

Otavio Vanderlei Berlanda

**A GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E
FINANCEIROS NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: PREVISÃO E
EXECUÇÃO DE METAS**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Administração Universitária da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Administração
Universitária.

Orientador: Prof. Alexandre Marino
Costa, Dr.

Área de Concentração: Gestão
Universitária

Linha de Pesquisa: Gestão
Acadêmica e Administrativa

Florianópolis
2015

B514g Berlanda, Otavio Vanderlei

A gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública: previsão e execução de metas / Otavio Vanderlei Berlanda; orientador, Alexandre Marino Costa. - Florianópolis, SC, 2015.

176 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Universitária.

Inclui referências

1. Universidade - UFSC. 2. Gestão universitária. 3. Gestores.
4. Administração pública. 5. Orçamento. 6. Ações orçamentárias.
I. Costa, Alexandre Marino. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. III. Título.

CDU 35

Otávio Vanderlei Berlanda

**A GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E
FINANCEIROS NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: PREVISÃO E
EXECUÇÃO DE METAS**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 10 de Agosto de 2015.

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração
Universitária

Banca Examinadora:

Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientador

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Rogério João Lunkes, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luiz Alberton, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho à minha mãe Enedina (in memoriam), meu pai Roldão e, em especial, à minha esposa Tatiana e meus filhos, e que o mesmo possa servir de inspiração a eles no futuro.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer a Deus por me amparar nos momentos difíceis, me dar força interior para superar as dificuldades, mostrar os caminhos nas horas incertas e me suprir em todas as minhas necessidades.

À minha família, pelos incentivos e a confiança depositada em mim, em especial aos meus pais e meus irmãos pelo exemplo de força e dedicação que eles representam em minha vida.

À minha esposa e meus filhos, os quais amo muito, pelo carinho, paciência e incentivo.

Ao meu orientador, Prof. Alexandre Marino Costa, por acreditar em mim e me mostrar o caminho da ciência.

Aos membros da banca Prof. Pedro Antônio de Melo, Prof. Luiz Alberton, e Prof. Rogério João Lunkes por suas contribuições. A participação de vocês foi fundamental para a realização deste trabalho.

Aos amigos Prof. Edgard Matiello Junior, João Batista Furtuoso e Claudio Moita Guedes que fizeram parte desses momentos, sempre me ajudando e incentivando.

Às minhas colegas de trabalho que participaram diretamente deste trabalho e me ajudaram em todos os momentos.

A todos os colegas e professores do programa de pós-graduação em Administração Universitária pelo convívio e aprendizado.

A todos os amigos da UFSC pelo carinho e apoio.

“Hoje, apesar de pensar saber bastante, não aprendi ainda algo que seja eficiente e possa substituir o simples muito obrigado.”

(Rui Barbosa)

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo *analisar a relação entre as metas previstas e executadas sob a perspectiva da Gestão Orçamentária e a percepção dos Coordenadores das ações da UFSC*. A pesquisa, caracterizada como um estudo de caso, para analisar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública: Previsão e Execução de Metas. O estudo foi realizado na área da gestão orçamentária, mais precisamente dentro de uma Instituição de Ensino Superior, que segundo as leis orçamentárias e modelos vigentes no Brasil, a mesma necessita realizar planos de gestão orçamentária e demonstrar como serão gastos os valores destinados a esta Instituição. Os resultados demonstram que na media geral o orçamento oriundo do tesouro teve participação de 81,16%, os de arrecadação própria 5,54% e os destaques 13,30% da dotação total autorizada no período e na execução foi de 82,85%, 2,73% e 14,42% respectivamente. A ação orçamentária que consome o maior volume de recursos é a ação funcionamento dos cursos de graduação, sendo que o montante variou entre 48 a 56% do total da dotação direta autorizada para a UFSC. Foi analisada a percepção dos coordenadores responsáveis pelas ações orçamentárias que avaliam a relação das metas físicas com as metas financeiras por meio de indicadores. Esses indicadores foram extraídos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2014 e tem relação direta com as suas dimensões categorizadas pelo ensino, pesquisa e pós-graduação, extensão e gestão. Foi adotado como procedimento de investigação um roteiro de perguntas, encaminhado para os coordenadores responsáveis pelas ações orçamentárias que tem relação com a graduação, assistência ao estudante, ensino básico, extensão universitária, pós-graduação, pesquisa e capacitação dos servidores. A análise dos resultados da pesquisa apontou para o desenvolvimento de ações como: treinamento, manuais, definição de atribuições, indicadores, metodologia e outras para aprimorar a melhoria da gestão orçamentária.

Palavras-chave: Universidade. Universidade Federal de Santa Catarina. Gestão Universitária. Gestores. Administração Pública. Orçamento. Ações orçamentárias.

ABSTRACT

This study has as main target to analyze the relation between forecasted and executed goals under UFSC Budgetary Management and managers perspective and perception. The research, characterized as a case study to analyze management of financial and budgetary resources in public university: Forecasting and execution of goals. The research was accomplished in budget management area, more precisely, inside an institution of higher education, which according to budgetary laws and patterns current in our country, requires financial management plans and demonstration of how the amount located in this institution will be spent. On overall average, the budget coming from treasury was 81,16%, own budgets were 5,54% and the highlights were 13,30% of total allocation authorized during the period and the execution was 82,85%, 2,73% and 14,42%, respectively. The budget action that takes more resources is post-graduation courses operation, whose amount varied between 48% and 56% of UFSC total direct allocation authorized to UFSC. It was also studied the perspective of managers answerable for budgetary actions that assess the relation between physical and financial goals through rates. These rates were extracted from Institutional Development Plan (PDI) 2010-2014 and have direct link with its dimensions, categorized into teaching, research, post-graduation, extension and management. As an investigation procedure, a script of questions was adopted and forwarded to the managers answerable for budget actions related to graduation, assistance to students, basic education, university extension, post-graduation, research and public workers capacity. The results review pointed the increment of actions such as: training, guides, assignment definitions, rates, methodology and other actions to improve financial and budgetary management.

Keywords: University. Federal University of Santa Catarina. University managment. Managers. Public administration. Budget. Budgetary actions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária das IFES	77
Figura 2 - Fluxograma do Desenvolvimento do Trabalho	94
Figura 3 - Organograma da UFSC	104
Figura 4 - Organograma da PROPLAN	107
Figura 5 - Evolução da execução orçamentária-Funcionamento dos cursos de graduação	127
Figura 6 - Evolução da execução Física-Funcionamento dos cursos de Graduação.....	127
Figura 7 - Meta Prevista/Executada-Funcionamento dos cursos de Graduação	127
Figura 8 - Vagas Oferecidas nos Vestibulares	128
Figura 9 - Investimento anual em bolsa permanência.	128
Figura 10 - Evolução da execução orçamentária: Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação.....	131
Figura 11 - Evolução da Execução Física: Assistência ao estudante do ensino de graduação	131
Figura 12 - Meta Prevista/Executada: Assistência ao estudante do ensino de graduação	132
Figura 13 - Evolução da execução orçamentária: Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica.....	134
Figura 14 - Evolução da Execução Física: Funcionamento das instituições federais de educação básica	134
Figura 15 - Meta Prevista/Executada: Funcionamento das instituições federais de educação básica	135
Figura 16 - Evolução da execução orçamentária: Serviços a comunidade por meio da extensão universitária	137
Figura 17 - Evolução da Execução Física: Serviços a Comunidade por Meio da Extensão Universitária.....	137
Figura 18 - Meta Prevista/Executada: Serviços a comunidade por meio da extensão universitária	138
Figura 19 - Evolução da execução orçamentária: Funcionamento de cursos de pós-graduação.....	140
Figura 20 - Evolução da Execução Física: Funcionamento de cursos de pós-graduação.....	140
Figura 21 - Meta Prevista/Executada: Funcionamento de cursos de pós-graduação.....	141
Figura 22 - Cursos de Pós-Graduação.....	141

Figura 23 - Bolsas de mestrado e doutorado.....	142
Figura 24 - Evolução da execução orçamentária: Pesquisa universitária e difusão dos resultados	144
Figura 25 - Evolução da Execução Física: Pesquisa universitária e difusão dos resultados	144
Figura 26 - Meta Prevista/Executada: Pesquisa universitária e difusão dos resultados	145
Figura 27 - Evolução da execução orçamentária: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.....	147
Figura 28 - Evolução da Execução Física: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação	147
Figura 29 - Meta Prevista/Executada: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação	148
Figura 30 - Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária da UFSC	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões e Objetivos do PDI da UFSC de 2014.....	58
Quadro 2 - Ações Orçamentárias	87
Quadro 3 - Dimensões do PDI e Ações Orçamentárias	93
Quadro 4 - Dimensões do PDI e Indicativos.....	95
Quadro 5 - Síntese da metodologia adotada.....	102
Quadro 6 - Síntese das proposições.....	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da dotação autorizada por fonte de recursos	109
Tabela 2 - Participação da dotação autorizada por fonte de recursos..	110
Tabela 3 - Evolução da dotação executada por fonte de recursos	111
Tabela 4 - Participação da dotação executada por fonte de recursos ..	112
Tabela 5 - Execução orçamentária geral	113
Tabela 6 - Execução orçamentária analítica	114
Tabela 7 - Participação dos destaques executados em relação a execução total	115
Tabela 8 - Receita própria arrecadada em relação à execução	116
Tabela 9 - Composição das receitas próprias arrecadadas	117
Tabela 10 - Despesas executadas por grupos e natureza	119
Tabela 11 - Participação por grupo de despesa em relação à execução total	123
Tabela 12 - Participação por grupo de despesa em relação a execução total sem os destaques	124
Tabela 13 - Evolução da Ação: Funcionamento dos cursos de graduação	126
Tabela 14 - Evolução da Ação: Assistência ao estudante do ensino de graduação	130
Tabela 15 - Evolução da Ação: Funcionamento das instituições federais de educação básica	133
Tabela 16 - Evolução da Ação: Serviços à comunidade por meio da extensão universitária	136
Tabela 17 - Evolução da Ação: Funcionamento de cursos de pós- graduação	139
Tabela 18 - Evolução da Ação: Pesquisa universitária e difusão de seus resultados	143
Tabela 19 - Evolução da Ação: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação	146

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDCAP	Conselho de Dirigentes das Escolas Básicas das Instituições Federais de Ensino Superior
CSE	Centro Socioeconômico
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
DFO	Departamento de Fiscalização e Obras
DGO	Departamento de Gestão Orçamentária
DEPAE	Departamento de Projetos de Arquitetura e Engenharia
DPGI	Departamento de Planejamento e Gestão da Informação
GRU	Guia de Recolhimento da União
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OCC	Outros Custeio e Capital
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PPA	Plano Plurianual
PPGAU	Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária
PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa
PROPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento

REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEAI	Secretaria de Aperfeiçoamento institucional
SECULT	Secretaria de Cultura
SEGESP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SEPLAN	Secretaria Especial de Planejamento
SESU	Secretaria de Ensino Superior
SETEC	Secretaria de Educação Tecnológica
SETIC	Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SINTER	Secretaria de Relações Internacionais
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPO	Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UBC	Unidade Básica de Custeio
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	25
1.1	TEMA PROBLEMA	27
1.2	OBJETIVOS	31
1.2.1	Objetivo Geral	31
1.2.2	Objetivos Específicos	31
1.3	JUSTIFICATIVA	31
1.4	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	32
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	35
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS.....	35
2.1.1	Os Desafios Contemporâneos das IES e IFES	39
2.1.2	Importância Social das Universidades	46
2.1.3	Administração Universitária	47
2.2	PLANEJAMENTO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO.....	51
2.2.1	Plano de Desenvolvimento Institucional	57
2.3	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR.....	61
2.3.1	Financiamento do Ensino Superior	63
2.3.2	REUNI: Expansão da Rede Pública de Ensino Superior e seus impactos no financiamento público das IFES	67
2.4	DINÂMICA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	71
2.4.1	Orçamento Público	71
2.4.1.1	Lei Orçamentária Anual	75
2.4.1.2	Orçamento Universitário	76
2.4.2	Execução dos Recursos Públicos	78
2.4.3	Ações Orçamentárias	79
2.4.3.1	Avaliação da Gestão Orçamentária das IFES	81
3	METODOLOGIA	85
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	85
3.2	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	87
3.3	TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	96
3.4	ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS	100
3.5	LIMITAÇÃO DA PESQUISA	101
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	103
4.1	ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	103
4.1.1	Breve Histórico da UFSC	103
4.1.2	Gestão Orçamentária da UFSC	106

4.2	RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS OBTIDOS NO PERÍODO 2008 A 2012	108
4.2.1	Composição do Orçamento	108
4.2.2	Execução Orçamentária	110
4.2.3	Receitas Próprias e Despesas Programadas e Executadas	116
4.3	METAS FÍSICAS E ORÇAMENTÁRIAS DAS AÇÕES	125
4.3.1	Ações Voltadas ao Ensino.....	125
4.3.1.1	Funcionamento dos Cursos de Graduação	125
4.3.1.2	Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação.....	129
4.3.1.3	Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica.....	132
4.3.2	Ações Voltadas à Extensão.....	135
4.3.2.1	Serviços à Comunidade Por Meio da Extensão Universitária	135
4.3.3	Ações Voltadas à Pesquisa e Pós-Graduação	138
4.3.3.1	Funcionamento dos Cursos de Pós-Graduação.....	138
4.3.3.2	Pesquisa Universitária e difusão de seus resultados	142
4.3.4	Ações Voltadas à Gestão.....	145
4.3.4.1	Capacitação dos Servidores Públicos Federais em processo de qualificação e requalificação.....	146
4.4	PERCEPÇÃO DOS COORDENADORES DAS AÇÕES	149
4.4.1	Formação Específica para Execução das Funções	149
4.4.2	Acesso à Informação.....	150
4.4.3	Acompanhamento e Avaliação	152
4.5	PROPOSIÇÃO PARA APRIMORAMENTO.....	155
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	159
5.1	CONCLUSÕES.....	159
5.2	RECOMENDAÇÕES DE ESTUDOS FUTUROS	162
	REFERÊNCIAS	163
	APÊNDICE A – Roteiro de Perguntas	175

1 INTRODUÇÃO

A educação superior no Brasil está regulamentada na constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Título VIII, Capítulo III, Seção I, assegurando no artigo 207 que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

O controle da execução orçamentária esta regulamentado no artigo 75 da Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964 e compreenderá: a) a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; b) a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos e; c) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

No Artigo 85 da mesma Lei está disciplinado “que os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, [...] a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros”.

Na conjuntura econômica atual que passa o Brasil e por consequência as Instituições Públicas, faz-se mais que necessário o desenvolvimento de um estudo capaz de alavancar uma eficiente gestão orçamentária, balizada nos valores essenciais para uma Administração pública de qualidade, tendo como metas principais a melhoria dos serviços prestados à comunidade de maneira geral, a maximização dos recursos públicos aplicados e a satisfação de seus usuários.

O período 2008 a 2012 foi marcado nas instituições de ensino superior pela implantação do projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que tinha como objetivo a ampliação das vagas nas universidades e, em contrapartida, o Governo Federal disponibilizaria recursos financeiros para o crescimento da oferta.

De certa forma, as dificuldades encontradas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) inviabilizam a inclusão de novos projetos a serem executados, visando o desenvolvimento institucional e a manutenção da universidade.

Estas dificuldades pelas quais passam as IFES atualmente estão relacionadas com as reformas neoliberais da década 1990, a partir das quais ocorreram mudanças significativas na forma de financiamento das IFES, a partir das críticas de:

Alguns defensores do ideário do discurso neoliberal [os quais] acreditam que as universidades públicas estão divorciadas do mercado e ignoram o processo de globalização. Segundo ainda estes, as universidades devem buscar meios de se tornarem competitivas, produtivas e procurar formas estáveis de se auto sustentarem e se tornarem autônomas; devem ser capazes de proverem o caráter de suas produções: acadêmica, científica e social, com seus próprios recursos; devem estar voltadas para o mercado e para a promoção do desenvolvimento de inovações tecnológicas, direcionadas para o aprimoramento da competitividade do sistema produtivo nacional (PIRES, 1996, p. 6).

Dessa forma, percebe-se que apesar de as IES públicas serem mantidas com recursos públicos, elas necessitam criar mecanismos eficazes que as conduzam a um modelo de gestão eficiente que possibilite a sua manutenção e sustentação sem a utilização destes recursos. Ou então, as IFES devem diminuir o valor usado para a sua manutenção ou os recursos do Estado devem ser ampliados, conforme as necessidades de expansão das IFES e a previsão orçamentária constitucional.

Portanto, quando se observa este contexto, destaca-se que novas demandas exigem o desenvolvimento de ações alternativas para a elaboração e avaliação dos preceitos orçamentários das IFES, no sentido de que estas possam maximizar o aproveitamento dos recursos orçamentários captados dos cidadãos e das empresas, para cumprir sua missão social de “[...] formar quadros profissionais de nível superior; realizar pesquisa e extensão; bem como dominar e cultivar o saber humano” (SCHLICKMANN, 2013, p. 47).

Ainda, na mesma linha, considerando que a Universidade é uma instituição social que “[...] tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa” (CHAUÍ, 1997); ou ainda, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), deve-se “fomentar a criação cultural, o desenvolvimento científico e o pensamento”, nada mais justo que o seu desenvolvimento gerencial e econômico seja revertido para o benefício da sociedade.

Mas, quem e como são determinados os investimentos para a produção do conhecimento, a diferença na distribuição de verbas em maior ou menor grau para diferentes projetos e linhas de pesquisa e

ensino é diretamente ligada a qual projeto pretende-se executar na universidade. Essa decisão pode ser feita democraticamente – pela comunidade universitária.

1.1 TEMA PROBLEMA

Na busca de um mecanismo capaz de fazer com que o sistema de planejamento e diretrizes das IFES não representasse um simples aglomerado de ideias, mas sim, que fosse plausível de ser executado, o sistema moderno de planejamento passa a integrar o sistema de gestão, sendo que em uma única unidade de trabalho convivem os sistemas de planejamento e finanças. Diante dessas condições, na UFSC, criou-se a Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAN) visando desenvolver mecanismo de gerenciamento financeiro capaz de fazer com que a Instituição pudesse colocar em prática o que fora planejado.

Atualmente, a referida Secretaria é denominada de Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), apresentando as seguintes atribuições: Coordenar o Planejamento Institucional, Ocupação Física e Projetos de Arquitetura e Engenharia, a Gestão Orçamentária, Financeira, Contábil, a Avaliação Institucional, bem como a elaboração da Prestação de Contas Anual; Propor valores e diretrizes institucionais para a excelência da gestão; Capacitar e aplicar os recursos, sistematizando e disseminando as informações para a melhoria contínua da UFSC; Incorporar os fundamentos da excelência às ações da Instituição, de maneira continuada e em consonância com seu perfil e estratégias (UFSC, 2014a).

O objetivo de criação da SEPLAN foi torná-la um órgão capaz de planejar e executar projetos e metas da UFSC de modo que ela pudesse melhor prestar seus serviços à comunidade, tanto a acadêmica quanto a externa (UFSC, 2010a). Quando o assunto é planejamento, vale lembrar o papel de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) cuja elaboração, por força da Lei Federal nº 10.861, de 2004 (BRASIL, 2004), passou a ser uma obrigação das IES. Segundo consta em Brasil (2006), o PDI é resultado de uma ação do Governo Federal que pretende estimular as IES a buscarem qualidade à educação por meio da definição de objetivos, seja para o contexto acadêmico ou administrativo. Há uma extensa legislação que regulamenta o planejamento e o orçamento da Universidade, mas poucos meios se mensuram a eficiência e eficácia.

As IFES são fundamentais na estrutura de ensino superior brasileira, movimentando, para sua manutenção e expansão, recursos da

ordem de centenas de milhões de reais anuais. Incluindo gastos com pessoal, as cifras atingem bilhões de reais, sem contar o valor do patrimônio ainda não calculado sob responsabilidade direta destas instituições, como aponta Marinho e Façanha (1999).

A avaliação de uma universidade pública – para averiguar se esta cumpre seus objetivos de forma adequada com os recursos dos quais dispõe – é uma tarefa de grande complexidade, pela necessidade de “integração da avaliação de desempenho com o processo orçamentário governamental [...], dado que o governo enfrenta drásticas restrições orçamentárias” (MARINHO; FAÇANHA, 1999, p. 3).

Os paradigmas clássicos de uma boa orçamentação são – segundo Marinho e Façanha (1999) – a *efetividade e eficiência organizacional*, bem como a *visibilidade social e controle governamental/social* tanto por parte da própria universidade quanto do Governo Federal. Os autores também explicam que o modelo para distribuição de verbas entre as IFES deve observar dois pontos fundamentais: a) as características dos custos destas instituições no plano intra-institucional; e b) as relações destes custos com os custos gerais – plano interinstitucional – do sistema geral – a totalidade das IFES – administrado pelo MEC.

A partir desta relação é que são elaborados – anualmente – os orçamentos das IFES, a partir de ações orçamentárias, que são fruto da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – norteado por objetivos e metas. Essa relação faz com que seja possível contrapor os objetivos das universidades com seus gastos.

As ações são importantes por auxiliar na elaboração de uma estrutura de custos das IFES no seu plano intrainstitucional, condizente com uma descrição sucinta da estrutura organizacional da mesma. Um problema básico na distribuição de recursos entre as IFES refere-se à necessidade imperiosa de compatibilização do modelo geral de distribuição de recursos elaborado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), e adotado pelo MEC, com os modelos internos de alocação de recursos adotados pelas instituições (MARINHO; FAÇANHA, 1999).

Entretanto, Marinho e Façanha (1999) apontam para dois problemas básicos na estrutura de distribuição de recursos das IFES.

O *primeiro* é de que não existe, nas IFES, nenhum padrão interno de distribuição dos recursos nelas alocados pelo MEC que seja universalmente adotado. O modelo Andifes não faz nenhuma recomendação expressa de padronização. Neste cenário, as hipóteses da existência de dispersão de esforços, da ausência de trocas de

informações e da inexistência dos benefícios óbvios do aprendizado conjunto não podem ser descartadas.

A própria autoridade central não se beneficia dos aprendizados individuais das IFES, e tem de realizar auditorias dispendiosas devido à ausência de interlocutores definidos e especializados nas IFES.

O *segundo* problema apontado por Marinho e Façanha (1999) é o da não compatibilização, ou não similaridade entre os procedimentos distributivos do MEC e aqueles internos às IFES, havendo um efeito colateral expressivo e que deve ser ressaltado. Mesmo se todas as IFES fossem absolutamente iguais e se suas previsões orçamentárias fossem formadas do mesmo modo, ainda assim teríamos um grave problema a enfrentar: o risco agregado de ‘não-fechamento’ do orçamento do MEC, nas bases iniciais previstas, é maior do que o risco individual das IFES, mesmo nas hipóteses bastante simplificadoras de que as previsões tenham uma distribuição normal.

Como as IFES são bastante diferentes entre si, e a hipótese de normalidade das previsões é por demais simplista, temos que ressaltar alguns problemas adicionais: uma IFES qualquer, ainda que conhecedora do modelo Andifes, e que saiba com ele fazer simulações adequadas, não conhece os valores gerados pelas outras IFES para as variáveis presentes no modelo. Consequentemente, não conseguem prever, a cada ano, sua participação no orçamento geral do ano vindouro (MARINHO; FAÇANHA, 1999).

As discrepâncias entre os orçamentos previstos e os efetivamente liberados para as IFES não estão sob o controle destas. Se não há promoção da eficiência individual, é inevitável que as IFES atuem de forma a magnificar as grandezas de seus orçamentos propostos a fim de maximizarem seus orçamentos executados.

Na prática, ocorre o previsível em contextos com tais características, pois sabe-se que insuficiências orçamentárias locais e globais são corriqueiras no setor público brasileiro (MARINHO; FAÇANHA, 1999).

Incertezas quanto ao Orçamento Geral da União não são privilégios das IFES. No caso específico destas instituições, impõe-se a adoção de um critério claro, racional e auditável de alocação geral de verbas, e a compatibilização deste critério com os critérios distributivos internos às IFES também é necessária. Com a adoção dessas recomendações, o processo orçamentário estará consequentemente menos exposto a probabilidades inaceitáveis de que o valor inicial geral proposto seja muito diferente das somas dos valores individuais

previstos, executáveis, ou executados. Talvez até mesmo as revisões orçamentárias anuais drásticas deixem de ser uma certeza com a adoção deste critério (MARINHO; FAÇANHA, 1999).

A elaboração e a efetiva implementação de um programa de magnitude do proposto por Marinho e Façanha (1999) é uma tarefa complexa, a qual só poderia ser desenvolvida a longo prazo, com apoios institucionais adequados.

Marinho e Façanha (1999) apontam para a tendência de que as universidades – e organizações profissionais envolvidas – talvez levem ao extremo as dificuldades metodológicas e práticas associadas à caracterização precisa de suas funções. Afinal, seu *produto final* é de difícil quantificação, e a ‘maximização de lucros’, predominante nas empresas privadas, não é o princípio fundamental de conduta das IFES. As universidades seguem uma lógica própria, pois não existem preços de mercado para os produtos gerados por elas, de forma que a definição de como deve se dar o gerenciamento *eficiente* de suas funções é um problema complexo, que desafia definições triviais ou de conveniência imediata, requerendo estudos especializados para a avaliação destas entidades.

Levando em conta estas dificuldades e a necessidade de estudos especializados que possam apontar os melhores caminhos para a gestão orçamentária das IFES, o que este estudo almeja é uma melhor compreensão da forma como estes processos ocorrem na UFSC, buscando formas de avaliar a sua eficiência, com a finalidade de contribuir para o aprimoramento tanto do processo de elaboração das propostas orçamentárias quanto da sua execução na UFSC. Neste sentido, observa-se a importância do acompanhamento anual do orçamento e executado.

Para tanto, na presente pesquisa serão tratados os resultados obtidos no período de 2008 a 2012 a fim de estabelecer uma comparação entre as metas e o orçamento.

Diante da problematização do tema apresentado, pode-se destacar a seguinte pergunta norteadora para esta pesquisa:

Como ocorre a relação entre metas previstas e executadas sob perspectiva da gestão orçamentária e a percepção dos coordenadores das ações da UFSC?

1.2 OBJETIVOS

Nesta seção, apresenta-se o objetivo geral e os objetivos específicos que servem para responder a pergunta de pesquisa. O objetivo geral é subdividido em cinco objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a relação entre as metas previstas e executadas sob a perspectiva da Gestão Orçamentária e a percepção dos coordenadores das ações da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar a organização administrativa da Gestão Orçamentária na UFSC;
- b) Apresentar os dados orçamentários e financeiros da UFSC no período de 2008 a 2012;
- c) Relacionar os resultados das metas físicas e orçamentárias previstas com as executadas;
- d) Identificar a percepção dos coordenadores sobre o cumprimento das metas físicas e orçamentárias da UFSC;
- e) Propor alternativas de ações capazes de aprimorar o alinhamento entre o previsto e o executado.

1.3 JUSTIFICATIVA

A importância deste estudo parte do princípio de que a execução do orçamento público está associada à captação de recursos financeiros das empresas e dos cidadãos para atender às necessidades do Estado.

No caso pertinente a este estudo, a UFSC, sabendo-se que em geral a demanda por recursos é maior do que a disponibilidade orçamentária e financeira, evidencia-se a necessidade de maximizar o aproveitamento dos recursos orçamentários disponíveis. Para tanto, tornam-se necessários estudos que orientem a Instituição na realização de um planejamento coerente, com acompanhamento constante aliado à avaliação sistemática balizada pelos critérios da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos.

Particularmente, este pesquisador desempenha suas funções na UFSC desde 1987, tendo atuado como diretor do Departamento de

Contabilidade e Finanças (DCF), no período de 1996 a 2004 e, de lá até então, na direção do Departamento de Gestão Orçamentária (DGO), onde pode constatar anualmente os desafios orçamentários enfrentados pela UFSC para manter as atividades de ensino, pesquisa e extensão somente com os recursos repassados pelo Governo Federal.

Ainda, neste contexto, percebe-se a dificuldade na elaboração da proposta orçamentária de cada exercício, bem como, a definição das metas físicas a serem atingidas.

Ante ao exposto, é essencial que se faça um estudo sobre a gestão orçamentária e financeira e que se compare as metas físicas previstas e aquelas que foram efetivamente executadas neste determinado período. A partir daí, será possível apontar elementos norteadores que contribuam para a melhoria da gestão orçamentária da UFSC.

Este trabalho está alinhado aos estudos propostos pelas linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU). O Programa tem como objetivo a formação de profissionais para a gestão das IES em razão dos crescentes desafios administrativos a serem enfrentados por seus dirigentes, tanto nas instituições públicas, quanto nas privadas.

1.4 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Este trabalho de dissertação está organizado em cinco capítulos, com o objetivo de evidenciar aos leitores como a pesquisa foi desenvolvida.

No primeiro capítulo, apresenta-se a introdução da pesquisa, o tema problema, a justificativa, os objetivos gerais e específicos e por fim a organização do estudo.

Referente ao segundo capítulo é evidenciada a fundamentação teórica, faz-se uma “Breve contextualização histórica do estudo: o processo de desenvolvimento das universidades brasileiras” – onde discorro brevemente sobre o processo histórico de desenvolvimento das universidades brasileiras – e suas consequências para a conjuntura atual das mesmas – para depois tratar dos desafios contemporâneos da educação que se impõem às IES de forma geral, concluindo com algumas reflexões a respeito da importância social das universidades.

Ainda no segundo capítulo – Administração universitária – trato do conceito geral de administração, das diferenças da administração privada e da pública e, finalmente, das especificidades da Administração Universitária.

Por fim, no segundo capítulo – Administração Financeira em Instituições Públicas de Ensino Superior – apresento os principais conceitos deste trabalho, aqueles mais importantes para a compreensão do problema e para a elaboração da proposta desta pesquisa: o conceito de administração financeira, o funcionamento do financiamento das IFES no Brasil, a dinâmica dos processos orçamentários, a importância do planejamento estratégico para os mesmos e a forma como se dá o planejamento orçamentário das IFES, em especial da UFSC.

O terceiro capítulo – Metodologia – apresenta a caracterização do estudo, a delimitação da pesquisa e os métodos utilizados para coleta, análise e tratamento dos dados utilizados e ainda a limitação da pesquisa.

O quarto capítulo – Análise dos Dados – apresentará o trabalho empírico realizado por este estudo e a caracterização da unidade do objeto de pesquisa. Também são elucidados os resultados desta pesquisa, procurando responder ao tema problema do presente estudo.

Finalmente, o quinto capítulo será composto pelas considerações finais deste trabalho, formuladas a partir do cruzamento dos dados empíricos com as contribuições do referencial teórico, tendo em vista responder as perguntas de pesquisa e atingir os objetivos propostos pelo trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, que trará a fundamentação teórica, abordam-se conceitos teóricos empíricos que dão suporte ao alcance dos objetivos propostos para o presente trabalho. Neste caso, os temas mais profundamente estudados, aqui, a partir de legislações e autores relacionados, referem-se a: administração financeira em instituições públicas de ensinos superiores, histórico do contexto do estudo que diz respeito ao processo de desenvolvimento das universidades, desafios das IFES, importância social das universidades, administração universitária e o Reuni. Também, são tratados os pressupostos sobre financiamento do ensino superior, gestão orçamentária, a dinâmica do processo orçamentário, planejamento, plano de desenvolvimento institucional, execução dos recursos públicos e universitários e por fim as ações orçamentárias e avaliação da gestão orçamentária das IFES.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Para iniciar a contextualização sobre o que vem a ser o desenvolvimento histórico das universidades brasileiras, antes destas terem alcançado o modelo atual de gestão e desenvolvimento, faz-se necessário conceituar o que vem a ser universidade, que pode ser compreendida da seguinte forma:

Do latim *universitas*, a universidade é uma instituição de ensino superior formada por diversas faculdades e que confere vários graus acadêmicos. Estas instituições podem incluir, para além das faculdades, diversos departamentos, ordens, centros de investigação e outras entidades (UNIVERSIDADE, 2013).

Como se percebe, a universidade é uma ferramenta social de criação de conceitos e desenvolvimentos de métodos de ensino eficazes para o desenvolvimento da sociedade onde a mesma encontra-se inserida. Assim, a sua presença se faz necessária para que o país onde a mesma tenha seus alicerces fundados possa se desenvolver e competir em igualdade de condições com as demais nações.

No caso brasileiro, o desenvolvimento das universidades foi tardio, as primeiras instituições de ensino a surgirem no Brasil – nos

séculos XVI, XVII e XVIII – foram estabelecidas pelos jesuítas, com a dupla função de formar tanto quadros para o clero como a de fornecer alguma educação básica às classes dominantes da colônia, que completavam posteriormente seus estudos em Coimbra ou outras universidades europeias (SOUZA, 1996). Somente no século XX é que se tem notícia da criação de uma universidade propriamente dita brasileira, a Universidade de Manaus, sendo precursora da Faculdade Paulista de 1911 e, assim, sucessivamente (SOUZA, 1996).

Nas palavras de Mendonça (2000), ao longo dos anos 50 e 60, o Ensino Superior no País sofreu forte e profunda influência política, tornando-se componente das agendas estratégicas de desenvolvimento do Estado Nacional Brasileiro. Este processo de modernização do ensino superior brasileiro:

[...] começou com a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica e culminou com a criação da Universidade de Brasília, nascida de um planejamento de institutos, escolas e centros e não da justaposição de Faculdade isoladas. Criada pelo Governo Federal, ela foi organizada como fundação (SOUZA, 1996, p. 55).

Desta forma, nasceram as universidades brasileiras que atuam hoje, tanto no sistema privado quanto no modelo público, sendo elas as responsáveis pela criação de culturas e pensadores capazes de desenvolver novos métodos e pensamentos que serão de grande valia para o desenvolvimento da sociedade brasileira, produzindo indivíduos capazes de revolucionar positivamente a sociedade.

Não se discute, portanto, a sua importância, porém, concomitantemente, observa-se que no mundo contemporâneo, a universidade brasileira está passando por uma situação muito peculiar no tocante à sua função perante a sociedade. Assim, a sociedade, de uma maneira geral, vem se apresentando de maneira reformadora, buscando seus direitos e, com isso, fazendo com que seus membros alcancem melhores condições de vida. Com essas mudanças, a relação entre a universidade e a sociedade começa a mudar e, como se pode perceber, a universidade deixa de ser um mero instrumento para a obtenção do diploma de graduação, evoluindo para uma verdadeira função, embora tardiamente, que é a de formadora de opiniões.

Neste sentido, segundo Ramos Júnior (2009), a instituição universitária:

[...] tem a missão não apenas de possibilitar aos alunos a obtenção de um diploma, um emprego e remuneração satisfatória, mas principalmente deve ser capaz de produzir novos conhecimentos e aplicá-los à realidade social, considerando a necessidade de ser acessível a toda a sociedade, em todos os níveis sociais para que haja inclusão social, exercendo tanto uma função social quanto política. Além disso, a universidade deve ser capaz de retribuir o investimento que recebe da comunidade, desenvolvendo estudos, pesquisas e projetos de extensão compatíveis com as reais necessidades da população em benefício comum, ou seja, ela deve contribuir para solucionar os atuais problemas da sociedade.

Assim, compreende-se que a universidade não pode mais se calar ante aos anseios da sociedade, que exigem que ela desenvolva mecanismos capazes de elucidar e auxiliar a sociedade na busca de seus objetivos, tornando-se uma ferramenta, uma ponte, ou seja, um trampolim para que este conhecimento possa ser repassado por meio da criação de projetos e benefícios à sociedade e, assim, promovendo o seu desenvolvimento.

Desta maneira, a universidade não deve apenas reproduzir conhecimento, mas também produzi-los, a fim de alcançar aquilo que Augustin (2013) entende como a reviravolta no modelo de atuação das universidades, esperado pela sociedade contemporânea:

A visão de Universidade secular, estruturada a partir do princípio de que cabe a ela proteger todo o conhecimento e ciências, dos fatos e princípios, de pesquisa e descobertas, de experimentos e especulações, tem sido confrontada com outro que entende a Universidade como instituição criada para atender às demandas de uma sociedade que hoje deseja consumir produtos que agregam informações de conteúdo tecnológico e é impulsionada cada vez mais pelas necessidades da economia de mercado. Mesmo diante de tais pressões, a Universidade tem procurado exercer sua vocação histórica e manter, sobretudo, a liberdade de pensamento e geração de novos conhecimentos, que lhe são característicos. Assim,

ela responde, hoje, por cerca de 80% da pesquisa básica realizada no mundo e pela efetiva melhoria da qualidade de vida dos povos e dos países (AUGUSTIN, 2013).

Assim sendo, a visão histórica da universidade como mantenedora do conhecimento não está em discussão, mas sim a sua função de não admitir a transferência de forma literal deste conhecimento. Este fato faria com que a sociedade atual não conseguisse se desenvolver de forma adequada e igualitária perante as necessidades e evoluções mercadológicas. Porém, a forma de conseguir essa evolução tão desejada junto à sociedade é por meio da dissociação de que o conhecimento é algo inerente da instituição de ensino, fazendo com que ela abra suas portas para realmente formar acadêmicos voltados ao desenvolvimento de mecanismos capazes de desenvolverem a sociedade e criarem condições de gerir um futuro próspero e viável, deixando assim de serem meras distribuidoras de diplomas (AUGUSTIN, 2013).

A década de 1990 foi marcada pelo início das reformas neoliberais no Brasil, o que atingiu, também, as universidades brasileiras. Entre 1995 e 1996, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação (MEC) esteve sob o comando do economista Paulo Renato de Souza, que, segundo Meneghel (2002), impôs diversas modificações às IFES, com o intuito de orientá-las para o mercado, dentro do contexto de desregulamentação e flexibilização característico das reformas neoliberais que ocorreram por toda a América do Sul durante aquela década.

Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), em seu Art. 55, tenha estabelecido, em relação às necessidades da universidade, que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, esta legislação não definiu concretamente a forma de estabelecer o montante de recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento destas instituições, tendo havido uma redução substancial, entre 1995 e 2003, dos recursos federais transferidos às IFES (AMARAL, 2008); de forma que as verbas recebidas por essas instituições, oriundas da União, por intermédio do MEC, mostraram-se insuficientes para a sua manutenção e desenvolvimento.

Esta insuficiência de recursos levou estas instituições a buscarem opções alternativas de captação de recursos, com a finalidade de

complementar os seus orçamentos. Essas opções têm incluído, dentre outras alternativas, a prestação e oferta de serviços, tais como:

- a) Assessorias;
- b) Consultorias;
- c) Operacionalização de concursos públicos para outros órgãos;
- d) Oferta de cursos de especialização *lato sensu*, assim como;
- e) Atividades de extensão, de pesquisa e projetos ligados a órgãos do Governo Federal.

As consequências da forma tardia como se deu o processo de desenvolvimento histórico da universidade brasileira – desde os primórdios da instrumentalização do ensino no território nacional – com suas lutas ideológicas e intervenções político-educacionais – tanto na criação das universidades e institucionalização do ensino superior, bem como no direito de acesso às mesmas, ainda perduram na sociedade brasileira.

2.1.1 Os Desafios Contemporâneos das IES e IFES

Antes de se começar a tratar nos desafios das IFES, é preciso, *a priori*, tratar dos obstáculos que a educação, de forma geral, terá que enfrentar no futuro, para que possa conquistar e fidelizar seus mais novos estudantes e se manter atraente dentro de um mundo capitalista totalmente competitivo. Neste sentido, Bauman (2010, p. 40) relata que:

A história da educação conheceu muitos momentos críticos nos quais ficava evidente que premissas e estratégias já testadas e aparentemente confiáveis não davam mais conta da realidade e exigiam revisões e reformas. Contudo, a crise atual parece ser diferente daquelas do passado. Os desafios do presente desferem duros golpes contra a própria essência da ideia de educação, tal como ela se formou nos primórdios da longa história da civilização: eles questionam as invariantes dessa ideia, as características constitutivas da educação que resistiram a todos os desafios passados e emergiram intactas de todas as crises anteriores; os pressupostos que antes nunca haviam sido colocados em questão e menos ainda encarados como se já tivessem cumprido sua missão e necessitassem de substituição.

Como se pode perceber, a educação vem se mantendo intacta por décadas, sem evoluir na sua concepção de *modus operandis*, ou seja, evolui com o aprendizado, mas não com as técnicas de melhoramento da maneira de expressar seus ensinamentos (Bauman, 2010).

Agindo assim, as IES fazem com que seus estudantes tenham, muitas vezes, dificuldades de se fixarem no mercado de trabalho, pois limitam-se a aprender a teoria, que são válidas e necessárias para conseguir uma prática destacável. O problema surge quando esse profissional, teoricamente instruído, tenta se colocar no mercado de trabalho, pois lhe falta a prática e a experiência para se manter ativo dentro dele (Bauman, 2010). Desta forma, ainda segundo as palavras de Bauman (2010, p. 42), tem-se que:

O consumismo de hoje não consiste em acumular objetos, mas em seu gozo descartável. Sendo assim, por que o pacote de conhecimentos adquiridos na universidade deveria escapar dessa regra universal? No turbilhão de mudanças, é muito mais atraente o conhecimento criado para usar e jogar fora, o conhecimento pronto para utilização e eliminação instantâneas, o tipo de conhecimento prometido pelos programas de computador que entram e saem das prateleiras das lojas num ritmo cada vez mais acelerado.

Bauman (2010) demonstra, assim, uma versão interessante do que se pode imaginar de um modelo moderno de educação. Posto que, apesar de entender que as IES vêm evoluindo e conseguindo se manterem ao longo dos anos, estas precisam ser, cada vez mais, modernas e eficientes. Então, por conseguinte, estas instituições conseguirão chegar a um patamar mais elevado para conseguir construir conceitos e conhecimentos para serem usados em determinados momentos da vida profissional da sociedade e, logo após, quando se tornarem obsoletos, são dispensados e reconstruídos de forma que possam ser reutilizados para o momento que for necessário.

Na contramão do que ensina Bauman (2010), surge a afirmação de Pacheco e Mendonça (2006), que descrevem:

Essas práticas administrativas acabaram se instalando também no sistema escolar. As modernas escolas privadas instauraram relações capitalistas entre os proprietários e os professores,

que vendem seu trabalho por meio do pagamento de horas-aula e de docilidade às orientações gerenciais dos administradores escolares. Em todas as escolas, incluindo as das redes públicas, organizaram-se os currículos numa “linha de montagem”, com os alunos passando de disciplina para disciplina, de mestre para mestre, até desembocarem nas secretarias, onde obtêm notas e certificados (PACHECO; MENDONÇA, 2006, p. 75).

Como se pode ver, as escalas de ensinamento estão voltadas a um modelo administrativo muito antigo e arcaico. Nesse modelo se faz a evolução simplesmente por processos seletivos de passagem de fases voltadas unicamente para o sistema de matérias, por meio do qual o aluno vai conseguindo vencê-las. Então, o aluno conseguirá atingir o seu objetivo, que é o de concluir o seu curso. Surge daí, segundo Pacheco e Mendonça (2006), a seguinte reflexão: o simples fato de alguém terminar o curso pode tornar esse indivíduo um profissional competente e capacitado para enfrentar desafios que o mercado vai lhe apresentar quando este tentar colocar seus ensinamentos em prática?

Nesta visão, acredita-se que a universidade poderá ser um mecanismo de grande valia para o ensinamento e o amadurecimento do aluno. Se ela tornar possível o desenvolvimento do seu alunado juntamente com a evolução do mundo moderno, de modo que seus ensinamentos venham a ser mesclados entre o que é ensinamento e o que é mercado de trabalho, poderá assim formar acadêmicos cada vez mais prontos e aptos a desvendar as adversidades que o mercado capitalista apresenta.

Como observou Ralph Waldo Emerson, quando se patina sobre gelo fino, a salvação está na rapidez. Quem quiser se salvar deve se locomover com a velocidade necessária para não correr o risco de forçar demais a resistência de um ponto qualquer. No mundo volátil da modernidade líquida, no qual é difícil uma forma de manter sua estrutura pelo tempo necessário para garantir a confiança e se coagular numa credibilidade de longo prazo (não há como saber se e quando o fará, e, de todo modo, é pouco provável que o faça), andar é melhor que ficar sentado, correr é melhor que

andar, e surfar é ainda melhor que correr. Melhor surfista é o que desliza com leveza e agilidade, que não é muito exigente quanto às ondas que virão e que está sempre pronto a abandonar as antigas preferências (BAUMAN, 2010, p. 45-46).

Nesta vertente vale a pena destacar que a transformação dos conceitos sociais está em um processo de mudança acelerado e contínuo. Ao contrário do que acontece nas universidades, as quais muitas vezes demoram a acompanhar essa aceleração das transformações, pois tem o entendimento de que a simples transmissão do conhecimento estabelecido e consagrado – o qual sempre tem um pé no passado – seria suficiente para compreender as rápidas transformações do mundo moderno, quando na verdade as transformações das sociedades modernas – cada vez mais voláteis – raramente conseguem ser acompanhadas pelos currículos dos cursos universitários, os quais não conseguem acompanhar a evolução técnica da sociedade. Para Bauman (2010, p. 46), este cenário de volatilidade:

[...] é contrário a tudo que a aprendizagem e a educação representaram na maior parte de sua história. Afinal, elas foram criadas na medida de um mundo durável, que esperava permanecer assim e pretendia ser ainda mais durável do que havia sido até então. Num mundo desses, a memória era uma riqueza; quanto mais para trás ela conseguisse ir e quanto mais durasse, maior era o seu valor. Hoje, uma memória tão solidamente ancorada parece ser potencialmente incapacitante, em muitos casos, desorientadora, outros tantos, quase sempre inútil.

Desta forma, Bauman (2010) faz uma dura crítica ao sistema de educação, que se mantém intransigente com as mudanças atuais, fazendo com que seus formandos sejam cada vez menos preparados para a volatilidade do mundo capitalista que os esperam.

As instituições de ensino superior têm uma árdua missão a enfrentar, pois terão que conciliar o oferecimento do conhecimento juntamente com a aplicação na prática do conhecimento absorvido. Fazendo assim, com que seus alunos estejam realmente preparados para enfrentar os problemas que a vida moderna irá lhes oferecer.

A visão de totalidade, o pensamento sistêmico aplicado em educação, propõe a tarefa de substituir compartimentação por integração de conhecimentos, desarticulação por articulação, descontinuidade por continuidade, tanto na parte teórica quanto na práxis da educação. Em termos de macroplanejamento, esse pensamento evita a concepção de uma política fragmentada, desarticulada, descontínua e compartimentada. Pressupõe novos estilos de diagnósticos e procedimentos metodológicos adequados a uma melhor apreensão do real, em suas múltiplas dimensões, em toda a sua complexidade, para que se possam identificar necessidades concretas, capazes de subsidiarem a construção de uma política educacional congruente com a realidade (MORAES, 1996, p. 63).

Ademais, vale lembrar que:

Um outro conceito importante a ser trabalhado em educação é o de auto-organização que, de acordo com Prigogine, procura estabelecer uma nova ordem nos sistemas caóticos. Este conceito esclarece a capacidade de renovação e de criatividade permanente existente no universo, demonstrando que os sistemas vivos podem escapar à entropia e alcançar novos estágios de desenvolvimento, uma nova ordem superior não previsível, uma nova complexidade a partir de elementos mais simples. Essa visão associada à compreensão de que os organismos vivos são sistemas abertos, a partir do diálogo constante que estabelece com a natureza, um diálogo sempre novo e criativo, leva-nos a conceber o processo de aprendizagem não mais como resultante de uma estrutura de causa e efeito. (MORAES, 1996, p. 63).

Seguindo ainda esta linha de raciocínio, o próprio Moraes faz uso das palavras de Prigogine, afirmando enfaticamente sobre a necessidade de haver mudanças significativas no sistema de ensino das instituições de ensino superior, cada vez mais fora da realidade emergente do mundo contemporâneo:

Entre as novas pautas selecionadas, identificamos vários aspectos considerados relevantes. Dentre eles, destacamos a importância de perceber que a

missão da escola mudou, que em vez de atender a uma massa amorfa de alunos, despersonalizados, é preciso focalizar o indivíduo, aquele sujeito original, singular, diferente e único, dotado de inteligências múltiplas, que possui diferentes estilos de aprendizagem e, conseqüentemente, diferentes habilidades de resolver problemas. Mas um "sujeito coletivo", inserido numa ecologia cognitiva da qual fazem parte outros humanos, cujo pensamento é influenciado pelas pessoas integrantes do ambiente, a partir de uma relação contínua existente entre o pensamento e o ambiente em geral, dois aspectos inseparáveis de um único processo, cuja análise em partes distintas não tem mais sentido (MORAES, 1996, p. 64).

Neste sentido as instituições de ensino superior não podem mais se limitar à formação em massa de alunos a partir de currículos fechados planejados para uma realidade estabelecida e presumivelmente imutável, as transformações rápidas das sociedades modernas requerem pessoas capazes de se adaptar, de captar as transformações em curso e adequarem seus conhecimentos teóricos e técnicos a elas, requisitos necessários tanto à sua manutenção no mercado de trabalho, como para o efetivo desenvolvimento e transformação da sociedade como um todo, considerando que:

A crise existe e é real, porém é necessário compreendê-la. E essa é a função precípua do ensino superior: considerar como ponto de partida para a produção do conhecimento problema presente na realidade social vivida pelos sujeitos humanos. Desprezar a casualidade e perceber os problemas como sendo históricos, e enquanto tal, passíveis de alteração e mudança. Esses são construídos pela ação do homem e como tal devem ser alterados pela mesma ação que os construiu (PEREIRA, 2011, p. 2).

Constata-se que as instituições de ensino enfrentam uma grave crise. Pois estas não estão sendo capazes de mudar a sua forma de atuação, continuam num mundo arcaico. Verifica-se que novos modelos de conhecimento se fazem necessários, como por exemplo, aqueles em

que se promove uma mescla entre o ensino do conhecimento e sua prática:

Hoje é preciso acreditar novamente na utopia de uma sociedade emancipada porque construída pela ação de sujeitos autônomos. Para isso a prática universitária deve ter uma meta para os sujeitos que estão transitando no seu interior: proporcionar a todas as possibilidades de se qualificarem para o exercício de sua autonomia. Entendendo-se qualificação, não apenas como preparação de mão de obra produtiva, mas, sobretudo preparação do sujeito capaz de compreender e enfrentar as contradições de seu tempo existencial. Ou seja, entendendo-se qualificação como a preparação de um sujeito capaz de construir sua própria identidade social, cultural e profissional. Nesse processo, a universidade tem uma função. Exercê-la é recuperar sua legitimidade (PEREIRA, 2011, p. 8).

As IES precisam se reinventar para dar conta das rápidas transformações da sociedade, e embora uma de suas missões seja a de garantir a inserção e manutenção de seus formandos no mercado de trabalho, ela não pode perder de vista seu papel enquanto instituição social que “[...] tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa” (CHAUÍ, 1997), não pode se tornar uma *Universidade Operacional*: uma organização voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos; definida e estruturada por normas e padrões alheios ao conhecimento e à formação intelectual: aumento de horas-aula, avaliação quantitativa de publicações, multiplicação de comissões e relatórios (CHAUÍ, 2003).

Desta forma o grande desafio das IFES é o de realizar esta adaptação – necessária – sem perder de vista seu compromisso com o desenvolvimento social através do ensino, que deve formar tanto cidadãos críticos quando trabalhadores qualificados; pesquisa, a qual deve ter em vista tanto o desenvolvimento técnico das forças produtivas quando a melhoria da qualidade de vida da sociedade; e extensão, projetos nos quais a universidade atua de forma mais direta na sociedade.

2.1.2 Importância Social das Universidades

Se na seção anterior foi abordada a crise das universidades e das importantes críticas feitas às mesmas no contexto atual. Neste tópico, aborda-se a importância das universidades para a sociedade.

Para Melo (2002), as universidades têm sido, historicamente, grandes instituições para o desenvolvimento da sociedade:

a universidade desde suas origens mais remotas vêm evoluindo e constitui-se como uma das principais fontes de criação, sistematização e difusão do conhecimento acumulado pelas civilizações do mundo inteiro. Enquanto instituição, insere-se na “Era Organizacional”, atingindo ao longo do tempo um grau de complexidade significativo, jamais alcançado por outra organização. Esse avançado processo tem obrigado seus administradores a rever suas funções e, sobretudo, apresentar propostas que acelerem ainda mais seu desenvolvimento (MELO, 2002, p. 49).

As instituições de ensino são criadas e se desenvolvem através de modelos criados por essas mesmas instituições. Neste sentido as instituições tem o dever de criarem condições de fazer com que os conceitos debatidos dentro delas possam ser aplicados nelas mesmas, seja na área administrativa, educacional, financeira, gerencial, entre outras, fazendo que a própria universidade se torne um laboratório de aperfeiçoamento dessas novas regras de desenvolvimento social.

Desta forma, as IES tornam-se locais de criação e laboratórios de testes de novas teorias, por meio do que é possível verificar se o que foi lá produzido pode colaborar para o desenvolvimento da sociedade em geral.

Ao mesmo tempo em que são estruturas conservadoras e resistentes a mudanças, as universidades são também um local de questionamentos, os quais produzem teorias, as quais eventualmente produzem mudanças na sociedade. Para Melo (2002):

[A] Característica mais marcante dessa instituição na atualidade, é a capacidade de se mobilizar, seja para questionar a estrutura de poder e a ordem social, seja para sugerir utopias concretas, no que

diz respeito a forma como deve ser a sociedade e a existência da raça humana na próxima civilização. Ela mantém-se em permanente questionamento, especialmente pelos movimentos estudantis, incansáveis pela busca de respostas aos valores de uma civilização que ao mesmo tempo que prega a liberdade, a fraternidade e a igualdade, deixa-se dominar pela exploração e a violência. Logo, em função de suas diversas formas, a universidade defronta-se com algumas crises que se caracterizam como conjuntural, política, estrutural, intelectual e ideológica (MELO, 2002, p. 49).

Desta forma, o que se pode perceber é que o sistema de desenvolvimento da sociedade, em um contexto geral, está intimamente ligado à criação de conceitos e teorias dentro dos centros universitários, ou seja, as teorias desenvolvidas nas cadeiras universitárias são o ponto de partida para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Quando o assunto é investimento, identifica-se a presença de um paradoxo formado por uma corrente de interligação continuada, na qual a sociedade, no caso das IFES, é responsável por sustentar as universidades por intermédio do pagamento de seus impostos e, em contrapartida, as universidades estudam e tentam criar teorias que sejam aplicáveis e adequadas para o desenvolvimento da sociedade.

A gestão adequada de seus recursos é fundamental para que a universidade possa cumprir seus diferentes papéis. Assim sendo, a administração pública tem grande relevância no processo de gestão das universidades.

2.1.3 Administração Universitária

Conforme Saravia (2010), os autores pioneiros da Administração não faziam, de modo geral, distinções entre a administração pública e a de empresas, entendendo que o termo administração poderia ser aplicado a qualquer tipo de organização. O autor considera ainda que a primeira aplicação consciente e sistemática dos princípios de administração não ocorreu em uma empresa, e sim no Exército dos Estados Unidos, que foi reorganizado em 1901 por Elihu Root; foi apenas após a Grande Depressão que a administração do setor público foi rebatizada de administração pública.

Em seu estudo pioneiro sobre administração pública, no final do século XIX, Woodrow Wilson¹ acreditava que a administração pública deveria ser conduzida por uma classe administrativa, selecionada na base do mérito, tomando do setor empresarial as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções; mas levando em conta que negócios privados e administração pública são diferentes, pois os negócios privados têm como finalidade o lucro econômico, e as organizações públicas o bem da comunidade (SARAVIA, 2010).

As diferentes finalidades das organizações públicas e privadas fazem com que elas sejam pautadas por diferentes racionalidades e, conseqüentemente, funcionem de maneira diferenciada. De forma geral, as empresas privadas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégica, técnicas de difícil aplicação às organizações públicas em um Estado democrático no qual existe uma rotatividade na ocupação dos cargos de chefia pela classe política; de forma que a administração pública age em função de sistemas mais rígidos de planejamento governamental, orientados por princípios gerais previstos na Constituição e por meio da elaboração de planos plurianuais com vistas a possibilitar planejamentos de longo alcance (SARAVIA, 2010).

No Brasil, a profissionalização do funcionalismo público ocorre a partir da década de 1930, com o desenvolvimento de reformas que implementaram medidas de impessoalidade, buscando “[...] garantir condições de impessoalidade tanto no acesso quanto na sinalização dos termos da relação que se pretendia estabelecer entre o servidor público e o agente político [...]” (BERGUE, 2011, p. 96); as garantias de estabilidade e autonomia do servidor público, além do estabelecimento de padrões meritocráticos na definição dos planos de carreira. Este modelo burocrático estabelece outra característica importante da administração pública: os executores da máquina pública são profissionais com estabilidade em suas funções, mas que são – em última instância – chefiados por políticos que ocupam estas chefias por períodos reduzidos de tempo; de forma que, embora a burocracia pública proporcione serviços aos cidadãos, eles se reportam aos políticos (SARAVIA, 2010).

Ainda na busca do entendimento do que vem a ser a administração pública, Costa (2004, p. 46-47) elenca importantes conceitos operacionais, quais sejam:

¹ Posteriormente presidente dos EUA.

- a) Planejamento: exposição, em termos gerais, do que deve ser feito e dos métodos a serem empregados, para que a empresa atinja os seus objetivos;
- b) Organização: estabelecimento da estrutura formal da autoridade (em que as subdivisões de trabalho se integrem, ordenadas, definidas e coordenadas), a fim de alcançar determinado objetivo;
- c) Administração pessoal: função de recrutar e adestrar o pessoal, e manter condições favoráveis de trabalho;
- d) Direção: a tarefa contínua que compete ao líder da empresa, de tomar decisões e formulá-las em ordens gerais e específicas;
- e) Coordenação: trabalho importantíssimo de inter-relacionar as diversas partes do trabalho;
- f) Informação: incumbência do chefe executivo de manter a par das ocorrências o pessoal por quem é responsável, pressupondo-se que estenda os efeitos de tal atividade a si mesmo e a seus subordinados imediatos, mediante registros, estudos e inspeções;
- g) Elaboração de Orçamentos: tarefa que abrange tudo que se relacione com os orçamentos, inclusive quanto às atividades relativas a planejamento, contabilização e controle fiscal.

A administração é fundamental na organização estrutural e desenvolvimento do mecanismo do Estado.

Da mesma forma que a administração pública tem características que a distinguem da administração privada, a administração universitária tem características e finalidades próprias, havendo também distinções na forma de administração de uma Universidade conforme sua natureza: pública, privada sem fins lucrativos ou privada com fins lucrativos. Neste trabalho, o foco será a administração universitária das IFES, ou seja, de natureza pública.

Schlickmann (2013, p. 47) define a Administração Universitária como sendo o:

Processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da universidade, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir os objetivos de: formar quadros profissionais de nível superior; realizar pesquisa e extensão; bem como dominar e cultivar o saber humano.

A respeito das IFES brasileiras, Meyer Jr. e Murphy (2004) comentam que estas são alvo de muitas críticas a respeito de seus objetivos, rigidez de sua estrutura burocrática, ineficiência, baixa qualidade de ensino e pouca pertinência social a respeito de seus serviços educacionais prestados. O mesmo autor identifica que parte desta responsabilidade deve-se a seus administradores que, muitas vezes, praticam uma administração amadora, levando ao paradoxo de quê “[...] as universidades formam profissionais e são dirigidas por amadores” (MEYER JR.; MURPHY, 2004, p. 173).

Paralelamente a estas críticas, as IFES brasileiras vêm sofrendo pressões externas, em especial pela política pública educacional brasileira – a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – no sentido de se tornarem mais autônomas, descentralizadas, flexíveis e competitivas (MEYER JR.; MURPHY, 2004).

A implementação de sistemas administrativos ágeis, eficientes e eficazes de novas abordagens administrativas adequadas aos novos tempos, passa pela necessidade de profissionalização da administração universitária; o que só pode se dar a partir do momento em que a Universidade for capaz de dedicar seus recursos de ensino à formação de seus próprios gestores, para que estes possam realizar uma mudança cultural em suas instituições, estimulando as pessoas a pensar diferente, de modo aberto, a mudar a percepção de seu trabalho (KOBAYAMA; ROSA; SILVA; PERARDT, 2011).

Neste sentido, o desafio dos gestores universitários é implementar mecanismos de controle e avaliação de suas ações, neste caso específico, principalmente aquelas vinculadas aos recursos orçamentários e financeiros.

Na sequência, faz-se a análise de aspectos relacionados ao financiamento do ensino superior, descortinando, sobretudo, a respeito dos meios utilizados pelas IFE's para obtenção de recursos que lhe permitam desenvolver-se e atingir seus objetivos.

2.2 PLANEJAMENTO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO

Antes de adentrar diretamente no contexto do que vem a ser o planejamento público das IFES, faz-se necessário aqui relatar uma introdução sobre o tema, sobre o qual Lunkes (2010, p. 1) manifesta-se da seguinte maneira:

Somente na segunda metade do século XIX, após a segunda Revolução Industrial, é que essa palavra começou a ser adaptada ao contexto dos negócios, com o intuito de criar uma vantagem competitiva sustentável.

A alocação de recursos escassos em toda a economia, após a Segunda Guerra Mundial, estimulou o pensamento estratégico nos domínios empresarial e militar (LUNKES, 2010, p. 1).

Para que o planejamento tenha uma continuidade adequada, o setor público terá de fazer o mesmo com base nos seus ganhos, ou seja, no desenvolvimento do seu orçamento, o planejamento do orçamento é uma evolução que vem de longos anos, sendo que:

[...] a necessidade de orçar é tão antiga quanto a humanidade. Os homens das cavernas precisavam prever a necessidade de comida para longos invernos; com isso desenvolveram práticas antigas de orçamento. Há vestígios de práticas orçamentárias formais até mais antigas que a origem do dinheiro (LUNKES, 2010, p. 26).

Desta forma, pode-se verificar que o sistema de planejamento está direcionado ao orçamento, pois, com base no que se planeja, poderão ser desenvolvidos mecanismos capazes de fazer com que o orçamento destinado à determinada instituição consiga atender a todas as necessidades para o desenvolvimento da empresa.

Assim sendo, a combinação entre planejamento e orçamento faz com que o setor produtivo, tanto de uma instituição pública ou privada, seja capaz de se desenvolver e, ao mesmo tempo, trazer rendimentos considerados eficazes para a manutenção do funcionamento adequado da instituição.

Conforme Zílio (2004), a universidade move-se em um ambiente turbulento e dinâmico, tornando-se imprescindível a elaboração de um sólido planejamento visando a sua sobrevivência.

Embora seja considerado um ambiente turbulento e dinâmico, o sistema de planejamento da universidade funciona conforme a escolha de seus reitores, sendo desenvolvidos os planos para serem aplicados no decorrer do período de sua administração, que dura, em média, quatro anos. Nesta visão, Servilha (1995, p. 05) descreve que:

[...] o embate de concepções diversas no interior das Universidades evidencia-se principalmente por ocasião das eleições quando os vários grupos submetem suas propostas à apreciação e aprovação de todos os segmentos da comunidade universitária. A concordância tácita da maioria dos componentes da Universidade fica estabelecida quando os representantes de um destes grupos ganham as eleições. Suas promessas da campanha tornam-se então a base do programa de trabalho da gestão, partindo-se do pressuposto que sua eleição significa a aprovação implícita de suas propostas. Esta tem sido uma prática na maioria das Universidades. Neste caso o grupo que está na administração usa como diretrizes básicas para sua gestão, aquelas contidas no plano de campanha (SERVILHA, 1995, p. 05).

A forma de tentar desenvolver o sistema educacional, e a própria universidade, está contida em uma plataforma de campanha, na qual os candidatos a reitores estabelecem suas metas e prognósticos a serem desenvolvidos durante o seu mandato junto à universidade, idealmente focando o melhoramento da sua estrutura, bem como em deixar para o próximo mandato uma estrutura e um caminho já traçado no que tange ao seu desenvolvimento.

Independente da preocupação com o desenvolvimento da universidade no decorrer dos anos que estarão à frente de uma gestão, os gestores que traçam as metas de desenvolvimento são sempre concorrentes uns dos outros, como ocorre em qualquer forma de disputa, seja política ou esportiva. Por este motivo, muitas vezes, o sistema de desenvolvimento que vem sendo efetivado na instituição acaba mudando drasticamente, pelo simples fato de o novo reitor ser de uma ala divergente e concorrente do atual, mesmo quando o modelo em

prática está dando certo e melhorando o que tange à superação das dificuldades apresentadas pela universidade (SERVILHA, 1995).

Apesar de ser um sistema de políticas públicas, no âmbito do território da Universidade, este sistema de troca de reitor a cada quatro anos em média dificulta o desenvolvimento da instituição, para conseguir um desenvolvimento mais adequado à realidade a ser enfrentada. O que se pode realizar é uma consulta pública com a população universitária, em que por meio dessa consulta pública irá se definir quais as metas e vértices a serem explorados pelos futuros reitores, com o objetivo de não dificultar o desenvolvimento da universidade (SERVILHA, 1995).

Para planejar o que se almeja com o desenvolvimento das ações de melhoramento das universidades federais, os gestores que se candidatam ao cargo de reitor precisam estar munidos com dados que são passados de gestão em gestão e, com isso, conseguem por meio de seus colaboradores de esferas menores ou menos importantes, formarem plataformas de governo e planejamentos adequados para o desenvolvimento e crescimento da instituição.

Outra forma alternativa é o chamado planejamento participativo, que se desenvolve a partir do diálogo estabelecido entre administração, acadêmicos e corpo docente buscando-se o consenso no que se refere aos planos para o futuro da universidade:

algumas Universidades utilizaram este processo e obtiveram um planejamento participativo. As diferenças existentes ficaram por conta da forma de obter e trabalhar as informações necessárias ao processo. O diferencial deste processo participativo se dá na medida em que há mais chances de se considerar todos os pontos de interesse da Universidade, as especificidades dos grupos podem ser manifestadas, o caráter técnico das questões pode ser evidenciado, além do que as propostas da comunidade universitária passam a constituir a base do plano da instituição, aumentando-se as condições para a continuidade administrativa (SERVILHA, 1995, p. 05).

Desta forma, quando se utiliza o processo mais tradicional de planejamento, a responsabilidade pelo desenvolvimento das metas a serem alcançadas é inteiramente do gestor, ao contrário do que se pretende com o modelo participativo, em que todos desfrutam das

glórias e prejuízos do processo de desenvolvimento do que fora planejado entre universidade e comunidade.

Segundo Sanvincente (1987, p. 16):

Planejar é estabelecer com antecedência as ações a serem executadas, estimar os recursos a serem empregados e definir as correspondentes atribuições de responsabilidades em relação a um período futuro determinado, para que sejam alcançados satisfatoriamente os objetivos.

Frezatti (2000, p. 19) destaca que: “Em qualquer situação, ter tempo para pensar e amadurecer uma decisão é algo importante. Pode revelar novas perspectivas ou permitir novas abordagens”.

É importante salientar que todas as informações adquiridas pelo controle orçamentário poderão auxiliar na manutenção das informações financeiras empresarias para a obtenção de um resultado mais consistente.

Como se pode verificar, o planejamento não pode ser tido como uma arma de vanguarda da administração, mas sim um instrumento que será utilizado pela mesma para atingir as metas que se pretende desenvolver ao longo do período que durar a gestão.

Visando o melhor entendimento do que se pretende – dentro do que preconiza o planejamento nas instituições de ensino superior no Brasil – se faz necessário aqui uma rápida explanação sobre como o planejamento estratégico poderá ser utilizado no desenvolvimento destas vertentes.

Para falar em planejamento estratégico nas IES no Brasil, onde estas são de capacidade limitada no que tange à elaboração de planos futuros, graças a sua dependência legislativa, se faz aqui necessário a definição do que vem a ser estratégia, que segundo Silva (2006, p. 14):

A ideia de estratégia, palavra de origem militar usada para designar o caminho da vitória em uma guerra, foi agregada à administração e ao conceito de planejamento, sobretudo, nas últimas décadas, como forma de lidar com a acirrada competitividade das empresas de mercado. Em um ambiente econômico de constantes mudanças, a concepção estratégica do planejamento se inseriu no contexto da abertura dos mercados e no aumento da competitividade econômica.

Desta forma o planejamento estratégico é intimamente relacionado ao desenvolvimento do orçamento das instituições públicas de ensino superior, o qual, mesmo que vinculado à legislação brasileira, necessita de apoio e orientação para que seus investimentos e projetos educacionais sejam mais bem geridos e desenvolvidos de maneira eficaz.

Sobre a utilização do planejamento estratégico dentro das instituições públicas de ensino superior no Brasil, Cunha (1995), salienta que:

as Instituições Públicas, por serem criadas e sustentadas pelo poder público, geralmente têm a sua sobrevivência garantida e, portanto, não desenvolvem grandes preocupações com ameaças e oportunidades. Ao mesmo tempo, encontram grandes dificuldades para definir e operacionalizar os seus objetivos, assim como carecem de habilidade gerencial para estabelecer mudanças rápidas.

Assim, as universidades federais brasileiras estão verificando que a utilização de um sistema de planejamento estratégico cada vez mais se adequa ao novo sistema técnico de administração, fazendo com que essas unidades educacionais consigam gerir seus recursos com mais tranquilidade e competência, não passando por problemas no que tange ao desenvolvimento de projetos acadêmicos de monta ao auxílio da sociedade.

Ainda neste diapasão, Estrada (2000) coloca que:

Atualmente, existe uma unanimidade quanto à importância do planejamento nas instituições universitárias, visto que não se concebe mais o desenvolvimento de uma instituição social moderna sem um esforço planejado, pois, como é afirmado por Meyer Jr (1991): “estudos de caso têm revelado que as Instituições Universitárias cada vez mais reconhecem a necessidade e as vantagens de se planejar e administrar estrategicamente”.

Desta forma, o planejamento estratégico é uma grande ferramenta no que tange ao desenvolvimento das técnicas educacionais e

financeiras das IES públicas, fazendo com que as mesmas possam agregar cada vez mais conhecimentos e procedimentos de melhoria no desenvolvimento de suas atividades educacionais.

A respeito dos órgãos de planejamento, é preciso destacar que o sistema de órgãos vinculados ao sistema de planejamento da UFSC teve sua inicialização no ano de 1960, com o objetivo de desenvolver a Universidade e dar maior celeridade ao processo de modernização. O presente grupo de desenvolvimento e reestruturação da Universidade fora criado pelo Decreto-Lei n.º 53, de 18/11/66, o qual deu condições para que a Universidade publicasse a Portaria n.º 392/66, com o objetivo de acelerar o processo de Reestruturação da UFSC. Desta forma, já no ano de 1967, o presente plano é concretizado e aprovado posteriormente no Conselho Federal de Educação pelo Decreto n.º 64.824, de 15/06/69 (UFSC, 2010a). Sobre essa égide na UFSC é estabelecido que a:

[...] coordenadoria de Planejamento, vinculada à Pró-reitora de Administração. Dentre as ações básicas desenvolvidas pela Coordenadoria, pode ser ressaltado o processo de acelerar as construções no Campus Universitário, com a finalidade de propiciar, principalmente ao ensino e à pesquisa, as condições desejáveis para o alcance de seus objetivos. Concomitantemente, foi estabelecido o Sistema de Informações de Planejamento e Gerência, objetivando o encaminhamento das prioridades administrativas a uma rápida e efetiva evolução (UFSC, 2010a, p. 77).

Seguindo o sistema de modernização dos órgãos colegiados de planejamento das IFES, em meados dos anos 1990, cria-se na UFSC a Secretaria Especial de Planejamento (SEPLAN), com a finalidade de acelerar ainda mais o mecanismo de desenvolvimento da Universidade; pois ao chegar ao século XXI as IFES começam a enfrentar grandes desafios de desenvolvimento e planejamento adequado, em especial a partir da implementação do REUNI, com o objetivo de enfrentar assim a grande concorrência que as faculdades à distância vêm representando no que tange ao aumento do número de alunos na rede de ensino superior brasileira.

Sendo assim, o novo sistema de planejamento da UFSC visa um crescimento exponencial de alunos e, ao mesmo tempo, criar condições

de oferecer um sistema de ensino a distância e presencial adequado e condizente com a qualidade do ensino oferecido pela Instituição.

2.2.1 Plano de Desenvolvimento Institucional

O plano de desenvolvimento institucional (PDI) corresponde a um plano que deve ser elaborado para um período de cinco anos o qual, de acordo com a instrução do MEC (2007), constitui-se em um:

Documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.

Desta forma, a participação da comunidade universitária é fundamental para a elaboração de um PDI que diagnostique e reflita as expectativas e projetos de toda a comunidade universitária para os próximos anos. Assim, o processo do Planejamento obriga a essa comunidade a pensar no futuro, prevendo e antecipando situações, levando ao estabelecimento de ações que possibilitam a instituição realizar sua missão. O objetivo é, portanto, realizar um planejamento detalhado que permita que a missão e as estratégias sejam alcançadas mesmo com alterações no ambiente externo e interno.

As perspectivas para os cinco anos que correspondem ao PDI são organizadas em dimensões, objetivos e metas.

Quadro 1 – Dimensões e Objetivos do PDI da UFSC de 2014

Dimensão do PDI	Objetivo da Universidade
Ensino	Objetivo 1 – Assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis buscando novos patamares de excelência acadêmica
	Objetivo 2 – Institucionalizar ações inovadoras nas atividades de ensino
	Objetivo 3 – Buscar novos patamares de excelência acadêmica na Pós-Graduação
	Objetivo 4 – Expandir a oferta de cursos de mestrado profissional e de Pós-graduação <i>lato sensu</i> com impacto social
	Objetivo 5 – Ampliar o acesso qualificado e a efetividade dos processos de formação
	Objetivo 6 – Institucionalizar ações de interação com os egressos
Pesquisa	Objetivo 7 – Promover a implantação de estruturas inovadoras de pesquisa
	Objetivo 8 – Fortalecer o ambiente institucional da pesquisa de qualidade
	Objetivo 9 – Fortalecer a inserção regional e a responsabilidade social da UFSC na área da pesquisa
	Objetivo 10 – Ampliar a internacionalização das atividades da UFSC
Extensão	Objetivo 11 – Melhorar as ações e estimular propostas inovadoras de interação comunitária
	Objetivo 12 – Ampliar e melhorar as ações de interação com os setores organizados da sociedade
Cultura e Arte	Objetivo 13 – Ampliar o ambiente cultural e artístico da UFSC para aperfeiçoar a formação do ser humano
	Objetivo 14 – Promover maior articulação com as unidades universitárias nas atividades artístico-culturais
	Objetivo 15 – Ampliar as ações da UFSC como um centro irradiador das artes e da cultura em Santa Catarina
Gestão	Objetivo 16 – Institucionalizar as práticas de planejamento e gestão estratégicas
	Objetivo 17 – Aprimorar a gestão organizacional
	Objetivo 18 – Adequar a infraestrutura e sua gestão às demandas da atualidade.
	Objetivo 19 – Implementar ações inovadoras para o aprimoramento individual dos servidores visando a melhoria do desempenho institucional.
	Objetivo 20 – Fortalecer e profissionalizar a comunicação e o relacionamento interno e externo.
	Objetivo 21 – Implementar ações buscando ampliar a captação de recursos para a consecução das políticas institucionais

Fonte: PDI UFSC 2014 (UFSC, 2014c).

O objetivo 19 do PDI refere-se à melhoria do desempenho institucional e ao aprimoramento individual dos servidores e, neste sentido, e, partindo-se da premência de pensar em estratégias para a formação de gestores que correspondam a uma ação teórica que venha contribuir efetivamente com as questões de natureza prática, no âmbito das Instituições de Ensino superior (IES), a UFSC criou o Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU). O programa pretende, ainda, consolidar a formação de profissionais para um novo sistema de educação superior, que está em processo de implementação no Brasil.

A responsabilidade pela elaboração do PDI é dividida em duas comissões, uma para elaborar o PPI (Projeto pedagógico Institucional), composta por representantes dos Órgãos Deliberativos Centrais (câmaras) da Administração Superior da UFSC e outra para elaborar o restante do documento, composta por representantes dos Órgãos Executivos Centrais (pró-reitorias e secretarias), incluindo em ambas representantes dos estudantes e dos servidores técnico-administrativos. Seguido por duas consultas, uma aos “dirigentes de unidades universitárias, que envolveram os chefes de departamento, coordenadores de cursos e membros dos conselhos departamentais”, e outra à comunidade universitária, para, por fim, ser aprovada pelo Conselho Universitário. Desta maneira, é possível dizer que as metas e objetivos da Universidade são construídos coletivamente e democraticamente por meio dos representantes das categorias.

Não cabe a este trabalho questionar a relevância das metas, e sim o diálogo entre os órgãos deliberativos e executivos, para que o conteúdo deste documento seja colocado em prática. Este pode garantir a real efetivação do que foi planejado. Afinal, ideais de Universidade são variados, mas todos requerem fonte de fomento para que saiam do papel.

O PDI elaborado em consonância com a execução orçamentária pode garantir uma melhor avaliação das universidades federais, e maior controle governamental e social, independente de gestão.

Institucionalizar a estrutura de gastos das IFES é fundamental para seu sucesso e expansão: estabelecendo metas, fixando os valores de seus gastos, e lidando com as instabilidades sem perder de vista os nortes definidos pelo conjunto da Universidade. Desta maneira, a fixação clara dos objetivos no orçamento pode garantir o cumprimento ou não de metas reais, a curto e a longo prazo.

O papel desempenhado pelas IFES é extremamente importante dentro do Estado de Santa Catarina, no que diz respeito à prestação de serviços públicos. Consideram-se aqui serviços públicos: “[...] o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social ou bem comum” (KOHAMA, 2003, p. 21).

Os serviços prestados por essas IFES vão além da oferta de cursos de graduação. Estendem-se também às áreas da pesquisa e da extensão, que compreendem o desenvolvimento de projetos e de pesquisas, contribuindo para a formação intelectual da comunidade acadêmica e da coletividade assistida por essas organizações.

Segundo Schmenner (1999), as IFES podem ser incluídas na classe caracterizada pelos serviços de massa, por necessitar de um grande número de profissionais para prestação de serviços, mas que, por sua vez, necessitam oferecer serviços que atendam às necessidades individuais dos que as procuram. Por conseguinte, para realizar tal oferta, essas IFES necessitam de um volume considerável de recursos para suprir suas necessidades financeiras, que precisam estar devidamente relacionadas na previsão orçamentária.

Além das dificuldades em estabelecer modelos e parâmetros institucionais das Universidades pela natureza particular do contexto onde estão inseridas, há também a dificuldade de quantificar seus custos. Segundo Marinho e Façanha (1999), sistemas de custos são valores referentes a processos de transformação de bens e/ou serviços (insumos) em outros bens e/ou serviços (produtos), e a complexidade se faz clara quando percebe-se que o produto final não é o lucro, por isso não é diretamente quantificável.

De acordo com as instruções propostas pelo MEC (2007) às IFES para a elaboração do seu PDI, uma das dimensões que será objeto de análise pela Secretaria de Educação Superior (SESU) e pela Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) do MEC por ocasião do processo de avaliação, é o item IX da instrução, denominado Aspectos Financeiros e Orçamentários. Neste item, é preciso identificar, além da estratégia de gestão econômico-financeira e os planos de investimentos da Instituição, e que também deve haver uma previsão orçamentária (BRASIL, 2007).

A previsão orçamentária, na opinião de Simas, Costa e Moritz (2008), diz respeito a uma ferramenta administrativa que busca facilitar a integração das atividades organizacionais por intermédio do planejamento e do controle das suas várias áreas de atuação. Nesta perspectiva, o orçamento acaba funcionando como guia para o

desenvolvimento de planos e projetos e, naturalmente, como um importante instrumento para a organização verificar a relação entre aquilo que foi previsto e o que foi realmente executado, possibilitando a ela a tomada de decisão com foco na melhoria das atividades.

Assim, somando-se à sua indicação legal, o orçamento assume, ainda, o papel de ferramenta gerencial com enorme potencial de transformação qualitativa na gestão pública que, no âmbito desta pesquisa, tem a UFSC como instituição a ser analisada.

2.3 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

A administração das instituições públicas de ensino superior está diretamente ligada ao sistema de administração financeira, sendo que o mesmo tem como finalidade colocar em ordem o sistema de gerenciamento de custos das instituições.

Para Costa, Moritz e Vital (2009), o sistema de administração financeira vem sendo utilizado e desenvolvido com base em três teorias fundamentais, que são as seguintes:

Abordagem tradicional: até a crise econômica mundial de 1929, observam-se os estudos das características financeiras, principalmente das grandes empresas, fundamentadas nas técnicas de financiamento externo e na reorganização das sociedades anônimas para as fusões e incorporações empresariais. A função financeira, até então preconizada, centrava-se preferencialmente nos instrumentos e procedimentos do mercado financeiro voltado à captação de recursos. As principais preocupações do administrador financeiro fixavam-se em seus vários fornecedores de capital – acionistas, banqueiros e poupadores em geral, basicamente – e nas formas e práticas disponíveis de levantamento de recursos.

Abordagem administrativa: após a crise de 1929, as diversas atividades de natureza repetitiva e sistemática que caracterizavam a administração financeira sofreram fortes influências das teorias administrativas que começavam a surgir na época, enunciadas por Taylor, Fayol e Ford. Diante disso, os estudos das finanças se direcionam para as operações de rotina, ou seja, para o controle orçamentário, a previsão de vendas, a determinação de preços de produtos e serviços, o planejamento do fluxo de caixa, a análise de custos de despesas e seu respectivo controle.

Abordagem mista: na década de 1950, a fusão das abordagens tradicional e administrativa deu origem à abordagem mista, sustentada na Teoria Econômica, que privilegia e procura otimizar a criação de valor econômico para os proprietários, com o instrumento mais adequado de planejamento financeiro e, ainda, prega a centralização das estratégias e esforços financeiros em uma única área da empresa. (COSTA; MORITZ; VITAL, 2009, p. 12-13)

Como se pode perceber, a evolução do sistema de administração financeira vem se desenvolvendo ao longo dos últimos anos, sendo decorrente das crises econômicas e das próprias transformações pelas quais vinha passando a sociedade em geral. Desta forma, foram se desenvolvendo novas teorias e, com elas, a evolução do conceito de administração financeira que foi se descaracterizando como um sistema de abordagem tradicional, que se voltava para a busca de recursos destinados unicamente à manutenção das instituições empresariais.

Para Chiavenato (2014a), em uma visão empresarial do que educacional, a Administração Financeira:

[...] desponta na atualidade como uma das áreas empresariais mais importantes na condução das empresas rumo à excelência e ao sucesso. A rentabilidade das empresas significa simplesmente o sinônimo da excelência e do sucesso empresarial para muitos executivos.

O mercado avalia o sucesso empresarial e oportunidades de aplicação financeira através do balanço contábil e dos demonstrativos financeiros do negócio. Por todas essas razões, o executivo de negócios, o investidor - seja o proprietário do negócio ou acionista - como também todo aquele que lida com números precisa conhecer as bases da Administração Financeira para ter uma ideia segura a respeito de seus indicadores.

Em consequência disso, o conceito evoluiu, sugerindo mudanças de mentalidade dos administradores para que passassem a perceber que, em vez de ficarem obtendo recursos e se endividando, fazia-se necessário adotar estratégias capazes de aumentar o seu poder de competição, como aquelas em que as empresas fazem fusões e parcerias com vistas a vencer as dificuldades econômicas.

Neste âmbito, dá-se início a uma concepção mais complexa do conceito de administração financeira, na qual dois conceitos dão origem

a um terceiro, este último utilizando-se das melhores propostas de cada um, servindo ao desenvolvimento continuado das organizações. Costa, Moritz e Vital (2009) compreendem que, no contexto atual, pode-se conceituar administração financeira como sendo:

[...] o campo de estudo teórico e prático que objetiva, essencialmente, assegurar um melhor e mais eficiente processo empresarial de captação e alocação de recursos financeiros. A área das finanças traz consigo métodos e técnicas capazes de tornar a gestão financeira o mais eficiente possível. [...] a área financeira possui uma visão sistemática das organizações. As pessoas de todas as áreas de responsabilidade da empresa – contabilidade, produção, marketing, recursos humanos, materiais, pesquisa e assim por diante – necessitam interagir com o pessoal de finanças para realizar seu trabalho (COSTA; MORITZ; VITAL, 2009, p. 14).

O que se pode perceber é que o sistema de administração financeira é a engrenagem responsável pelo bom funcionamento de uma instituição, seja ela empresarial, financeira ou educacional.

Com base nesta introdução do que vem a ser o sistema de administração financeira, será analisado o sistema de financiamento do ensino superior público no Brasil, como este funciona e, ainda, como uma Instituição Federal de Ensino Superior poderá se beneficiar dele.

2.3.1 Financiamento do Ensino Superior

O sistema brasileiro de educação superior é formado para construir bases sólidas e o desenvolvimento intelectual dos seus estudantes, no qual, por intermédio de investimentos do Governo Federal, conseguem manter-se ao longo dos anos com objetivo de formar fazendo uso de uma educação com elevado nível de qualidade.

Para melhor compreender quando teve início este modelo de desenvolvimento educacional, o qual visava o melhoramento do investimento na educação superior por meio das faculdades de ensino superior pública do Brasil, há que se considerar que:

[...] a educação constituiu peça importante do modelo econômico e do tipo de sociedade que se

pretendeu implantar no país com origem e instaurado em 1964. Nesse sentido, formulou-se um projeto educacional articulado às demais políticas governamentais, o qual requeria mudanças institucionais em novos ordenamentos legais para a sua implantação e consolidação (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 07).

Como se pode ver, o sistema atual de desenvolvimento e financiamento públicos das IFES brasileiras começa a ser reformulado e direcionado para a obtenção de uma educação com alto nível de qualidade e que seja feita com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento econômico sustentável para a educação superior brasileira.

Segundo o sistema de modernização da forma de financiamento das IES no Brasil pelos recursos públicos, o Ministério da Educação, por meio de programas de aprimoramento iniciados na década de 1970, utiliza-se da descentralização e aplicação direta nas universidades como forma de agilizar o financiamento e também a centralização de alguns programas que não se mostraram eficazes no método anterior. Neste sentido, segundo Corbucci e Marques (2003, p. 08), o:

Ministério da Educação (MEC) utilizava-se, no fim dos anos 1970, de dois procedimentos para a execução dos gastos voltados às Ifes. No primeiro, os recursos eram transferidos de forma descentralizada e os gastos eram executados mediante ações desenvolvidas diretamente pelas Ifes (autárquicas e fundacionais).

Considerando-se, porém, que esta forma de financiamento estava se mostrando ineficiente, o Ministério da Educação começou a formar um novo método de desvinculação do sistema de investimento e financiamento das IFES, por meio da formação de secretarias, sendo que:

O segundo procedimento consistia na centralização dos recursos para o desenvolvimento de uma série de programas sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Superior (Sesu), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) e do Programa de Expansão e

Melhoramento das Instalações do Ensino Superior (Premesu), posteriormente transformado em Coordenadoria de Desenvolvimento das Instalações do Ensino Superior (CORBUCCI; MARQUES, 2003, p. 08).

A Secretaria de Educação Superior (SESU) é a que faz a interlocução entre o MEC e as IES e com essa forma de descentralização do mecanismo de financiamento das IES no Brasil. A SESU por sua vez assume um papel muito importante no âmbito educacional, pois é por meio dela que o sistema de ensino superior brasileiro federal é ligado ao Governo Federal.

O Brasil, atualmente, tem 64 universidades federais, sendo 10 na região Norte, 19 no Nordeste, 5 no Centro-oeste, 19 no Sudeste, e 11 no Sul, o que faz desse sistema de Secretarias uma grande ferramenta de alcance para todas estas unidades.

No entanto, o Ministério da Educação é o principal mantenedor destas instituições de ensino superior nos dias atuais, e, por consequência, o Governo Federal o faz mediante a arrecadação de impostos (sua principal forma de obtenção de recursos). Destaca-se que, neste âmbito, somente uma ínfima quantidade dos gastos destas instituições não vem do Governo Federal, isto é, apenas 3,5% do orçamento global das instituições Federais de Ensino Superior é derivado de receitas próprias, que conseguem dividendos de forma autônoma (SCHWARTZMAN, 2003, p. 2).

Segundo o posicionamento de Schwartzman (2003), a Constituição Federal do Brasil garante o financiamento e a manutenção das unidades de Ensino Federal Superior:

O financiamento público (mínimo obrigatório) para a educação é estabelecido em lei para todas as esferas de governo e corresponde a um percentual da receita de impostos e transferências. Segundo a Constituição Brasileira (CF, Art. 212): "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 de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Além disso, outros recursos provenientes de contribuições sociais e do salário educação (2,5% da folha salarial das

empresas) são destinados ao ensino fundamental. O Governo Federal, além de responsável pela manutenção de 73 IFES, aplica recursos nos programas de merenda escolar, livro didático e no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, estes últimos direcionados aos níveis básicos. Os estados aplicam seus recursos no ensino fundamental e médio, com crescente importância deste último, sendo que alguns estados possuem significativos sistemas regionais de universidades. Os municípios investem, prioritariamente, em ensino fundamental e no pré-escolar, com reduzida participação no ensino superior (SCHWARTZMAN, 2003, p. 3).

Independente da extensa gama de legislação que garante a manutenção e obrigatoriedade de um ensino superior público e de qualidade, vale destacar que as ferramentas maiores de garantia e continuidade deste sistema estão na Constituição Federal, como colocado anteriormente, sendo este mecanismo de lei a diretriz de todo o sistema legislativo, financeiro, administrativo, etc., que rege o Brasil nos dias atuais. Neste sentido, Duarte e Oliveira (2012) afirmam que, apesar deste ter toda a garantia de que a Carta Magna traz para o sistema administrativo nacional, o financiamento das IFES está baseado na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), que teve sua elaboração principal para o tema em tela, no ano de 1996, quando foram delimitadas todas as formas de financiamento e agregação de recursos por parte dos institutos de ensino superior públicos do Brasil. A citada Lei coloca então que:

Para garantir o direito à educação e na expectativa de sanar as necessidades da sociedade foram instituídos alguns programas de financiamento. O financiamento da educação no Brasil acontece principalmente por meio de recursos públicos advindos dos impostos pagos pela sociedade (DUARTE; OLIVEIRA, 2012, p. 106).

Como na maioria das atuações governamentais dentro das esferas públicas, a manutenção do sistema de desenvolvimento administrativo público está baseada na arrecadação de impostos, no qual a sociedade paga para ter um serviço de “qualidade”, não fugindo dessa perspectiva as Instituições Federais de Ensino Superior, que também são mantidas

por estes impostos. Pois, estas instituições não têm fontes próprias de recursos capazes de financiarem o seu funcionamento para que possam oferecer uma educação de excelente qualidade.

Neste contexto, a Carta Magna Brasileira, em seu artigo 211, § 1^o e 212³, estabelece que a União deverá destinar um percentual nunca menor que 18% do total arrecadado com os impostos, pagos pelos cidadãos, para a manutenção e financiamento do ensino, para que consigam desenvolver um trabalho técnico e de qualidade ao público por ela atendido (UFSC, 2014b).

Assim, percebe-se que apesar das inúmeras formas que essas instituições possuem para se manterem financeiramente, mediante o oferecimento de cursos, formação de eventos, entre outras formas de arrecadação de recursos, as IFES são totalmente dependentes das verbas oriundas do Governo Federal para financiar seus custos de produção e desenvolvimento.

Desta maneira, a utilização destes recursos deve se dar da melhor forma possível, sempre buscando a eficiência dos serviços prestados com a diminuição dos gastos públicos.

2.3.2 REUNI: Expansão da Rede Pública de Ensino Superior e seus impactos no financiamento público das IFES

Como se verificou no procedimento de financiamentos das Instituições Federais de Ensino Superior, seus gastos de manutenção e funcionamento são sustentados pelo Governo Federal. Então, os sistemas de investimentos nas IFES estão diretamente ligados ao direcionamento de recursos que a União fizer ao Ministério da Educação. Desta forma, as metas de investimentos das Instituições

²Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (UFSC, 2014b).

³Art. 212. **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 de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifo nosso). (UFSC, 2014b).

Federais de Educação Superior estão diretamente ligadas aos valores que a Lei de Diretriz Orçamentária destinar ao Ministério da Educação.

Para alcançar um desenvolvimento de qualidade para as IFES, o Governo Federal começou a desenvolver mecanismos capazes de fazer investimentos de forma a alcançar parâmetros capazes de competir diretamente com as instituições privadas, que nos últimos anos fizeram grandes investimentos, tornando-se cada vez mais atrativas e eficientes. Sendo que:

[...] o responsável pela mudança de rumo é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), lançado em 2007 pelo Ministério da Educação (MEC) e com implantação prevista para os próximos três anos. Nesse período, o governo irá injetar R\$ 2 bilhões para criar 104 mil novas vagas nos vestibulares das federais, o que elevará o número de estudantes matriculados nessas instituições para cerca de 1 milhão (atualmente, são 600 mil) (BANDEIRA, 2014).

Assim, o projeto REUNI tinha como principal objetivo conciliar investimentos dentro das universidades federais e nos institutos de ensino superior federal, para conseguir fazer com que a educação pública de qualidade seja cada vez mais atraente e acessível a toda a população.

Seguindo o desenvolvimento do projeto em análise, pode-se ver que o REUNI tem como diretriz o desenvolvimento da educação superior no Brasil, como o próprio Ministério da Educação coloca:

Os desafios do novo século exigem uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando a elevação dos níveis de acesso e permanência, e do padrão de qualidade. O país encontra-se em um momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de transformação da sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial, inclusão social e formação adequada

aos novos paradigmas social e econômico vigentes, conforme preconizam as políticas de educação nacionais. (BRASIL, 2014a).

O programa de desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior era ambicioso, pois pretendia praticamente dobrar o número de estudantes matriculados nas instituições federais. Para tanto, o custo desse mecanismo de aceleração terá um custo de R\$ 2 bilhões, contudo, apesar de ser um grande volume de investimento a olhos nus, para a evolução do sistema de educação brasileira é muito deficitário, uma vez que, nos últimos anos, o mesmo somente fora mantido e não investido para crescer e se desenvolver de forma capaz de fazer frente ao poderio das faculdades privadas.

No entanto, a exemplo dos demais investimentos feitos pelo atual formato do governo brasileiro, que são direcionados para as IFES por meio do modelo de gerenciamento social, e apesar de ser um sistema de educação pública, em que a simples oferta de vagas já seria um grande programa social. Neste sentido, as instituições terão que efetuar formas mais objetivas de inclusão social, conforme relata Bandeira (2014):

Em contrapartida, as universidades se comprometem a adotar mecanismos de inclusão social e um modelo pedagógico flexível, que permita formação multidisciplinar. "Com o Reuni, o MEC pretende estimular a reestruturação acadêmica dos cursos de graduação presenciais, dotando as instituições das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior", afirma o secretário de Educação Superior do MEC, Ronaldo Mota (BANDEIRA, 2014).

Apesar de fazer com que esses programas deem certo, não basta às IFES apenas a apresentação de projetos e a injeção de grandes montantes de recursos. Elas, de fato, precisam lutar contra um problema maior. O citado problema refere-se à existência de vagas ociosas, ou seja, vagas existentes em cursos, muitos deles noturnos, que não são preenchidas, ou decorrentes do desinteresse, ou falta de oportunidade, de os acadêmicos terminarem seus estudos (BANDEIRA, 2014).

Para poder avançar no que tange às vagas ociosas, o Ministério da Educação, através do sistema Reuni, tentará fazer com que uma parte desses R\$ 2 bilhões seja investida no desenvolvimento de mecanismos

de aperfeiçoamento das atividades acadêmicas, para que as vagas, muitas dessas noturnas, sejam preenchidas, e que os seus acadêmicos consigam terminar os seus cursos, não sendo desestimulados, mas sim motivados para isso (BANDEIRA, 2014). Afinal:

O Reuni é um programa bastante ambicioso e é o maior investimento no ensino de graduação brasileiro nos últimos 35 anos', afirma o pró-reitor de Graduação da UFMG, Mauro Braga. Na avaliação dele, o programa é um passo importante para promover mudanças no país, a partir das universidades. A educação superior está muito vinculada ao desenvolvimento nos campos produtivo, econômico e social. Ela tem um efeito importantíssimo sobre a renda das pessoas (BANDEIRA, 2014).

Nesta vertente, o próprio REUNI fora incrementado no quadriênio 2008-2012, em que foram readaptadas as formas de investimentos, passando a serem considerados os seguintes valores:

A aprovação do Plano de Reestruturação e Expansão da UFRN para o período 2008-2012, encaminhado ao Ministério da Educação – MEC, já está em fase de execução. O projeto prevê R\$ 64 milhões para custeio com manutenção, pessoal, funções gratificadas e cargos de direção e, ainda, investimento de R\$ 81 milhões em novas obras, recuperações e equipamentos, além da contratação de 344 novos professores e 447 servidores técnico-administrativos (BRASIL, 2014b).

Na UFSC, conforme Relatório de Gestão 2007, no projeto para o período de 2008-2012 encaminhado para o Ministério da Educação, eram previstos recursos no valor de R\$ 110 milhões para o custeio com manutenção e bolsas, R\$ 65 milhões para despesas com contratação de pessoal, funções gratificadas e cargos de direção e, ainda, um investimento de R\$ 76 milhões em infraestrutura física, tais como: obras, reformas e aquisição de materiais permanentes, bem como a contratação de 485 docentes e 240 servidores técnico-administrativos. No entanto, a contrapartida seria a ampliação da oferta de 1910 vagas no vestibular.

Ainda neste sentido, conforme relatório de gestão 2008-2012, até o final de 2012 os investimentos em obras e materiais permanentes proporcionados pelo REUNI na UFSC ultrapassaram o montante de R\$ 124 milhões.

Como se percebe, o Programa desenvolvido pelo Ministério da Educação, além de ajudar a desenvolver as Instituições Federais de Ensino Superior, está colaborando para o desenvolvimento da sociedade. Contudo, o que mais chama a atenção não é a forma de investimento para o crescimento de vagas, mas sim o investimento para a manutenção e ocupação de todas as vagas disponíveis dentro destas instituições de ensino.

Para entender melhor como se dá esse processo de otimização na utilização dos recursos públicos, a seguir será abordado o tema sobre a dinâmica do processo orçamentário.

2.4 DINÂMICA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Nesta seção, são tratados assuntos referentes ao processo orçamentário e a sua dinâmica, ou seja, os temas como orçamento, orçamento público e orçamento universitário e suas relações.

2.4.1 Orçamento Público

O orçamento nasceu como instrumento de controle político do Parlamento sobre a Coroa, e foi adotado pelos revolucionários franceses, em 1789. Através do espírito francês, foi transmitido às novas nações que se formavam do lado de cá do Atlântico e mesmo pelos demais países do mundo (KOHAMA, 2006).

No Brasil, o orçamento começa a surgir logo após a revolução pernambucana no ano de 1817, quando D. João VI criou vários impostos, mas somente na Constituição de 1824 é que o mesmo foi estabelecido. Contudo, apenas no ano de 1830 é que se fez o primeiro Orçamento Geral, votado para o exercício financeiro de 1830 e 1831 (KOHAMA, 2006).

O orçamento público consiste no sistema por meio do qual estimam-se as receitas e se fixam-se os gastos a serem financiados pelas receitas (KOHAMA, 2006). Deste modo, trata-se de um instrumento de planejamento e de gestão pública, sendo importante trabalhar por sua melhoria no sentido de torná-lo cada vez mais efetivo em suas metas. A gestão pública requer fundamentalmente a estruturação do orçamento

como viabilizador de ações de interesse público da comunidade, devendo refletir uma boa qualidade de planejamento e discriminação das ações e atributos necessários para sua realização. Ainda para Kohama (2006, p. 40), “o orçamento é a previsão de receitas e a fixação das despesas para um determinado período de tempo, geralmente um ano, sendo uma peça fundamental da administração das finanças do Estado e de Contabilidade Pública”.

Nesta concepção, o orçamento é o meio pelo qual o poder público fixa as despesas que pretende realizar, a partir de receitas pré-estabelecidas na forma de rubricas, por determinado tempo. Neste enfoque, a lógica que norteia a técnica de definição das despesas públicas vai ao encontro das aspirações da sociedade em relação aos serviços públicos. Assim, o orçamento pode ser visto como um instrumento ou caminho pelo qual as diversas políticas públicas são implementadas e seus objetivos são alcançados.

Para Kohama (2006), o orçamento público é um elemento fundamental da Administração Pública por dois motivos, a saber:

- a) porque é um instrumento essencial de planejamento e de controle pelo qual o poder público planeja suas ações e exerce controle da sua execução;
- b) porque o orçamento é o instrumento pelo qual os administradores públicos apresentam à sociedade suas metas e prioridades, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos e as despesas a serem feitas em determinado período.

De acordo com o artigo 75, da Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), o controle da execução orçamentária compreende:

[...] a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; b) a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos e; c) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O artigo 85 da mesma Lei (BRASIL, 1964) regulamenta “[...] que os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, [...] a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros”.

A gestão pública requer fundamentalmente a estruturação do orçamento como instrumento de planejamento que viabilize as ações de interesse público da comunidade, devendo este refletir a qualidade de planejamento e discriminação das ações e atributos necessários para sua realização. Nesta vertente, Giacomoni (2010, p. 54) comenta que:

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados.

Ainda, segundo Giacomoni (2010), o orçamento público nasce e se desenvolve como uma grande ferramenta de gestão das entidades públicas, sendo responsável pela descrição e explanação das despesas que o ente público terá no período apresentado. Mais ainda, o orçamento público não é apenas uma ferramenta de gestão e, sim, uma ferramenta de verificação, melhor dizendo, uma forma de fiscalização dos gastos públicos pela sociedade, pois esta terá como saber por meio do orçamento público onde o gestor está investindo os recursos e de que forma este os processa.

Conforme Melo, Silva e Costa (2011, p. 4), o planejamento financeiro é estimado por Brealey, Marcus e Mayers como organização que “ajuda a estabelecer metas e permite medir desempenhos”, atentando ao fato de que esta previsão do futuro deve sempre tomar em conta as distintas possibilidades de ocorrências positivas ou negativas, para garantir melhor preparo e gerenciamento de eventuais situações inesperadas. Trata-se da realização do que Sanvicente (1987) denomina projeção, ou seja, predição dos financiamentos a serem destinados e

observação da origem dos recursos. Nestes termos, avalia-se a pertinência de elaborar criteriosamente o orçamento, a indicação quantitativa dos objetivos e planos antecipadamente estabelecidos para um determinado período de tempo. No caso específico do orçamento público, destaca-se o significativo aporte de recursos e a concordância com as legislações específicas descritas acima.

Peres (1997) define o orçamento público como sendo:

[...] a previsão de gastos com a manutenção das atividades estatais ou serviços de interesse coletivo, com os investimentos destinados a execução de projetos, com aquisição de bens patrimoniais necessários ao aprimoramento da máquina administrativa e com as transferências destinadas à manutenção e/ou aprimoramento dos órgãos da administração indireta, num determinado exercício financeiro, bem como as prováveis fontes financiadoras da gestão estatal (PERES, 1997, p. 35).

No tocante às universidades públicas federais, a receita proporcionada pela União mostra-se insuficiente para garantir a manutenção de todas as atividades. Como consequência, tal receita é complementada por alternativas autônomas de captação de recursos desenvolvidas por cada universidade.

No Brasil, o orçamento da União é elaborado pelos três poderes da República e consolidado pelo Poder Executivo. O Poder Executivo é o responsável pela consecução do orçamento federal, o qual é centralizado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – esta coordena, consolida e supervisiona as propostas orçamentárias dos diversos órgãos públicos nacionais, inclusive os do Poder Judiciário e do Poder Legislativo.

Este orçamento precisa ser equilibrado – não podendo ser fixados valores superiores às receitas previstas – de forma que o governo é obrigado a definir prioridades na aplicação de seus recursos estimados; estas prioridades – metas – são definidas a partir do Plano Plurianual (PPA), em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é elaborada pelo chefe do Poder Executivo – auxiliado pelo corpo técnico da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e então encaminhado ao Poder Legislativo.

No caso das IFES, estas elaboram anualmente sua proposta orçamentária para o período de um ano, fazendo-o normalmente na segunda quinzena do mês de julho do ano anterior, encaminhando-a posteriormente ao Ministério da Educação (MEC), que tem a atribuição de consolidar todas as informações das IFES e enviar à SOF. Durante a elaboração desta proposta orçamentária, é definido o orçamento de cada ação, bem como são previstas as metas físicas a serem atingidas no orçamento seguinte a partir de cada ação orçamentária. Na UFSC, o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária é atribuição do Conselho de Curadores.

Algumas atividades do MEC são descentralizadas para as IFES, e tendo em vista que este órgão não consegue operacionalizar todas as ações em âmbito nacional, este delimita meramente as diretrizes a serem seguidas e mantém controle sobre os resultados, enquanto cada instituição organiza-se internamente por si própria, especialmente em termos de recursos.

Essa limitação obriga o governo a definir prioridades na aplicação dos recursos estimados. As metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo PPA e priorizadas pela LDO.

2.4.1.1 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual - LOA, tem o objetivo de definir e planejar o orçamento no período de um ano, sendo que a mesma está baseada no plano plurianual do governo e das entidades públicas.

É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o

projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei (BRASIL, 2013c).

Para Pires (2009), a Lei Orçamentária Anual é:

[...] o documento que apresenta os meios para se chegar aos fins, ou melhor, os recursos financeiros a serem obtidos e a alocação destes para atender aos objetivos e às metas pretendidas”. É o Orçamento Público, que, como os demais componentes do sistema orçamentário brasileiro, assume a forma de lei. Possui caráter autorizado para os gestores públicos, pois estabelece limites de despesa, em função da receita estimada, para que a Administração atue (PIRES, 2009, p. 10).

Desta forma, observa-se, que com uma estimativa realista dos recursos que serão prontamente arrecadados ao longo do ano subsequente, consegue-se analisar e realizar a instrução da lei orçamentária anual, para prever onde se irá arrecadar mais e quais são as iniciativas públicas que necessitam de maiores investimentos segundo as determinações do governo.

2.4.1.2 Orçamento Universitário

No tocante às IFES, a elaboração do orçamento é realizada anualmente, com base no Orçamento da União que é proposto pelos três poderes a partir das leis orçamentárias criadas pela Constituição de 1988: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Cada IFES encaminha, anualmente, uma proposta ao MEC, na qual é discriminado o orçamento de todas as ações planejadas e as metas físicas previstas. Tais dados são consolidados pelo MEC e se constituirão, *a posteriori*, da LDO e da LOA, sendo estas elaboradas conforme decisões e procedimentos governamentais.

Na elaboração da proposta orçamentária, é definido o orçamento de cada ação, bem como a previsão das metas físicas a serem atingidas no exercício seguinte em cada ação orçamentária. Os dados farão parte da LDO e, posteriormente, da LOA de cada exercício.

O Plano Plurianual, documento produzido pelo governo e encaminhado ao Congresso para votação, é a síntese de apontamentos que estabelecem de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas,

da administração pública federal. Seu conteúdo é revisado e reestruturado a cada quatro anos, e visa comprometer os poderes Executivo e Legislativo com o cumprimento e continuidade dos programas mediante a distribuição dos recursos.

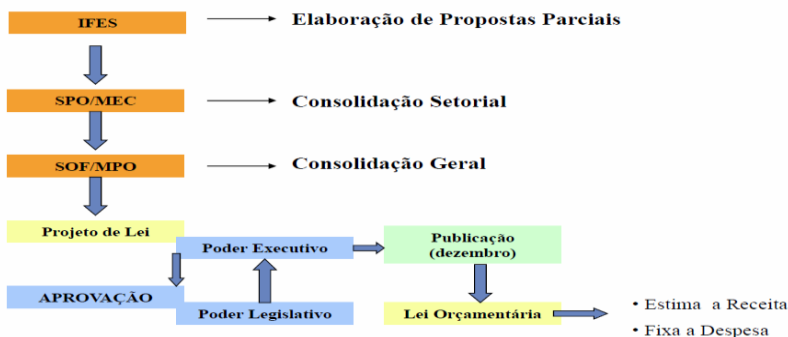
A LDO, elaborada pelo poder Executivo, sob direção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e é coordenada pela SOF. Essa é a legislação que ordena a priorização das metas constituintes do PPA e embasa a delimitação do Orçamento Geral da União. Após apreciação do Congresso Nacional, o projeto é submetido à sanção do Presidente da República, que deve emitir um pronunciamento a respeito do diagnóstico econômico brasileiro e suas perspectivas, a ser atrelado ao documento. Este é enfim produzido pela SOF determinando a proposta orçamentária para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios – órgãos setoriais – e das unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário.

A LDO será a base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) que, por fim, deve compreender o orçamento acompanhado de demonstrativos de receitas e despesas.

O Poder Executivo é o responsável pela consecução do orçamento federal, o qual é centralizado pela SOF – esta coordena, consolida e supervisiona as propostas orçamentárias dos diversos órgãos públicos nacionais, inclusive os do Poder Judiciário e do Poder Legislativo.

Para melhor compreensão e visualização, a Figura 1 sintetiza o fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária das IFES.

Figura 1 - Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária das IFES



Fonte: Adaptado de MTO (BRASIL, 2014a).

2.4.2 Execução dos Recursos Públicos

Uma vez sancionada a LOA, pelo Presidente da República, tem-se o início da execução orçamentária. No entanto, a liberação do orçamento aos Ministérios e suas unidades vinculadas somente ocorre após a sua publicação no Diário Oficial. O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) é o sistema pelo qual se efetua a distribuição orçamentária para todos os Órgãos do Governo Federal.

Após a liberação orçamentária, os gestores públicos começam a executar os programas de governo estabelecidos na LDO. Para que isso ocorra, os gestores tomam as decisões gerenciais e desenvolvem todas as práticas operacionais e administrativas necessárias para a execução dos créditos liberados na LOA, que tem como principal objetivo o atingimento das metas físicas previstas da LOA e em sintonia com o PPA.

Conforme estabelece o Art. 34 da Lei 4.320/64, a execução orçamentária é processada dentro do exercício, coincidindo com o ano civil, e perdura de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro (BRASIL, 1964).

Em consequência, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA.

A Execução dos recursos universitários inicia-se após a publicação da LOA. As unidades começam a se preparar para iniciar a execução orçamentária mediante a disponibilização pelo Governo para a referida unidade. O Ministério do Planejamento e Orçamento, por sua vez, toma as providências com vistas a introduzir no sistema, com a utilização de fita magnética, os dados orçamentários no sistema SIAFI. O referido sistema é o meio pelo qual se processa, na rede de computadores, com a utilização de uma base de dados unificada, a execução de todo o Orçamento-Geral da União. O resultado desta operação é a liberação dos créditos orçamentários aprovados para cada Unidade Orçamentária, por projeto/atividade.

No entanto, após a liberação dos créditos orçamentários, entra em cena a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é o órgão responsável pela Conta Única do Tesouro Nacional, que vai editar normas de execução orçamentária e financeira, fixando cotas e prazos para a utilização dos recursos necessários ao atendimento dos programas de Governo, em consonância com o comportamento da receita e das disponibilidades do Tesouro. Depois de concluída essa etapa, as unidades orçamentárias passam a receber os limites de empenho que

viabilizarão a execução dos seus programas de trabalho, de acordo com o cronograma de desembolso. A execução se dá por meio das três fases da despesa, que são: empenho, liquidação e pagamento.

2.4.3 Ações Orçamentárias

Na peça Orçamentária do rol de programas e ações orçamentárias do Ministério da Educação, a UFSC seleciona aquelas em que desenvolverá suas atividades. Para cada ação orçamentária há um coordenador de ação responsável pelo acompanhamento e avaliação da meta física e financeira. As metas financeiras devem ser equilibradas com os valores constantes na proposta orçamentária. Cabe à PROPLAN a conciliação desses valores de modo a equilibrar a execução de cada ação.

Além de compor uma parte fundamental na estrutura de distribuição de verbas de programas do governo, as *ações orçamentárias* podem também ser utilizadas como instrumento de análise para avaliação do desempenho das metas construídas pela própria universidade, além de possivelmente oferecer indicativos de âmbito nacional. As *ações orçamentárias* são importantes na medida em que: “ensejam o registro do valor adicionado por unidade produtiva, em cada bem ou serviço produzido, ao processo produtivo mais global da instituição como um todo” (MARINHO; FAÇANHA, 1999, p. 03).

Uma classificação conveniente para nossa análise parte da distinção das unidades pela destinação dos bens e/ou serviços produzidos, conforme propõe Marinho e Façanha (1999). Neste caso, existem dois tipos básicos de instâncias ou unidades organizacionais:

- a) unidades voltadas para a produção de bens e/ou serviços finais; e
- b) unidades voltadas para a produção de bens e/ou produtos intermediários.

No que tange ao plano interno das IFES, as ações referem-se à natureza da origem dos bens e/ou serviços produzidos, conforme a classificação:

- a) bens e/ou serviços produzidos nas atividades acadêmicas⁴ (de ensino, pesquisa e extensão);

⁴ De ensino, pesquisa e extensão.

- b) bens e/ou serviços produzidos nas atividades ligadas à prestação de serviços pelas IFES⁵;
- c) bens e serviços produzidos nas atividades de caráter administrativo, como *gestão* e a formação dos servidores técnico-administrativos.

Esta taxonomia tem por objetivo “explicitar os custos e benefícios indiretos — importantíssimos, diga-se de passagem — das atividades universitárias, nem sempre adequadamente retratados ou conhecidos por autoridades, pela mídia ou pela opinião pública” (MARINHO; FAÇANHA, 1999, p. 04).

Uma terceira e essencial classificação, necessariamente vinculada às duas anteriores, mas não à análise quantitativa deste trabalho, refere-se à natureza dos principais custos decorrentes das atividades das IFES.

Esta classificação – a seguir – elaborada por Marinho e Façanha (1999), constitui a espinha dorsal do sistema de custos e denota os custos operacionais das IFES, quais sejam:

- a) custos sociais básicos, relacionados às atividades decorrentes da própria existência das IFES, como locais de atividades de seres humanos em convívio social, dinâmico e cotidiano – os exemplos mais imediatos seriam os referentes ao fornecimento de água, luz, segurança, telefonia e correlatos – os quais, caracteristicamente, têm rateio controverso e pouca flexibilidade no curto prazo;
- b) custos relacionados à depreciação de instalações físicas;
- c) custos relacionados aos investimentos, como o aumento do estoque de capital das IFES;
- d) custos diretamente relacionados aos materiais e serviços empregados na operação e manutenção das atividades e equipamentos das IFES;
- e) custos relacionados ao pessoal, como salários, benefícios e vantagens, incluindo pessoal inativo e pensionistas.

⁵ Os exemplos clássicos seriam os serviços prestados por hospitais, museus e instituições de atendimento a clientes externas às universidades.

2.4.3.1 Avaliação da Gestão Orçamentária das IFES

Sobre o presente assunto ainda se faz necessário discorrer sobre o que vem a ser orçamento por resultados ou desempenho dentro das universidades públicas, onde segundo Silva e Sousa (2013), a gestão por resultados está vinculada a um processo de aperfeiçoamento do orçamento, o qual depende do desenvolvimento de um modelo de planejamento estratégico, que será melhor explicado adiante, para que a universidade consiga desenvolver suas projetos e atingir todos os seus objetivos técnicos e educacionais para o corrente ano letivo.

Este sistema de orçamento por resultados começa a colocar a universidade pública num novo patamar de administração pública, ingressando dentro do que se preconiza pela nova gestão pública, que a cada passo que se dá busca fortalecer suas bases de eficiência e tecnologias, adequando-se cada vez mais a uma instituição privada e com isso começando a competir com essas instituições e buscar adequação de fidelização e satisfação de seus clientes.

Neste diapasão, a gestão orçamentária por resultados ainda deverá atingir as seguintes ações (BRASIL, 2009):

- a) Formular resultados que satisfaçam às expectativas dos beneficiários legítimos da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável;
- b) Definir e alinhar esforços, capacidades e arranjos de implementação (que envolvem conjuntos intrincados de políticas, programas, projetos e organizações) necessários para alcançá-los;
- c) Definir mecanismos e sistemáticas de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

Ainda neste sentido, a constatação feita por Lyrio et al. (2014), de que “não existe correlação positiva entre o desempenho alcançado nas ações e os recursos alocados [...] demonstra a necessidade de uma maior discussão sobre os indicadores adotados na avaliação das ações, bem como sobre seu processo de acompanhamento”.

Como se pode verificar, a utilização dos procedimentos técnicos de orçamento por produção ou resultados, são formas mais privadas de conseguir atingir as metas das empresas, pois ao se trazer estes procedimentos para dentro do que preconiza a iniciativa pública, começa-se a fazer uma iniciação de qualificação profissional dos

procedimentos, em que cada vez mais se consegue atender aos colaboradores e parceiros, neste caso os acadêmicos, com qualidade e representatividade técnica.

Para tanto, nesta vertente ainda cabe ressaltar que, segundo Faria (2010, p. 03):

A implementação de um processo orçamentário orientado para resultados, portanto, conFigura-se como um esforço adicional dentro de um processo mais amplo de reforma, em que se procura orientar todas as atividades estatais para a consecução de determinados resultados. Nesse sentido, o ambiente institucional não pode ser refratário a tal orientação, sob pena de inviabilização da implementação do modelo

O sistema de análise do processo orçamentário faz com que os gestores das unidades educacionais de ensino superior no Brasil passem a desenvolver suas atividades com maior afinco, dando maior credibilidade e construindo uma maior responsabilidade dentro do que preconiza o sistema de análise e gestão de seus orçamentos, criando vínculos e condições técnicas para que estes invistam cada vez mais em projetos sociais e educacionais de qualidade, que demonstrem a eficiência dessas unidades frente a um mercado competitivo.

A partir da execução de projetos de qualidade poderão então ser beneficiados cada vez mais com maior volume de recursos provenientes de doações e colaborações de patronos interessados nos desenvolvimentos de tecnologias capazes de fazer com que seus orçamentos sejam mais volumosos e atendam a todos os interesses que a universidade pretende alcançar.

Para que seja possível fazer considerações sobre a questão da eficiência em instituições públicas de ensino superior, é necessário pensar o problema levantado por Marinho e Façanha (1999) a respeito do referencial adotado como base de comparação.

MARINHO; FAÇANHA, (1999) identificam dois tipos de eficiência como pontos de partida para a análise, a *eficiência absoluta*, que se refere ao estabelecimento de patamares mínimos aceitáveis de desempenho e produtividade, sendo assim estabelecidas metas desejáveis, baseadas em critérios preestabelecidos pelo avaliador. E a *eficiência relativa*, estabelecida por meio de comparações com a totalidade ou partes específicas de acordo com a especialização, região e

outras fontes similares do sistema de referência, contemplando critérios, ou indicadores, da importância das instituições como fatores de desenvolvimento regional. Esta análise parte do pressuposto de que o desempenho das instituições não pode ser dissociado de sua inserção no espaço sócio-político-econômico nacional com as suas fragmentações e interações, e com a sua inerente complexidade.

No que diz respeito a este estudo, ambas as dimensões pretendem ser contempladas, a primeira – *eficiência absoluta* – pela delimitação de indicadores que possibilitem a análise quantitativa do sucesso das ações orçamentárias, e a segunda – *eficiência relativa* – a partir de uma análise qualitativa, contemplando o olhar dos gestores sobre a estrutura orçamentária da UFSC como um todo. No entanto, o objetivo principal desta pesquisa não é medir a eficiência e a eficácia dos resultados, mas sim conhecer procedimentos e se possível propor alterações que possam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária.

No sentido de definição do que devem ser as atribuições dos coordenadores das ações no processo de avaliação, a Portaria n° 4.601/2005, art° 7, define que compete aos coordenadores as seguintes funções: “viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa; responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação; utilizar os recursos de forma otimizada, segundo normas e padrões mensuráveis; gerir as restrições que possam influenciar a execução da ação; estimar e avaliar o custo e os benefícios esperados; participar da elaboração do plano gerencial do programa; e efetivar registro do desempenho físico, da gestão de restrições e dos dados gerais das ações, sob sua responsabilidade, no SIMEC”.

O debate a respeito da função, objetivos e metas da Universidade é extenso e multifacetado. Coube aos capítulos 1 e 2 ampliar e discutir estas questões, conforme a perspectiva deste pesquisador, para contextualizar e delimitar o presente estudo. Conforme apresentado anteriormente, as decisões acerca dos rumos da Universidade são tomadas democraticamente, a partir de todas as instâncias da comunidade acadêmica, por meio do plano de desenvolvimento institucional. Por este motivo o mesmo é aqui empregado com o objetivo de analisar o grau de institucionalização do sistema orçamentário da Universidade Federal de Santa Catarina, servindo como parâmetro de orientação para traçar a relação dos investimentos da Universidade com seu projeto por ela delimitada.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, compreendendo a caracterização, a definição do contexto em que a pesquisa ocorreu, as técnicas de coletas de dados, a análise de dados e as limitações da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Os estudos científicos, segundo Triviños (2006), são classificados pela sua finalidade, podendo ser exploratórios, descritivos e/ou experimentais. Esta pesquisa se enquadra em dois dos modelos postulados pelo autor, tendo caráter tanto exploratório quanto descritivo.

Caracteriza-se como exploratório na medida em que é responsável pela ampliação do conhecimento a respeito das convergências entre os objetivos e metas estipulados pelo plano de desenvolvimento institucional, e os objetivos propostos e alcançados pelas ações orçamentárias. Para Triviños (2006), esse tipo de pesquisa, aparentemente simples, explora a realidade buscando maior conhecimento, para depois planejar uma pesquisa descritiva.

A segunda etapa do trabalho contempla o método descritivo, na análise da estrutura de distribuição e captação de recursos da UFSC, para poder posteriormente mapear as áreas de investimento da mesma em função do projeto determinado pelo PDI. Com o instrumento metodológico da pesquisa descritiva, é possível conhecer a realidade estudada da forma que se pretende e “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 2006, p. 100) para, com base nestes dados, desenvolver uma metodologia capaz de avaliar a estrutura orçamentária da Universidade.

Esta última etapa do trabalho explora uma questão que envolve grandes complexidades, a primeira delas é fruto da discussão levantada por Marinho e Façanha (1999), em que observa que na avaliação de um sistema produtivo o sistema de custos, tradicionalmente, está aliado ao sistema de produção, enquanto que no caso das Universidades a produção do conhecimento não é mensurável, de maneira que sua avaliação requer atenção às características particulares de cada realidade. A dificuldade de mensurar, distribuir e aplicar os investimentos necessários para garantir sua manutenção e desenvolvimento também será discutida pelo ponto de vista dos gestores, contemplando mais um aspecto da pesquisa descritiva, na

busca de descrever as características de determinado fenômeno para assim poder apontar elementos norteadores que possam contribuir para boa gestão (MARTINS, 1994).

Segundo Marinho e Façanha (1999), uma boa orçamentação deve estar amparada em *eficiência* e *eficácia*, isso quer dizer não só executar corretamente os recursos da universidade, como investir nos locais corretos para garantir seu desenvolvimento. Na análise do sistema orçamentário a *eficiência* será discutida por meio da análise do grau de execução das previsões estimadas, financeira e física. Já a *eficácia* será discutida pela elaboração de indicativos capazes de traçar um panorama da realidade da Universidade em consonância com os objetivos propostos pela própria ação orçamentária e as metas almejadas pelo plano de desenvolvimento institucional.

Com base na análise documental dos relatórios de gestão da UFSC e do Plano de desenvolvimento institucional, no período de 2010 a 2014, este estudo de caso pretende desenvolver “a análise profunda de uma unidade de estudo” (GODOY, 1995, p. 25), contemplando o aspecto qualitativo na coleta de informações junto aos gestores, e quantitativo na avaliação das ações orçamentárias.

O método quantitativo está voltado para a representatividade numérica, isto é, transpor uma realidade em números; mas os números por si só não dizem nada, eles sempre precisam de uma interpretação. Por mais objetiva que seja a questão de pesquisa, a análise dos resultados requer aspectos eleitos para serem analisados como componentes na argumentação acerca do tema proposto pelo autor.

No diálogo acerca da institucionalização do sistema orçamentário da Universidade Federal de Santa Catarina o grau de execução das estimativas orçamentárias será usado como parâmetro de análise do sucesso e eficiência da respectiva ação orçamentária. Dentro da amostra selecionada, com base nos objetivos descritos tanto pelas ações orçamentárias quanto pelo PDI, seleciona-se indicativos para analisar o desenvolvimento da Universidade em função dos seus investimentos, com a finalidade de observar a eficácia dos investimentos em relação a sua área de desenvolvimento.

Com base nestas definições, entende-se que o presente estudo pode ser caracterizado como um estudo de caso *ex-post facto*, realizado por meio de uma abordagem exploratória e descritiva na qual se misturam técnicas quantitativas e qualitativas.

A partir do que afirma Vergara (2007), a pesquisa é classificada como sendo *ex-post facto* na medida em que será realizada a partir de fatos passados relativos à série histórica das receitas, despesas, ações

orçamentárias, variáveis sobre as quais o pesquisador não tem controle algum.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa baseia-se nas ações orçamentárias que compõem o orçamento geral da UFSC no período de 2008 a 2012. A escolha do referido período se dá pelo motivo de que ele abrange a implantação do projeto do REUNI na UFSC, e também por ser o período que abrange o plano de desenvolvimento institucional que foi usado como base para a análise.

Ainda no sentido da delimitação a partir do exercício de 2012, a estrutura das ações orçamentárias sofreu alteração. Na nova estrutura as ações relacionadas à pesquisa, pós-graduação e extensão foram aglutinadas para uma única ação denominada Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Identifica-se que a peça orçamentária anual é composta por diversas ações distribuídas conforme o quadro 2:

Quadro 2 - Ações Orçamentárias

(continua)

Ação Orçamentária	Descrição
0089.0181.26246.0042 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Cívicos	Pagamento de proventos oriundos de direito previdenciário próprio dos servidores públicos civis do Poder Executivo ou dos seus pensionistas.
0901.0005.26246.0042 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)	Pagamento de Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) devidas pela União, Autarquias e Fundações Públicas.
0901.00G5.26246.0001 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	Pagamento da contribuição patronal para o regime de previdência dos servidores públicos federais incidente sobre Precatórios e Requisições de Pequeno Valor

Quadro 2 - Ações Orçamentárias

(continuação)

Ação Orçamentária	Descrição
2032.20RK.26246.0042 - Funcionamento das Universidades Federais	Desenvolvimento de ações para assegurar a manutenção e o funcionamento dos cursos nas Instituições Federais de Ensino Superior, manutenção de serviços terceirizados, pagamento de serviços públicos e de pessoal ativo, manutenção de infra-estrutura física por meio de obras de pequeno vulto que envolvam ampliação/reforma/adaptação e aquisição e/ou reposição de materiais, inclusive aqueles inerentes às pequenas obras, observados os limites da legislação vigente, aquisição de material bibliográfico e promover subsídios para estudos, análises, diagnósticos, pesquisas e publicações científicas, bem como as demais contratações necessárias ao desenvolvimento de suas atividades.
2030.20RI.26246.0042 - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica	Manutenção das instituições por meio de gestão administrativa, financeira e técnica, propiciando condições de funcionamento da educação básica nas instituições federais de ensino, inclusive Colégio Pedro II, Instituto Nacional de Educação de Surdos e Instituto Benjamin Constant, de modo a atender adequadamente as demandas e especificidades dos alunos dessas instituições, dentre outras, aquisição, elaboração, produção e distribuição de material didático-pedagógico e especializado, aquisição de material de consumo e permanente, elaboração de processos para a contratação de serviços de pessoas físicas e jurídicas, atividades de capacitação de servidores em geral, envolvendo diárias, passagens, realização e participação em eventos, investimentos em obras e instalações, ampliação, reforma e adaptação, observados os limites da legislação vigente.

Quadro 2 - Ações Orçamentárias

(continuação)

Ação Orçamentária	Descrição
2032.4002.26246.0042 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior	Apoio financeiro a projetos educacionais apresentados pelas Universidades que contribuam para a democratização do ensino superior, por meio de ações que possibilitem o ingresso, o desenvolvimento e o sucesso dos estudantes, considerando as especificidades de populações específicas, tais como, do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes e pessoas com deficiência. Fornecimento ou auxílio a alimentação, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas da assistência ao estudante e que contribua para o bom desempenho do aluno no ensino superior. Concessão de ajuda financeira para apoiar a manutenção dos estudantes carentes, inclusive estrangeiros, matriculados em cursos de graduação nas Instituições de Ensino Superior.
2030.20RJ.26246.0042 - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	Incentivo e promoção da formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores, desenvolvimento de capacitações, estudos, projetos, avaliações, implementação de políticas e programas demandados pela Educação Básica, por meio de apoio técnico, pedagógico e financeiro, inclusive ao sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, considerando o currículo de educação básica e programas específicos para população indígena, do campo e quilombola, a formação para a docência intercultural, o ensino da história e cultura indígena, afrobrasileira, africana, o atendimento educacional especializado, a educação de jovens e adultos, educação em direitos humanos, a sustentabilidade socioambiental, as relações etnicorraciais, de gênero, diversidade sexual e direitos da criança e do adolescente.

Quadro 2 - Ações Orçamentárias

(continuação)

Ação Orçamentária	Descrição
2032.20GK.26246.0042 - Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa e Extensão	Desenvolvimentos de programas e projetos de Ensino, Pesquisa e Extensão universitária e de atendimentos à comunidades como: implementação de ações educativas e culturais, manutenção da infraestrutura da extensão universitária para garantir o seu funcionamento, e demais atividades inerentes às ações de ensino pesquisa e extensão; formação de grupos tutoriais, compostos por alunos dos cursos de graduação, pós-graduação, mestrados ou doutorandos sob a orientação de docente que possua título de doutor; realização de cursos de capacitação e qualificação de recursos humanos; promoção de congressos, seminários e simpósios científicos e culturais, além de outras atividades necessárias ao desenvolvimento dos projetos em questão.
2109.4572.26246.0042 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	Realização de ações diversas voltadas ao treinamento de servidores, tais como custeio dos eventos, pagamento de passagens e diárias aos servidores, quando em viagem para capacitação, taxa de inscrição em cursos, seminários, congressos e outras despesas relacionadas à capacitação de pessoal.
2032.8282.26246.0042 - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	Apoio a planos de reestruturação e expansão, elaborados pelas universidades federais, no exercício de sua autonomia, que visem o aumento do número de estudantes, a redução da evasão, o completo aproveitamento da estrutura instalada e a adequação e modernização da estrutura acadêmica e física das instituições, por meio de obras de pequeno vulto, incluindo reforma, construção, aquisição de equipamentos, materiais e serviços, e às necessidades de manutenção identificadas pelas IFES.

Quadro 2 - Ações Orçamentárias

(continuação)

Ação Orçamentária	Descrição
2109.09HB.26246.0001 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	Pagamento da contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais na forma do artigo 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.
2109.20TP.26246.0042 - Pagamento de Pessoal Ativo da União	Pagamento de Pessoal Ativo da União
2109.2004.26246.0042 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes – Concessão, em caráter suplementar, do benefício de assistência médico-hospitalar e odontológica aos servidores e empregados, ativos e inativos, dependentes e pensionistas.
2109.2010.26246.0042 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	Concessão do benefício de assistência pré-escolar pago diretamente no contra-cheque, a partir de requerimento, aos servidores e empregados públicos federais, inclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993), que tenham filhos em idade pré-escolar.
2109.2011.26246.0042 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	Pagamento de auxílio-transporte em pecúnia, pela União, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos militares, servidores e empregados públicos federais, inclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993), nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa. A concessão do benefício por intermédio desta ação não é extensiva a estagiários, cuja despesa deverá correr à conta das dotações pelas quais correm o custeio das respectivas bolsas de estágio

Quadro 2 - Ações Orçamentárias

(conclusão)

Ação Orçamentária	Descrição
2109.2012.26246.0042 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	Concessão em caráter indenizatório e sob forma de pecúnia do auxílio-alimentação aos servidores e empregados públicos federais, ativos, inclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993) ou por meio de manutenção de refeitório
2109.20CW.26246.0042 - Assistência Médica aos Servidores e Empregados - Exames Periódicos	Realização de exames médicos periódicos dos servidores e empregados públicos federais, ativos, mediante a contratação de serviços terceirizados, bem como pela aquisição de insumos, reagentes e outros materiais necessários, nos casos em que os referidos exames sejam realizados pelo próprio órgão.

Fonte: Relatório de Gestão 2011 – 2012 (UFSC, 2012) - Elaborado pelo autor.

Para mapear as áreas de investimento da Universidade, no universo das 17 ações que compõem a peça orçamentária, selecionamos as ações que tem a maior relação com as 5 dimensões do PDI – ensino, pesquisa, extensão, arte e cultura e gestão.

Neste sentido, as ações selecionadas são aquelas em que a Universidade tem maior autonomia administrativa e financeira, porque as demais têm suas destinações específicas ou são vinculadas a despesas de pessoal e encargos sociais, abrangendo também as ações relacionadas com benefícios sociais aos servidores. Conforme explicitado, no Quadro 3 estão definidas as ações selecionadas pela tipicidade e vinculadas de maneira mais direta às dimensões do PDI:

Quadro 3 - Dimensões do PDI e Ações Orçamentárias

Dimensão do PDI	Ações Orçamentárias
Ensino	2032.20RK.26246.0042 - Funcionamento das Universidades Federais
Ensino	2032.4002.26246.0042 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior
Ensino	2030.20RI.26246.0042 - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica
Extensão	2032.20GK.26246.0042 - Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa e Extensão
Pesquisa e Pós-Graduação	1375.4006.26246.0042 - Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação
Pesquisa e Pós-Graduação	1375.8667.26246.0042 - Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados
Gestão	2109.4572.26246.0042 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação

Fonte: Elaborado pelo autor.

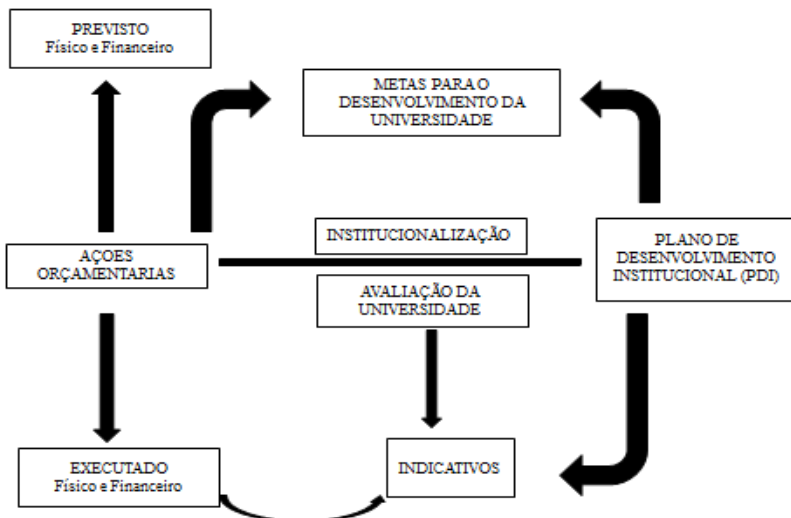
A distribuição dos recursos é feita conforme a função dada ao recurso, posicionando-o em uma área de investimento. A discussão a respeito do posicionamento da ação orçamentária com a dimensão do plano de desenvolvimento institucional é contemplada pela análise das convergências entre suas metas na análise dos documentos publicados pela própria Universidade.

Já as avaliações das ações orçamentárias são realizadas a partir de dados que este pesquisador tem acesso a respeito das previsões e execuções físicas e financeiras no período determinado.

A eficiência da estrutura orçamentária será avaliada pelo sucesso de execução de cada uma das ações especificadas no Quadro 3, ao longo dos 5 anos selecionados, observando a capacidade de estimar seus custos e empregar os recursos. A eficácia dos investimentos será avaliada pela análise de indicativos selecionados a partir dos objetivos descritos pelas próprias ações orçamentárias e pelo PDI, visando mensurar o desenvolvimento da UFSC em função dos seus investimentos.

Para auxiliar na compreensão de como a presente proposta de pesquisa será efetivada, demonstra-se, na Figura 2, o fluxograma do desenvolvimento do trabalho.

Figura 2 - Fluxograma do Desenvolvimento do Trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando se fez necessário avaliar a eficácia dos investimentos executados pelas ações orçamentárias foi preciso fazer um recorte. Portanto, seleciona-se indicativos condizentes com dimensões do plano de desenvolvimento institucional e os objetivos das ações orçamentárias para analisar a progressão e desenvolvimento da UFSC, conforme indicado no Quadro 4.

Quadro 4 - Dimensões do PDI e Indicativos

PDI	Indicativo
Ensino	Alunos matriculados
	Alunos diplomados
	Número de cursos de graduação
	Aluno assistido
	Bolsas de Estudos
	Refeições servidas pelo Restaurante Universitário
	Alunos diplomados
Pesquisa	Produções científicas
	Alunos matriculados
	Conceitos dos cursos de pós- graduação
Extensão	Ações de extensão
	Certificados Emitidos
Gestão	Titulação dos docentes
	Servidor capacitado
	Titulação dos técnicos administrativos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como complemento à coleta de dados para análise, a pesquisa contará com a participação dos coordenadores responsáveis pelas ações orçamentárias e pela gestão orçamentária e financeira nas unidades administrativas.

As entrevistas foram realizadas com os coordenadores das ações e com o apoio de um roteiro de perguntas contidas no Apêndice A.

Para fins de aplicação da entrevista foram selecionados os sujeitos de forma não probabilística e sim pela tipicidade de atuação. Neste sentido foram selecionados os 7 coordenadores que respondem pela avaliação das ações orçamentárias, os quais também respondem pelo gerenciamento dos recursos sob o enfoque geral, possibilitando

uma visão ampliada da aplicação dos recursos. A composição da amostra com todos os coordenadores das ações selecionadas oportuniza a representação das percepções diferentes nas diversas áreas da Universidade.

Acerca da coleta e da análise de dados, exploram-se, na próxima seção, as técnicas e procedimentos escolhidos para o presente estudo.

3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Inicialmente, quando se faz menção às técnicas de coleta de dados, primeiramente tem-se por base a elucidação de que serão utilizados dados primários e secundários. Os dados secundários serão obtidos pelo próprio pesquisador mediante análise de documentos já elaborados. Posteriormente, para a realização do presente estudo, serão utilizados os dados primários, que serão levantamentos ou experimentos feitos pelo próprio pesquisador.

Desta forma, os dados secundários podem ser classificados, de acordo com (MELENDES; ALVES, 2014) como:

Dados secundários internos: os dados obtidos junto à empresa ou instituição para a qual está sendo realizada a pesquisa são chamados de dados internos. Se forem coletados, exclusivamente, para atender às necessidades específicas dessa pesquisa, são chamados de dados internos primários. Publicações: existe uma infinidade de publicações dos mais diversos tipos que podem trazer valiosas contribuições para diferentes tipos de pesquisas de marketing. Governos: mesmo quando alguma informação coletada por instituições governamentais não é publicada, vale a pena o esforço de dirigir-se diretamente à instituição responsável para procurar ter acesso aos dados. Instituições não governamentais: existem muitas instituições não governamentais, como universidades, faculdades e centros de pesquisas ou associações e sindicatos patronais e de empregados que estão constantemente captando dados e produzindo valiosas informações que não são publicadas. Serviços padronizados de informações de marketing: existem muitos serviços padronizados de informações de marketing que estão disponíveis

às empresas como mais uma fonte de dados secundários. Possem ser classificados em: do consumidor, do varejo, do atacado, da indústria e dos veículos de comunicação.

Já os dados primários são relatados da seguinte forma (MATTAR *apud* CAPELAO, 2014):

Dados primários são aqueles que ainda não foram antes coletados. Eles são pesquisados com o objetivo de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento.

Os dados coletados podem ser dos seguintes tipos: características demográficas, socioeconômicas e de estilo de vida; atitudes e opiniões; conscientização e conhecimento; motivações; comportamento passado e presente; e intenções.

Neste sentido, o que se pode verificar, segundo Zanella (2006, p. 109), que:

A escolha das técnicas para coleta e análise dos dados decorre, do problema de pesquisa e dos objetivos. Você sabe que, numa investigação científica, o pesquisador busca compreender, examinar uma determinada situação que é problemática e depende de informações. Ora, as informações estão na cabeça das pessoas, em documentos (externos ou internos) e na observação do pesquisador. Para buscar essas informações que estão em diferentes lugares, é preciso planejar quais são essas informações, onde elas se encontram, de que forma obtê-las e como trabalhá-las, isto é, o que se vai fazer com os dados, como serão agrupados e analisados.

Inicialmente, como técnica de coleta de dados, foi utilizado o método de pesquisa documental. No entanto, faz-se uso também da observação direta, posto que o pesquisador atua no Departamento de Gestão Orçamentária da UFSC. Portanto, considera-se, em um primeiro plano, que a coleta de dados secundários completa as exigências metodológicas que o caso requer. Quanto às escolhas feitas para o presente trabalho, destaca-se que,

A análise documental, também chamada de pesquisa documental, envolve a investigação em documentos internos (da organização) ou externos (governamentais, de organizações não-governamentais, instituições de pesquisa, dentre outras). É uma técnica utilizada tanto em pesquisa quantitativa como qualitativa. [...] Documentos governamentais podem ser municipais, estaduais e federais. Assim, portarias, relatórios, anuários são documentos oficiais que, dependendo do objeto de estudo, são de extrema relevância para a investigação. Publicações parlamentares e documentos jurídicos são também exemplos de documentos governamentais (ZANELLA, 2006, p. 121).

Mais especificamente, os dados secundários que vão servir de base para a elaboração do presente estudo serão extraídos de relatórios de gestão da UFSC, disponibilizados em meio eletrônico de acesso público no sítio da própria Universidade (www.ufsc.br) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Por fim, vale aqui ainda colocar as palavras de Barbosa (1998) acerca da técnica de entrevista e observação direta. Quanto à entrevista, trata-se de:

Um método flexível de obtenção de informações qualitativas sobre um projeto. Este método requer um bom planejamento prévio e habilidade do entrevistador para seguir um roteiro de questionário, com possibilidades de introduzir variações que se fizerem necessárias durante sua aplicação. Em geral, a aplicação de uma entrevista requer um tempo maior do que o de respostas a questionários. Por isso seu custo pode ser elevado, se o número de pessoas a serem entrevistadas for muito grande. Em contrapartida, a entrevista pode fornecer uma quantidade de informações muito maior do que o questionário. Um dos requisitos para aplicação desta técnica é que o entrevistador possua as habilidades para conduzir o processo. Boas questões e um entrevistador sem habilidades, não fazem uma boa entrevista (BARBOSA, 1998).

Já em relação à observação direta, diz Barbosa (1998) que esta se refere ao método de coleta de dados baseado na:

[...] atuação de observadores treinados para obter determinados tipos de informações sobre resultados, processos, impactos, etc. Requer um sistema de pontuação muito bem preparado e definido, treinamento adequado dos observadores, supervisão durante aplicação e procedimentos de verificação periódica para determinar a qualidade das medidas realizadas. Observações realizadas em fases iniciais de um projeto ou mesmo antes de seu início podem ser de caráter não estruturada, ou seja, realizadas de maneira informal.

A entrevista semi-estruturada foi composta de 12 perguntas, agrupadas em três categorias. As categorias são compostas das seguintes dimensões: formação específica para execução das funções; acesso a informação e acompanhamento e avaliação. Além disso, uma pergunta em relação ao perfil e outra como sugestão do entrevistado.

Desse modo, utilizou-se de um roteiro de perguntas que orientaram o entrevistador sobre as dimensões a serem exploradas. O roteiro teve 12 perguntas de maneira sequencial, sem divisão por blocos ou qualquer outra dimensão. No entanto, na análise dos resultados, as perguntas estão divididas em 3 blocos: da pergunta 2 a 4 refere-se a formação específica para a execução das funções, a sequência da pergunta 5 a 7 diz respeito ao acesso à informação e por último o acompanhamento e avaliação, que são as perguntas 8 a 11. A pergunta 1 refere-se ao tempo de atividade na UFSC e a pergunta 12 de encerramento traz como resposta a sugestão ou contribuição do entrevistado para o aprimoramento do processo. A mesma também serviu de subsídio para responder os objetivos específicos e o objetivo geral da pesquisa.

O roteiro de perguntas foi testado com o Diretor do Departamento de Gestão e Informação. Entre as diversas atribuições deste Departamento uma delas é acompanhar o preenchimento de todos os coordenadores das informações sobre as ações no SIMEC. De acordo com a avaliação do referido Diretor o instrumento se mostrou eficaz e atendeu aos propósitos estabelecidos, pois o mesmo também já foi coordenador de ação orçamentária na UFSC em outro momento.

Após ter sido testado o roteiro de perguntas o pesquisador enviou por e-mail o rol de perguntas para os coordenadores das ações selecionadas conforme já definido na metodologia. Os referidos e-mails foram encaminhados nos dias 29 e 30 de maio de 2015. Dos 7 coordenadores selecionados para a entrevista de acordo com cada ação orçamentária, todos responderam as perguntas.

Durante o recebimento das respostas das perguntas, o roteiro, já ajustado pós pré-teste, mostrou-se como instrumento adequado, pois as perguntas conseguiram sistematizar as categorias nos blocos de análise, facilitando a interpretação. Para complementar o estudo usou-se a pesquisa documental, na qual os documentos relativos ao orçamento e relatórios de gestão 2008-2012 foram obtidos pelo site da Universidade e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira.

Assim sendo, depois de concluído o processo de coleta dos dados, estes são analisados conforme as técnicas e procedimentos especificados a seguir. Observa-se, igualmente, que, na próxima seção, comenta-se a respeito das categorias e respectivos fatores de análise que são contemplados por meio da coleta de dados.

3.4 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Como forma de análise de dados, faz-se, aqui, opção pelo modelo interpretativo de Triviños (2006), em um primeiro instante, para o tratamento dos dados quantitativos. Especialmente, porque se trata de uma abordagem de análise que permitirá avaliar os documentos da Universidade Federal de Santa Catarina relativos à gestão dos seus recursos financeiros e, ainda, os dados resultantes das entrevistas.

O Modelo Interpretativo proposto por Triviños (2006) baseia-se em três aspectos relacionados à pesquisa, que são: os resultados alcançados por ela; a teoria investigada relativa ao tema da pesquisa; e a experiência pessoal do investigador.

Desta forma, o presente trabalho pretende fazer uma análise de documentos prontos, que estão aglomerados nos bancos de dados da UFSC para, ao final, ser possível verificar se os instrumentos de gestão orçamentária estão sendo eficazes no que condiz ao futuro e desenvolvimento e crescimento da Instituição, frente a um mercado cada vez mais exigente.

No tratamento dos dados, será utilizada a análise documental, que “consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionadas” (RICHARDSON, 2007, p. 230).

Com os dados extraídos dos relatórios de gestão e do SIAFI, serão elaborados gráficos e Tabelas relativas ao período de 2008 até 2012 a fim de analisar a:

- a) Comparação da dotação orçamentária em relação ao Executado;
- b) relação da meta orçamentária com a física.

Ainda a respeito do tratamento dos dados, serão elaborados gráficos com vistas a demonstrar a evolução dos dados orçamentários e das metas físicas, para que se possa ter uma melhor visualização e compreensão dos resultados do objeto da pesquisa.

Para a presente pesquisa, as fases da análise de conteúdo foram marcadas pela categorização das entrevistas, as quais após leitura de todo o material foram objeto de classificação de acordo com as categorias. Após esta etapa elaborou-se um quadro com as respostas dos entrevistados de cada uma das perguntas para uma melhor visualização e compreensão dos dados. Em seguida, para evidenciar nas respostas os aspectos que respondem aos objetivos de pesquisa, passou-se ao destaque com caneta dos trechos mais relevantes.

3.5 LIMITAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa classificou-se como estudo de caso, conseqüentemente, seus dados limitam-se ao orçamento e às metas físicas da UFSC, impossibilitando a comparação do caso em foco com outras instituições.

Assim sendo, se a mesma pesquisa for aplicada em outro contexto diferente, alterando-se a instituição, ou as pessoas entrevistadas, o resultado poderá ser diferente do obtido na presente pesquisa.

Ainda neste sentido, em virtude da abrangência e complexidade da área de pesquisa, bem como, levando-se em conta as peculiaridades do tema pesquisado, o presente trabalho, como as demais pesquisas de natureza quantitativa, apresenta algumas limitações.

Aqui, define-se como principal limitação, a dificuldade na obtenção de dados e informações precisas que demonstrem o desempenho financeiro e físico da UFSC no período estudado.

Pelo Quadro 5 verifica-se de forma resumida a metodologia adotada, para uma melhor compreensão.

Quadro 5 - Síntese da metodologia adotada

Classificação da pesquisa	Aplicada; Estudo de caso; Qualitativa; Descritiva
Amostra e População	Pró-reitoria de Extensão; Pró-reitoria de Assuntos Estudantis; Pró-reitoria de Graduação; Pró-reitoria de Pós Graduação; Secretaria de Gestão de Pessoas.
Técnica de coleta de dados	Documental; Entrevistas.
Análise dos dados	Elaboração de planilhas e gráficos; análise e avaliação das entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No próximo capítulo é identificada a estrutura de dados (quanto às categorias e respectivos fatores de análise) que será considerada para a coleta de dados e, conseqüentemente, para a sua análise.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Após ter sido exposto o referencial teórico e a metodologia, passa-se à apresentação e análise dos resultados, os quais serão expostos na sequência, com vistas a atender aos objetivos específicos. O capítulo inicia-se mostrando a natureza, a história e a estrutura da Universidade Federal de Santa Catarina para contextualizar o ambiente e o tempo da pesquisa. Na sequência, são evidenciadas as constatações que conduzem a resposta ao problema de pesquisa, assim como ao objetivo geral.

4.1 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Inicia-se com breve histórico da UFSC e também da Gestão Orçamentária, apresenta-se ainda a estrutura organizacional da Universidade. Por fim, são apresentados os resultados orçamentários e financeiros, as metas físicas e orçamentárias e a percepção dos coordenadores e por último a proposição para aprimoramento.

4.1.1 Breve Histórico da UFSC

A UFSC, autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação criada pela Lei N° 3.849, de 18 de dezembro de 1960, e pelo Decreto N° 64.824, de 15 de julho de 1969, é uma Instituição de Ensino Superior voltada para o ensino e a pesquisa, localizada no campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, em Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina.

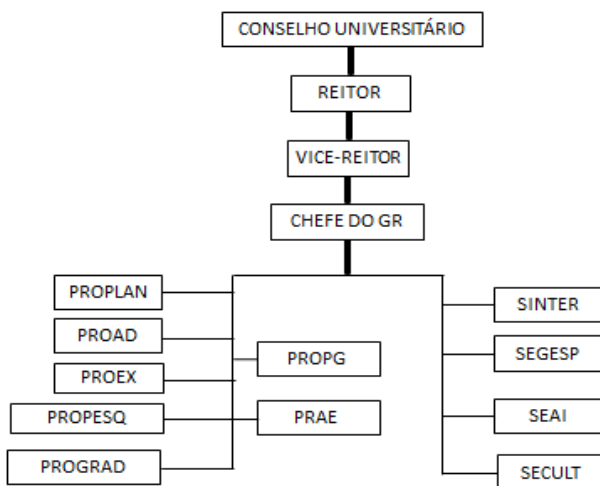
A UFSC é uma jovem universidade nos seus 54 anos, porém, ao mesmo tempo, a mais antiga das Instituições de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina. Sua implantação foi vital para a expansão do Ensino Superior neste Estado. Neste período a UFSC passou por muitas mudanças importantes, uma delas que se destaca foi o período em que ocorreu a implantação e instalação de outros *campi*, permitindo a interiorização das suas atividades de ensino, pesquisa e extensão para melhorar as condições de acesso ao ensino superior, ampliar as regiões atendidas pela Universidade, e também, fomentar o desenvolvimento dessas regiões pela associação de conhecimento através da oferta de novos cursos destinados a atender as necessidades locais.

Deste modo, com a adesão da UFSC, em 2008, ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades

Federais Brasileiras, a partir de 2009 ocorre a implantação dos *campi* nas regiões sul, oeste e norte do Estado, nas cidades de Araranguá, Curitiba e Joinville e mais tarde, em 2013, na região do vale do Itajaí na cidade de Blumenau, denominado de *campus* de Blumenau.

A Figura 3 sintetiza o organograma da UFSC com a sua estrutura organizacional até o nível de suas Pró-Reitorias e Secretarias, ou seja, até o segundo escalão hierárquico.

Figura 3 - Organograma da UFSC



Fonte: Adaptada de PROPLAN/DPGI (UFSC, 2014a).

Conforme Relatório de Gestão 2014, a UFSC, além de desempenhar papel de importância no ensino de graduação, com seus 116 cursos de graduação, sendo 103 cursos presenciais e 13 cursos à distância, tem sido considerada padrão de referência regional e situada entre as melhores do País, sendo a principal instituição de pesquisa e o maior e mais importante centro de pós-graduação do estado. Em 2014 a UFSC tinha 60 Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, compreendendo 58 mestrados acadêmicos, 14 mestrados profissionais e 55 doutorados.

Ainda conforme relatório de gestão 2014, a UFSC possui em seu quadro para o Ensino Superior, 2.170 professores efetivos e 227 professores com contrato temporário (substitutos); desses professores efetivos, 1.941 são doutores, 196 são mestres, 21 são especialistas e 12

professores com nível de graduação.

Para atender a educação básica que compreende os Colégio de Aplicação e o Núcleo de Desenvolvimento Infantil, a UFSC possui em seu quadro 120 professores efetivos e 23 professores com contrato temporário. A titulação dos professores do ensino básico está distribuída da seguinte maneira: 33 tem doutorado, 57 são mestres, 15 especialistas e 15 são graduados.

No quadro de servidores técnico-administrativos, a Universidade possui 3.174 servidores, sendo: 214 de nível de apoio, 1.884 de nível médio e 1.076 de nível superior. A distribuição de acordo com a escolaridade é a seguinte: 132 são alfabetizados, 175 só tem o ensino fundamental, 819 tem o ensino médio, 730 são graduados, 828 especialistas, 395 são mestres e 95 são doutores. Considerando os números da força de trabalho apresentado, 1.126 servidores técnicos tem escolaridade de nível médio e anterior e 2.048 tem escolaridade de nível superior e pós-graduação, ou seja, mais de 64% da força de trabalho dos servidores técnicos e aproximadamente 24% desses servidores possuem mestrado ou doutorado. Ainda, segundo o relatório de gestão de 2014, no Ensino Superior a UFSC possui 45.683 alunos, sendo 16.917 nos cursos de pós-graduação distribuídos da seguinte forma: 4.867 alunos matriculados no mestrado acadêmico, 456 alunos no mestrado profissional, 3.676 alunos matriculados no doutorado, 7.918 em cursos *latu sensu* (especialização), e 28.766 matrículas na graduação. Já no Ensino Básico, estão matriculados 1.134 alunos, sendo 953 no Ensino Médio e Fundamental no Colégio de Aplicação e 204 no Núcleo de Desenvolvimento Infantil.

A Universidade, com autonomia administrativa e didático-científica, gestão financeira e disciplinar, é regida pela legislação federal que lhe é pertinente, pelo Estatuto, pelo Regimento Geral, pelos Regimentos dos Órgãos da Administração Superior e das Unidades Universitárias e pelas resoluções de seus órgãos.

A UFSC tem como missão produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida. (UFSC, 1978).

De acordo com seu estatuto, a UFSC tem por finalidade:

Estimular a criação cultural, o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira e colaborar na sua formação contínua; Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, da criação e da difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive, promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação. Tem também a finalidade de estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade e promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição (UFSC, 1978).

No tópico a seguir é apresentada a organização administrativa da Gestão Orçamentária na UFSC.

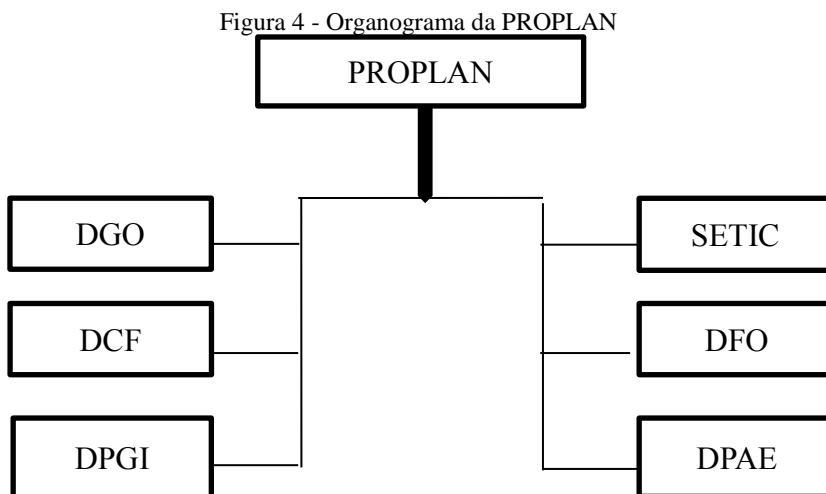
4.1.2 Gestão Orçamentária da UFSC

A gestão orçamentária e financeira, no serviço público federal, passa a ser regulada com a publicação do Decreto-Lei nº 2312, de 23 de Dezembro de 1986, conforme preceituado no seu artigo 2º.

Na UFSC a gestão orçamentária fica a cargo do Departamento de Gestão Orçamentária (DGO) que foi criado em meados do ano de 2001, vinculado à Secretaria de Planejamento. Até então, suas tarefas eram desempenhadas pela Coordenadoria de Orçamento. Atualmente o DGO está vinculado à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN).

Porém neste período, ele passou por algumas transformações, e em um curto tempo passou a se chamar Diretoria de Gestão Orçamentária e em outro momento ficou vinculado à Pró-Reitoria de Orçamento, Administração e Finanças.

A Figura 4 sintetiza o organograma da PROPLAN e a vinculação do Departamento de Gestão Orçamentária na sua estrutura e, conseqüentemente, na estrutura da UFSC.



Fonte: Adaptada de PROPLAN/OPGI (UFSC, 2014a).

O Departamento de Gestão Orçamentária é responsável pela elaboração do documento maior da UFSC, em matéria financeira, que é seu orçamento. Cabe também ao departamento a preparação dos expedientes que são encaminhados aos órgãos superiores, os Egrégios Conselhos Universitários e de Curadores, para conhecimento e devida aprovação, tendo como sua principal função o assessoramento à Administração Central, coordenando e promovendo a elaboração dos processos orçamentários, pelo estudo de problemas e do estabelecimento de diretrizes e metas. O Departamento é responsável pelos lançamentos no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). Esse sistema está estruturado de forma a assegurar a transmissão dos dados diretamente ao Órgão Central do Sistema de Orçamento, pela internet. Este sistema possibilita a elaboração de relatórios gerenciais e analíticos, bem como de projeções para estudos de alternativas, indispensáveis à consolidação da proposta orçamentária.

4.2 RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS OBTIDOS NO PERÍODO 2008 A 2012

Apresentam-se a seguir neste tópico os dados orçamentários e as análises para responder os objetivos específicos, e conseqüentemente o objetivo geral e a pergunta de pesquisa.

4.2.1 Composição do Orçamento

A dotação autorizada está dividida em dotação direta e transferências governamentais. Em relação à dotação direta, esta é composta pelos créditos pertencente à instituição que são oriundos do Tesouro e dos recursos próprios. Já as transferências governamentais referem-se aos créditos oriundos de outros órgãos governamentais e que são executados pela UFSC, também chamados de destaques.

A dotação autorizada do Tesouro financia as despesas obrigatórias, os investimentos e em média 15% são destinados para cobrir as despesas de custeio da Instituição. As despesas obrigatórias são financiadas e garantidas com recursos do Governo Federal. Já a dotação para cobrir as despesas de custeio e de capital - OCC das IFES, é distribuído pelo MEC com a aplicação da matriz ANDIFES. Essa matriz é elaborada ANDIFES para determinar a forma como os recursos serão distribuídos entre as IFES.

A Matriz do MEC, também denominada no âmbito das instituições de matriz ANDIFES, utilizada na distribuição do orçamento de custeio e de capital (OCC) às IFES, é relacionada às variáveis Aluno-Equivalente e Unidade Básica de Custeio (UBC).

A variável Aluno-Equivalente reflete fundamentalmente o número de alunos diplomados em cada ano letivo. Esse resultado é então corrigido por variáveis como duração média de curso, o coeficiente de retenção, o número de ingressantes, um bônus por turno noturno, um bônus por curso fora da sede e o peso de grupo. O peso do grupo reflete o diferencial de custos entre diferentes tipos de curso. Por exemplo, há custos mais altos para aqueles cursos com uso de laboratórios específicos de área.

A UBC por sua vez é definida com base em despesas de custeio, tais como: Combustíveis e Lubrificantes, Locação de Imóveis, Locação de Equipamentos, Manutenção de Imóveis, Manutenção de Equipamentos, Água e Esgoto, Serviços de Comunicação, Cópias e Reprodução de Documentos, Energia Elétrica, Telecomunicações,

Serviços de limpeza, Serviços de Vigilância e Portaria, Diárias e Passagens.

O Decreto Nº 7.233, de 19 de julho de 2010, determina que seja incluído no critério de distribuição de recursos de OCC às IFES, os resultados das avaliações do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e voltadas para os cursos de graduação, e também os resultados das avaliações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para os cursos de pós-graduação.

No entanto, apesar desse Decreto ser de 2010, esses indicadores fazem parte da matriz de maneira muito discreta. O MEC por sua vez está em conversações com as IFES, intermediado pela ANDIFES, para chegar a uma regulamentação desse Decreto, de modo a definir uma nova matriz de OCC entre as IFES, que inclua esses indicadores com mais relevância.

Com esta metodologia torna-se claro o fato que o volume de créditos orçamentários de custeio e capital para a instituição, garantido pelo Governo Federal, esta diretamente ligado ao esforço conjunto dos discentes, docentes, técnicos, enfim, da instituição como um todo. Sabedores desta metodologia, as instituições procuram sempre melhorar a produtividade com a qualidade exigida pelos padrões estabelecidos pelos órgãos avaliadores.

Diante deste contexto, a Tabela 1 apresenta a composição e evolução da dotação autorizada da UFSC, por fonte de recursos, no período de 2008 a 2012.

Tabela 1 - Evolução da dotação autorizada por fonte de recursos

Ano	Tesouro		Próprios		Destques		Execução Total	
	Dotação	% Variação	Dotação	% Variação	Dotação	% Variação	Dotação	% Variação
2008	637.827.398,00	0,00%	29.977.127,00	0,00%	110.920.142,84	0,00%	778.724.667,84	0,00%
2009	658.600.445,00	3,26%	38.632.358,00	28,87%	95.626.794,18	-13,79%	792.859.597,18	1,82%
2010	834.872.193,00	26,76%	52.354.244,00	35,52%	162.568.644,89	70,00%	1.049.795.081,89	32,41%
2011	852.657.520,00	2,13%	71.802.790,00	37,15%	98.361.401,42	-39,50%	1.022.821.711,42	-2,57%
2012	930.098.329,00	9,08%	82.834.416,00	15,36%	180.126.758,24	83,13%	1.193.059.503,24	16,64%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

A Tabela 1 apresenta a evolução da dotação autorizada por fonte de recursos. Na análise efetuada, a dotação autorizada total no período, as variações percentuais em relação aos anos anteriores variaram de -2% a 32%.

No entanto, no ano de 2011, em que a variação foi negativa em relação ao ano de 2010, consta-se que este fato ocorreu porque os destaques recebidos no ano de 2011 foram substancialmente menores, em torno de 40% que no ano anterior.

Analisando somente a dotação do Tesouro, ou seja, a dotação da UFSC em todos os anos, houve um aumento em relação ao ano anterior, fato este que também ocorreu na comparação dos recursos próprios. A Tabela 2 apresenta a dotação autorizada por fonte de recursos.

Tabela 2 - Participação da dotação autorizada por fonte de recursos

Ano	Tesouro		Próprios		Destaques		Execução Total	
	Dotação	% Participação	Dotação	% Participação	Dotação	% Participação	Dotação	% Participação
2008	637.827.398,00	81,91%	29.977.127,00	3,85%	110.920.142,84	14,24%	778.724.667,84	100,00%
2009	658.600.445,00	83,07%	38.632.358,00	4,87%	95.626.794,18	12,06%	792.859.597,18	100,00%
2010	834.872.193,00	79,53%	52.354.244,00	4,99%	162.568.644,89	15,49%	1.049.795.081,89	100,00%
2011	852.657.520,00	83,36%	71.802.790,00	7,02%	98.361.401,42	9,62%	1.022.821.711,42	100,00%
2012	930.098.329,00	77,96%	82.834.416,00	6,94%	180.126.758,24	15,10%	1.193.059.503,24	100,00%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Na análise da participação da dotação autorizada por fonte de recursos, Tabela 2, constata-se que os recursos próprios da UFSC tiveram ínfima participação em relação ao total, variando de 3% a 7%.

Nos destaques recebidos a participação foi mais significativa que em relação aos recursos próprios, variando de 9% a 15%.

Já a dotação da UFSC, ou seja, os recursos oriundos do Tesouro, a participação variou de aproximadamente 78% a 83%. No entanto, se adicionarmos a este valor os recursos oriundos dos destaques em virtude que ambos têm sua origem no Governo Federal, a participação representaria 93% a 96% da dotação total. Esta análise comprova que a UFSC, assim como as demais IFES, dependem quase que praticamente do orçamento governamental e seus aportes mediante os projetos financiados pelo próprio Governo, conforme já descrito por Schwartzman (2003).

4.2.2 Execução Orçamentária

A execução do orçamento da UFSC no período de 2008 a 2012 demonstrou variações significativas conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 - Evolução da dotação executada por fonte de recursos

Ano	Tesouro		Próprios		Destaques		Execução Total	
	Dotação	% Variação	Dotação	% Variação	Dotação	% Variação	Dotação	% Variação
2008	573.564.314,22	0,00%	19.055.075,74	0,00%	110.366.050,19	0,00%	702.985.440,15	0,00%
2009	640.214.665,47	11,62%	20.999.796,03	10,21%	92.337.493,96	-16,34%	753.551.955,46	7,19%
2010	755.063.821,50	17,94%	25.183.291,67	19,92%	162.108.582,95	75,56%	942.355.696,12	25,06%
2011	810.902.257,79	7,40%	29.319.716,68	16,43%	98.251.302,26	-39,39%	938.473.276,73	-0,41%
2012	885.793.759,65	9,24%	25.209.893,20	-14,02%	180.118.436,74	83,32%	1.091.122.089,59	16,27%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Com relação à evolução do montante da despesa executada total pela UFSC Tabela 3, são notórios os reflexos da política nacional, visto que os dispêndios do período de 2008 a 2012 obtiveram um crescimento. Em determinado período chegou a apresentar um saldo negativo se comparado com o período anterior na execução das despesas.

Se nos reportarmos somente em relação aos recursos do Tesouro direto para UFSC, verifica-se o crescimento acima dos 10% nos anos de 2009 e 2010 e um crescimento um pouco menor nos anos de 2011 e 2012, sempre levando em conta a comparação com o ano anterior.

Já no desempenho dos destaques apresentou um saldo negativo nos anos 2011 e 2009 em comparação com os anos anteriores, no entanto, nos anos 2010 e 2012, a variação foi bastante significativa em relação aos anos de 2009 e 2011. Destaca-se que no ano de 2012, o aumento na execução dos destaques em relação ao ano 2011 alcançou o patamar de 83%.

Evidencia-se aqui o desempenho dos professores e pesquisadores da UFSC que elaboraram projetos para atraírem dotações adicionais para desenvolverem projetos e pesquisas nas dependências da UFSC.

No que se refere às despesas que são executadas com os chamados recursos próprios, estas apresentaram oscilações positivas nos 3 primeiros anos em comparação com os anos anteriores. No entanto, no último ano do período estudado, a oscilação ocorreu de forma negativa em comparação com o ano anterior. Na Tabela 4 apresenta-se a participação da dotação executada por fonte de recursos.

Tabela 4 - Participação da dotação executada por fonte de recursos

Ano	Tesouro		Próprios		Destques		Execução Total	
	Dotação	% Participação	Dotação	% Participação	Dotação	% Participação	Dotação	% Participação
2008	573.564.314,22	81,59%	19.055.075,74	2,71%	110.366.050,19	15,70%	702.985.440,15	100,00%
2009	640.214.665,47	84,96%	20.999.796,03	2,79%	92.337.493,96	12,25%	753.551.955,46	100,00%
2010	755.063.821,50	80,13%	25.183.291,67	2,67%	162.108.582,95	17,20%	942.355.696,12	100,00%
2011	810.902.257,79	86,41%	29.319.716,68	3,12%	98.251.302,26	10,47%	938.473.276,73	100,00%
2012	885.793.759,65	81,18%	25.209.893,20	2,31%	180.118.436,74	16,51%	1.091.122.089,59	100,00%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Analisando a participação das fontes de recursos em relação ao orçamento total executado, Tabela 4, verifica-se que montantes expressivos dos créditos, de 80 a 86% da dotação, são liberados pelo Governo Federal. Esta realidade comprova que a UFSC, assim como as demais IFES, depende quase que praticamente da dotação governamental. Fato que restringe ampliação das ações educacionais, posto que grande parte do orçamento do Tesouro, ou seja, em média 80%, está comprometido com as despesas obrigatórias, tais como: despesa de pessoal, contribuições sociais e benefícios.

Observando a Tabela 4, percebe-se que os recursos próprios compreendem cerca de 2 a 3% da dotação total, prevalecendo no período estudado o percentual de 2%.

Grande parte dos recursos próprios arrecadados vincula-se a despesas específicas, a exemplo dos ingressos oriundos do processo seletivo que praticamente financiam as despesas do vestibular e concursos públicos. Já os ingressos oriundos das atividades de pós-graduação (especializações) suprem os dispêndios para a realização destes cursos. Sobra, assim, ínfima margem de recursos para subsidiar outros tipos de dispêndios.

As transferências governamentais ou destaques orçamentários participam entre 17 a 10% da dotação total e financiam as despesas e investimentos relacionados aos projetos, convênios e parcerias firmados entre a UFSC e demais instituições públicas federais. Por se tratar de créditos de origens externas à Universidade, permitem a realização de fins diferentes dos previstos na programação e elaboração da proposta orçamentária. A execução orçamentária geral é apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 - Execução orçamentária geral

Ano	Dotação UFSC			Destaques			Dotação Total		
	Dotação	Empenhada	% Execução	Dotação	Empenhada	% Execução	Dotação	Empenhada	% Execução
2008	667.804.525,00	592.619.389,96	88,74%	110.920.142,84	110.366.050,19	99,50%	778.724.667,84	702.985.440,15	90,27%
2009	697.232.803,00	661.214.461,50	94,83%	95.626.794,18	92.337.493,96	96,56%	792.859.597,18	753.551.955,46	95,04%
2010	887.226.437,00	780.247.113,17	87,94%	162.568.644,89	162.108.582,95	99,72%	1.049.795.081,89	942.355.696,12	89,77%
2011	924.460.310,00	840.221.974,47	90,89%	98.361.401,42	98.251.302,26	99,89%	1.022.821.711,42	938.473.276,73	91,75%
2012	1.012.932.745,00	911.003.652,85	89,94%	180.126.758,24	180.118.436,74	99,99%	1.193.059.503,24	1.091.122.089,59	91,46%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Em relação à execução orçamentária, o início desta ocorre com a publicação da LOA e em observância às normas de execução do orçamento para cada exercício. No entanto, se por algum motivo a LOA não for publicada até o início do exercício, a execução se dará conforme as normas estabelecidas na LDO. Neste caso, a execução se dará até que a LOA seja publicada na forma de 1/12 avos referente às despesas correntes, e as despesas de capital só terão início após a publicação da referida Lei.

A execução orçamentária significa a utilização dos créditos disponíveis na dotação com o objetivo de atender as ações institucionais. Entretanto, para a STN, a execução se dá no momento da liquidação da despesa. Para as demonstrações contábeis a execução ocorre no momento do empenho das mesmas.

Partindo para análise da execução orçamentária geral da UFSC, Tabela 5, verifica-se que na dotação UFSC, a execução oscila de 87 a quase 95%. Os destaques por sua vez tem a execução quase que na totalidade da dotação disponível, sendo que só no ano de 2009 foram executados 96%, e nos demais, acima dos 99%.

Apresentamos a seguir algumas dificuldades que entravam a execução orçamentária total:

- Créditos de pessoal e benefícios sociais além da necessidade da despesa;
- Falta de liberação de limite de empenho;
- Liberação dos créditos no final do exercício;
- Estimativa da receita própria além da capacidade de captar.

A Tabela 6 apresenta a execução orçamentária analítica onde são demonstrados a execução de acordo com a origem do recurso.

Tabela 6 - Execução orçamentária analítica

Ano	Tesouro			Próprios			Destques			Dotação Total		
	Dotação	Empenhada	% Execução	Dotação	Empenhada	% Execução	Dotação	Empenhada	% Execução	Dotação	Empenhada	% Execução
2008	637.827.398,00	573.564.314,22	89,92%	29.977.127,00	19.055.075,74	63,57%	110.920.142,84	110.366.050,19	99,50%	778.724.667,84	702.985.440,15	90,27%
2009	658.600.445,00	640.214.665,47	97,21%	38.632.358,00	20.999.796,03	54,36%	95.626.794,18	92.337.493,96	96,56%	792.859.597,18	753.551.955,46	95,04%
2010	834.872.193,00	755.063.821,50	90,44%	52.354.244,00	25.183.291,67	48,10%	162.568.644,89	162.108.582,95	99,72%	1.049.795.081,89	942.355.696,12	89,77%
2011	852.657.520,00	810.902.257,79	95,10%	71.802.790,00	29.319.716,68	40,83%	98.361.401,42	98.251.302,26	99,89%	1.022.821.711,42	938.473.276,73	91,75%
2012	930.098.329,00	885.793.759,65	95,24%	82.834.416,00	25.209.893,20	30,43%	180.126.758,24	180.118.436,74	99,99%	1.193.059.503,24	1.091.122.089,59	91,46%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Analisando a execução orçamentária analítica, Tabela 6, ou seja, comparando a execução do Tesouro, próprios e destaques, verifica-se que a execução dos recursos próprios é a que tem o menor percentual de execução em relação à dotação, ou seja, varia de 30 a 63%, sendo a média do período de 45%. Este fato é caracterizado pela estimativa da receita além da capacidade de captação, ou seja, a UFSC superestima a sua receita. Esta situação de superestimar a receita decorre em virtude da dificuldade da abertura de créditos suplementares ao orçamento e para que não aconteça algum aporte de recursos próprios não previstos sem o devido orçamento, principalmente no final do exercício. Já a execução do orçamento do Tesouro da UFSC varia de 89 a 97% e a média é de 93%. Por sua vez os recursos recebidos por meio dos destaques para atender os projetos tem sua execução quase que integralmente.

Da mesma forma, apresentamos a seguir algumas dificuldades que entravam a execução orçamentária analítica:

- Créditos de pessoal e benefícios sociais além da necessidade da despesa;
- Falta de liberação de limite de empenho;
- Liberação dos créditos no final do exercício;
- Estimativa da receita própria além da capacidade de captar em virtude da burocracia da abertura de créditos suplementares.

A participação dos destaques executados em relação ao total executado da dotação apresenta-se na Tabela 7.

Tabela 7 - Participação dos destaques executados em relação a execução total

Ano	Destaques Executados	Execução Total	% Participação
2008	110.366.050,19	702.985.440,15	15,70%
2009	92.337.493,96	753.551.955,46	12,25%
2010	162.108.582,95	942.355.696,12	17,20%
2011	98.251.302,26	938.473.276,73	10,47%
2012	180.118.436,74	1.091.122.089,59	16,51%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

A participação dos destaques executados em relação à execução total é apresentada na Tabela 7. Esta participação no período oscilou de 10 a 17% e a média é de 14%. No entanto, nos anos 2008, 2010 e 2012, a participação foi maior que a média. Ainda neste sentido, for excluída da execução total as despesas com pessoal e encargos sociais, chega-se a um percentual médio de participação dos destaques acima dos 45%. Esta

comparação evidencia mais ainda a importância dos pesquisadores, professores e administradores da UFSC em alavancar recursos externos para o desenvolvimento de projetos de extensão e atividades de pesquisa.

4.2.3 Receitas Próprias e Despesas Programadas e Executadas

A receita própria da UFSC é composta dentre outras pela celebração de convênios com estados, municípios e órgãos vinculados a estes entes, bem como de empresas privadas.

As demais receitas tem relação direta com a prestação de serviços efetuados pela UFSC para empresas privadas e para a comunidade universitária. Também fazem parte dessas arrecadações as que são oriundas das atividades internas que são desenvolvidas no ambiente institucional. No entanto, dentre os maiores valores arrecadados, pode-se citar as taxas cobradas para realização do processo seletivo do vestibular e concursos públicos, taxas cobradas dos projetos de extensão e pesquisa, cursos de especializações, restaurante universitário e alugueis.

A Tabela 8 apresenta o montante executado em relação ao arrecadado da receita a receita própria e o percentual executado.

Tabela 8 - Receita própria arrecadada em relação à execução

Anos	Arrecadação	Execução	% Execução
2008	19.177.422,86	19.055.075,74	99,36%
2009	21.046.074,91	20.999.796,03	99,78%
2010	25.643.928,26	25.183.291,67	98,20%
2011	29.387.995,51	29.319.716,68	99,77%
2012	25.193.036,04	25.209.893,20	100,07%

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Analisando a Tabela 8, percebe-se um crescimento dos anos 2008, 2009, 2010 e 2011, porém no ano 2012 a arrecadação declinou em torno de 14% em relação ao ano anterior.

Um fato que contribuiu para o crescimento da arrecadação foi a alteração na forma de arrecadar de diversas atividades que eram desenvolvidas pelas fundações de apoio da UFSC e que passaram a ser arrecadadas pela UFSC, dentre elas podemos citar vestibular, taxas de extensão, entre outras.

Outro fator que influenciou o aumento da arrecadação foi a exigência dos órgãos de controle para que todos os recursos gerados pela UFSC sejam arrecadados na conta única por meio da guia de recolhimento da união (GRU).

Em relação aos percentuais de execução em comparação com a arrecadação, observa-se que no período estudado a receita arrecadada foi utilizada quase que na totalidade, tendo uma variação entre 98 e 100%.

Desse modo, pode-se afirmar que quanto mais ágil e menos burocrática for a Instituição na forma de firmar parcerias e na prestação de serviços remunerados, maiores serão as possibilidades de captação de recursos privados e assim elevar a sua receita própria.

A composição das receitas próprias arrecadadas no período de 2008 a 2012 e apresentada na Tabela 9.

Tabela 9 - Composição das receitas próprias arrecadadas

(continua)

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
Aluguéis	951.111,70	1.097.104,61	1.417.211,09	1.418.183,19	1.700.513,07
Taxa de Ocupação de Imóveis	265.820,34	247.794,83	142.957,75	205.186,53	157.381,03
Remuneração de Depósitos Bancários	96.620,73	14.897,89	169.606,68	1.195.124,48	1.078.411,38
Receita da Indústria Editorial Gráfica	7,50	0,00	0,00	274.613,15	527.857,92
Serviços Comerciais	3.206,33	4.819,22	2.945,00	2.002,00	1.808,00
Serviços Hospitalares	1.483.179,18	0,00	0,00	450.000,00	-
Serviços de Processamento de Dados	-	-	90,00	-	-
Serviços Administrativos	5.145.197,07	5.386.900,10	4.394.928,72	5.682.725,68	4.030.033,09
Serviços Educacionais	423.918,78	413.289,46	560.724,61	408.193,67	209.758,67
Serviços Recreativos e Culturais	338.850,50	304.737,50	334.705,00	548.649,53	616.602,47
Serviços de Hospedagem e Alimentação	1.091.105,68	1.199.636,30	1.611.088,30	1.375.020,60	1.824.212,70
Serviços de Estudos e Pesquisas	5.393.832,84	7.111.326,41	6.998.664,09	8.227.935,62	6.755.325,57
Serviços de Registro do Comércio	230,00	0,00	-	-	-
Tarifas Inscrição de Concursos e Processos Seletivos	-	-	4.053.902,53	4.056.586,24	5.327.314,66
Transferências de Instituições Privadas	-	-	16,00	117,00	11,00
Transferências Convênios da União e Entidades	610.200,00	305.100,00	305.100,00	179.151,69	271.000,00
Transferências Convênios dos Estados DF e suas Entidades	1.777.014,14	3.426.491,53	2.957.991,73	3.383.723,99	640.165,26

Tabela 9 - Composição das receitas próprias arrecadadas

(conclusão)

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
Transferências Convênios dos Municípios e suas Entidades	-	-	-	52.500,00	85.000,00
Transferências Convênios de instituições Privadas	643.228,44	1.123.851,09	1.542.582,70	962.196,64	1.063.001,94
Multas e Juros de Mora	116.780,16	82.204,91	137.935,39	136.894,47	199.679,14
Indenizações	10.129,89	16.274,49	30.909,16	19.350,10	80.838,35
Restituições	510.008,84	378.336,61	1.056.686,38	1.583.265,42	616.638,25
Receita da Dívida Ativa	-	-	-	-	9.232,02
Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	335.671,09	109.145,93	4.550,00	50,00	13.113,00
Deduções da Receita	-18.690,35	-175.835,97	-78.666,87	-773.474,49	-14.861,48
TOTAL	19.177.422,86	21.046.074,91	25.643.928,26	29.387.995,51	25.193.036,04

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Na Tabela 9, verifica-se de maneira mais contundente que a diminuição da arrecadação no ano de 2012 é ocasionada principalmente pela redução da receita denominada Serviços de Estudos e Pesquisas, cuja principal função da conta na UFSC é registrar as arrecadações dos cursos de Pós-Graduação *latu sensu*. No entanto, a partir de 2012 os cursos de especialização, na sua maioria, deixaram de ser ofertados pela UFSC em virtude de uma ação movida pelo Ministério Público que determinava que a UFSC não deveria mais cobrar por estes serviços, e em razão de não dispor de recursos para arcar com as despesas dos cursos esta deixou de oferecê-los para a comunidade, razão pela qual houve a queda na arrecadação.

As despesas executadas por grupos e natureza de despesa apresenta-se na Tabela 10.

Tabela 10 - Despesas executadas por grupos e natureza

(continua)

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
Pessoal e Encargos Sociais	510.429.278,58	526.382.705,64	606.368.883,09	646.586.600,40	712.858.023,31
Aposentadorias e Reformas	115.168.874,03	128.646.304,89	156.024.809,59	172.328.911,55	192.224.056,71
Pensões	18.663.998,84	22.460.661,90	25.629.461,31	28.677.796,23	31.621.382,79
Contratação por Tempo Determinado	9.534.102,82	15.063.794,52	11.939.996,79	9.283.694,28	13.186.911,97
Outros Benefícios Assistenciais	146.145,19	210.935,64	215.177,81	152.897,19	247.413,13
Vencimentos e Vantagens Fixas	268.000.759,30	269.190.810,81	313.335.036,68	334.063.788,39	360.886.885,57
Outras Despesas Variáveis	1.117.418,42	382.391,71	337.154,93	331.866,11	412.662,78
Sentenças Judiciais	33.399.202,27	28.796.839,20	27.716.099,63	27.394.215,63	28.031.838,36
Despesas de Exercícios Anteriores	5.671.775,23	183.589,67	1.560.887,90	1.252,77	7.006.196,98
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	-	-	253.956,51	1.134.841,50	1.068.044,20
Obrigações Patronais	58.727.002,48	61.447.377,30	69.356.301,94	73.217.336,75	78.172.630,82
Outras Despesas Correntes	176.425.688,71	180.513.886,90	252.728.892,46	221.729.320,98	294.654.341,86
Contribuições	-	-	-	-	77.063,92
Contratação por Tempo Determinado	1.701.807,60	281.718,15	61.326,40	-	-
Outros Benefícios Assistenciais	395.186,85	277.504,69	292.194,20	275.074,65	303.384,94
Diárias	1.306.409,65	1.840.990,41	2.566.653,41	2.455.863,77	2.834.990,69
Auxílio Financeiro a Estudantes	17.561.514,22	20.501.621,23	14.141.515,02	17.485.562,99	22.268.254,85
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	307.807,17	8.853,38	101.246,56	23.500,41	54.035,37
Material de Consumo	23.182.407,03	9.540.000,72	7.898.623,96	10.355.918,00	11.316.045,49
Premiações Culturais, Artist., Cientif., Desp. e Outras	-	-	5.900,00	20.144,00	15.734,64
Material de Distribuição Gratuita	62.835,54	141.264,09	143.180,31	229.551,61	242.944,71
Passagens e despesas com Locomoção	3.702.010,91	5.486.203,97	4.418.196,29	4.868.095,72	5.660.644,00
Serviços de Consultoria	49.700,00	-	11.808,48	40.904,88	82.015,60
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	2.538.874,43	3.115.186,18	3.186.486,01	3.201.610,75	2.932.778,58
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	115.882.807,06	131.587.509,97	203.421.887,22	159.605.179,59	223.795.750,74
Auxílio-Alimentação	6.825.812,63	5.533.342,97	14.135.027,13	13.359.278,11	14.384.197,40

Tabela 10 - Despesas executadas por grupos e natureza

(conclusão)

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
Obrigações Tributárias e Contributivas	982.668,44	798.595,94	1.023.444,08	665.993,56	673.941,95
Auxílio-Transporte	1.681.165,56	965.131,74	643.657,25	657.261,45	703.929,92
Despesas de Exercícios Anteriores	22.933,61	236.181,28	241.423,24	115.765,97	109.440,19
Indenizações e Restituições	221.748,01	199.782,18	436.322,90	8.369.615,52	9.199.188,87
Despesas de Capital	16.130.472,86	46.655.362,92	83.257.920,57	70.157.355,35	83.609.724,42
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	-	-	11.393.422,80	5.773.232,54	8.773.369,15
Obras e Instalações	5.301.585,76	19.004.847,79	45.125.832,29	36.315.129,16	26.089.816,19
Equipamentos e Material Permanente	10.828.887,10	26.280.515,13	25.368.665,48	28.068.993,65	26.246.539,08
Aquisição de Imóveis	-	1.370.000,00	1.370.000,00	-	22.500.000,00
TOTAL	702.985.440,15	753.551.955,46	942.355.696,12	938.473.276,73	1.091.122.089,59

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Em relação à participação das despesas executadas na UFSC, por grupo e natureza de despesas, Tabela 10, destacam-se com maior volume de despesas os seguintes grupos:

- **Grupo de despesas de pessoal e encargos sociais:** Neste grupo são classificadas despesas como: vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias e reformas, obrigações patronais, sentenças judiciais e pensões, entre outras.

A missão da UFSC, que é a prestação de serviços educacionais com a finalidade de "produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade de vida", faz com que valores expressivos de recursos sejam utilizados para pagamento de seus docentes. Soma-se ainda todo o seu corpo técnico, que é essencial para garantir o bem estar e manter a infraestrutura adequada que possibilite alcançar os seus objetivos, que é a formação e a disseminação do conhecimento.

A natureza de despesa que consome o maior volume de recursos é vencimento e vantagens fixas, pois é ela que aglutina todas as despesas

com servidores técnicos e docentes ativos. A sua participação no grupo de despesa varia entre 50 e 52% do total gasto no grupo de despesas de pessoal e encargos sociais no período do estudo. As despesas com aposentadorias e reformas tem a variação de 22 a 26% de participação e é a que vem na sequência com o maior volume de gastos. Obrigações patronais participam com aproximadamente 11%, sentenças judiciais entre 3 e 6%, e por último pensões, que varia de 3 a 4%, além de outras com menor representatividade.

- **Grupo de outras despesas correntes, também conhecida como despesas de custeio:** Neste grupo são classificadas as despesas como: outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, aquisição de material de consumo, auxílio financeiro a estudantes, passagens e despesas com locomoção, diárias, benefícios e outras.

É possível visualizar que os gastos com “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, tem grande participação nesse grupo de despesas. Nesse elemento de despesa são registradas as decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos.

A participação percentual de recursos alocados nessa rubrica corresponde a 65 a 80% do grupo, sendo sua média no período de 73%. As despesas com energia elétrica, água e esgoto, contratos terceirizados, manutenção de imóveis, telefonia, locação de equipamentos, manutenção de equipamentos, entre outras, compõe esta rubrica e são as principais e essenciais para o funcionamento da UFSC.

As despesas com material de consumo representaram 6% na média do período, no entanto, a representatividade de cada ano teve uma variação de 13 a 3%. Nos anos 2009 a 2012 a participação foi entre 3 e 5%. A grande discrepância de participação dos 13% do ano de 2008 em relação aos outros anos é motivada pelas despesas de material de consumo do Hospital Universitário, que até então eram executadas pela UFSC.

Em relação às despesas com auxílio financeiro a estudantes a participação teve variação entre 11 e 5%, sendo que a média foi de 8%. Essas despesas também são chamadas de bolsas que são pagas a alunos regulares da UFSC. Dentre as bolsas pagas a esses alunos podemos destacar as bolsas que auxiliam na permanência dos alunos com vulnerabilidade social, que são: Bolsa permanência (atualmente estudantil), creche, moradia e outras. Entretanto, além dessas bolsas,

existem outras que a UFSC paga a seus alunos: bolsas de extensão, pesquisa, estágio, cultura e outras com menor representatividade.

O total dos benefícios sociais pagos a seus servidores teve uma variação entre 3 e 5% e média de 5%. Dentre os benefícios estão o auxílio alimentação, auxílio creche e transporte, no entanto, o auxílio alimentação com média de 4,5% é o que tem a maior participação entre eles.

As despesas com diárias e passagens, somadas, representam nas despesas de custeio a média de 3%. Essas despesas são para cobrir as viagens dos seus servidores que se deslocam a serviço. No entanto, essas despesas não tiveram muita variação, apesar do período de expansão da UFSC com a implantação do REUNI e de novos *campis*.

Os serviços de terceiros – pessoa física, tiveram a participação nas despesas de custeio a média de 1%, e essas despesas correspondem a serviços contratados de forma esporádica ao que chamamos de prestador de serviço avulso. Além desses profissionais avulsos que são pagos nesta rubrica, corre também por conta dessa despesa o pagamento dos monitores.

As despesas com restituições e indenizações, com a média de 0,01% nos três primeiros anos teve ínfima participação nas despesas de custeio. No entanto, nos dois últimos anos, a média cresceu para 3%. Este fato ocorreu porque as despesas com auxílio à saúde, ou seja, o plano de saúde dos servidores, passou a ser pago pela folha de pagamento como forma de restituição.

As demais despesas participaram com menos de 1% do total das despesas de custeio.

- **Grupo de despesas capital:** Neste grupo são classificadas as despesas como: Material permanente, Obras e instalações, Aquisição de Imóveis e Softwares, entre outras.

O aumento do ativo permanente é oriundo das despesas que ocorrem neste grupo. Nele estão alocados os créditos para as aquisições de equipamentos, móveis, construções de salas de aulas, laboratórios e outras construções que proporcionam a melhoria de qualidade e um melhor atendimento para a comunidade universitária.

Além dessas despesas estão as aquisições de imóveis e as aquisições de softwares.

No período de análise, a maior média do grupo de despesas de capital foram as aquisições de equipamento e as outras despesas com material permanente, correspondendo a 45%, tendo sua participação entre 31 e 67%. As despesas com as obras e instalações também tiveram

uma grande participação no grupo, com variação entre 31 a 54%, e média de 42%. As despesas com serviços de terceiros-pessoa jurídica, classificadas no grupo de capital, só ocorreram nos anos 2010, 2011 e 2012 e a média desses anos foi 10%. Essas despesas referem-se a bens intangíveis. As despesas com aquisição de imóveis, também chamadas de inversões financeiras, ocorreram nos anos 2009, 2010 e 2012. Nos anos 2010 e 2011 os valores dispendidos foram para aquisição de um imóvel para a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). No ano 2012 o valor dispendido foi para a aquisição do prédio chamado Reitoria II, onde se encontra instalada, a Clínica da Fonoaudiologia, as Pró-Reitorias de Planejamento, Administração, Pesquisa e Extensão, a Procuradoria Federal, a Secretaria de Relações Internacionais e ainda diversos departamentos. A expressiva realização de investimentos em obras e nas instalações físicas no período é reflexo do programa do Governo Federal em sintonia com o planejamento da UFSC. Neste sentido, vale a pena destacar que o projeto REUNI aportou na UFSC, no período de estudo, cerca de R\$ 264 milhões entre custeio, capital e pessoal (UFSC, 2007).

Na Tabela 11 demonstra-se a participação por grupo de despesa em relação à execução total.

Tabela 11 - Participação por grupo de despesa em relação à execução total

Ano	Descrição						Execução Total
	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Despesas de Capital		
2008	510.429.278,58	72,61%	176.425.688,71	25,10%	16.130.472,86	2,29%	702.985.440,15
2009	526.382.705,64	69,85%	180.513.886,90	23,96%	46.655.362,92	6,19%	753.551.955,46
2010	606.368.883,09	64,35%	252.728.892,46	26,82%	83.257.920,57	8,84%	942.355.696,12
2011	646.586.600,40	68,90%	221.729.320,98	23,63%	70.157.355,35	7,48%	938.473.276,73
2012	712.858.023,31	65,33%	294.654.341,86	27,00%	83.609.724,42	7,66%	1.091.122.089,59

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Na análise da Participação por grupo de despesa em relação à execução total, Tabela 11, verifica-se que em média o grupo de despesas de pessoal e encargos consome 68% do total da despesa executada, sendo que o comprometimento dessa despesa oscilou entre 64 e 72%. Essas despesas são de caráter obrigatório, e assim, por força de lei, tem a garantia da liberação dos créditos e o pagamento dos mesmos.

O comprometimento do total executado com grupo de outras despesas correntes ou despesas de custeio variou entre 23 e 27%, e a média do período foi 25%.

Por último, os investimentos efetuados com o orçamento do período corresponderam à média de 6,49% em relação ao total. No entanto, no ano 2008, o percentual investido foi de 2%, pois se tratava do primeiro ano do projeto do REUNI. Os valores substanciais ocorreram nos anos subsequentes, elevando assim, a partir de 2009, para mais de 6% a participação em relação ao total, ou seja, um crescimento de 4% em relação ao ano anterior.

Os créditos referentes às despesas de custeio e os investimentos na UFSC são distribuídos para as unidades de modo a manter a Instituição em funcionamento e atendendo as demandas necessárias para a sua manutenção.

Demonstra-se na Tabela 12 a participação por grupo de despesa em relação à execução total excluindo os destaques.

Tabela 12 - Participação por grupo de despesa em relação à execução total sem os destaques

Ano	Descrição						Execução Total Excluídos os Destaques
	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Despesas de Capital		
2008	510.429.278,58	86,13%	74.966.692,30	12,65%	7.223.419,08	1,22%	592.619.389,96
2009	526.382.705,64	79,61%	104.663.424,79	15,83%	30.168.331,07	4,56%	661.214.461,50
2010	606.368.883,09	77,71%	121.684.074,52	15,60%	52.194.155,56	6,69%	780.247.113,17
2011	646.586.600,40	76,95%	137.000.583,58	16,31%	56.634.790,49	6,74%	840.221.974,47
2012	710.284.068,81	77,97%	135.761.410,35	14,90%	64.958.173,69	7,13%	911.003.652,85

Fonte: SIAFI, 2008 – 2012 (BRASIL, 2014b).

Com os dados estratificados na Tabela 12, ou seja, participação por grupo de despesa em relação à execução total sem os destaques, constata-se que entre 76 a 86% dos créditos estão comprometidos com as despesas de pessoal e encargos sociais.

Já para as despesas de custeio o comprometimento variou entre 12 e 16%, e as despesas de capital oscilaram entre 1 e 7%. Neste sentido, quase 80% dos recursos em média estão carimbados com as despesas obrigatórias. Sobram 20% em média para despesas de capital e de custeio, e é com esses 20% do total dos créditos que a UFSC se

mantém e faz os investimentos necessários para proporcionar aos estudantes um ensino de qualidade.

4.3 METAS FÍSICAS E ORÇAMENTÁRIAS DAS AÇÕES

O orçamento da UFSC é elaborado em convergência com os objetivos estabelecidos no PDI, no PPA, na LDO e na LOA. O orçamento é um instrumento importante na estruturação dos objetivos a serem alcançados pela Instituição e pelo Governo Federal em um determinado tempo.

A composição do orçamento é definida por classificações e o programa de trabalho é o que agrupa as atividades internas e a política governamental. Os programas são desmembrados em ações, e estas classificadas em projetos, atividades e operações especiais que se articulam para resolverem os problemas sociais apresentados pela sociedade.

As ações governamentais na UFSC possibilitam a realização das atividades de ensino, pesquisa e extensão que se articulam no desenvolvimento e na promoção da formação acadêmica e científica do seu corpo discente, docente e técnico.

Diante do contexto, apresentam-se neste tópico as principais ações executadas na dotação da UFSC com os seus indicadores físicos e financeiros. As ações selecionadas da peça orçamentária da UFSC tem relação direta com o PDI, cujos indicadores estão relacionados com as metas.

4.3.1 Ações Voltadas ao Ensino

Neste tópico serão apresentadas as ações voltadas ao ensino.

4.3.1.1 Funcionamento dos Cursos de Graduação

O objetivo desta ação é possibilitar o funcionamento dos cursos de graduação nas Universidades Públicas Federais. As universidades têm como principal missão a formação com qualidade dos profissionais que estarão desenvolvendo suas atividades nos mais diversos setores da sociedade. Esses profissionais deverão estar preparados para socializar o conhecimento adquirido, assim como colaborar com o desenvolvimento do país.

No quesito avaliação dos resultados, pode-se afirmar que a inserção social por meio da educação tem sido a meta perseguida pela Instituição. A Tabela 13 apresenta a evolução ação Funcionamento dos cursos de graduação.

Tabela 13 - Evolução da Ação: Funcionamento dos cursos de graduação

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Orçamentária			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	370.811.206,00	364.852.056,53	98,39%	24.351	25.137	103,23%	-
2009	368.087.318,00	361.469.341,92	98,20%	25.827	26.355	102,04%	4,85%
2010	435.075.511,00	383.846.599,00	88,23%	30.899	26.485	85,71%	5,36%
2011	448.015.320,00	427.793.530,69	95,49%	34.195	29.938	87,55%	19,10%
2012	496.382.632,00	479.083.611,00	96,51%	37.500	38.637	103,03%	53,71%
Alvo da ação: Aluno Matriculado				Unidade de Medida: Unidade			

Fonte: Relatório Gestão 2008-2012 (UFSC, 2012a).

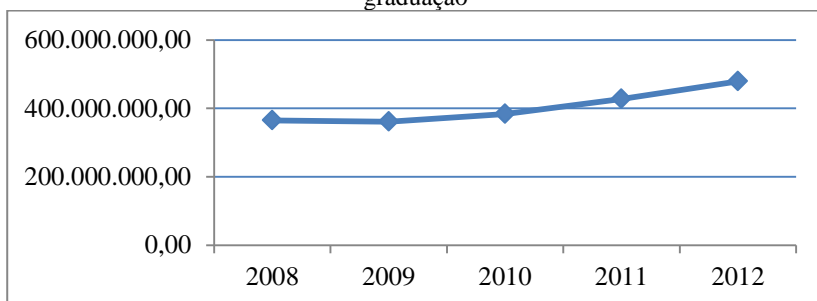
Conforme demonstrado na Tabela 13 e nas Figuras 5 a 9, o comportamento dos indicadores financeiros e físicos de funcionamento dos cursos de graduação comprova o crescimento da ação.

Tamanho importância da ação no contexto institucional fica evidente quando se verifica que cerca de 53 a 62% do orçamento executado da dotação da UFSC é aplicado nesta ação.

Além das despesas com manutenção e com pessoal, também fazem parte desta ação as despesas com bolsas para alunos de graduação e despesas com recuperação de bens imóveis da Instituição. Ainda estão abrangidas nesta ação as despesas com aquisição de acervos bibliográficos, aquisição de equipamentos, materiais permanentes e obras.

No período de 2008 a 2012, os programas de governo priorizaram a educação superior e pós-graduação trazendo reflexos positivos para as IFES, e na UFSC não foi diferente, pois a mesma apresentou uma evolução crescente nos indicadores físicos e financeiros. O número de matrículas nos cursos de graduação teve uma evolução crescente anual variando entre 4 a 53% em comparação ao exercício de 2008.

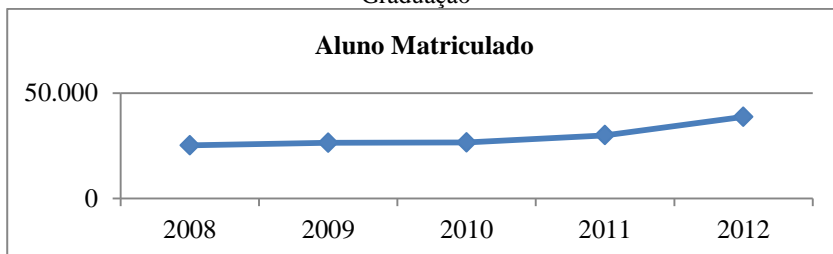
Figura 5 - Evolução da execução orçamentária-Funcionamento dos cursos de graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 13.

Na Figura 5, apresenta-se a evolução da execução financeira da ação funcionamento dos cursos de graduação.

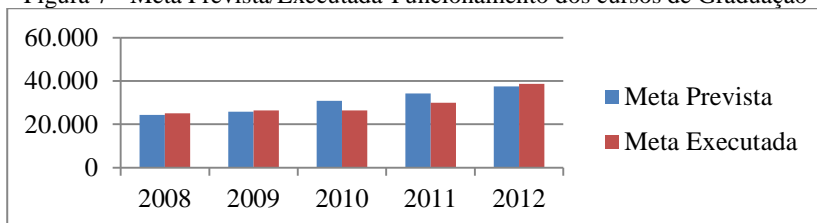
Figura 6 - Evolução da execução Física-Funcionamento dos cursos de Graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 13.

Na Figura 6, apresenta-se a evolução dos alunos matriculados nos cursos de graduação relacionada com a ação funcionamento dos cursos de graduação.

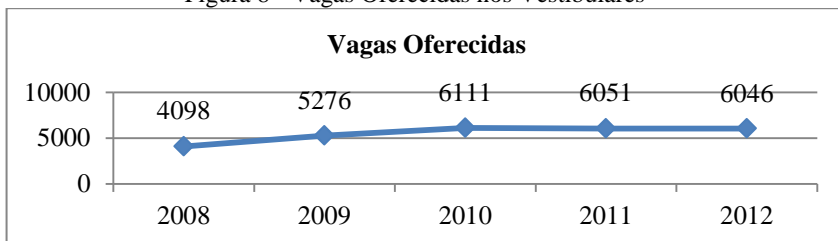
Figura 7 - Meta Prevista/Executada-Funcionamento dos cursos de Graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 13.

Na Figura 7, apresenta-se a relação entre meta física prevista e a executada da ação funcionamento dos cursos de graduação, em que, o público alvo da ação é aluno matriculado.

Figura 8 - Vagas Oferecidas nos Vestibulares

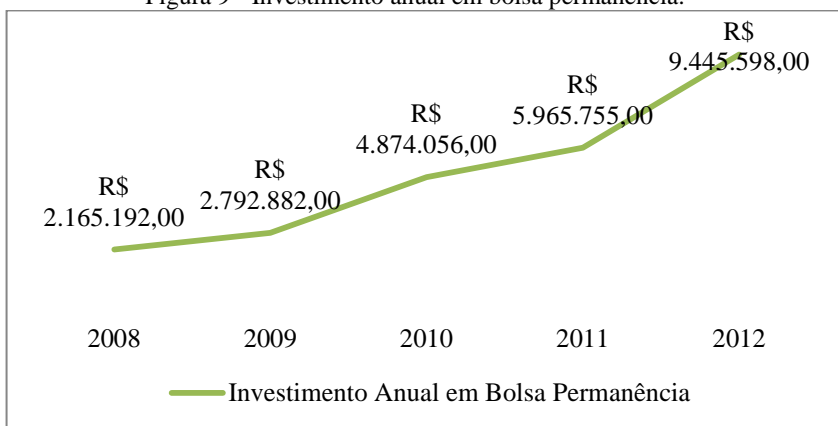


Fonte: Elaborado pelo autor, conforme UFSC, 2012a.

A Figura 8 representa a evolução das vagas oferecidas no vestibular no período de 2008 a 2012.

O número de ingressos na UFSC é um indicativo significativo em relação à expansão; segundo o relatório de gestão da UFSC (2012a), “desde 2008, houve um incremento de aproximadamente 50% nas vagas oferecidas no concurso vestibular”, e neste mesmo período foram criadas mais de 4.148 vagas nos cursos de graduação.

Figura 9 - Investimento anual em bolsa permanência.



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme UFSC, 2012a.

A Figura 9 demonstra evolução dos investimentos efetuados em bolsa permanência no período 2008-2012.

No entanto, a manutenção e o desenvolvimento das instituições de educação superior exigem mais do que o aumento do número das vagas, havendo também a necessidade de dar condições à permanência dos alunos na universidade, principalmente os alunos em condições de vulnerabilidade econômica. Neste âmbito foram investidos em 2012 o equivalente a R\$ 9 milhões em bolsa permanência, praticamente quatro vezes e meia o valor investido em 2008, conforme relatórios 2008-2012.

4.3.1.2 Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação

Conforme relatório de gestão 2014, o objetivo da ação é

Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições Públicas e Privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos. (UFSC, 2014b).

O principal objetivo da ação é a assistência estudantil, principalmente no que se refere à permanência dos estudantes do ensino de graduação na Universidade. Na busca deste objetivo, a UFSC oferece ao corpo discente vários benefícios, como: moradia para os estudantes, auxílio moradia, restaurantes universitários, vários tipos de bolsas, principalmente a bolsa estudantil, auxílio creche e assistência médica e odontológica.

Além desses benefícios, também são ofertados aos alunos ajuda de custo para participação em eventos científicos e viagens de estudo, bem como a participação em atividades de extensão e pesquisa.

No que se refere aos resultados, observa-se que no ano 2008 os recursos aplicados na ação foram os menores do período. Tal fato se justifica porque no ano seguinte, por iniciativa do Governo Federal, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Tabela 14 - Evolução da Ação: Assistência ao estudante do ensino de graduação

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Orçamentária			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	3.061.120,00	1.939.283,00	63,35%	3.600	5.741	159,47%	-
2009	11.239.000,00	8.556.016,89	76,13%	3.900	5.956	152,72%	3,74%
2010	11.480.822,00	11.217.875,92	97,71%	4.500	4.625	102,78%	-19,44%
2011	13.532.376,00	13.504.314,79	99,79%	4.800	7.857	163,69%	36,86%
2012	15.670.510,00	15.270.649,08	97,45%	5.200	8.911	171,37%	55,22%
Alvo da ação: Aluno Assistido				Unidade de Medida: Unidade			

Fonte: Relatório Gestão 2008-2012 (UFSC, 2012a).

Conforme demonstrado na Tabela 14 e nas Figuras 10 a 12, o comportamento dos indicadores orçamentários e físicos da ação assistência ao estudante do ensino de graduação evidencia o crescimento da ação.

No ano 2009 o crescimento de recursos aplicados na ação foi aproximadamente 441% maior que o ano 2008; e no período de 2009 a 2012 o crescimento variou de um ano para outro entre 13 e 31%.

No período de estudo as alocações de recursos na ação tiveram a variação entre 0,28 e 1,40% do total da dotação executada. A política nacional voltada para assistência ao estudante do ensino de graduação e o plano de expansão das universidades é que propiciou este aumento significativo nas verbas para atendimento das reivindicações dos alunos de graduação, principalmente aqueles com maior vulnerabilidade social.

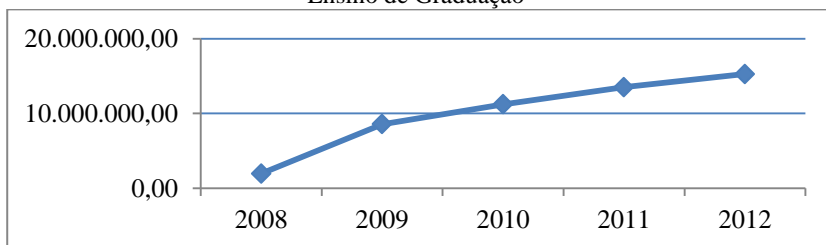
Os impactos dessa política são perceptíveis de maneira mais significativa na UFSC a partir do ano de 2009, quando os recursos alocados para atendimento dessa ação aumentaram de forma expressiva em relação aos anos anteriores.

Em se tratando da execução física, conforme relatório de gestão 2012, é crescente o número de alunos atendidos nas diversas modalidades de benefícios oferecidos pela Instituição, apresentando um total aproximado de 8.911 alunos atendidos no exercício de 2012, ou seja, um crescimento percentual de 55% em relação ao ano de 2008.

Ainda neste sentido, conforme os dados apresentados, aproximadamente 23% dos alunos matriculados nos cursos de graduação no ano de 2012 recebem algum tipo de benefício.

No entanto, apesar de todo esse crescimento, é sabido que há muito para fazer tendo em vista que são crescentes as demandas por parte da comunidade universitária na busca de mecanismos que garantam a permanência dos estudantes com baixa renda, nos cursos de graduação.

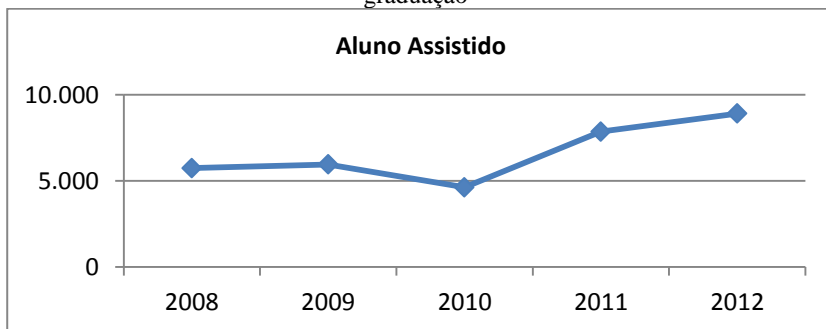
Figura 10 - Evolução da execução orçamentária: Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 14.

A Figura 10 demonstra a evolução da execução orçamentária e financeira da ação Assistência ao estudante do ensino de graduação.

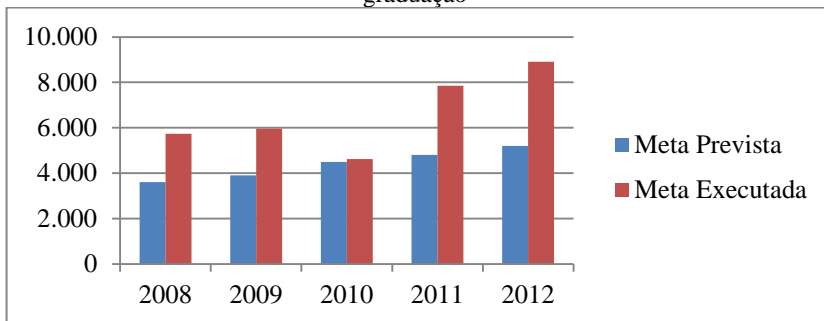
Figura 11 - Evolução da Execução Física: Assistência ao estudante do ensino de graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 14.

Na Figura 11, apresenta-se a evolução da execução física da ação voltada à assistência ao estudante.

Figura 12 - Meta Prevista/Executada: Assistência ao estudante do ensino de graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 14.

A Figura 12 apresenta a relação entre meta física prevista e a executada, em que, o público alvo da ação são os alunos assistidos.

4.3.1.3 Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica

O foco principal desta ação é o ensino básico e tem como objetivo a manutenção das instituições por meio de gestão administrativa, financeira e técnica, propiciando condições de funcionamento da educação básica nas instituições federais de ensino. No caso pertinente os recursos são destinados para custear a oferta de vagas do Colégio de Aplicação e para o Núcleo de Desenvolvimento Infantil.

O valor da dotação destinada para financiar as despesas desta ação é oriunda do MEC e seu montante é definido pela matriz do Conselho de Dirigentes das Escolas Básicas das Instituições Federais de Ensino Superior (CONDICAP). A única variável que é levada em consideração na definição desta matriz é a quantidade de alunos matriculados.

Tabela 15 - Evolução da Ação: Funcionamento das instituições federais de educação básica

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Orçamentária			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	317.943,00	317.943,00	100,00%	875	1.213	138,63%	-
2009	384.072,00	384.060,45	100,00%	1.213	1.206	99,42%	-0,58%
2010	475.472,00	428.709,58	90,17%	1.213	1.172	96,62%	-3,38%
2011	653.035,00	491.859,80	75,32%	1.218	1.173	96,31%	-3,30%
2012	1.122.115,00	884.400,00	78,82%	1.200	1.190	99,17%	-1,90%
Alvo da ação: Aluno Matriculado				Unidade de Medida: Unidade			

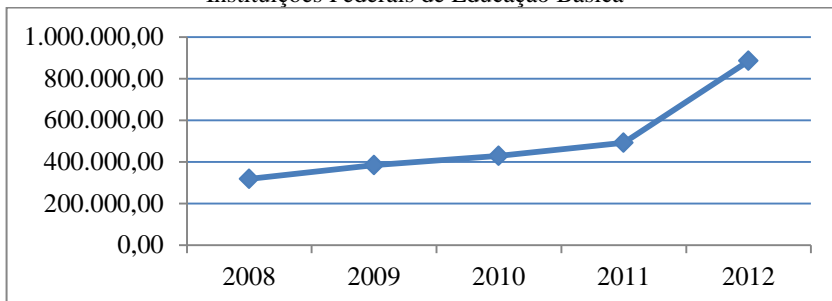
Fonte: Relatório Gestão 2008-2012 (UFSC, 2012a).

Para uma melhor visualização dos resultados físicos e orçamentários encontram-se evidenciados na Tabela 15 e nas Figuras 13 a 15 os dados referente ao funcionamento das instituições federais de educação básica.

Em se tratando dos resultados orçamentários constata-se que nos anos 2008 e 2009 a execução foi total em relação à dotação autorizada. No entanto, nos 3 anos seguintes, a execução não atingiu os 100% e teve sua execução variando entre 75 e 95%. Importante ressaltar que as horas docentes e de apoio técnico administrativo não estão presentes nesta ação, fazem da parte da ação Funcionamento dos Cursos de Graduação, desta forma distorcendo o montante efetivo de recursos gastos com as ações de educação básica na UFSC.

Com relação aos resultados físicos destaca-se o ano 2008, em que a execução foi além da meta prevista. Nos demais anos a meta executada ficou muito próxima da meta planejada, com variação entre 96 e 99%. Ao mesmo tempo em que os recursos não foram executados na totalidade nos últimos anos, a evolução da meta executada no período 2008 a 2012 teve uma variação negativa.

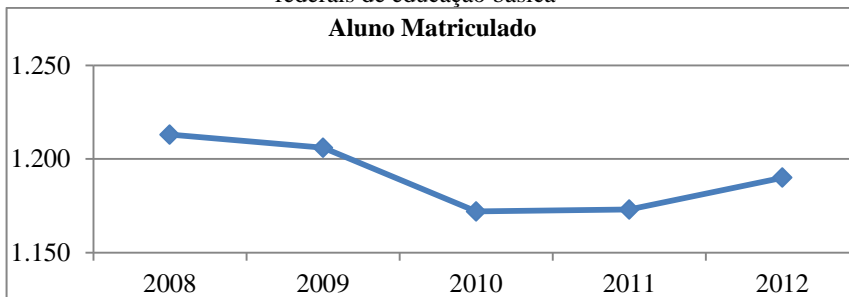
Figura 13 - Evolução da execução orçamentária: Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 15.

A Figura 13 representa a evolução das despesas executadas na ação Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica.

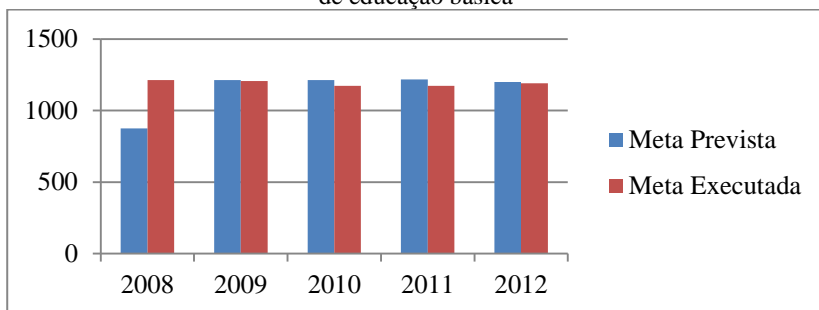
Figura 14 - Evolução da Execução Física: Funcionamento das instituições federais de educação básica



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 15.

A Figura 14 apresenta a evolução da meta física executada da ação funcionamento das instituições federais de educação básica.

Figura 15 - Meta Prevista/Executada: Funcionamento das instituições federais de educação básica



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 15.

A Figura 15 apresenta a relação entre meta física prevista e a executada referente aos alunos matriculados.

4.3.2 Ações Voltadas à Extensão

Neste tópico serão apresentadas as ações voltadas ao desenvolvimento de atividades que beneficiam a comunidade geral por meio da extensão universitária.

4.3.2.1 Serviços à Comunidade Por Meio da Extensão Universitária

Esta ação tem como objetivo possibilitar ao universitário o aprofundamento dos estudos pela prática de atividades de extensão que beneficiam a comunidade em geral, ou seja, é a integração entre universidade e a sociedade. Essa parceria tem como principal foco a execução de projetos e a prestação de serviços sociais.

Neste sentido, a ação visa o desenvolvimento de programas de assistência social a comunidades carentes; implementação de ações educativas e culturais, além da manutenção da infraestrutura da extensão universitária para garantir o seu funcionamento.

A extensão, juntamente com o ensino e a pesquisa, compõe o tripé de atividades fins das IFES. A partir de 2012 essa atividade passou a denominar-se Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Tabela 16 - Evolução da Ação:

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Orçamentária			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	13.837.406,00	8.784.364,10	63,48%	500.000	825.809	165,16%	-
2009	25.930.622,00	16.330.721,73	62,98%	300.000	1.463.202	487,73%	77,18%
2010	26.083.359,00	13.873.674,37	53,19%	600.000	1.035.554	172,59%	25,40%
2011	43.086.982,00	15.258.879,26	35,41%	600.000	1.308.783	218,13%	58,48%
2012	53.553.247,00	17.278.313,29	32,26%	8.500	13.682	160,96%	-98,34%
Alvo da ação: Pessoa Beneficiada/Projetos Apoiados				Unidade de Medida: Unidade			

Fonte: Relatório Gestão 2008-2012 (UFSC, 2012a).

Conforme pode ser verificado na Tabela 16 e nas Figuras 16 a 18 apresenta os dados referente aos resultados orçamentários e físicos referente a ação serviços à comunidade por meio da extensão universitária.

Quanto a participação do financiamento da extensão no orçamento da UFSC é pequena, variando entre 1 e 2%. Entretanto, apesar da limitada dotação destinada para esta ação, a execução das metas em todos os anos foi superior às previstas em todo o período, superioridade que representou mais de 60%. Importante ressaltar que as horas docentes e de apoio técnico administrativo não estão presentes nesta ação, fazem da parte da ação Funcionamento dos Cursos de Graduação, desta forma distorcendo o montante efetivo de recursos gastos com as ações de extensão na UFSC.

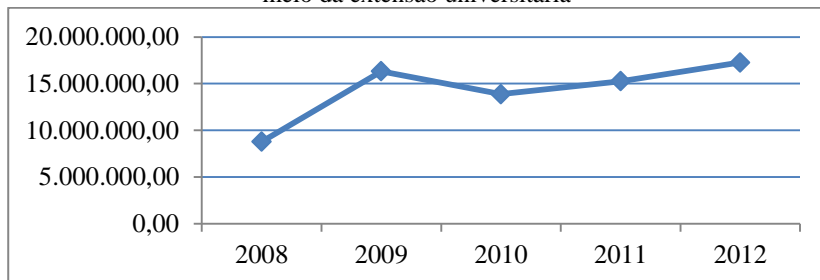
A mensuração dos resultados até o ano 2011 tinha como foco as pessoas beneficiadas. No ano 2012 o alvo da ação passou a ser projetos apoiados. Essa mudança em relação à meta da ação limita a avaliação das metas físicas, em virtude de que não faz sentido comparar e medir algo diferente.

Neste sentido, no ano de 2012, apesar da mensuração dos resultados terem sido alterados de pessoas beneficiadas para projetos apoiados, a execução das metas superou em 60% as previstas.

A dificuldade em obter os dados e a mudança dos indicadores apresentam-se como limitações para o aprimoramento da análise dos projetos e serviços sociais voltados para a extensão universitária.

Apesar da mudança da mensuração dos resultados, e das dificuldades enfrentadas para obtenção dos dados, é evidente o crescimento das pessoas beneficiadas por meio de atividades de extensão, apresentando uma evolução de 58% em relação ao ano de 2008.

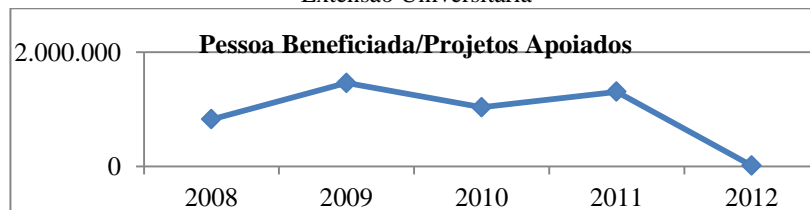
Figura 16 - Evolução da execução orçamentária: Serviços à comunidade por meio da extensão universitária



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 16.

Na Figura 16, apresenta-se a evolução do volume de recursos dispendidos por meio da ação denominada serviços à comunidade por meio da extensão universitária.

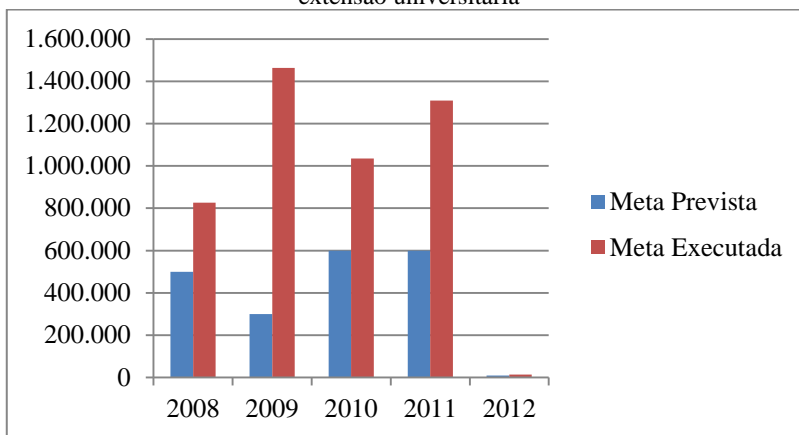
Figura 17 - Evolução da Execução Física: Serviços a Comunidade por Meio da Extensão Universitária



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 16.

A Figura 17 representa a evolução da execução da meta física pelos serviços à comunidade por meio da extensão universitária, e aqui é necessário destacar que no ano 2012 o público alvo da ação foi alterado para projetos atendidos e não mais pessoas beneficiadas.

Figura 18 - Meta Prevista/Executada: Serviços à comunidade por meio da extensão universitária



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 16.

A Figura 18 apresenta a relação entre meta física prevista e a executada da ação Serviços à comunidade por meio da extensão universitária.

4.3.3 Ações Voltadas à Pesquisa e Pós-Graduação

Neste tópico serão tratadas as ações vinculadas à pesquisa e à pós-graduação.

4.3.3.1 Funcionamento dos Cursos de Pós-Graduação

Esta ação tem como objetivo principal capacitar e formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, socializando o conhecimento adquirido.

Neste sentido, é necessário que se destinem recursos para a manutenção e o funcionamento dos cursos de pós-graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior, correspondendo a dispêndios com a coordenação dos programas de pós-graduação, abrangendo organização das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

No ano 2012 esta ação deixou de fazer parte da peça orçamentária da UFSC, motivo pelo qual não constam as informações orçamentárias e físicas.

Tabela 17 - Evolução da Ação: Funcionamento de cursos de pós-graduação

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Orçamentária			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	281.000,00	281.000,00	100,00%	7.450	8.255	110,81%	-
2009	336.350,00	336.278,00	99,98%	9.097	9.633	105,89%	16,69%
2010	298.678,00	298.678,00	100,00%	9.478	10.020	105,72%	21,38%
2011	618.599,00	418.599,00	67,67%	10.500	12.699	120,94%	53,83%
Alvo da ação: Aluno Matriculado				Unidade de Medida: Unidade			

Fonte: Relatório Gestão 2008-2012 (UFSC, 2012a).

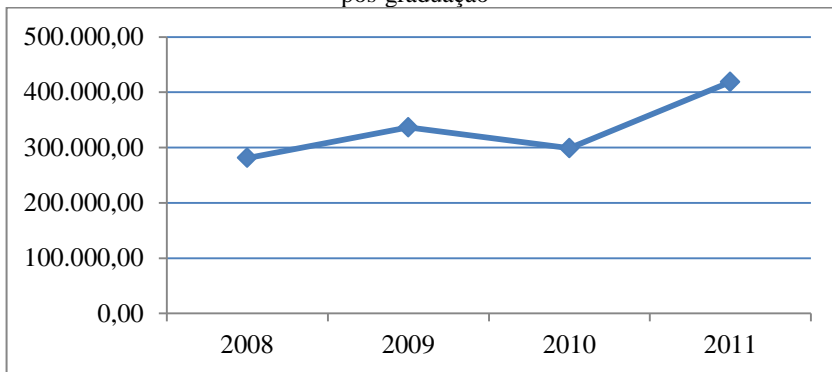
Para uma melhor compreensão dos resultados encontram-se dispostas nas Figuras 19 a 23 e na Tabela 17 a evolução da ação funcionamento de cursos de pós-graduação, referente ao crescimento dos cursos, dos alunos, dos programas e das bolsas.

Em se tratando dos resultados econômicos do período em estudo, as despesas executadas nesta ação correspondem a uma parcela muito pequena do total da dotação executada. Esta parcela tão ínfima teve a variação entre 0,03 e 0,04%. Importante ressaltar que as horas docentes e de apoio técnico administrativo não estão presentes nesta ação, fazem da parte da ação Funcionamento dos Cursos de Graduação, desta forma distorcendo o montante efetivo de recursos gastos com as ações de pós-graduação na UFSC.

Ainda em relação ao financiamento, convém destacar que conforme Melo, Silva e Costa (2011), o maior aporte de recursos financeiros para a Pós-Graduação na UFSC advém de financiamento público, operacionalizado por meio CAPES, tendo como principal objetivo formar profissionais de excelência por meio dos cursos de mestrados e doutorados.

Quanto aos resultados físicos, a evolução das matrículas nos diversos programas de pós-graduação da UFSC foi muito representativa em comparação com o ano de 2008. Esta evolução significou um aumento percentual de 53%.

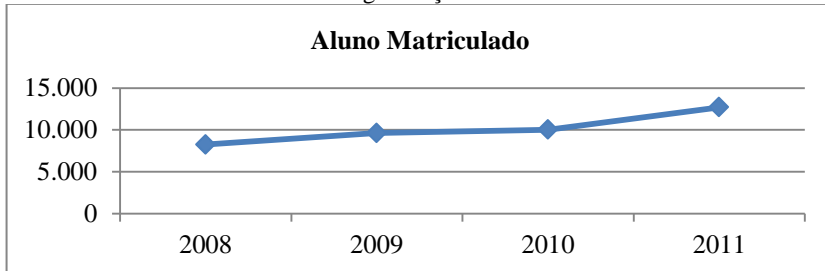
Figura 19 - Evolução da execução orçamentária: Funcionamento de cursos de pós-graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 17.

Apresenta-se na Figura 19 a evolução das despesas referente à ação funcionamento dos cursos de pós-graduação.

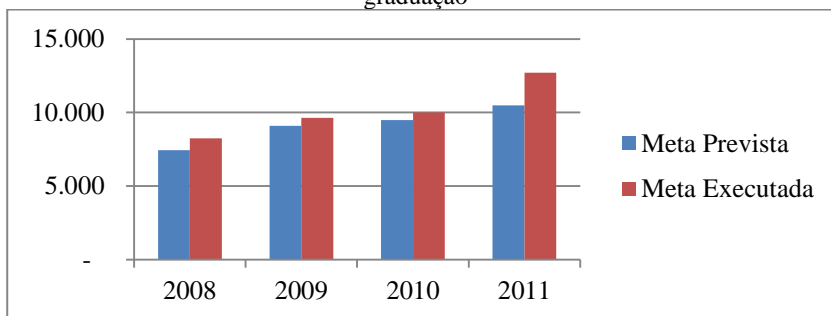
Figura 20 - Evolução da Execução Física: Funcionamento de cursos de pós-graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 17.

Na Figura 20 demonstra-se a evolução das metas físicas executadas nos cursos de pós-graduação, em que o público alvo são os alunos matriculados.

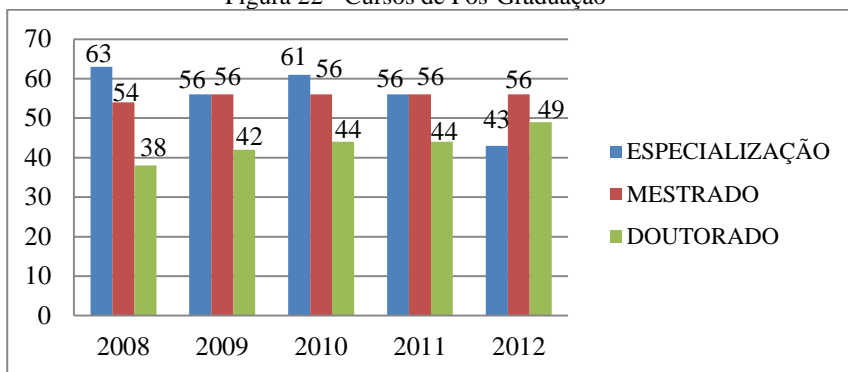
Figura 21 - Meta Prevista/Executada: Funcionamento de cursos de pós-graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 17.

A Figura 21 apresenta a relação entre meta física prevista e a executada.

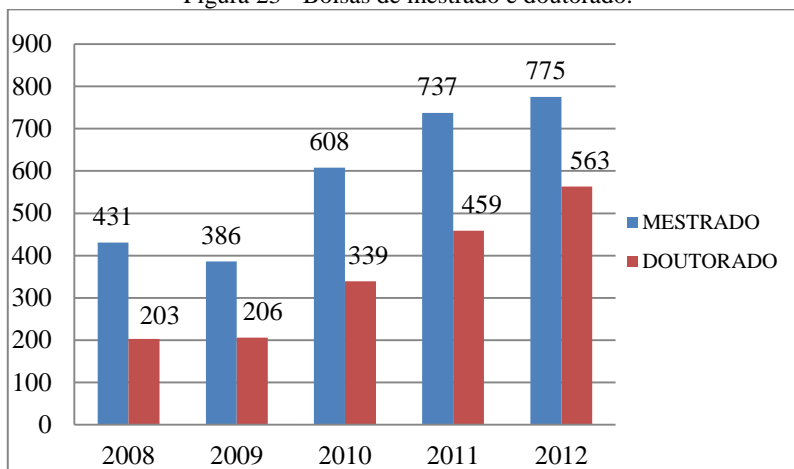
Figura 22 - Cursos de Pós-Graduação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme UFSC, 2012a.

Conforme relatório de gestão 2012, no período considerado, a pós-graduação teve um crescimento expressivo. Foram criados 13 cursos de pós-graduação, sendo 11 doutorados e 2 mestrados. A Figura 22 mostra o crescimento dos cursos de pós-graduação. Ainda na mesma figura é possível verificar a redução dos cursos de pós-graduação *Latu Sensu* no período de estudo. No entanto, os que ainda permanecem sendo ministrados são financiados com recursos oriundos do Governo federal.

Figura 23 - Bolsas de mestrado e doutorado.



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme UFSC, 2012a.

No quesito bolsas de pós-graduação houve um aumento expressivo de mais de 110 % no número de bolsas distribuídas aos alunos de pós-graduação no período compreendido de 2008 a 2012. Para uma melhor compreensão dos dados apresentamos a Figura 23 que demonstra o crescimento das bolsas de mestrado e doutorado no período, destinadas aos estudantes de pós-graduação. Vale destacar que as bolsas de doutorado cresceram mais de 177%.

4.3.3.2 Pesquisa Universitária e difusão de seus resultados

O objetivo desta ação é assegurar a manutenção dos meios que concorram para o fomento da pesquisa científica e tecnológica e a publicação de seus resultados, bem como também proporcionar condições de fazer estudos, análises, diagnósticos, pesquisas e publicações científicas.

Esta ação deixou de fazer parte da peça orçamentária da UFSC, razão pela qual não constam as informações financeiras e físicas no exercício de 2012.

Tabela 18 - Evolução da Ação: Pesquisa universitária e difusão de seus resultados

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Orçamentária			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	554.850,00	554.850,00	100,00%	5.330	6.390	119,89%	-
2009	742.560,00	610.356,61	82,20%	6.000	6.142	102,37%	-3,88%
2010	1.492.433,00	1.089.756,00	73,02%	7.000	7.009	100,13%	9,69%
2011	1.384.377,00	737.618,00	53,28%	7.000	7.553	107,90%	18,20%
Alvo da ação: Pesquisa Publicada				Unidade de Medida: Unidade			

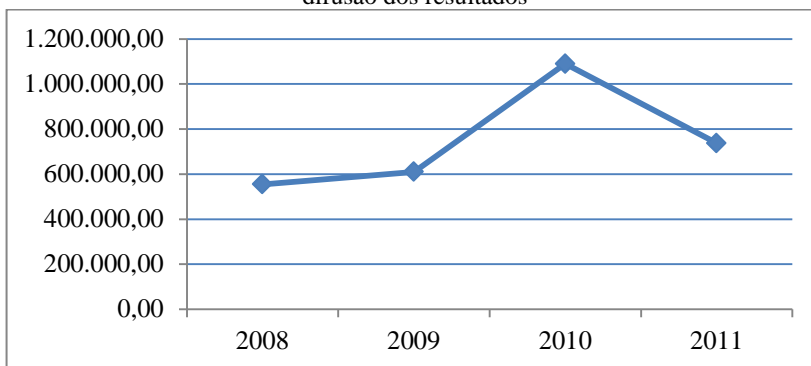
Fonte: Relatório Gestão 2008-2012 (UFSC, 2012a).

Para melhor visualização e compreensão dos resultados encontram-se evidenciados nas Figuras 24 a 26 e na Tabela 18 os resultados da evolução física e financeira referente às pesquisas publicadas pela instituição no período.

Em relação aos resultados orçamentários no período estudado, esta ação teve participação com percentuais pequenos que variaram entre 0,08 a 0,12% da dotação total executada. No entanto, apesar dos ínfimos recursos destinados para esta ação, o número de pesquisas desenvolvidas superou sempre as previstas no período de estudo. O número de pesquisas publicadas vem crescendo ano a ano e a evolução do período 2008 a 2011 foi 18%, o que demonstra o apoio da UFSC para esta atividade. Importante ressaltar que as horas docentes e de apoio técnico administrativo não estão presentes nesta ação, fazem da parte da ação Funcionamento dos Cursos de Graduação, desta forma distorcendo o montante efetivo de recursos gastos com as ações de pesquisa na UFSC.

Outro dado importante conforme relatório de gestão 2012, é o crescimento do número dos grupos de pesquisa registrados no CNPQ ao longo dos últimos anos, que passou de 455 em 2008 para 532 em 2012, o que reafirma a evolução e o desenvolvimento da pesquisa na UFSC.

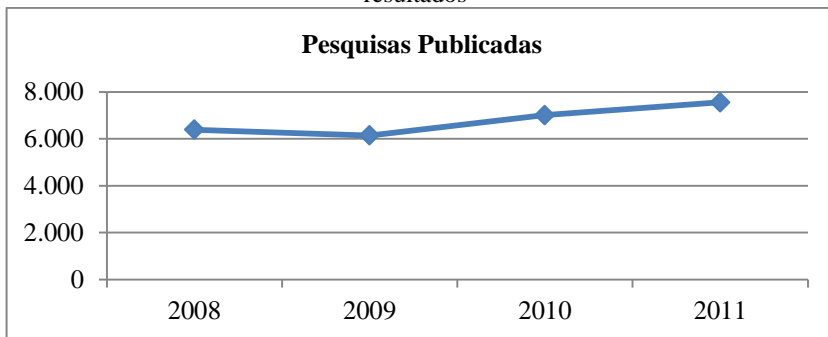
Figura 24 - Evolução da execução orçamentária: Pesquisa universitária e difusão dos resultados



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 18.

A Figura 24 representa a evolução da execução orçamentária da ação pesquisa universitária e difusão dos resultados.

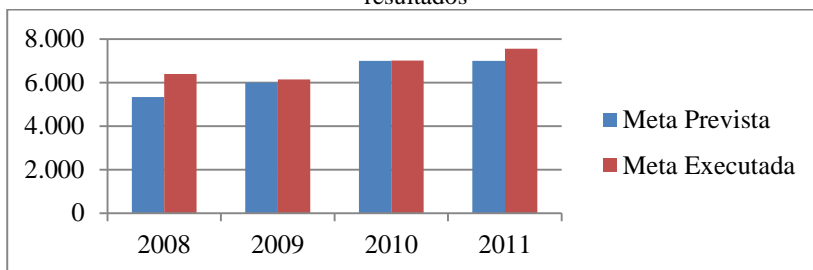
Figura 25 - Evolução da Execução Física: Pesquisa universitária e difusão dos resultados



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 18.

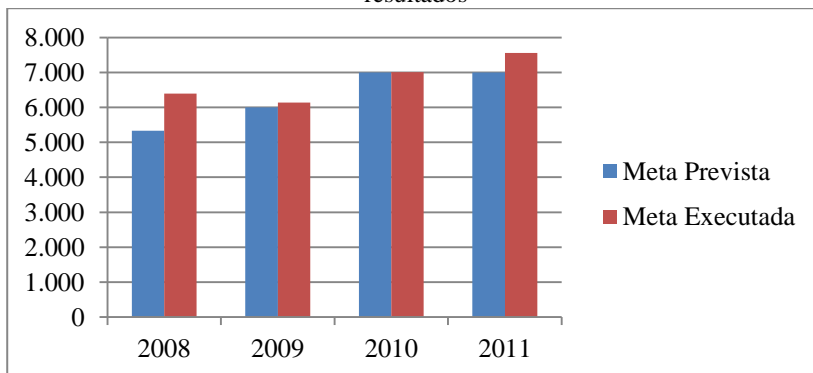
A Figura 25 demonstra o crescimento das pesquisas publicadas no período do estudo.

Figura 26 - Meta Prevista/Executada: Pesquisa universitária e difusão dos resultados



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 18.

Figura 27 - Meta Prevista/Executada: Pesquisa universitária e difusão dos resultados



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 18.

A Figura 26 apresenta a relação entre meta física prevista e a executada.

4.3.4 Ações Voltadas à Gestão

No tópico a seguir serão tratados as ações voltadas à gestão.

4.3.4.1 Capacitação dos Servidores Públicos Federais em processo de qualificação e requalificação

O objetivo dessa ação, conforme relatório de gestão 2008, é “promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional”.

Na busca de atingir o objetivo proposto pela ação, a UFSC, pela gestão da SEGESP, proporciona aos servidores o pagamento de eventos de curta duração, de cursos de capacitação profissional, cursos de formação em nível de aperfeiçoamento e especialização para os servidores técnico-administrativos e docentes desta Instituição, além de outras despesas que envolvam ações de capacitação interna.

Na análise dos resultados verifica-se que os valores aplicados na ação são ínfimos se comparados com o total do orçamento executado. Tal recurso tem origem no orçamento do Tesouro e uma pequena parcela de recursos próprios.

Tabela 19 - Evolução da Ação: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação

Ano	Meta						Evolução da execução física em relação a 2008
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% Execução	Previsão	Execução	% Execução	
2008	163.850,00	163.850,00	100,00%	993	437	44,01%	-
2009	170.000,00	170.000,00	100,00%	993	665	66,97%	52,17%
2010	314.426,00	182.486,00	58,04%	867	472	54,44%	8,01%
2011	381.370,00	283.299,60	74,28%	910	384	42,20%	-12,13%
2012	545.136,00	511.325,03	93,80%	819	464	56,65%	6,18%
Alvo da ação: Servidor Capacitado				Unidade de Medida: Unidade			

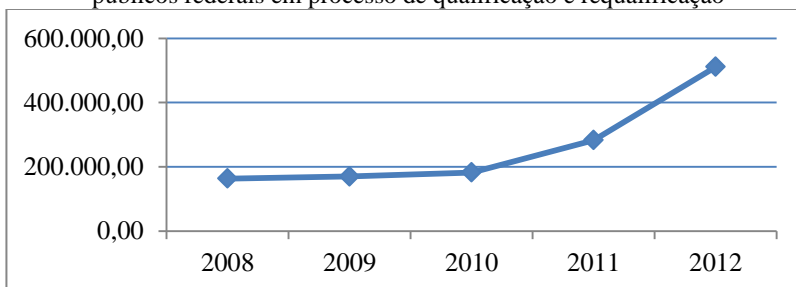
Fonte: Relatório de Gestão 2008 – 2012. (UFSC, 2012a).

A Tabela 19 e as Figuras 27 a 29 evidenciam o comportamento da ação capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação, demonstrando o crescimento da ação tanto financeira quanto física.

Apesar do crescimento substancial do recurso, de 312% no ano de 2012 em relação a 2008, o mesmo continua sendo muito pequeno para atendimento da demanda.

Tal afirmação pode ser constatada na Tabela 19, no que se refere à execução física, pois no período estudado a execução da meta prevista foi entre 42 e 66%.

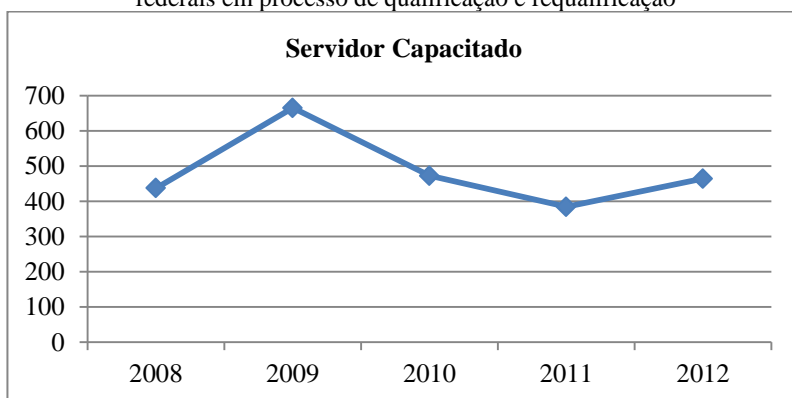
Figura 28 - Evolução da execução orçamentária: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 19.

A Figura 27 apresenta a evolução das despesas executadas com a ação capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.

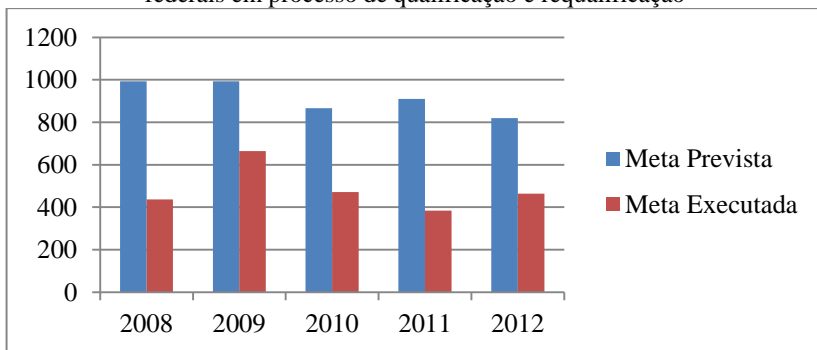
Figura 29 - Evolução da Execução Física: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 19.

Apresenta-se na Figura 28 a evolução da execução das metas físicas da ação.

Figura 30 - Meta Prevista/Executada: Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Tabela 19.

A Figura 29 apresenta a relação entre meta física prevista e a executada.

Em síntese, pode-se observar que dentre as sete ações, a ação Funcionamento dos cursos de Graduação é a que tem o maior volume de recursos alocados para executar as metas previstas. Este montante de recursos representou no período de estudo entre 48 a 56% do total da dotação direta autorizada para UFSC e entre 49 a 61% do total de recursos executados. A ação Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação é a que teve o menor dispêndio de recursos no período sendo que na maioria dos anos a participação em relação a dotação direta total não representou nem 0,05% e execução variou entre 0,02 e 0,06%.

Há também que se destacar em relação às metas físicas, que a ação Funcionamento das instituições federais de educação básica foi a que teve a menor variação entre o previsto e o executado no período do estudo.

4.4 PERCEPÇÃO DOS COORDENADORES DAS AÇÕES

Neste tópico é apresentada a percepção dos coordenadores das ações, resultado das entrevistas realizadas com os atores responsáveis pelas informações das respectivas ações. Para tanto, foi utilizado um roteiro de perguntas que orientaram o entrevistador sobre as dimensões a serem exploradas.

Como a pergunta 01 pesquisou o tempo de serviço na UFSC de cada um dos entrevistados, os dados obtidos revelam que os coordenadores dessas ações são servidores experientes na UFSC, pois apenas um dos entrevistados trabalha na universidade há menos de 05 anos, enquanto os demais trabalham há mais de 15 anos.

4.4.1 Formação Específica para Execução das Funções

As perguntas 02, 03 e 04 foram elaboradas com o objetivo de compreender como os entrevistados foram capacitados para a execução das funções de coordenadores de ação.

A pergunta 2 foi “Estava ciente das suas funções como coordenador de ação? Caso afirmativo descreva-as.” Percebe-se que a maioria dos respondentes estava ciente das funções que desempenhariam ao serem nomeados, pois, à exceção de dois, todos os demais responderam “sim”. Para ilustrar, apresenta-se a manifestação do respondente 1 “Sim, tive uma reunião com o Diretor de Planejamento e Gestão da Informação (DPGI), que me informou sobre as funções pelas quais eu estaria responsável a partir da designação”. No entanto a manifestação negativa do respondente 4, “Não. Na verdade, quando fui designada somente soube que teria que preencher alguns dados sobre a Educação Básica em um site do MEC”, revela que não houve uma preocupação em informar a todos coordenadores quais seriam as suas funções. Porém, analisando as respostas, pode-se perceber que os entrevistados sabiam ou conheciam o que deveriam fazer como coordenadores da ação que eram responsáveis.

A pergunta 3 foi assim elaborada “3- Como ocorreu a designação da atribuição de coordenador da ação?”. Nota-se que os coordenadores, em sua maioria, foram indicados de acordo com a Portaria Normativa nº 01/GR/2005, ou seja, ocupavam alguma função gerencial na qual a ação estava relacionada.

Entretanto, como a referida Portaria não define de forma clara quem deve responder pelas informações, em alguns casos não fica claro

de quem é a responsabilidade. Pois a Portaria define qual é o setor responsável pela ação, ou seja, especifica apenas a estrutura administrativa que é responsável.

Ainda neste sentido, os Coordenadores de Ação Orçamentária são os servidores incumbidos na Instituição pela participação na elaboração dos planos gerenciais dos programas e também por estimar as metas físicas das ações.

A pergunta 4 foi elaborada para compreender como os coordenadores de ação foram preparados para desempenharem as suas funções, e foi assim formulada: “Houve orientação para o exercício da função?”.

A grande maioria dos entrevistados respondeu que “não” recebeu nenhuma orientação sobre as atribuições que teriam como coordenadores de ação. Assim, diante da falta de orientação para que esses coordenadores pudessem desenvolver as suas funções, eles tiveram que buscar por si mesmos as informações necessárias para o desempenho de suas funções de coordenadores.

Concluindo a análise deste bloco, percebe-se que os respondentes, na sua maioria, tinham ciência das funções a serem desempenhadas. Igualmente, existe a concordância dos entrevistados de que a designação ocorreu de acordo com Portaria Normativa nº 01/GR/2005.

No entanto, no que diz respeito à orientação para o desempenho das funções, com exceção do respondente 7, que afirmou que a orientação “não foi necessária”, todos os demais afirmaram não terem recebido qualquer orientação. Neste sentido, a falta de orientação ou definição das atribuições específicas de cada coordenador, ou seja, o que devem fazer, pode ter dificultado para atingir as metas ou ainda a evolução delas, pelas quais mais pessoas poderiam ser beneficiadas.

4.4.2 Acesso à Informação

Com o objetivo de identificar as formas pelas quais os coordenadores tinham acesso às informações necessárias para desempenharem as suas atividades, foram elaboradas as perguntas 05, 06 e 07.

Na pergunta 05 foi solicitado que os entrevistados descrevessem as metas e informassem como eram feitas as previsões, e foi assim elaborada: “Descreva as metas e como eram feitas as suas previsões (método)”.

No sentido, de descrever as metas das ações orçamentárias os entrevistados 3, 4 e 7 tinham como público alvo da ação os alunos matriculados tanto no ensino básico, na graduação e na pós-graduação. Já o entrevistado 1 tinha como alvo da meta no período de 2008 a 2011 pessoas beneficiadas, sendo alterado para o ano 2012 para projetos atendidos. Os respondentes 5 e 6 tinham como alvo da ação as pesquisas publicadas e aluno assistido. Por fim, o respondente 2 tinha como público alvo da ação servidor capacitado.

Na iminência de obter as informações relativas às previsões das metas, os entrevistados 5, 6 e 7 baseiam-se nas execuções anteriores e fazem uma projeção para o exercício seguinte. Para ilustrar, apresenta-se a manifestação do entrevistado 6: “foram baseadas em metas e previsões anteriores onde se adicionou um percentual estimado de crescimento”.

Neste contexto, o que se percebe nas respostas dos entrevistados é a prática do incrementalismo, em que as metas são definidas com base nos dados dos anos anteriores e por meio deles projetados para os anos seguintes.

No entanto, o respondente 2 utiliza para definição das metas da ação o processo de planejamento e desenvolvimento da área de capacitação e qualificação. Os demais respondentes obtêm os dados relativos à previsão das metas por meio de solicitações direcionadas para as áreas que tem correlação com o coordenador da ação.

A pergunta 6 foi elaborada com o objetivo de entender como se dá a coleta de dados das metas, e assim foi efetuada: “6-Qual era a forma e o procedimento de coleta de dados da execução das metas?”.

Os respondentes 2, 5 e 6 utilizam relatórios e planilhas elaboradas por meio de dados coletados das áreas envolvidas na ação. Neste sentido apresenta-se a manifestação do entrevistado 5 que afirma que mensalmente era produzida uma Tabela onde constavam a quantidade de todos os benefícios atendidos nos programas de assistência estudantil, dentre eles as refeições servidas, viagens de estudo, bolsas e eventos. Já o respondente 7 utiliza-se do aplicativo de base de dados da pós-graduação para extrair as informações sobre a execução das metas.

Os entrevistados 1 e 4 obtêm os dados por meio de solicitações direcionadas para os setores responsáveis pela execução das metas das ações. Por fim o respondente 3 tem como dimensionamento da execução da meta as vagas oferecidas no vestibular.

A última pergunta deste bloco, a de número 7, tem como objetivo saber a fonte de informações dos coordenadores e assim foi elaborada: “7-qual era a fonte de informações que utilizava?”.

Os respondentes 6 e 7 utilizam-se de sistemas informatizados desenvolvidos para atender a compilação das informações dos dados relacionados com o objetivo das ações orçamentárias, bem como para extração das informações sobre a execução das metas físicas. Neste contexto, utilizam os sistemas Lattes, Sistema de Controle Acadêmico de Pós-Graduação (CAPG) e o Sistema de Controle de Protocolos e Processos (NOTES).

O entrevistado 1 obtinha as informações nas Pró-reitorias de graduação, pesquisa, pós-graduação e extensão, o 3 na comissão permanente do vestibular e o 4 nas próprias unidades de educação básica (NDI e CA).

Já o respondente 2 manifesta que as informações são extraídas de relatórios e para ilustrar apresenta-se a resposta do entrevistado, na qual relata que “as fontes eram os relatórios das ações de capacitação, o planejamento da área, o documento da necessidade de capacitação e a vivência da equipe”.

Por fim o entrevistado 5 utiliza todas as informações oriundas dos programas de assistência estudantil.

Na análise deste bloco conclui-se que não existe uma forma padronizada para obter as informações muito menos sistemas informatizados que possam fornecer os dados necessários para o acompanhamento. Ainda neste sentido, em que pese as respostas dos entrevistados afirmando que existe um planejamento para a definição das informações, em alguns casos o acesso a esses dados fica restrito a uma única pessoa. Uma forma de minimizar essa lacuna de acesso à informação seria o desenvolvimento de sistemas informatizados que pudessem concentrar todos os dados das ações orçamentárias, tanto física quanto financeira, em uma única consulta e disponível a todos os envolvidos, e não adstrita a apenas a um servidor. Isso certamente facilitaria o planejamento da execução das metas, bem como a previsão para os anos subsequentes.

4.4.3 Acompanhamento e Avaliação

Para compreender como ocorre o processo de acompanhamento e avaliação dos coordenadores das ações orçamentárias foram elaboradas as perguntas 8, 9, 10 e 11, cuja finalidade é estabelecer a conexão com as etapas anteriores, ou seja, é o resultado físico e financeiro do que foi atingido.

A pergunta 8 trata do controle e procedência das informações e foi assim elaborada: “Havia um controle do coordenador da ação sobre a

procedência das informações recolhidas?”. Os respondentes, na sua maioria, afirmam que existe algum tipo de controle das informações, todavia, os respondentes 4 e 6, responderam que não existe, isso pode evidenciar que não há uma uniformidade na forma de agir dos coordenadores das ações.

Ainda em relação ao controle e procedência, destaca-se a resposta do entrevistado 1, pois o mesmo afirma que “As ações são de modo geral conhecidas no âmbito da UFSC, a publicização no site institucional garante a transparência do que a UFSC realiza, possibilitando com isso que as informações estejam acessíveis a todos a qualquer momento” (sic). Da mesma forma, o entrevistado 2 destaca que o controle era uma “ação coletiva juntamente com a equipe de capacitação, fruto da discussão diante das ações realizadas e das planejadas”, cujo objetivo era atingir o cumprimento das metas.

A pergunta 9 foi elaborada com o objetivo de conhecer a frequência com que era realizada a avaliação da ação: “Qual a periodicidade que fazia a avaliação da ação?”. Os respondentes 1 e 3 se manifestaram dizendo que faziam semestralmente e os demais, apenas uma vez por ano. Com o objetivo de ilustrar apresenta-se a manifestação do entrevistado 2: “fazíamos isto anualmente. Porém, com a Coordenação da Área, no exercício da função de direção tinha reunião semanal. E esta por sua vez, com a equipe. Com toda a equipe tinha reunião mensal. Porém, acompanhava o desenvolvimento da área de capacitação por meio de outros elementos como a leitura dos relatórios, a execução do planejamento, no processo de interação com a equipe. Enfim, sempre como direção, estivemos muito próximo do processo de desenvolvimento da área de capacitação, o que nos permitia conhecer e avaliar as ações inerentes a esta área” (sic).

Com o objetivo de conhecer a forma pela qual cada coordenador de ação orçamentária enfrenta as variações tanto positivas quanto negativas de cada ação orçamentária, foi elaborada a pergunta 10: “Como administrava possíveis situações que podiam influenciar a execução da ação?”. O respondente 7 não entendeu a pergunta e o respondente 6 afirma ser impossível o acompanhamento individual, pois são cerca de 3000 projetos e 9000 produções. Em relação aos demais respondentes, todos afirmam que procuravam administrar as situações que pudessem influenciar a execução das metas. Destaca-se a resposta do entrevistado 3 que afirma: “tínhamos constantes reuniões com coordenadores de curso, chefes de departamento e diretores de centro para verificar as condições de oferecimento dos cursos”. Ainda, o

entrevistado 5 relata que “toda situação ou solicitação sempre era avaliada pelo Diretor de Assuntos Estudantis ou até mesmo pelo Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, além do conhecimento do coordenador do curso do aluno solicitante, e as vezes, até mesmo, do Diretor do Centro daquele aluno” (sic) . Neste sentido, percebe-se que os coordenadores buscavam resolver as situações que de alguma forma pudessem influenciar na execução das ações.

Finalizando este bloco que trata do processo de acompanhamento e avaliação dos coordenadores das ações orçamentárias, foi elaborada a pergunta 11 com o propósito de saber se os coordenadores estimavam o custo da ação e avaliavam sua eficiência e efetividade. Os entrevistados 1, 3, 6 e 7 afirmam que “não” estimavam o custo da ação.

Já os entrevistados 2, 4 e 5 declararam que participavam do processo de estimativa do custo da ação. Para ilustrar apresenta-se a manifestação do respondente 3: “Geralmente conversava com o pró-reitor de planejamento sobre os custos das ações e ele avaliava o custo-benefício das ações”.

No entanto, como forma de ilustrar a resposta dos entrevistados que não estimavam o custo da ação, destaca-se a resposta do entrevistado 4: “não há conhecimento e competência para avaliação de itens que compreendem eficiência e efetividade em relação ao orçamento da ação e seus custos”.

Finalmente, a pergunta 12 foi elaborada com o objetivo de buscar subsídios que possam contribuir para o aprimoramento da gestão orçamentária em relação à execução e ao acompanhamento e avaliação. A pergunta foi assim elaborada: “Quais as sugestões você pode apresentar aos futuros coordenadores?”, percebe-se que a maioria dos respondentes procurou uma forma de contribuir de alguma maneira para auxiliar aos novos coordenadores.

O respondente 1 apresenta como contribuição para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária que os indicados para coordenar a ação sejam consultados e capacitados de forma mais eficiente para que não sejam simplesmente coletores de informações, de forma que eles possam fazer uma análise mais criteriosa e contribuir mais efetivamente com a Instituição.

A interação entre a área de planejamento da Universidade e as áreas envolvidas em cada ação orçamentária para definição das metas e o orçamento, bem como a formação técnica dos coordenadores para desenvolver suas funções, foram destacadas com importante pelos respondentes 2 e 3.

Ainda no sentido de planejar as ações, o respondente 5 alerta para a necessidade de uma maior interação entre o coordenador da ação e a PROPLAN na definição dos valores no momento da elaboração do orçamento para a referida ação orçamentária, com o objetivo de definir e priorizar os programas assistenciais de relevância nacional visando, assim, adequar e prever os gastos.

Os sistemas tecnológicos e adaptação dos mesmos para extrair as informações necessárias para o preenchimento dos relatórios de avaliação e acompanhamento das metas tanto física quanto financeira foi sugerido pelo respondente 6.

Quanto aos demais respondentes, um não apresentou sugestão e o outro sugere que o preenchimento das informações no SIMEC seja atribuição do responsável pela execução das despesas previstas no orçamento da ação.

4.5 PROPOSIÇÃO PARA APRIMORAMENTO

Portanto, por tudo que se desenvolveu na pesquisa e pelas respostas obtidas nas entrevistas, foi elaborado o quadro 6 no qual demonstra a síntese das proposições de ações sugeridas para o aprimoramento e aperfeiçoamento da melhoria da gestão dos recursos orçamentário da UFSC.

Quadro 6 - Síntese das proposições

(continua)

Item	Bloco	Ação	Objetivo	Responsável
1	4.4.1	Emitir Portaria	Designar os Coordenadores de Ação	Proplan/Gabinete do Reitor
2	4.4.1	Elaborar um Manual	Orientação e procedimentos para os coordenadores	Proplan
3	4.4.1	Treinamento	Propor treinamento aos coordenadores.	Proplan
4	4.4.2	Indicadores	Desenvolver indicadores da avaliação	Coordenadores/Proplan
5	4.4.2	Metodologia de extração de dados	Desenvolver meios para definição das informações das metas	Administração Central/Proplan Coordenadores
6	4.4.3	Criar Comitês	Definir e planejar a execução das metas	Proplan e Gabinete Reitor

Quadro 6 - Síntese das proposições

(conclusão)

Item	Bloco	Ação	Objetivo	Responsável
7	4.4.3	Atribuições	Definir as atribuições dos Coordenadores	Proplan
8	4.4.3	Participação das Pró-Reitorias e dos coordenadores na elaboração da Proposta Orçamentária	Planejar os valores anuais para cada ação orçamentária com objetivo de atingir a meta física.	Administração Central e Proplan
9	4.4.3	Avaliação e Acompanhamento	Avaliar e acompanhar mensalmente as ações	Proplan e Coordenadores

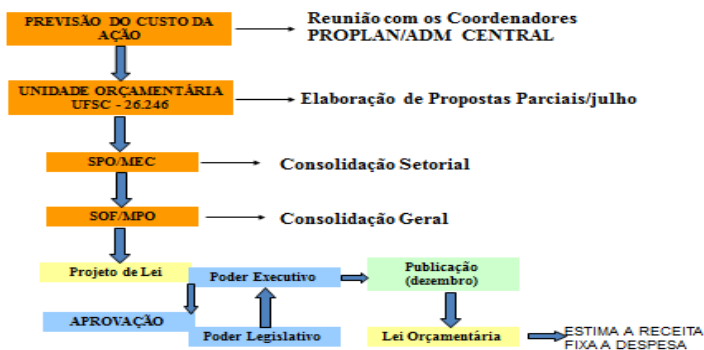
Fonte: elaborado pelo autor com base nas sugestões apresentadas pelos entrevistados.

Com base na pesquisa efetuada com os coordenadores das ações orçamentárias e no mesmo sentido de proposição para o aprimoramento da gestão orçamentária, pode-se concluir que se faz necessário a participação desses atores na elaboração da proposta orçamentária.

Partindo deste princípio, no fluxograma do processo de elaboração da proposta orçamentária das IFES (Figura 1), deve ser incluída a participação dos coordenadores das ações na definição da previsão dos custos de cada meta relacionada com cada ação orçamentária.

Para melhor compreensão e visualização, a Figura 30 sintetiza o novo fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária da UFSC com base nas entrevistas.

Figura 31 - Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária da UFSC



Fonte: Adaptado de MTO (BRASIL, 2014a).

Ainda no sentido de aprimoramento da gestão universitária a criação de cursos de formação na modalidade à distância com o objetivo de capacitar os novos coordenadores e gestores universitários para o desenvolvimento de atividades relacionadas à gestão administrativa, orçamentaria e financeira se apresenta como uma das alternativas com vistas à preparação destes administradores no sentido prepará-los para as funções gerenciais aparece como uma das necessidades propostas para a melhoria da gestão orçamentária e financeira.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste tópico apresentam-se as conclusões que respondem aos objetivos gerais aos específicos, além da resposta ao problema de pesquisa bem como as recomendações para estudos futuros.

5.1 CONCLUSÕES

O propósito deste trabalho foi analisar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros na UFSC, no período de 2008 a 2012, período este que culminou com a implantação do projeto REUNI nesta Universidade.

O estudo procurou evidenciar a importância do orçamento público como elemento primordial para o alcance dos fins pretendidos pela Universidade.

Na mesma direção, como problemática, percebeu-se a liberação limitada de recursos oriundos do Governo Federal em relação à expressiva demanda por cursos e vagas no ensino superior.

Existem também as incertezas das políticas públicas, que nem sempre priorizam a educação e em muitas situações causam a descontinuidade do financiamento governamental dos programas.

O emaranhado de legislações, bem como a burocracia nas práticas operacionais, também aparecem como complicadores da elaboração e execução do processo orçamentário, e de sua avaliação e acompanhamento na UFSC.

Com o objetivo de responder aos objetivos específicos deste estudo, a dinâmica do processo orçamentário da UFSC no período de 2008 a 2012 aponta para alguns desafios inerentes à elaboração do orçamento e de sua execução.

O estudo analisou a composição dos recursos orçamentários e financeiros da UFSC, apresentando as dificuldades e propondo alternativas para ampliar a captação de recursos tanto na esfera federal por meio dos destaques quanto na iniciativa privada, possibilitando assim o incremento de receitas.

Neste sentido, o aumento do financiamento propicia a maior expansão das políticas educacionais e ainda proporciona a disseminação do conhecimento para a sociedade, seja por meio de projetos de extensão ou de pesquisa de maior abrangência.

A pesquisa se dispôs a apresentar a composição, evolução e execução das despesas orçamentárias da UFSC, e apresentou sugestões

para o aprimoramento da alocação dos recursos orçamentários, bem como do controle e avaliação na aplicação dos mesmos e ainda para a melhoria da gestão orçamentária.

No estudo foram apresentados os resultados alcançados pela Instituição com a utilização dos dados físicos por meio das metas e dos dados financeiros nas ações orçamentárias que tem relação direta com o PDI e seus indicadores, abrangendo as dimensões do ensino, pesquisa, extensão, arte e cultura e gestão.

Ao desenvolver os objetivos específicos por meio da pesquisa conseguiu-se convergir para atingir o objetivo geral do presente estudo. A pesquisa apresentou a gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública, neste caso a UFSC, no período de 2008 a 2012, destacando o orçamento como instrumento necessário para alcançar os objetivos almejados pela Universidade e os desejados pela sociedade.

Análise da gestão dos recursos orçamentários e financeiros da universidade pública: previsão e execução de metas, é o tema central dessa pesquisa, e neste sentido vale destacar que no orçamento público a receita é estimada e a despesa é fixada para execução das metas e para realização das demandas da sociedade.

De forma sucinta, no estudo apresenta-se toda a dinâmica do processo orçamentário da UFSC, no qual se inicia pela elaboração da proposta orçamentária, aprovação, sanção e publicação, execução, controle e avaliação do orçamento e, por fim, da avaliação da execução das metas pelos coordenadores e os resultados alcançados pela UFSC, no período da realização da pesquisa.

Nas ações orçamentárias relacionada com a dimensão do PDI ensino destaca-se a ação Funcionamento do Cursos de Graduação, cujo montante de recursos alocados na mesma no período teve a variação entre 48 a 56% do total autorizado para UFSC. No entanto é bom destacar que as despesas com a força de trabalho da UFSC relativo aos servidores técnicos e docentes estão alocados nesta ação. No comparativo da meta prevista com a executada a ação Funcionamento das instituições federais de educação básica é a que tem a menor variação.

Na análise no período verifica-se o aumento de aproximadamente de 50% do número de vagas oferecidas no vestibular em virtude do crescimento e expansão da UFSC. O investimento em assistência estudantil e bolsas permanência teve um aumento substancial de corresponde a 4 vezes mais do que era aplicado no início do período do estudo. Na ação assistência ao estudante do ensino de graduação o destaque foi crescimento dos recursos alocados na mesma em virtude da

criação do PNAES, ou seja um aumento de 441% no ano de 2009 em relação ao ano anterior.

O crescimento dos cursos de Pós-Graduação e o aumento do número de bolsas em nível de mestrado e doutorado na ação Funcionamento dos cursos de Pós-Graduação também aparece como diferencial em outra dimensão que é a Pesquisa e Pós-Graduação. Ainda na mesma dimensão o destaque da ação Pesquisa universitária e difusão de seus resultados é para o crescimento dos grupos de pesquisa registrados no CNPQ que comprova evolução e o desenvolvimento da pesquisa na UFSC.

Na dimensão da gestão, mesmo com o crescimento dos recursos alocados no período de 312% na ação Capacitação dos servidores o mesmo ainda não atende toda meta prevista.

Nas entrevistas, ao se abordar uma possível relação entre os atores responsáveis pelas ações, planejamento e o orçamento, alguns coordenadores reconheceram não haver uma forte relação entre eles principalmente no que diz respeito ao planejamento das ações orçamentárias. Alguns dos entrevistados registraram a prática do incrementalismo na UFSC, situação em que tanto a definição do orçamento quanto das metas físicas e financeiras são estabelecidas com base nos dados dos anos anteriores. Igualmente, no que diz respeito às atividades na UFSC percebe-se que estas são orientadas de acordo com o orçamento disponível, não sendo considerados, da forma como deveriam, os possíveis resultados e suas consequências para as políticas públicas educacionais das quais a Instituição participa.

Há que se ressaltar, também, o reconhecimento por parte dos entrevistados da falta de indicadores para a avaliação das ações orçamentárias, sendo que os esforços encontrados nesse sentido são pontuais e não iniciativas institucionais.

Num cenário de restrição orçamentária, essa iniciativa pode melhorar a qualidade do gasto público e o planejamento e acompanhamento das ações nas unidades que não operam diretamente com o orçamento, sendo que ainda poderia fornecer informações para a elaboração do orçamento e deixar de lado a prática do incrementalismo.

Por fim, como o objetivo geral desta dissertação foi analisar a relação entre as metas previstas e executadas sob a perspectiva da Gestão Orçamentária da UFSC, conclui-se que não existe a participação do coordenador da ação na elaboração da proposta orçamentária, e desta forma, não há relação entre a previsão orçamentária e a previsão e execução das metas.

A principal contribuição acadêmica desta dissertação foi para a área de administração, de maneira mais enfática para a administração orçamentária da universidade.

Na prática possibilitou aos gestores da Universidade conhecer a manifestação dos coordenadores das ações em relação às suas atribuições como atores responsáveis pelo acompanhamento e avaliação das metas. Diante da manifestação destes percebe-se a necessidade de uma maior interação dos coordenadores em todo o processo, desde a elaboração do orçamento, execução e a avaliação dos resultados alcançados.

5.2 RECOMENDAÇÕES DE ESTUDOS FUTUROS

Por tudo que foi estudado neste trabalho percebe-se que outros estudos poderão contribuir para aprimorar a execução orçamentária da Universidade. Diante disso apresenta-se a seguir a sugestão de trabalhos futuros que poderão ser realizados por pesquisadores que tenham interesse na área de estudos desta dissertação.

- a) Formulação de indicadores que permitam a avaliação do desempenho das instituições, bem como a necessidade de relacionar os resultados alcançados com o orçamento disponibilizado para o desempenho das ações orçamentárias.
- b) Implantação de uma estrutura de centros de custos que forneça informações mais confiáveis e mais transparentes na gestão orçamentária, para que seja possível saber os custos efetivos.
- c) Criação de cursos de formação na modalidade à distância com o objetivo de capacitar os novos coordenadores e gestores universitários para o desenvolvimento de atividades relacionadas à gestão administrativa, orçamentaria e financeira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v.13, n. 3, nov. 2008.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300003>. Acesso em: 2 mar. 2014.

AUGUSTIN, Cristina H. R. R. **Desafios atuais da universidade**. 2013.

Disponível em:

<<https://www.ufmg.br/prograd/arquivos/docs/flexibilizacaoCurricular>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

BARBOSA, Eduardo F. **Instrumentos de coleta de dados em projetos educacionais**. [S.l.]: Instituto de Pesquisas e Inovações Educacionais – Educativa, 1998. Disponível em:

<http://www.tecnologiaprojetos.com.br/banco_objetos/%7B363E5BFD-17F5-433A-91A0-2F91727168E3%7D_instrumentos%20de%20coleta.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro. Zahar, 2010.

BANDEIRA, Ricardo. **Governo destina R\$ 2 bilhões para as federais**.

Minas Gerais: UFMG, 2014. Disponível em:

<https://www.ufmg.br/diversa/15/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=3>. Acesso em: 24. jul. 2014.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas**. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. p. 89-198.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. Decreto Presidencial nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e

sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 maio 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 4.601, de 31 de dezembro de 2005. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2005. Disponível em: <http://www.cmconsultoria.com.br/legislacao/portarias/2005/por_2005_4601_MEC.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão, exercício 2013. Brasília: Secretaria Executiva, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Ceped/Desktop/relatorio_gestao_exercicio_2013_se.pdf>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIEnS). **Instruções**

para elaboração de plano de desenvolvimento institucional.

(Atualizado em 05/06/2007). Disponível em:

<www4.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>. Acesso em: 06 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: MPOG, 2009. 112 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2014.

Brasília: MPOG, 2014a. Disponível em:

<https://www.portalof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2014.pdf>

. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____. Tesouro Nacional. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. 2014b. Disponível em:

<<http://www.Tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

CALEIRO, António. **Educação e desenvolvimento**: que tipo de relação existe?. [200-]. Disponível em:

<http://www.ela.uevora.pt/download/ELA_ensino_investigacao_cooperacao_04.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2014.

CAPELÃO, Leticia. **Sobre planejamento de pesquisa**: tipos de dados. 2014. Disponível em:

<http://www.leticiaapelao.com/Webquest_Pesquisa_Mercado/fontesparteltiposdedados.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Avaliação**, Campinas, v. 4, n. 3, set. 1997.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração financeira**: uma abordagem introdutória. 3. ed. São Paulo: Manole, 2014a.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos: os novos horizontes em administração**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2014b.

_____. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CORBUCCI, Paulo Roberto; MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: um estudo sobre a universidade de Brasília**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

COSTA, Alexandre Marino **Análise da gestão do IPTU: inter-relações da gestão territorial tributária municipal**. 2004. 428 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2004.

_____. MORITZ, Gilberto de Oliveira; VITAL, Juliana Tatiane. **Administração do circulante**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

CUNHA, Cristiano J. C. A. **Planejamento estratégico: uma abordagem prática**. Florianópolis: NEST, UFSC, 1996. 76 p.

_____. **Planejamento estratégico em universidades**. Florianópolis: NEST, UFSC, 1995.

DUARTE, Cássia Soares; OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior de. O financiamento das instituições federais de ensino superior: o caso da universidade federal de Goiás. **Revista Organização Sistêmica**, [S.l.], v. 2 n.1, jul./dez. 2012.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz. **Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria**. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2000.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios**. 2010. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_2_Rodrigo_Mh.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2014.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

_____. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Inep, 2000.

FREZATTI, Fabio. **Orçamento empresarial**: planejamento e controle gerencial. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2010.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

KAST, Fremont Ellsworth; ROSENZWEIG, James Erwin. **Organização e administração**: um enfoque sistêmico. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1987. 2v. 716 p. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios).

KOBIYAMA, Adriana R. C. E.; ROSA E SILVA, Elizabeth C.; PERARDT, Susany. O mestrado profissional em administração universitária da Universidade Federal de Santa Catarina: um estudo de caso sobre o processo de criação e implantação. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, CONGRESSO INTERNACIONAL IGLU, 11., 2., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/32856/8.5.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LUNKES, Rogério João. **Manual de orçamento**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão et al. Orçamento por desempenho: uma análise da relação entre desempenho e alocação de recursos em ações no orçamento de uma Instituição Federal de Ensino Superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, v. 7, n. 1, jan. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2014v7n1p148>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

MARINHO, A. Aporte de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 83-93, jul./ago. 1998.

_____. **Avaliação organizacional de uma universidade pública**: uma abordagem não-paramétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1996. Tese (doutorado em Economia) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, 1996a.

_____. Metodologias para avaliação e ordenação de universidades públicas: o caso da UFRJ e demais instituições federais de ensino superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 13, p. 403-424, out./dez. 1996b.

_____. FAÇANHA, Luis Otávio. **Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para as instituições federais de ensino superior**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2986/1/TD_679.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

MARTINS. Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Instruções para elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional**. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

MELENDES, Débora Maria; ALVES, Gleice Rafaela Ferreira. **Ferramentas para coleta de dados 6**: os dados secundários. 2014.

Disponível em:

<http://www.tapioca.adm.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=167:ferramentas-para-coleta-de-dados-6-os-dados-secundarios&catid=44:trabalhos-de-conclusao-de-cursos-tcc&Itemid=53>. Acesso em: 10 ago. 2014.

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

MELO, Pedro Antônio; SILVA, Júlio Eduardo Ornelas; COSTA, Alexandre Marino. A Gestão dos Recursos Financeiros da Pós-graduação Stricto Sensu na Universidade Federal de Santa Catarina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, CONGRESSO INTERNACIONAL IGLU, 11., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2011.

MENDONÇA, A.W.P.C. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 131-151, maio/ago. 2000.

MENEGHEL, Stela Maria. A crise da Universidade Moderna no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2002. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/25/stelamariameneghelt11.rtf>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

MEYER JR., Victor; MURPHY, J. Patrick (Orgs.). Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 11, jan./abr., 2004.

MORAES, Maria Candida. O paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas. **Aberto**, Brasília, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996.

PACHECO, Ricardo Gonçalves; MENDONÇA, Erasto Fortes. **Educação, sociedade e trabalho**: abordagem sociológica da educação.

Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006, p. 75.

PEREIRA, Lusia Ribeiro. Ensino superior no mundo contemporâneo: desafios e perspectivas. **Revista Acadêmica FEOL**, [S.l.], v., n. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.feol.com.br/sites/revista%20eletronica/artigos/ensino%20superior%20no%20mundo%20contemporaneo%20-%20desafios%20e%20perspectivas%20%5Blusia%20pereira%5D.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

PERES, Lázaro Borges. **Contabilidade pública**: ensaios de contabilidade orçamentária. Florianópolis: CRC/SC, 1997.

PIRES, Hindenburgo Francisco. Universidade: a dialética do mercado e da sociedade: alternativas para a universidade em um período de neoliberalismo. **Revista Advir**, Rio de Janeiro, n. 09, p. 05-07, 1996. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos909/universidade-a-dialetica/universidade-a-dialetica.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

PIRES, Rita de Cássia Teixeira. **Finanças públicas**. Belo Horizonte: Estudo Real, 2009. Disponível em: <http://www.leandroeustaquio.com.br/materialapoio/apostilas_de_financeiras_publicas_9_de_novembro_2009.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

RAMOS JÚNIOR, Hélio Santiago. A função da universidade na sociedade do conhecimento. **Egovbrasil**, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://egovbrasil.blogspot.com.br/2009/03/funcao-da-universidade-na-sociedade-do.html>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SANVICENTE, Antônio Zoratto. **Administração financeira**. São Paulo: Atlas, 1987.

SARAVIA, Enrique Jerônimo. Administração pública e administração de empresas: quem inspira a quem?. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, ano 10, v. 14, n. 3, p. 1-8, out./dez., 2010.

SCHLICKMANN, R. **Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil.** 2013. 287 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Florianópolis, 2013. 287p.

SCHMENNER, Roger W. *Administração de operações em serviços.* São Paulo: Futura, 1999.

SCHWARTZMAN, Jacques. **O financiamento das instituições de ensino superior no Brasil.** [S.l.]: UNESCO, 2003. (IES/2003/ED/PI/15, 2003).

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende.** São Paulo: Best Seller Ltda, 1990. 443 p.

SERVILHA, Valdemar (Coord). **Planejamento estratégico em instituições federais de ensino superior proposta de processo participativo.** Cuiabá: FORPLAD - Fórum Nacional de Pró- Reitores de Planejamento e Administração, 1995.

SILVA, Ana Célia L.; SOUSA, Cassiana M. **O orçamento por resultados como ferramenta da gestão para resultados: o caso piloto no governo do estado de São Paulo.** Brasília: CONSAD, 2013.

SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. *Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário.* **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 976, mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>>. Acesso em: 19 out. 2014.

SIMAS, Francielle Koerich; COSTA, Alexandre Marino; MORITZ, Gilberto de Oliveira. Um estudo sobre a organização e o desenvolvimento do processo orçamentário em empresas de tecnologia de Florianópolis. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 10, n. 21, p. 197-219, mai./ago. 2008.

SOUZA, José Geraldo de. Evolução histórica da universidade brasileira: abordagens preliminares. **Revista da Faculdade de Educação**, Campinas, v. 1, n.1, p. 42-58, ago. 1996.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

UNIVERSIDADE. In: CONCEITO. de. [S.l]: conceito. de, 2013. Disponível em: <<http://conceito.de/universidade#ixzz2ZryUTe3G>>. Acesso em 20 jul. 2013.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Estatuto da UFSC**. Florianópolis: 1978. Disponível em: <http://antiga.ufsc.br/paginas/downloads/estatuto_ufsc_2004.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional 2010 a 2014**. Florianópolis: UFSC, 2010a.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional: 2010 a 2014**. Florianópolis: UFSC, 2014c. Disponível em: <<http://pdi.ufsc.br/files/2014/10/PDI-2010-2014-Com-Capa-e-Indice.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Portaria Normativa nº 01, de 03 de maio de 2005. Uniformizar os procedimentos relacionados à execução orçamentária no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina. UFSC, Florianópolis, 2005.

_____. PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. 2014a. Disponível em: <<http://proplan.ufsc.br/>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

_____. **Relatório 4 anos de gestão 2008-2012**. Florianópolis: UFSC, 2012a. 41 p.

_____. **Relatório de Gestão 2007**. Florianópolis: UFSC, 2007.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. Florianópolis: UFSC, 2008.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Florianópolis: UFSC, 2009.

_____. **Relatório de Gestão 2010**. Florianópolis: UFSC, 2010b.

_____. **Relatório de Gestão 2011**. Florianópolis: UFSC, 2011.

UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.
Relatório de Gestão 2012. Florianópolis: UFSC, 2012b.

_____. **Relatório de Gestão 2014.** Florianópolis: UFSC, 2014b.

Disponível em:

<<http://dpgi.proplan.ufsc.br/files/2015/04/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2014.pdf>>. Acesso em: 15.mar. 2015.

_____. **Resolução Normativa nº 32/CUn, de 27 de agosto de 2013.** 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Relatórios de pesquisa em administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa.** Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

ZILIO, A.C.S. **Financiamento em Instituições de Ensino Superior Públicas Municipais e Comunitárias de Santa Catarina.** 2004. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2004.

APÊNDICE A – Roteiro de Perguntas

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada “**A gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública: previsão e execução de metas**”, sob a responsabilidade do pesquisador Otávio Vanderlei Berlanda sob orientação do Prof. Dr. Alexandre Marino da Costa.

Nesta pesquisa estamos analisando a gestão orçamentária da UFSC sob a perspectivas dos coordenadores das ações e o desempenho da gestão do orçamento.

Como participante deverá responder a entrevista que recebeu por email e em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada. Você não terá nenhum gasto e ganho financeiro por participar na pesquisa, nem terá risco por participar.

Os ganhos da presente pesquisa são indiretos por gerar maior conhecimento, esclarecimento e contribuição para a melhora na gestão do orçamento da UFSC.

Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação. Em havendo dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Otávio Vanderlei Berlanda .

Numero	Pergunta
1	Quanto tempo trabalha na UFSC.
2	Estava ciente das suas funções como coordenador de ação? Caso afirmativo descreva-as.
3	Como ocorreu a designação da atribuição de coordenador da ação?
4	Houve orientação para o exercício da função?
5	Descreva as metas e como eram feitas as suas previsões (método).
6	Qual era a forma e o procedimento de coleta de dados da execução das metas?
7	Qual era a fonte de informações que utilizava?
8	Havia um controle do coordenador da ação sobre a procedência das informações recolhidas?
9	Qual a periodicidade que fazia a avaliação da ação?
10	Como administrava possíveis situações que podiam influenciar a execução da ação?
11	Estimava o custo da ação e avaliava sua eficiência e efetividade (benefícios).
12	Quais as sugestões você pode apresentar aos futuros coordenadores.