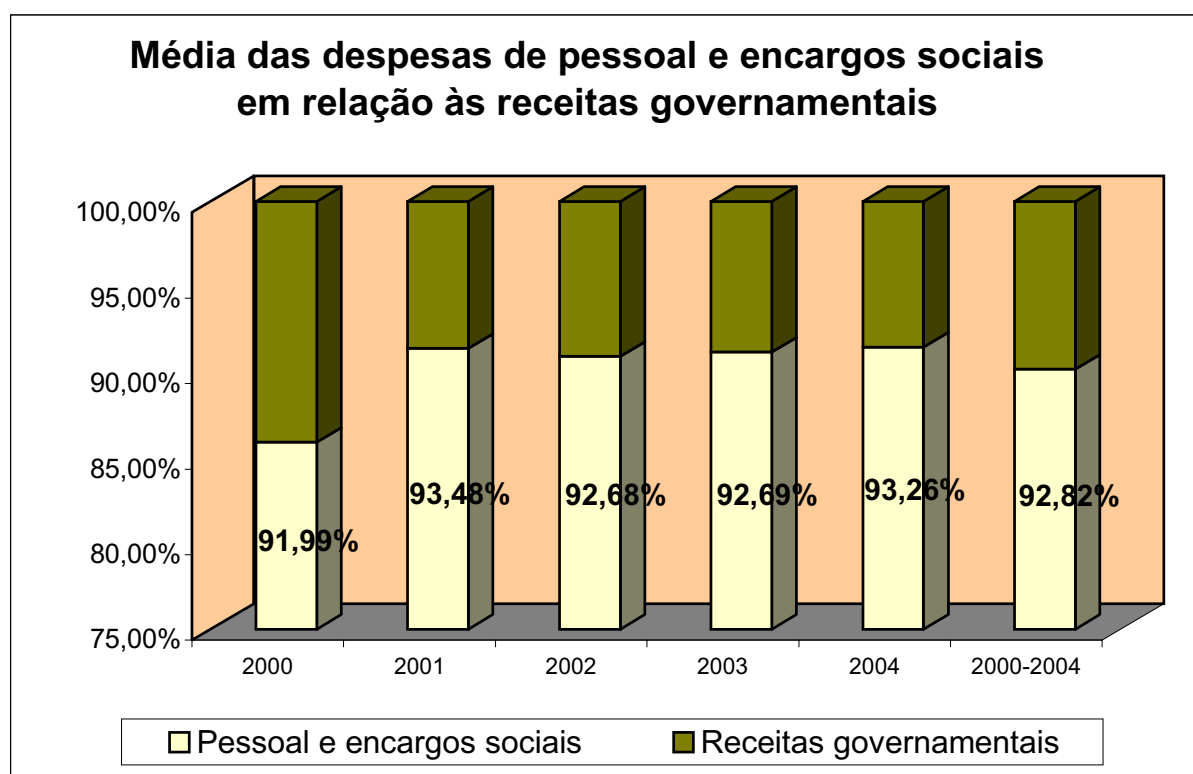


Gráfico 7 – Média percentual das despesas de pessoal e encargos sociais em relação às receitas governamentais das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A participação média das despesas de pessoal e encargos sociais nas receitas governamentais é muito alta nas universidades federais estudadas. Pode-se verificar que em 2000 a média foi de 91,99%, mesmo alta essa média foi a mais baixa ao longo do período estudado. Em 2001 registrou-se a maior média ao longo dos anos estudados, foi 93,48%, em 2002 foi 92,68%, em 2003 foi 92,69%, e em 2004 foi 93,26. A média final dos cinco anos foi 92,82%, o restante dos recursos das receitas governamentais, ou seja, 7,18% são destinados à manutenção e investimentos nas universidades.

4.5.21 Programas de financiamento utilizados pelas universidades.

Tabela 16 – Programas de financiamento utilizados pelas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
SESU	100%
FINEP	100%
CAPES	100%
Outros programas	25%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

Todas as universidades federais estudadas utilizam programas de financiamento. Por unanimidade todas citaram os programas de melhoria institucional oferecidos como: SESU (Secretaria de Educação Superior), FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), e CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Apenas uma universidade citou outros programas, mas não os especificou.

De acordo com um respondente, a universidade utiliza todos os programas de financiamento provenientes da CAPES e da FINEP. Enfim, “todo fundo setorial em que nós dispomos de pessoal para fazer projetos, nós incentivamos muito para que os professores capturem recursos. A FUNDEP (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa) tem um setor só para divulgar o que está ocorrendo, não só no Brasil, mas também nos Estados Unidos e na Europa; todos os fundos que uma universidade como a nossa pode participar”.

4.5.22 Demonstrações financeiras que a universidade elabora e publica no boletim de dados.

Tabela 17 - Demonstrações financeiras que as instituições elaboram e publicam no boletim de dados das universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 – 2004

Respostas	Percentual das universidades
Balanco patrimonial	100%
Balanco Financeiro	100%
Balanco Orçamentário	100%
Demonstrações das variações patrimoniais	100%

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

As universidades federais desse estudo elaboram e publicam no boletim de dados o balanço patrimonial, o balanço financeiro, o balanço orçamentário e as demonstrações das variações patrimoniais.

De acordo com Giacomoni, 1996, o balanço orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

O balanço financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentária, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte. Os restos a pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária conforme o autor anterior.

O balanço patrimonial tem por finalidade apresentar a posição financeira e patrimonial da empresa em determinada data, representando portanto, uma posição estática. A demonstração confronta os ativos da empresa com suas fontes de financiamento, que podem ser dívidas ou patrimônio (GITMAN, 1997, P. 72).

Conforme afirma Gitman (1997), a demonstração das variações patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indicará o resultado patrimonial do exercício.

A instrução normativa SF/MF nº 02, de dezembro de 2000 define em seu Art. 2º, o processo de prestação de contas como: entidades mantidas pela União, sobre contrato de gestão, com o objetivo de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos utilizados e os resultados obtidos, na conformidade das leis, e conterà dados e informações pertinentes aos

atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, podendo ser anual ou extraordinária. Sendo as prestações de contas exigidas: demonstrações financeiras e relatório de gestão. As demonstrações financeiras que são elaboradas pelas universidades estudadas contemplam as exigências da Lei. Porém, todas as universidades estudadas publicam o Relatório de gestão nos seus *sites* Institucionais.

4.5.23 Elaboração de demonstrações projetadas

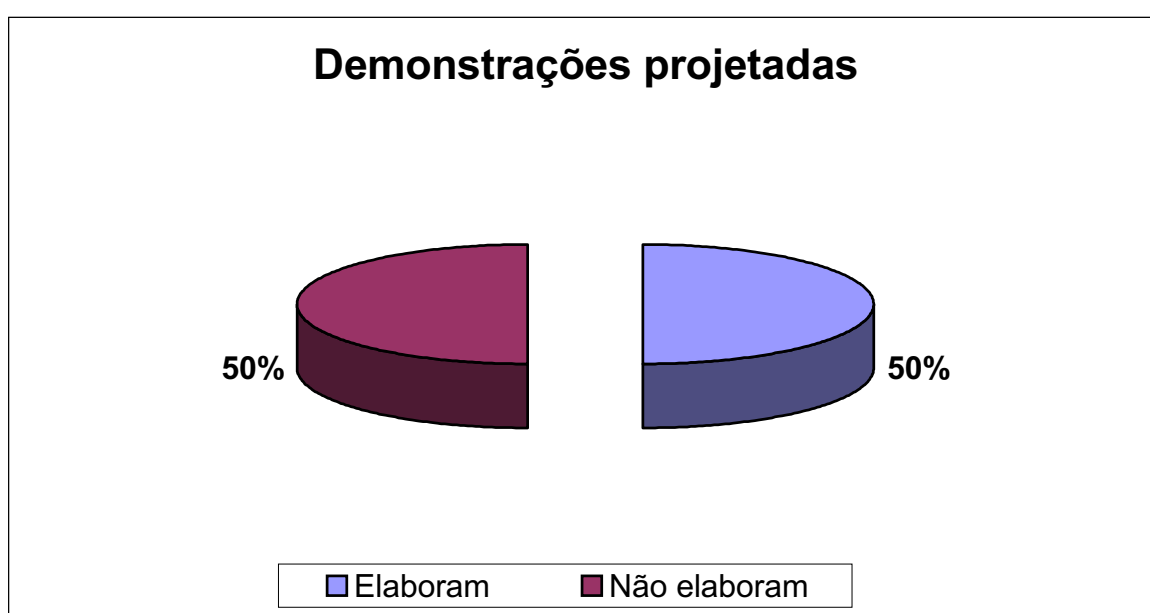


Gráfico 8 – Elaboração de demonstrações projetadas pelas universidades federais da região sudeste – Brasil, 2000 - 2004

Fonte: Elaboração própria com base na entrevista

A metade das universidades estudadas elabora demonstrações projetadas. As demonstrações projetadas e elaboradas pelas universidades federais estudadas são: levantamento das receitas previstas, levantamento das despesas fixas e projeção de receitas e despesas. Isso evidencia a importância do planejamento financeiro nas universidades.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No presente capítulo apresenta-se a conclusão da pesquisa realizada nas universidades federais da região sudeste brasileira, bem como as recomendações para trabalhos futuros. O interesse por conhecer e estudar o financiamento das universidades federais da região sudeste brasileira foi o ponto inicial para a definição do assunto e tema desse estudo.

5.1 CONCLUSÕES

Ao longo da história, as instituições de ensino superior brasileiras têm-se mostrado resistentes às pressões e às transformações radicais que as transformaram em agentes de mudanças.

No contexto das instituições de ensino superior estão as universidades federais, que não possuem um ambiente único, pois a cultura organizacional, os processos decisórios e os seus modelos variam de uma instituição para outra.

Nesse estudo foram feitas 04 entrevistas com os gestores das universidades na região sudeste brasileira. Inicialmente caracterizou-se a amostra pelo número de alunos, pelo número de docentes, pelo número de cursos e pelo número de técnico-administrativos.

As universidades federais são regidas por uma mesma Lei Federal, no entanto, cada universidade tem sua autonomia, e os processos decisórios e os modelos de financiamento variam de uma para outra. Na maioria dos casos, o financiamento com recursos do fundo público revela-se insuficiente e as universidades públicas dirigem-se fortemente às atividades de cooperação com segmento empresarial e prestação de serviços, oferecendo além de pesquisas inovadoras, cursos, assessorias e consultorias remuneradas.

Os dados obtidos no estudo constataam que a maior fonte de recursos das universidades federais estudadas são os provenientes do Governo. Portanto, apurou-se que, todas as universidades federais brasileiras têm como principal mantenedor o governo, ou seja, os recursos provenientes da União. As receitas governamentais no período de 2000 a 2004 apresentaram percentuais muito próximos. Identificou-se em 2000 uma média de 86,99%, em 2001 84,25%, em 2002 87,24%, e em 2003 e 2004 foram 87,28 e 87,51% sucessivamente. A média total do período foi 86,65%.

A segunda maior fonte de recursos são os convênios. Neste estudo a receita proveniente de convênios inclui os convênios federais, estaduais e municipais, tendo em vista as universidades estudadas não divulgá-los separadamente. Conforme os informantes da pesquisa, os convênios federais são mais relevantes em todas as universidades estudadas, considerando o volume de recursos. Em 2000 a média percentual foi 9,7% e em 2001, 12,36%. A partir dos dois primeiros anos a média se manteve praticamente estável, sendo 9,52%, 9,81% e 9,70%, respectivamente. A média total do período foi 10,22%.

Por unanimidade todas as universidades utilizam os recursos governamentais, recursos próprios, projetos e convênios como sendo as principais fontes de recursos para o ensino, e todas utilizam recursos de convênios federais para a pesquisa. Constatou-se que 75% das universidades utiliza como fonte de recursos para a pesquisa as receitas governamentais e também os projetos (contratos). Vale ressaltar que todas utilizam alguma fonte de recurso para projetos sociais (extensão).

Portanto, considerando os resultados, pode-se afirmar que as principais fontes de recursos das universidades federais brasileiras são governamentais. Sem essas fontes seria praticamente impossível manter o ensino, a pesquisa e a extensão nessas universidades, especialmente considerando a falta de autonomia financeira e amarras que os gestores encontram para administra-las.

O estudo revelou ainda que os recursos próprios representam a menor fonte arrecadada pelas universidades estudadas. A média em 2000 foi 3,31%, em 2001 foi 3,39%, em 2002 foi 3,24%, em 2003 foi 2,91%, e em 2004 foi 2,79%. Já a média total foi 3,13%.

Ressalta-se que o volume de recursos próprios adquiridos pelas universidades está muito longe do ideal para suprir a lacuna deixada pelos recursos governamentais, sobretudo para investimentos nas universidades. Mesmo assim, as universidades buscam sempre desenvolver esforços grandiosos visando a manutenção das atividades fins, buscando suplementações orçamentárias, economia de custos, minimização de débitos, otimização de tarefas e estabelecimento de parcerias, que possibilitem a execução de atividades e eventuais investimentos de ordem administrativa e acadêmica, mesmo diante de condições inadequadas de financiamento.

No que tange as despesas, pôde-se averiguar que o maior percentual do orçamento é gasto com pessoal e encargos sociais. A média de cada ano praticamente se manteve constante nos cinco anos, ou seja, em 2000 foi 80,02%, em 2001 foi 78,76%, em 2002 foi 80,66%, em 2003 foi 80,9%, e em 2004 foi 81,61%. A despesa com pessoal e encargos sociais sofre influência do contexto histórico, pois em função de tratar-se de serviço público, as despesas

com pessoal tendem a crescer, e dificilmente pode-se reduzir o número de servidores, devido a estabilidade. Além disso, as aposentadorias e pensões que representam aproximadamente 1/3 do total das despesas de pessoal são pagas com os mesmos recursos federais destinados ao pagamento do pessoal ativo.

A segunda maior despesa das universidades estudadas é o custeio. Verificou-se que a média dos dois primeiros anos foi a mais elevada do período estudado, já a partir de 2001 houve uma significativa redução, sendo o percentual de 2000 13,20% e 2001, 13,25%. Em 2002, 2003 e 2004 o percentual foi 10,68%, 10,36 e 10,29 respectivamente. Contudo, a média total foi 11,50%. Pode-se verificar que ao longo dos anos estudados houve uma tendência decrescente de recursos para a manutenção das universidades, o que pode ser explicado pela ausência de aumento dos recursos governamentais nesse período. Apurou-se no estudo que o percentual destinado para a manutenção das universidades estudadas está abaixo das expectativas, visto a abrangência e significância dessas universidades tanto no contexto regional quanto nacional. Assim sendo, muitas atividades essenciais e cotidianas deixam de ser executadas em virtude das limitações dos recursos para custeio.

A terceira maior média percentual das despesas é referente a outras despesas. No ano de 2000 a média percentual foi a mais baixa, sendo 5,42%, nos anos seguintes a média foi praticamente estável, sendo 6,30%, 6,8%, 6,4% e 6,54 sucessivamente, levando a uma média total de 6,10%.

A despesa capital aparece no estudo em quarto lugar. No ano de 2000 a média percentual foi 1,06%, em 2001, 1,30%, em 2002, 1,38%, em 2003, 0,90%, e em 2004, 1,10%. A média total foi 1,15%. Constatou-se por meio das médias que o investimento em capital é muito baixo, levando a crer que nesse período o governo destinou pouquíssimos recursos para a ampliação de novas instalações e novos equipamentos nas universidades federais estudadas. Esses recursos são importantes, visto que a totalidade das universidades estudadas tem projetos de expansão e melhoria. Para a maioria dos respondentes, ou seja, 75%, dos projetos são escolhidos pelo Conselho Superior e pela comunidade (acadêmica e externa), porém somente a metade das universidades faz um acompanhamento dos recursos aplicados.

A menor despesa das universidades federais estudadas é com bolsas. A média percentual do ano de 2000 e 2001 foi 0,48%. Nos anos seguintes a média percentual oscilou muito, ficando 2002 em 0,28%, em 2003, 1,44% e em 2004, 0,46%. A média total foi 0,62%.

Com o objetivo de verificar a participação média das despesas com pessoal e encargos sociais em relação às receitas governamentais nas universidades federais estudadas, fez-se uma média do quanto essas despesas representam no total dos recursos

governamentais, e chegou-se ao seguinte resultado: em 2000 a despesa com pessoal e encargos sociais consumiu 91,99% dos recursos governamentais, e mesmo alta essa média foi a mais baixa ao longo do período estudado. Em 2001, 93,48%, em 2002, 92,68%, em 2003, 92,69%, e em 2004 93,26%. A média total foi 92,82%. Os dados mostram que é muito acentuado o percentual das despesas de pessoal e encargos sociais nos recursos governamentais.

Por essa razão, a pesquisa mostrou que todas as universidades estudadas julgam necessário a existência de mecanismos alternativos de captação de recursos extra-orçamentários. Dentre os mecanismos alternativos citados estão: prestação de serviços, taxa de vestibular, registro de diplomas, cooperação com empresas, e atividades de extensão (que são cobradas das empresas). Outros recursos utilizados são os programas de financiamento. Por unanimidade todas citaram os programas de melhoria institucional como: SESU (Secretaria de Educação Superior), FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), e CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

No que tange à alocação dos recursos financeiros dentro das universidades da região sudeste brasileira, constatou-se que é usado mais de um método para alocar os recursos internos. Percebe-se que o método mais usado é o Modelo Financeiro, citado por 50% das universidades. Outro método citado foi a Justificativa da Despesa, na qual se obtém o recurso mediante a comprovação de sua necessidade. Outro critério, é o gasto do período anterior, ou seja, os gastos realizados no passado. O estudo também revelou que descentralização orçamentária ocorre em todas as universidades estudadas, e em mais de um setor. Referente à alocação dos recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão, essa se dá basicamente em algum tipo de orçamento das Pró-Reitorias.

As demonstrações financeiras que são elaboradas e publicadas pelas universidades estudadas são o balanço patrimonial, o balanço financeiro, o balanço orçamentário e as demonstrações das variações patrimoniais. Entretanto, existem universidades que não publicam todas essas demonstrações. Vale ressaltar que as demonstrações que são publicadas são muito técnicas, de difícil compreensão. É necessário demonstrações de fácil entendimento, para a sociedade acompanhar os resultados financeiros das universidades e não apenas demonstrações para os técnicos analistas, além disso, as universidades publicam em seus *sites* institucionais o Relatório de gestão, que também é complexo mas está acessível.

Quanto às demonstrações projetadas a pesquisa revelou que 50% das universidades elaboram demonstrações projetadas, sendo: levantamento das receitas previstas,

levantamento das despesas fixas e projeção de receitas e despesas. Evidenciando assim, a importância do planejamento financeiro nas universidades.

Ao final deste trabalho, é possível afirmar que o financiamento das universidades federais estudadas se dá essencialmente com recursos governamentais, e a maior fatia desses recursos é destinada a despesa de pessoal e encargos sociais.

Qualquer reforma neste contexto só será possível se for garantido os recursos atualmente existentes, senão haverá a necessidade da busca de recursos extra-orçamentários como prestação de serviços, consultorias, projetos com a iniciativa privada, pesquisas inovadoras com empresas privadas, captação de recursos junto às fundações de apoio, e prestação de serviços diversos à comunidade.

As universidades públicas brasileiras carecem de uma política de financiamento que atenda as demandas exigidas pelo ensino, pela pesquisa e extensão e principalmente necessitam de recursos para expansão de suas atividades em níveis regionais e nacionais. O maior patrimônio de um país é a educação do seu povo, e por isso, além de obedecer a uma política nacional de educação que defina seus rumos e prioridades, ela deve ser oferecida até o limite possível da riqueza nacional. Existe uma grande heterogeneidade no Sistema Federal de Ensino Superior, onde convivem instituições nos mais variados estágios acadêmicos. Este fato exige que cada IFES seja examinada de forma especial, considerando a sua inserção no contexto regional. É preciso, para uma avaliação correta do sistema, considerar o papel que cada instituição desempenha no local em que está instalada.

A região sudeste do Brasil, é responsável pela maior renda per capita do país, constitui-se sem dúvida, em uma região economicamente mais desenvolvida e onde se concentra o maior percentual das IFES. A abrangência no País do Sistema Federal de Ensino Superior Público constitui-se então em um importante fator de redistribuição da riqueza nacional, permitindo que os estados participem desse sistema de instituições que formam profissionais, criam e aprimoram o conhecimento e interagem com a sociedade.

Concluindo, a solução para o problema do financiamento das IFES no Brasil é muito complexa. Ela está relacionada ao quadro político-econômico brasileiro e diretamente vinculada à imensa concentração de renda existente e ao nível de prioridade em que é colocada a educação. É preciso que a educação seja eleita “prioridade número um” e que os governantes concretizem essa opção cumprindo o texto da constituição que estabelece o percentual mínimo a ser destinado para o ensino superior e propondo a ampliação para a educação do percentual mínimo de 18% da arrecadação de impostos, descontados os repasses

ao estados e municípios. Estes recursos arrecadados devem ser dirigidos para a solução dos graves problemas sociais brasileiros e uma parcela importante deles deve construir o bem público mais precioso de uma nação, que é a educação de seu povo.

5.2 RECOMENDAÇÕES

Com base nos resultados identificados por esse estudo, faz-se algumas recomendações com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento e aprofundamento do tema.

Tendo em vista a grande discussão que se faz hoje sobre o tema financiamento das instituições de ensino superior, sobretudo as públicas, sugere-se estudos referentes à captação de recursos alternativos. Outro estudo recomendado diz respeito às fundações de apoio inseridas nas universidades federais. Por serem responsáveis pela captação de grande parte dos recursos próprios, e por estarem inseridas dentro das universidades é de fundamental importância estudá-las.

O financiamento das instituições federais de ensino superior é um tema que precisa ser continuamente estudado, com a finalidade de viabilizar novas fontes de recursos junto aos governos e também próprios, uma vez que essas instituições realizam uma atividade de interesse público e a demanda por recursos financeiros para a manutenção e para investimentos aumentou continuamente.

REFERÊNCIAS

ALOE, Armando. **Contabilidade pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado x Mercado. São Paulo: Cortez, UNIMEP, 2003.

ATKINSON, A. A. *et al.* **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Lei n. 5.540 (1968). Fixa normas de organização do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 nov. 1968.

_____. Secretaria da Administração Federal. **Administração federal**: o novo Estatuto. Brasília, DF, DRH, 1992.

CASTRO, N. C. Administração na universidade brasileira: há um modelo ideal? **Educação brasileira**. Brasília, v. 24, p. 101-116, 1º sem., 1999.

CASTRO, C. M. **A Prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CERVO; Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHANDLER, A. **Strategy and structure**: chapters in the history of the american industrial interprise. Cambridge: The Mil Press, 1962.

CHERMANN, Maurício. **Ensino público, ensino privado e financiamento das reformas**. Disponível em <http://www.engenheiro2001.org.br/programas/chermann.htm>. Acessado em: 19 maio 2004.

COLOMBO, Sônia Simões. **Gestão educacional**: uma nova visão. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica**: o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

EISENHARDT, K. M. **Building theory from case study research**. *Academy of management review*. v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FRANCO, Hilário. **Contabilidade básica**. São Paulo: Atlas, 1996.

FREITAS, Cláudia M. de; MELO, Pedro A.; SAURIN, Valter; FELIX, Grasiely A. C. Estudo das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras. In: **V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitária en América del Sur**, 9, 2005, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar Del Plata, 2005.

FREITAS, Iêda Maria Araújo Chaves. **Configurações estratégicas em universidades federais brasileiras**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós - Graduação em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO – FORPLAD. **Planejamento estratégico em instituições federais de ensino superior**. Brasília, dezembro de 1995.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 6. ed. Revista e atualizações. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de administração financeira**. 7. ed. São Paulo: HARBRA, 1997.

GOLDEMBERG, M. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HUMBERG, Mario Ernesto. **Planejar para quê?** *Planejamento & gestão*. São Paulo: v. 1, nº 1, 1989.

INEP/MEC – **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**. Disponível em: <www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista_ies.asp>. Acessado em: 16 dez. 2005.

_____. **Censo da educação superior 2004**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.Br>>. Acessado em: 17 dez. 2005.

_____. **Cadastro nacional de docentes 2005**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.Br>>. Acessado em: 19 dez. 2005.

KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **Custos e desempenho**: administre seus custos para ser mais competitivo. 2. ed. São Paulo: Futura, 2000.

KERLING, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. 5. ed. 1980.

LAKATOS; Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

LEI DE DIRETRIZES E BASES – LDB, Brasília: dezembro de 1996.

LEITE, Haroldo Cristovam Teixeira. **Avaliação do desempenho de universidades Federais, através de um modelo de custos**: aplicação na Universidade Federal de Rondônia – UNIR. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

LUCK, H. **Gestão educacional**: estratégia para a ação global e coletiva no ensino. In: Educação: caminhos e perspectivas. Curitiba: Champagnat, 1996.

LUNKES, João Rogério. **Manual de Orçamento**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Modelo alternativo de financiamento para as universidades federais**. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1999.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Financiamento do ensino superior**: um estudo sobre recursos diretamente arrecadados pelas ifes e o caso da UnB. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2003.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing: metodologia, Planejamento.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MELO, Pedro Antônio de. **A Cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras.** 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MEYER, Victor. **Financiamento do ensino superior no Brasil: reflexão sobre fontes alternativas de recursos.** Edição do Instituto Politécnico de Bragança, Portugal, 1988.

_____. **Considerações sobre planejamento estratégico na universidade.** In: Universidade: Organização, planejamento e gestão. Florianópolis, UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 13. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1999.

MEC - Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.educacaosuperior.ene.gov.br/educacao_superior.stm>. Acessado em: 11 maio 2004.

_____. **Censo da educação superior – 2003.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/supwrior/censosuperior/default.asp>>. Acessado em: 05 maio 2005.

_____. **Organização da educação superior.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu>>. Acessado em: 09 maio 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Orçamento de 2004.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.Br>>. Acessado em: 20 jan. 2006.

NUPES - Núcleo de Pesquisa Sobre Ensino Superior. **O Custo do ensino superior nas instituições federais.** São Paulo: 1990.

OLIVEIRA, D. Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A Reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de**

Goiás (UFG). 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OTANI, Nilo. **A educação corporativa como estratégia competitiva: a universidade da caixa econômica federal.** 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PEREIRA, Fernanda Cristina Barbosa. **Administração estratégica nas universidades Federais: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina.** 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

QUEIROZ, Jamerson. Veigas. **Instrumento de auxílio à tomada de decisão sobre o financiamento para instituições de ensino superior.** 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2003.

QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de financiamento e despesas por categorias econômicas no ensino superior: uma análise comparativa em três universidades federais da região sul. **Revista da ciência da administração**, Florianópolis, v. 7 n. 13, p. 49-66, jan./jul. 2005.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 9. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1978.

RIBEIRO, Nelson de F. **O Planejamento universitário e curricular: teoria, método e modelo.** Belém: Universidades Federais do Pará, 1990.

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

SANVICENTE, Antônio Zoratto. **Administração financeira.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SILVA, L. Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

SOLLAK, José. **O Financiamento dos centros federais de educação tecnológica: o caso do CEFET-PR no período 1989-2001.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

TRIVINOS, Augusto N. Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.ufes.br>>. Acessado em: 10 out. 2005.

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ufmg.br>>. Acessado em: 15 out. 2005.

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ufrj.br>>. Acessado em: 12 nov. 2005.

UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos. Disponível em: <<http://www2.ufscar.br>>. Acessado em: 18 out. 2005.

VASCONCELOS FILHO, Paulo de Machado; Antônio de Matos Vieira (orgs). **Planejamento estratégico**: formulação, implantação e controle. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.

YIN, R. K. **Case Study Research**: design and methods. Newbury Park, CA: Sage, 1988.

ZILIO, Annelise da Cruz Serafim. **Financiamento em instituições de ensino superior públicas municipais e comunitárias de Santa Catarina**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Campus Universitário – Trindade – Caixa Postal 476
Cep 88040-900 – Florianópolis – SC – Brasil
Fones: (048) 331-9365, 331-6649 – Fax (048) 331-9539

**INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSITÁRIA – INPEAU**

Florianópolis, agosto de 2005

Ao: Pró Reitor da XXXX

Sr. XXXXXXXXXXXXXXXX

De: Vice Diretor do INPEAU

Assunto: Pesquisa de Mestrado

Senhor Pró Reitor,

O Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária – INPEAU, é uma unidade de pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e tem por objetivo promover, gerar, disseminar e preservar o conhecimento científico e tecnológico na área de gestão universitária, propiciando o desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior.

Com esta finalidade, o INPEAU iniciou sob a orientação do Professor Pedro Antônio Melo, o desenvolvimento de uma dissertação de Mestrado pela aluna **Claudia Maria de Freitas**, referente ao Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior da Região Sudeste, o qual compreende um estudo documental das demonstrações financeiras elaboradas por essas Instituições, complementado pela aplicação de um questionário nas mesmas. A

pesquisa visa identificar o perfil do financiamento adotadas nessas instituições e contribuir para o aprimoramento do processo de gestão universitária face às novas realidades e desafios decorrentes do ambiente complexo em que atuam.

Com esse objetivo, vimos apresentar a referida aluna do Curso de pós-graduação em administração e seu orientador, que é membro do corpo docente, e solicitar o apoio e a colaboração dessa Instituição, permitindo a mesma o acesso aos dados necessários, bem como a indicação de um membro do setor financeiro, que possa responder o questionário de estudo.

Na certeza de poder contar com vossa consideração e imprescindível apoio, agradecemos antecipadamente.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo

Endereço para Contato:

Universidade Federal de Santa Catarina

Centro Sócio-Econômico - Campus Universitário - Trindade – Cx. P. 476

Florianópolis - Santa Catarina, Brasil - 88040-9000 -Telefones: 48 3316649, 48 3316646

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

PESQUISA: Financiamento das Instituições de Ensino Superior – IFES – Região Sudeste

Nome da universidade _____

Nome do respondente: _____

Cargo: _____

Técnicas de Planejamento e Orçamento

1 - A universidade possui algum instrumento de planejamento a médio ou longo prazo (Plano global, Plano estratégico ou outros) que direcionam o orçamento?

() Sim () Não

Favor descrevê-lo-----

2 - Existe algum sistema de coleta de dados que subsidie a elaboração do orçamento?

() Sim. () Não () Desnecessário

Qual(is)-----

3- Qual método prevalece na elaboração dos orçamentos?

Autoritário

Participativo

Consultivo

Outro-----

4 - O processo de elaboração do orçamento ocorre com a participação:

Somente da chefia

Da chefia e dos professores

Da chefia com os técnicos administrativos

Todos os segmentos participam do processo

Outros-----

5 - Qual finalidade tem o orçamento para universidade?

Planejar

Coordenar

Distribuir recursos

Medir desempenho

Controlar e influenciar comportamento

Não apresenta nenhuma finalidade

Outra-----

6 - Quais os tipos de orçamentos elaborados e utilizados pela universidade:

Orçamento de receitas e despesas

Orçamento por unidades internas

Orçamento por programas

Outros-----

7 – Existe alguma forma de controle orçamentário realizado pela universidade?

Sim Não desnecessário

Favor descrevê-lo:-----

8 – O controle orçamentário realizado interfere na distribuição dos recursos orçamentários para o período posterior?

Sim. Não

De que forma?-----

9 - Como são alocados os recursos entre as unidades internas:

Modelo financeiro

Gastos do período anterior

Proporcional as receitas produzidas

Justificativa da despesa

Outros critérios:-----

10 – Há descentralização na execução orçamentária da despesa?

Pró reitoria

Departamentos

Cursos de Pós-graduação

Outros (especificar)-----

11 - Como são alocados os recursos para o ensino, a pesquisa e a extensão?

12 - Como são escolhidos os projetos de expansão e melhoria:

Modelo econômico/financeiro

Pelo dirigente principal

Pelo conselho superior

Pela comunidade

Outros:-----

13 - Existe um acompanhamento após a aplicação dos recursos nos projetos de expansão e melhoria?

Sim

Não

De que forma?-----

14 - Quais são as principais fontes de recursos utilizadas para o ensino e pesquisa?

Receitas Governamentais

taxas

Doações

Projetos (contratos)

Convênios com órgãos federais

Convênios com órgãos estaduais

Convênios com órgãos municipais

outras fontes-----

15 - Quais são as principais fontes de recursos utilizadas para projetos sociais (extensão)

taxas

Doações

Convênios federais

Convênios estaduais

Convênios municipais

Isenções

Não realiza projetos sociais

Outras fontes-----

16 - A universidade julga necessário a utilização de mecanismos alternativos de captação de recursos, ou seja, obter recursos além dos obtidos com a União, subvenções e isenções?

() sim () não

Porque?-----

Contabilidade e Finanças

17 – A universidade possui mecanismos alternativos para a captação de recursos?

() Sim () Não () Desnecessário

Quais?-----

18 – Indicar o percentual da participação de cada fonte de recursos nos quatro últimos anos nas atividades da universidade (em percentual médio estimado):

Fontes	2000	2001	2002	2003	2004
Receitas Governamentais					
Doações					
Projetos (contratos)					
Convênios federais					
Convênios estaduais					
Convênios municipais					
Taxas					
Outras fontes					

19 – Quais são os programas de financiamento utilizados pela universidade?

 20 - Quais demonstrações financeiras a instituição elabora no Boletim de dados?

- () Balanço Patrimonial
 () Balanço Financeiro
 () Balanço Orçamentário
 () Demonstração das Variações Patrimoniais
 () Outro (s)-----

21 - A instituição elabora demonstrações projetadas?

- () Sim () Não

Se sim quais?

22 – Indicar o percentual da participação de cada despesas nos últimos cinco anos.

Despesas	2000	2001	2002	2003	2004
Pessoal e encargos sociais					
Manutenção da universidade					
Bolsas					
Custeio da universidade					
Obras (novas instalações)					
Capital da universidade					
Hospital					

Serviços oferecidos pela universidade

- () Graduação

ANEXO A - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

RECEITAS		
TÍTULOS	PREVISÃO	EXECUÇÃO
RECEITA CORRENTE		
Receita Tributária		
Receita Patrimonial		
Receita Serviços		
Outras Receitas Correntes		
RECEITAS DE CAPITAL		
Alienação de Bens		
Subtotal		
MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA		
Repasse		
Autorização		
DESCENTRALIZADO		
Subtotal		
Total		
Déficit		
DESPESAS		
CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO SUPL.		
DESPESAS CORRENTES		
Pessoal e Encargos Sociais		
Outras Despesas Correntes		
DESPESAS DE CAPITAL		
Investimentos		
CRÉDITOS ESPECIAIS		
DESPESAS DE CAPITAL		
Investimentos		
Subtotal		
Total		

Fonte: Adaptado da UFRJ, 2004

ANEXO B - BALANÇO FINANCEIRO

RECEITAS		DESPESAS	
TÍTULO	ACUMULADO	TÍTULO	ACUMULADO
RECEITA CORRENTE		DESPESAS CORRENTES	
Receita Tributária		Pessoal e Encargos Sociais	
Receita Patrimonial		Outras Desp. Correntes	
Receita de Serviços		DESPESAS DE CAPITAL	
Transferências Correntes		Investimentos	
Outras Transf. Correntes		Inversões Financeiras	
RECEITA DE CAPITAL		TRANSF. CONCEDIDAS	
Outras Receitas de Capital		Transf. Orçamentária	
TRANSF. RECEBIDAS		Repasso Concedido	
Transf. Orçamentárias		Sub-Repasso Concedido	
Repasso Recebido		Valores Diferidos	
Sub-Repasso Recebido		Transf. Extra-Orçamentária	
Valores Diferidos		DISPÊNCIOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS	
TRANSF. EXTRA-ORÇ.		Valores em Circulação	
Valores em Circulação		Recursos da União	
Rec. Especiais a Rec.		Valores Pendentes a CP	
Rec. Da União		Valores Diferidos	
Valores Pendentes a CP		Depósitos	
Valores Diferidos		Consignações	
Depósitos		OBRIGAÇÕES EM CIRCULAÇÃO	
Consignações		Fornecedores	
Depósitos de Diversas Origens		Precatórios de Orç. A Pagar	
OBRIGAÇÕES EM CIRCULAÇÃO		Pessoal e Encargos Sociais	
Fornecedores		AJUSTES DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES	
Pessoal e Encargos a Pagar		Baixa de Direitos	
Restos a Pagar		Créditos Div. A Receber	
Ajustes de Crédito		Ajustes de Obrigações	
DISPONIBILIDADE DO PERÍODO ANTERIOR		Ajustes Financeiros a Débito	
Conta Única do Tesouro Nacional		DISPONIBILIDADE PARA O PERÍODO SEGUINTE	
Aplicações Financeiras		Conta Única do Tesouro Nacional	
		Aplicações Financeiras	

Fonte: Adaptado da UFRJ, 2004

ANEXO C - BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO	PASSIVO
ATIVO FINANCEIRO	PASSIVO FINANCEIRO
Disponível	Depósitos
Disponível em Moeda Nacional	Consignações
Créditos em Circulação	Recursos do Tesouro Nacional
Créditos a Receber	Depósitos de Diversas Origens
ATIVO NÃO FINANCEIRO	Obrigações em Circulação
Realizável a Curto Prazo	Restos a pagar Processados
Créditos em Circulação	Fornecedores
Diversos Responsáveis	Precatórios
Adiantamentos Concedidos	Pessoal a Pagar
Bens e Valores em Circulação	Encargos Sociais a Receber
Estoques	A Liquidar
VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO
Valores Diferidos	PASSIVO NÃO FINANCEIRO
REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	Valores Pendentes a CP
Créditos realizáveis a LP	Valores Diferidos
Créditos a Receber	Exigível a LP
PERMANENTE	Obrigações Exigíveis a LP
Investimentos	Obrigações a Pagar
Participação Societária	PASSIVO REAL
IMOBILIZADO	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
Bens Móveis e Imóveis	PATRIMÔNIO/CAPITAL
Bens Intangíveis	LUCROS OU PATRIMÔNIOS ACUMULADOS
ATIVO REAL	RESULTADO DO PERÍODO
ATIVO COMPENSADO	Situação Patrimonial Ativa
	Situação Patrimonial Passiva
	PASSIVO COMPENSADO
	Compensações Passivas Diversas
	Valores, Títulos e Bens Sob Responsabilidade
	Direitos e Obrigações Contatadas

Fonte: Adaptado da UFRJ, 2004

ANEXO D - DEMONSTRAÇÕES DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

VARIAÇÕES ATIVAS	VARIAÇÕES PASSIVAS
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS
Receitas Correntes	Despesas Orçamentárias
Receita Tributária	Pessoal e Encargos Sociais
Receita Patrimonial	Outras Despesas Correntes
Receita de Serviços	Despesas de Capital
Outras Transferências	Investimentos
Outras Receitas Correntes	Inversões Financeiras
Recitas de Capital	INTERFERÊNCIAS PASSIVAS
Outras Receitas de Capital	Transferências Financeiras Concedidas
INTERFERÊNCIAS ATIVAS	Repasso Concedido
Transf. Financeiras Recebidas	Sub-Repasso Concedido
Repasso Recebido	Valores Diferidos
Sub-Repasso Recebido	EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS
Valores Diferidos	Interferências Passivas
Mutações Ativas	Transferências de Bens e Valores Concedidos
Incorporações de Ativos	Movimento de Fundos a Crédito
Aquisições de Bens	Desincorporações de Ativos
Incorporações de Créditos	Baixa de Bens Imóveis
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	Baixa de Bens Móveis
Interferências Ativas	Baixa de Direitos
Acréscimos Patrimoniais	Incorporação de Passivos
Incorporações de Ativos	Ajustes de Exercícios Anteriores
Incorporações de Bens Imóveis	Ajustes Não Financeiros
Incorporações de Bens Móveis	RESULTADO PATRIMONIAL
Incorporações de Direitos	Superávit
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	
Reavaliações de Bens	
Outros Ajustes Patrimoniais	
Desincorporação de Anteriores	
Ajustes de Exercícios Anteriores	
Ajustes Financeiros	
Ajustes não Financeiros	
RESULTADO PATRIMONIAL	
Déficit	

Fonte: Adaptado da UFRJ, 2004