

A GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO

Jailton Gonçalves Francisco¹

jailton@proac.uff.br

1. Universidade Federal Fluminense (UFF), PROAC – Niterói, RJ, Brasil.

2. Universidade Federal Fluminense (UFF), PROPP – Niterói, RJ, Brasil.

Maria Leonor Veiga Faria²

leonor@propp.uff.br

RESUMO

Este artigo investiga a gestão universitária na ótica do planejamento, com base na percepção dos gestores; também visa identificar, para cada um dos aspectos analisados, a importância do orçamento como instrumento de planejamento e alocação de recursos. Buscou-se correlacionar a base conceitual investigada com uma pesquisa de campo, para extrair inferências sobre a temática abordada. Na pesquisa de campo utilizou-se um formulário estruturado com questões fechadas, visando obter a percepção dos gestores responsáveis pela área de planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. A pesquisa foi aplicada às 55 IFES brasileiras, sendo obtidas 41 respostas aos formulários. Concluiu-se que os respondentes percebem que, embora o orçamento seja um importante instrumento de integração com o planejamento, ele pode não refletir as reais necessidades da comunidade envolvida e, para que haja um melhor aproveitamento dos recursos, há necessidade de priorizá-los por meio da implantação de um Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI.

Palavras-chave: Planejamento e Orçamento Público

ABSTRACT

The main purpose of this study is to investigate the integration of the public planning and budget at Public Universities, according to the manager's perception of the institution; it also aims at identifying, for each of the analyzed aspects, the importance of the budget as an instrument of planning and resources location. It has tried to correlate an investigated conceptual basis with a field research, to extract inferences about the topic. A structured form with closed questions has been used with the aim of obtaining the perception from managers that are responsible for the Public Universities – PU – planning area. The research has been applied to those institutions, 55 PU in total, obtaining 41 answers to the form. It has verified that the people who replied the form notice that, although the budget is an important instrument of integration with planning, it cannot reflect the real needs of the involved community and, to have a better utilization of the resources; it needs to prioritize them by an Institutional Development Plan – IDP.

Key words: Planning; Public budget

1. INTRODUÇÃO

As universidades são hoje uma das organizações mais complexas da sociedade. Possuem um caráter sistêmico, formando uma imensa cadeia de relações atreladas a inúmeras variáveis e condições para o desenvolvimento de suas ações. As suas atividades contribuem para a formação de cidadãos imbuídos de valores éticos e que, com competência técnica, passam a atuar e influenciar no desenvolvimento social e econômico.

No Brasil existem diversas dificuldades para o financiamento da educação, muito embora haja um discurso de conscientização nacional para a necessidade de reversão desse quadro.

A questão do ensino, mais detidamente o superior público, tem sido alvo de debates, nos últimos anos, em diferentes esferas de governo e, também, da sociedade em geral.

Existe uma corrente de pensamento que questiona os gastos da União com o Ensino Superior, alegando que os investimentos feitos nessa área estariam beneficiando a camada da sociedade cujo poder aquisitivo é maior, uma vez que a maioria dos alunos matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES são de classes sociais mais elevadas.

Por outro lado, uma outra corrente entende que, independentemente dos cursos estarem sendo oferecidos para alunos pertencentes a diferentes classes sociais, o governo federal estaria comprimindo o orçamento das IFES, reduzindo os montantes de recursos orçamentários destinados à manutenção e investimentos, desestimulando os quadros de pessoal técnico-administrativo e docente, ou seja, promovendo o sucateamento dessas instituições.

A educação é um bem público, um direito básico e universal dos cidadãos. Pode ser considerada como fator estratégico para a nação e um elemento de transformação pessoal. A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu que a educação é um direito social e, para tal, definiu os atores responsáveis pelo seu provimento: a família e o Estado.

A CF e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, caracterizando três sistemas de ensino público.

É preocupante o fato de que, exatamente no momento em que se admite como crescente a importância de recursos humanos altamente qualificados e do desenvolvimento do sistema de Ciência e Tecnologia para o crescimento econômico, o papel das universidades públicas como responsáveis, em grande parte, pela investigação científica no país não seja reconhecido por boa parte dos setores governamentais e pela sociedade (DURHAM, 1998).

Um maior financiamento para área de educação superior tem como questionamento o elevado custo do ensino, que absorve uma parcela considerável do orçamento público, competindo com outras necessidades sociais, políticas e econômicas. Segundo Ribeiro (2001) na discussão sobre políticas sociais, uma das questões periodicamente levantadas diz respeito ao volume, eficiência e eficácia dos gastos sociais.

Na tentativa de avaliar os gastos das IFES, a Secretaria de Educação Superior do Ministério de Educação (SESu/MEC), em 1994, após desenvolvimento com a participação de técnicos do MEC e daquelas instituições, disponibilizou o Sistema de Apuração de Custos (SAC). Entretanto, a infra-estrutura requerida para gerar a gama de informações necessárias para alimentar o sistema contribuiu para que apenas algumas universidades adotassem o modelo.

Na época, além de outros motivos foram apontados como sendo limitadores para utilização do SAC, especulou-se que um dos motivos centrais para a não adesão ao modelo pelas IFES foi também o receio em relação às comparações que seriam empreendidas aos resultados apurados, que poderiam conduzir a cotejos equivocados. Esta possibilidade de cotejo não foi bem recebida, uma vez que cada instituição apresenta especificidades e peculiaridades distintas entre si, o que, por sua vez, interfere no custo final dos produtos ofertados e, conseqüentemente, montantes de recursos diferenciados para seu custeio.

O modelo brasileiro de financiamento do ensino superior, em linhas gerais, é semelhante ao de alguns países europeus, com predominância do setor público na alocação das dotações orçamentárias para o setor. O governo arca com as despesas de Custeio e Capital em quase toda sua integralidade, havendo apenas uma ínfima participação do setor privado em alguns projetos.

2. O PROBLEMA

As universidades federais têm o compromisso de direcionar suas ações para atender às aspirações, demandas e reivindicações da sociedade. Entretanto, o cumprimento desse papel tem sido alvo de críticas severas por parte dos diversos segmentos.

Várias são as razões que impedem as universidades federais brasileiras de terem um modelo de gestão adequado ao atendimento de seus propósitos. Os problemas abrangem não só a escassez de recursos financeiros, humanos e materiais, como também a burocracia administrativa, gerada por legislações retrógradas que não mais deveriam ser aplicadas às instituições compromissadas com o desenvolvimento científico e tecnológico do país.

Administrar bens públicos requer uma gestão fiscal responsável, ou seja, prioridade no atendimento ao cidadão, qualidade na aplicação dos recursos públicos, transparência e democratização da gestão pública. Essas são premissas básicas para uma gestão integrada do planejamento, orçamento e controle, visando à melhoria da prestação de serviços públicos para atender às demandas da sociedade, dentro de um enfoque de modernização.

Estes fatores amplificam a necessidade de uma integração entre o planejamento e orçamento no âmbito das IFES, a fim de evitar a malversação e ações ineficazes.

3. OBJETIVO

A escassez de recursos orçamentário-financeiros, as novas técnicas e legislações voltadas para integração do planejamento e do orçamento, e a necessidade de racionalização dos recursos para uma melhor gestão, suscitaram os objetivos deste texto. Assim o objetivo do trabalho é discutir a integração do planejamento e orçamento no processo de gestão nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), realizando um estudo analítico, baseado nos dados coletados por meio da aplicação de um questionário nas 55 Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras, buscando identificar a percepção pelos gestores da correlação entre o planejamento e o orçamento no processo de gestão das IFES, tudo com base na percepção dos seus gestores.

3.1 Questões

As questões a serem respondidas pela pesquisa realizada são apresentadas a seguir.

Os gestores das IFES percebem que:

1. O processo de planejamento das IFES reflete as reais necessidades das diversas áreas envolvidas?
2. O planejamento dos recursos orçamentários é participativo, desde a sua elaboração até a sua execução?
3. É possível otimizar a aplicação dos recursos orçamentários mediante um planejamento participativo?
4. O orçamento das IFES se constitui num adequado instrumento de planejamento?

4. BASE CONCEITUAL

Este item cuida dos conceitos sobre planejamento, com o propósito de criar um embasamento que possibilite a compreensão do tema principal do estudo, qual seja o Orçamento Público e sua relação com a pesquisa realizada.

4.1 O Planejamento

O planejamento é um curso de ação programado, visando ao atendimento de um objetivo. Planejar não é só declarar o que queremos que aconteça amanhã. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No serviço público, estas ações são os programas que o governo desenvolve. (SENADO FEDERAL, 2001).

As intervenções governamentais têm crescido de forma significativa nos últimos anos, com vista a atender as expectativas crescentes da comunidade, no sentido de uma busca permanente por novos padrões de vida e bem-estar de toda a sociedade. (ROBOCK, S. H., 1977).

Em todas as organizações existe um mínimo de planejamento ou um conjunto de indicações gerais que orientam as políticas e as decisões de investimento – mesmo que estas não estejam formalizadas. Nesse sentido, as organizações públicas para conduzir suas ações, não dependem necessariamente do governo central, ainda que seja ele o ator mais poderoso.

A partir daí, começa a existir a necessidade do administrador público adotar uma ação coordenada que busque “coerência global” dentre as ações praticadas isoladamente pelos diversos atores sociais (administrador público, técnico-administrativo, universidades, entre outros), na tentativa de conduzir o sistema social aos objetivos traçados. (NEWMAN, W. H., 1981).

Matus (1997, p. 570) define o ator social como "uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação".

Assim, o planejamento não é apenas um trabalho periódico, ou um plano para um determinado número de anos, mas um processo contínuo, que requer um sistema de controle para fazerem-se adaptações e correções freqüentes, levando-se em consideração todas as modificações com relação ao que foi previsto inicialmente, bem como a necessidade de informação para incorporar das novas práticas de gestão que vão surgindo durante o processo.

Mintzberg (1995) afirma que existem dois tipos de sistema de planejamento e controle: sistema de controle de desempenho e sistema de planejamento para a ação. Este está voltado para as atividades que irão ocorrer, enquanto o primeiro focaliza as atividades que já ocorreram, a fim de avaliá-las quanto ao desempenho. A finalidade de um plano é especificar um resultado desejado – um padrão – em algum tempo futuro. E a finalidade do controle é avaliar se tal padrão foi ou não alcançado.

O planejamento para ação proporciona os métodos por meio dos quais as decisões não-rotineiras podem ser formuladas e implementadas, uma vez que a organização, em suas atividades, normalmente é estruturada em termos de atividades similares (organização funcional). É o sistema que permite à organização, a partir das informações a respeito das atividades organizacionais providas pelo controle de desempenho e pela avaliação da ambiência, alterar a estratégia em voga (MINTZBERG, 1995).

4.2 O Orçamento

Segundo Giacomoni (2001), o orçamento público se caracteriza pela multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. O seu conceito tem se modificado ao longo do tempo, em decorrência das modificações de sua função. Para o autor o orçamento público pode ser classificado em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

Porém, de acordo com Cunha (1997), a evolução das práticas orçamentárias públicas pode ser dividida em quatro fases distintas, cuja sucessão é motivada por alterações havidas no papel

do Estado durante o século XX. As fases podem ser chamadas de unidimensional, bidimensional, tridimensional e, a partir da década de 90, fase tetradimensional.

A primeira fase pode ser denominada de unidimensional, tradicional ou clássica, uma vez que se caracteriza pela explicitação de uma única dimensão do orçamento: o objeto de gasto. Segundo Schultze (1968) nessa fase competiam ao Estado às funções básicas de prover a segurança, a justiça e a administração e o orçamento era elaborado em uma única dimensão: as categorias de despesa – *line-item*, que descrevia em quais elementos de gasto a receita pública seria utilizada, em termos de serviços, compras de material, pagamento de pessoal etc. O foco de decisão orçamentária era o objeto de gasto e a pergunta norteadora do processo era “como gastar?”. Nesta época, o requisito principal do orçamento público era ser financeiramente equilibrado, isto é, o total da despesa não deveria exceder o total da receita - a execução orçamentária era neutra em relação à economia do país. A concepção do papel do Estado na vida econômica era a de o governo ser um mal necessário, não havendo espaço para discussões sobre a validade social de programas governamentais.

A segunda fase, bidimensional, além de continuar explicitando o objeto de gasto, incorpora a explicitação do programa de trabalho, isto é, as ações desenvolvidas e ênfase no desempenho organizacional. No Brasil esta fase é conhecida como a do “orçamento-programa”, entretanto, alguns autores norte-americanos referem-se a esta fase como a do orçamento de desempenho – *Performance budget* (CUNHA, 1997). Essa fase tem sua origem associada aos impactos causados pela depressão de 1929 na economia mundial, que causou recessão e desemprego em massa, obrigando o Estado a rever o seu papel.

A terceira fase caracteriza-se pela tentativa de que o orçamento explicita os propósitos da ação organizacional, além das outras duas dimensões, o objeto de gasto e as atividades desenvolvidas. Nesta fase, a orçamentação é vista como a etapa de curto prazo no processo global de planejamento: é a idéia de sistema de planejamento e programação (MOSHER, 1954).

Essa fase tem início na década de 60, em que o papel do Estado era bastante diferente daquele da época do orçamento tradicional. A doutrina do *welfare state* havia aumentado sobremaneira a participação pública na economia, havendo a necessidade de se implementar “uma técnica

ca para controlar os programas federais e orçamentos, ao invés de tê-los a nos controlar”. Esta prática orçamentária foi o *Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)*, que visava a proporcionar maior racionalidade às três escolhas orçamentárias, instruindo-as sob três dimensões: elementos de gastos, propósitos de gastos (diferente de descrição de atividades) e comportamento das ações governamentais ao longo do tempo, sendo o orçamento visto como uma etapa do planejamento (CUNHA, 1997).

A quarta fase, a tetradimensional, surge a partir da década de 90, caracterizando-se pelo incremento de outros aspectos não considerados anteriormente, quais sejam as questões da análise da efetividade do gasto e do impacto sobre o planejamento. Esta fase é conhecida como a de “orçamento por resultados” ou *budgeting for results* (CUNHA, 1997).

4.3 O Planejamento e Orçamento nas IFES

As IFES, para seus planejamentos, seguem as diretrizes do planejamento nacional, consubstanciadas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais Leis e normas que regulamentam o assunto.

O problema do financiamento da educação é universal, atingindo tanto os países em desenvolvimento como, os desenvolvidos, assim como afeta todos os níveis e modalidades de ensino.

Mas não é só a falta de financiamento que é problema para o planejamento das IFES. Sarkis (2004) considera também como fator dificultador o esmero dos técnicos do planejamento e orçamento dos ministérios da área econômica, que conseguem sempre encontrar uma forma de surpreender, no seu afã de controlar as atividades das universidades. Uma outra dificuldade é a própria estrutura natural das universidades, complexa por si só. Mesmo cada uma delas apresentando particularidade na sua estrutura organizacional, existe uma estrutura básica comum de gestão, composta por dois níveis: administrativo e acadêmico.

Como uma instituição social voltada para prestação de serviços, as IFES devem ter na sua missão o objetivo maior voltado para atender a demandas geradas pela sociedade em transformação.

A crise gerada pela própria concepção das universidades públicas no Brasil tem acarretado inconsistências para muitas dessas instituições, que vão desde a crise provocada pela ausência de identidade ideológica até a falta de planejamento coordenado para desenvolver suas ações. Essas ausências acabam por interferir na discussão a respeito do financiamento para as IFES, que tem a ver com as condições materiais, de infra-estrutura, os recursos humanos, bem como a avaliação das políticas internas (Pessoa, 2000).

Entretanto, independente dos problemas internos das IFES para captação, alocação e gestão dos seus recursos, fica bem claro a intencionalidade do governo em estabelecer como política pública a educação. Corroborando essa intenção, a CF de 1988 estabelece que a educação é um direito social e, para tanto, os responsáveis por seu provimento devem ser a família e o Estado. Já a LDB, promulgada em 1996, vinculou explicitamente a educação à prática social e também se preocupou em estabelecer fontes de financiamento para os gastos educacionais.

Em termos de percentuais do PIB, o Brasil gasta somas parecidas com aquelas de alguns países de Primeiro Mundo. No entanto, esses países não têm uma população jovem e séculos de atraso para compensar.

5. MÉTODO DE TRABALHO

Objetivando mapear a percepção quanto a integração do Planejamento e do Orçamento em IFES, foi realizada a uma pesquisa descrita a seguir.

Esta pesquisa classifica-se quanto a sua natureza como aplicada, pois tem o objetivo de analisar um problema prático no campo do Planejamento e Orçamento Público. Quanto à forma de abordagem do problema classifica-se como qualitativa e quantitativa, pois em algumas etapas do estudo quantifica os resultados, produzindo indicadores verificáveis matematicamente e, em outras etapas torna-se predominantemente qualitativa, ou seja, caracteriza-se, segundo Deslandes (2000), por responder a questões particulares onde o nível de realidade não pode

ser totalmente quantificado, trabalhando com: motivos, crenças, valores, comportamentos e percepções individuais.

Quanto aos objetivos, classifica-se em exploratória e descritiva. A pesquisa é exploratória porque relata com precisão a situação e procura descobrir relações existentes entre os elementos que a compõem. Também é descritiva porque relata observações, registros e análises, correlacionando fatos e variáveis, buscando descobrir, com a precisão possível, a frequência com que os fenômenos ocorrem, sua relação e conexão com outros fenômenos, bem como sua natureza e características.

5.1 Definição da amostra

De acordo com o Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP/MEC (2003), a exemplo dos anos anteriores, foi feita uma “radiografia” das universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos superiores de educação, escolas e centros de educação tecnológica – instituições que compõem o sistema nacional de educação superior do país.

Segundo o INEP (2003), participaram do Censo de 2003 todas as IES que, até outubro de 2003, tinham pelo menos um curso de graduação em funcionamento, totalizando 1.859 instituições. Destas, 163 são universidades. Todas as demais não são universidades nos termos da legislação vigente, em especial nos termos do artigo 207 da Constituição, que atribui às universidades autonomia didática, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo realizar atividades de ensino, pesquisa e extensão de forma indissociável.

Além das universidades, o Brasil tem 81 Centros Universitários, que representam 4,3% das IES e 12,9% das matrículas – instituições que, nos termos da legislação vigente, gozam de autonomia didática e administrativa e podem criar cursos sem autorização prévia do MEC.

Os demais tipos de instituições representam a maior fatia do sistema. As faculdades isoladas, escolas e institutos de educação superior, em geral instituições de pequeno porte, somam 1.403 instituições, representando 75,5% do total das IES.

Tabela 1 - Número e percentual de Instituições de Ensino Superior brasileiras em 2003.

INSTITUIÇÕES	NÚMERO	PERCENTUAL (%)
Universidades	163	8,8
Centros Universitários	81	4,3
Faculdades Integradas	119	6,4
Faculdades, Escolas e Institutos	1.403	75,5
Centros de Educação Tecnológica	93	5,0
TOTAL	1.859	100,0

Fonte: Censo de 2003 do INEP/MEC, p. 6

O INEP destaca que do conjunto de 1.859 instituições de educação superior, 207, ou seja, 11,1% são Públicas.

Tabela 2 – Instituições de ensino superior por categoria econômica em 2003

INSTITUIÇÕES	NÚMERO	PERCENTUAL (%)
Pública	207	11,1
Privada	1.652	88,9
TOTAL	1.859	100,0

Fonte: Censo do INEP/MEC de 2003, p. 6.

A tabela 3 a seguir apresenta a quantidade de Instituições de Ensino Superior Público, por categoria administrativa e os respectivos percentuais de participação;

Tabela 3 – Instituições de ensino superior por categoria administrativa em 2003

INSTITUIÇÕES	NÚMERO	PERCENTUAL (%)
Federal	83	40,5
Estadual	65	31,5
Municipal	59	28,1
TOTAL	207	100,0

Fonte: Censo do INEP/MEC de 2003, p. 7.

Como se observa nas Tabelas 1 e 2 existem 1.859 instituições de ensino superior no Brasil, sendo 83 instituições federais, porém o objeto deste estudo é analisar as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES que, segundo a SESu/MEC, são 55, não incluídas 28 instituições

federais, pois não são consideradas como tal pela SESu/MEC; dois Institutos Tecnológicos Militares, 25 Centros de Ensino Federal Tecnológicos e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

Foram enviados formulários de pesquisa para as 55 Instituições Federais de Ensino Superior, em maio de 2005, através de correio eletrônico, com base na lista dos membros do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES, sendo que houve resposta de 41 delas (74,5%) e 14 deixaram de preencher o questionário (25,5%).

5.2 Coleta de dados

Utilizou-se um formulário de pesquisa fechado, buscando-se inferências sobre as questões formuladas, com base na percepção dos gestores das áreas de planejamento e orçamento das IFES, em relação à integração do planejamento e orçamento na IFES. Para tanto, utilizou-se uma escala de classificação somatória, adaptada de *Likert*.

Cada item foi composto com uma assertiva sobre uma situação específica ou prática institucional e foi avaliada quanto à conformidade da realidade da IFES no momento da aplicação da pesquisa, sendo a classificação relacionada a uma das seguintes alternativas:

1. Não pertinente: significa que a IFES não está desenvolvendo ações no sentido de atender o conteúdo do item proposto. Representado pelo numeral zero (0).
2. Moderadamente pertinente: significa que existem dados ou fatos concretos que mostram a realização de ações na instituição, no sentido do atendimento da afirmação contida no item, que podem se manifestar pelas expressões "às vezes" e/ou "mais ou menos". Existe alguma aceitação ou prática, mas não total. Representado pelo numeral um (1).
3. Altamente pertinente: significa que a assertiva está plenamente de acordo com a realidade da IFES consultada. Representado pelo numeral dois (2).

Os 10 itens propostos no formulário de pesquisa foram elaborados a partir de uma pesquisa sobre os fundamentos e conceitos referentes a orçamento e planejamento e ajustados por meio

de consultas a especialistas, Pró-Reitores de Planejamento e Administração, e a Técnicos das áreas do planejamento e orçamento das IFES.

O formulário continha as seguintes perguntas:

1. Na Instituição existem evidências de que o Orçamento é entendido, aceito e viabilizado como instrumento do planejamento e da gestão institucional?
2. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades constantes do Orçamento da instituição são cumpridas?
3. No processo de elaboração do Orçamento existe participação dos diversos segmentos da instituição?
4. É possível verificar através do Orçamento institucional as indicações de tendências de investimentos e a busca para satisfazer as demandas das diferentes áreas?
5. Os gestores e técnicos da instituição estão conscientes e mobilizados para análise e melhoria continua dos processos de gestão, visando à geração de informações precisas quanto à demanda coletiva, necessárias ao processo de orçamentação?
6. Existe uma ligação direta entre os objetivos, estratégias e ações contempladas no Plano de Desenvolvimento Institucional e os recursos alocados nos Projetos e Atividades do Orçamento da instituição?
7. O Orçamento institucional serve como parâmetro para o gestor implementar ações com vista à redução de gastos, simplificação e adequação do processo de gestão administrativa?
8. Existe uma avaliação dos produtos, resultados e efeitos sociais dos gastos orçamentários?
9. Existem ações na instituição com o propósito de coibir a realização de gastos com Projetos e Atividades não compatíveis com o Plano de Desenvolvimento Institucional?
10. Os órgãos de controle interno e externo, nos três últimos exercícios, manifestaram opinião favorável a aprovação da execução orçamentária?

5.2.1 Apresentação e análise e dos resultados da pesquisa

Os resultados da pesquisa estão reportados no Quadro 1, onde pode-se observar as respostas de cada um dos avaliadores das IFES, para cada uma das questões do formulário.

IFES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
UFMT	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
UFAL	2	2	2	1	2	2	2	1	2	2
UFG	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2
UFPEL	2	2	2	2	2	1	2	2	1	2
UNB	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2
UFRN	2	2	2	2	1	2	2	2	1	2
UFF	2	2	1	2	2	2	1	1	2	2
UNIR	2	2	1	2	2	2	2	1	1	2
UFAM	2	2	1	1	1	2	2	1	2	2
UFC	2	2	1	2	2	1	2	1	1	2
UFES	2	2	2	1	2	1	2	1	1	2
UFSM	1	2	1	2	2	2	1	2	1	2
UFMTS	1	2	1	2	1	2	1	1	2	2

Quadro 4 – Dados coletados

Fonte: Formulários preenchidos pelas IFES

UFRGS	1	1	1	2	2	2	1	1	2	2
UFPR	1	1	2	2	1	2	1	1	1	2
UFRR	1	1	2	1	1	1	2	1	2	2
UFSCar	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2
UNIFAP	1	2	1	1	1	1	2	1	1	2
UFCEG	1	2	2	2	1	0	2	1	0	2
UFRG	1	1	2	1	2	1	1	1	1	2
UFSC	1	1	1	1	1	2	2	1	1	2
UFPE	1	1	2	1	2	1	1	1	0	2
UFPI	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2
UFRJ	1	2	2	1	2	0	1	1	0	2
UFSJ	1	2	1	0	2	1	2	1	1	1
UNIFEI	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1
UFLA	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2
UFOP	1	2	0	0	1	1	2	1	1	2
UFJF	1	1	1	1	2	0	1	2	0	2
UFU	1	2	0	1	2	0	2	1	0	2
UFMTM	1	1	0	0	2	1	2	0	1	2
UFBA	1	1	0	1	1	1	1	1	2	1
UFMG	2	1	0	1	1	1	2	0	0	2

UFPA	2	1	2	2	1	1	1	0	0	0
UFRPE	1	1	0	1	1	0	1	1	1	2
UFRRJ	1	1	0	0	2	0	2	0	2	1
UFAC	1	1	0	1	2	0	1	0	1	1
UFT	1	1	0	1	2	0	1	0	0	1
UFOA	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1
UNIFESP	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0
UNIRIO	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0

Quadro 4 – Dados coletados

Fonte: Formulários preenchidos pelas IFES

A Figura 1 busca traduzir, através de um gráfico, os resultados consolidados (valores médios) de cada uma das respostas obtidas junto aos gestores das 41 IFES que responderam a pesquisa.

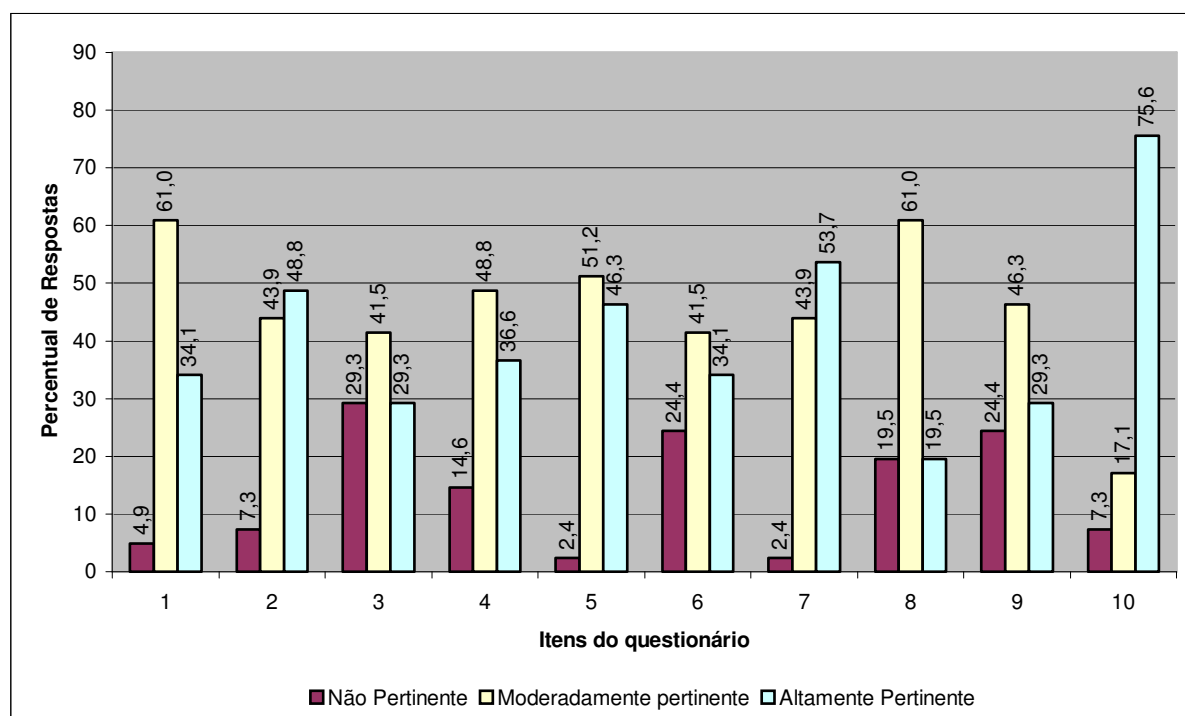


Figura 1 – Consolidação das respostas ao questionário.

Fonte: Elaborado pelo autor

Numa avaliação qualitativa dos dados apresentados foi possível inferir que:

1. O processo orçamentário desenvolvido pela maioria das instituições pesquisadas se dá de forma centralizada, isto é, a participação das diversas áreas envolvidas e interessadas não a-

contece sistematicamente. Por outro lado, o gestor reconhece que o orçamento está sendo utilizado como instrumento adequado à gestão administrativa nas IFES.

2. A forma centralizada de elaboração orçamentária tem propiciado para a maioria das instituições pesquisadas, a obtenção da aprovação das contas pelos diversos órgãos de controle, tais como Tribunal de Contas da União e os Conselhos de Curadores das mesmas, assim, o que se pode inferir é que a execução dos orçamentos vem atendendo formalmente às regras estabelecidas.

3. Apesar da escassez dos recursos destinados as IFES, o orçamento tem se constituído ainda no principal instrumento de planejamento de gestão administrativa.

6. CONCLUSÃO

Por tratar-se de um trabalho inédito de investigação na área de planejamento e orçamento das IFES e devido à natureza qualitativa da análise realizada pode-se inferir que nem todas as possibilidades de percepções e descobertas foram esgotadas, uma vez que o questionário remetido possuía apenas dez perguntas fechadas, o que limita a obtenção de respostas mais amplas.

Em resposta a primeira questão formulada neste trabalho, item 3.1, podemos inferir que, o gestor reconhece o orçamento como o principal instrumento de planejamento, conforme observar-se das respostas dadas ao item 1 do questionário, e está sendo utilizado adequadamente pela gestão administrativa nas IFES, apesar da escassez de recursos, conforme se verifica na resposta ao item 7.

Com relação a segunda questão, o processo orçamentário desenvolvido pela maioria das instituições pesquisadas se dá de forma centralizada, isto é, a participação das diversas áreas envolvidas e interessadas não acontece sistematicamente, conforme se verifica na resposta ao item 3.

Em razão da conclusão anterior pode-se inferir que o orçamento pode não refletir as reais necessidades das comunidades envolvidas, sendo esta a resposta para a terceira questão.

A respeito da quarta questão, pode-se inferir que os gestores e técnicos das instituições estão conscientes da importância de participar das definições das prioridades e da alocação dos recursos, conforme resposta ao item 5.

Reportando-se aos objetivos do trabalho e nas questões levantadas conclui-se que a maioria dos gestores percebem que as IFES tem como estratégia, a adoção de práticas centralizadas para a elaboração do planejamento orçamentário. Essa centralização pode ter o objetivo de não provocar a pulverização dos recursos nos diversos órgãos demandantes.

Verifica-se também que, embora o orçamento seja considerado um importante instrumento de integração com o planejamento, ele pode não refletir as reais necessidades da comunidade envolvida.

Finalmente, sugere-se o estudo da adoção do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que vem sendo utilizado por algumas IFES, tal como a Universidade Federal Fluminense (UFF), que adotou essa sistemática buscando a conciliação das prioridades aos escassos recursos orçamentários e atendimento à comunidade envolvida.

7. BIBLIOGRAFIA

ANTHONY, R. *Planning and control systems: a framework for analysis*. Boston: Harvard University, 1965.

CUNHA, A. S. M. As tentativas de racionalização dos gastos públicos. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE/FGV, Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública – RAP**, n. 32, v. 8, 1997.

_____. Os elementos básicos componentes de um sistema orçamentário. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE/FGV, **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 32, v. 9, 1997.

DAVIS, P. K. *New challenges for defense planning: rethinking how much is enough*. Santa. Mônica, USA: Rand, 1994.

DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: Teoria, métodos e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2000.

- DURHAM, E. R. O ensino superior na América Latina: tradições e tendências. São Paulo: **Revista Novos Estudos**. CEBRAP, jul.1998.
- DRUCKER, P. F. **Prática de Administração de Empresas**. São Paulo: Thomson Learning/Pioneira, 1981.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2001.
- LE GOFF, J. **Os Intelectuais na Idade Média**. Lisboa: Estúdio Cor, 1973.
- LIKERT, R. **Novos padrões de administração**. Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios. São Paulo, 1971.
- LONGO, C. A. **Por um orçamento confiável**. Belém: CEJUP, 1990.
- LUZURIAGA, L. **Historia da educação e da pedagogia**. São Paulo: Nacional, 1975.
- MACGREGOR, D. **O lado humano da empresa**. In: BALCÃO, Y. F.; CORDEIRO, L. L. O comportamento humano na empresa: uma antologia. Rio de Janeiro: FGV, 1975.
- MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.
- MINTZBERG, H. ; QUINN, J. B. **O Processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MINTZBERG, H. **Criando Organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.
- MOSHER, F. **Program budgeting: theory and practice with particular reference to the USD Army**. New York, Stratford Press, 1954.
- MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- _____. **Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância**. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, n. 6, jul. a set. 1972.
- NEWCOMER, K. E. A preparação dos gerentes públicos para o Século XXI. Brasília: **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n.2, abril/junho de 2001.
- NEWMAN, W. H. **Ação Administrativa: As Técnicas de Organização e Gerência**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1981.
- OLIVEIRA, R. P. Tendências de privatização na educação brasileira. **Revista do Mestrado em Educação**, UFMS/CCHS, v.3, n.5, 1999.
- PAULO II, Papa João. **Constituição Apostólica sobre as Universidades Católicas**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- PESSOA, M. N. M. **Gestão das Universidades Federais Brasileiras – Um Modelo Fundamentado no Balanced Scorecard**. Florianópolis: Tese de Doutorado da Escola de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, 2000.
- PROSCHAM, A. **Programming system of the Department of Defense**. Santa Monica, California: Rand Corporation, 1963.
- REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- REZENDE, F; *et all*. **O orçamento público e a transição de poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- RIBEIRO, J. A. DE C. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. **Revista Em Aberto**, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, Brasília: v. 18, n. 74, p. 33-42, dez. 2001.
- ROBOCK, S. H. **Desenvolvimento brasileiro em debate**. São Paulo: Francisco Alves, 1977.
- SARKIS, P. **As surpresas da execução orçamentária**, Disponível em < <http://www.andifes.org.br/> > acesso em 30 de março de 2005.

SENADO FEDERAL. **Planos e orçamentos públicos: Conceitos, elementos básicos e resumos de projetos de lei do Plano Plurianual 2000/2003.** Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, Brasília: fevereiro de 2001.

SCHICK, A. *The road to PPB: the stages of budget reform.* Santa Monica, CA: Rand, 1994.

_____. *Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries.* Washington: *Public Administration Review*, v. 50, n.1, jan.fev.1990.

SCHULTZE, C. L. *The politics and economics of public spending.* Washington: The Brooking Institute, 1968.

SILVA, M. S. **Orçamento público e controle:** Uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro. Buenos Aires: *Anais do VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, novembro de 2001.

SOUZA, H. Orçamento, peça chave para a democratização do Estado. In **Orçamento de Democracia;** Rio de Janeiro: IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Ano 1, n. 1, mar. 1993.

SOUZA, P. N. P. **Estrutura e funcionamento do ensino superior brasileiro.** São Paulo: Pioneira, 1997.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.