



São Paulo, 21 a 23 de Julho de 2014

**Novas Perspectivas
na Pesquisa Contábil**

**Um Estudo Qualitativo da Execução Física e Orçamentária dos Programas
Orçamentários nas Universidades Federais Brasileiras**

THIAGO JOSÉ GALVÃO DAS NEVES
Universidade Federal de Pernambuco

JERONYMO JOSÉ LIBONATI
Universidade Federal de Pernambuco

LUIZ CARLOS MIRANDA
Universidade Federal de Pernambuco

SONIA MARIA MEDEIROS DE MENEZES
Universidade Federal de Pernambuco

UM ESTUDO QUALITATIVO DA EXECUÇÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

RESUMO

Esta pesquisa objetivou estudar os eventos que afetaram, negativa ou positivamente, a execução física e orçamentária dos programas “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica”, conduzidos pelos gestores das universidades federais brasileiras. Foram analisados os relatórios de gestão de dezenove universidades, em quatro regiões do país, disponíveis no sítio eletrônico das universidades federais da amostra. Foi utilizado o método de análise de conteúdo, com a utilização do software Alceste (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto). O estudo revela que atrasos na liberação dos recursos, quando oriundos de emendas parlamentares, influenciaram significativamente a execução orçamentária e física das ações e que fragilidades na metodologia de planejamento das metas físicas e orçamentárias das ações geraram um descompasso na execução. Outros importantes aspectos evidenciados pelo estudo: (a) os investimentos, que correspondem à realização de obras e aquisição de equipamentos, possuem um baixo índice de liquidação e de pagamento no exercício em que ocorre o empenho; e (b) os recursos autorizados contribuíram para a ampliação do número de vagas, por um aumento das publicações dos pesquisadores, e por um crescente apoio às necessidades dos estudantes.

Palavras-chaves: Execução Orçamentária – Prestação de Contas – Universidades Federais

1 INTRODUÇÃO

Por meio da Portaria nº 42/1999 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão o Estado brasileiro implantou uma nova metodologia de planejamento: a Gestão por Programas. Segundo Marinho (2001), a análise desse modelo mostra um resgate da técnica do Orçamento-Programa, além de provocar uma mudança estrutural na forma de planejar a coisa pública e de incentivar o fim de um planejamento que tem sua avaliação restrita aos meios e aos processos, não apresentando, por consequência, foco nos resultados trazidos à sociedade pelos serviços públicos.

Estruturado a partir de dois pressupostos, a cobrança de resultados e a realidade problematizada, este novo modelo de gestão possui como foco o monitoramento e a avaliação dos resultados (MARINHO, 2001). Com essa nova metodologia, acredita-se que os agentes públicos possam melhor planejar seus gastos e que a sociedade possa ser capaz de identificar os responsáveis pela gestão de cada programa e avaliar seus resultados.

A implantação desse modelo gerencial suscita debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação de contas pelos governantes à sociedade (PRADO, 2007). Tal aperfeiçoamento requereu mudanças no processo de planejamento do orçamento público federal.

Conforme Giacomoni (2003), o processo de planejamento do orçamento brasileiro passou por uma reformulação entre os anos de 1998 e 2000 com a introdução de novos conceitos, definições e classificações, com o fim de possibilitar avaliações quantitativas e qualitativas dos resultados de uma ação do governo. Houve o relançamento do Orçamento-Programa e a sua divisão por Programas Orçamentários, o qual objetivou combater problemas

sociais e possibilitar um maior acompanhamento pela sociedade dos recursos disponibilizados.

As Universidades Federais de Ensino Superior (IFES) não fogem à regra das demais instituições públicas quanto à necessidade de adequação ao novo modelo de gerenciamento. Nessas IFES, o orçamento é dividido em programas que representam a forma como elas planejam a alocação de seus recursos para atendimento à demanda do público assistido e, conforme Marinho (2001), estes programas funcionam como elo que garante efetivamente a integração entre o planejamento e o orçamento.

Nesse contexto, os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica ganham destaque por representarem cerca de 37% dos R\$ 63,7 bilhões do orçamento do Ministério da Educação, conforme dados contidos no orçamento aprovado para o exercício de 2011 desse Ministério. Já no que concerne às universidades e a seus hospitais-escola, eles corresponderam a 72% do montante de crédito disponível previsto na Lei Orçamentária Anual para as IFES.

Sendo assim, o seguinte questionamento descreve o problema que norteia a presente pesquisa:

Quais os eventos que afetaram, negativa ou positivamente, a execução dos programas “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica” conduzidos pelos gestores das universidades federais brasileiras?

Por determinação do Tribunal de Contas da União, os gestores das universidades federais informaram nos relatórios de gestão os eventos negativos e positivos que prejudicaram ou facilitaram a execução orçamentários desses programas nas instituições sob sua responsabilidade.

A presente pesquisa se justifica pela necessidade de se obter conhecimentos que possam contribuir para a melhoria da eficiência da gestão dos recursos públicos de um modo geral, e em especial, na execução dos programas relacionados à educação, que é uma área determinante para acelerar o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Para Campos (1990), eficiência está diretamente ligada ao conceito de *accountability*. Conforme Aucoin e Heintzman (2000, p.49):

Os cidadãos, o poder legislativo e a administração pública precisam assegurar-se que a autoridade pública e os recursos estatais estejam sendo usados em consonância com a lei, políticas públicas e nos serviços públicos. Isso constitui, precisamente, na maior dimensão da *accountability*.

A *accountability*, que podemos traduzir por transparência e obrigação de prestar contas às partes interessadas, que é exigida dos responsáveis por administrar recursos públicos, escassos por definição, só poderá atingir sua plenitude quando os cidadãos adquirirem um nível de consciência capaz de reivindicar aos seus representantes informações mais claras e úteis para o pleno exercício do controle social.

Assim, acredita-se que um estudo sobre os fatores que afetaram a execução de um programa importante como é o caso do programa “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica”, desenvolvido pelas universidades federais, poderá contribuir na melhoria da gestão pública das entidades de ensino superior brasileiras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Universidades Federais no Brasil

O Decreto-lei 200/67, que instituiu a reforma administrativa, regulou a formação da administração indireta. Após esse normativo, as universidades adquiriram o direito a ter patrimônio próprio e de administrar suas próprias receitas. Essa descentralização administrativa e financeira afastou a subordinação hierárquica dessas instituições federais ao Ministério da Educação, mas não o controle ministerial deste sobre as atividades das universidades (PETER, 2004).

A autonomia administrativa e financeira dessas instituições fez surgir a necessidade de um planejamento de suas ações e programas, bem como da elaboração de um orçamento factível com as demandas da comunidade acadêmica e em consonância com a capacidade de financiamento do governo federal.

2.2 Orçamento das Universidades Federais no Brasil

As universidades integram o Orçamento do Ministério da Educação e desde 2009 tiveram, no seu orçamento, a separação dos seus hospitais de ensino para fins orçamentários. Assim como os demais órgãos públicos federais, elas possuem um orçamento dividido por Programas Orçamentários que representam as demandas ou problemas diagnosticados para a parcela da sociedade assistida e que funcionam como elo que garante efetivamente a integração entre o planejamento e orçamento (MARINHO, 2001).

São exemplos de programas orçamentários nas Universidades o de Previdência de Inativos e Pensionistas da União; Apoio Administrativo; Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais; Brasil Escolarizado; Gestão da Política de Educação; Brasil Universitário; e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

Dentre esses programas, o Brasil Universitário e o Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e a Pesquisa Científica representaram o maior percentual do crédito disponível, cerca de 72% em 2011.

2.3 Programa Brasil Universitário

O programa Brasil Universitário substituiu, em 2008, o programa Universidade do Século XXI. Ele possui como público-alvo os alunos e os professores das Instituições Federais de Ensino Superior- IFES, bem como bolsistas das IES privadas. Sua vigência esteve condicionada ao Plano Plurianual de 2008 a 2011.

Desde sua criação, ele representa, em termos percentuais, o programa de maior participação no Orçamento das IFES.

Segundo o relatório de avaliação do Ministério da Educação (2011, p.51):

o programa Brasil Universitário tem como objetivo ampliar, com qualidade, o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento. Diversas iniciativas e ações foram desenvolvidas a fim de possibilitar a oferta de vagas, por meio da expansão das Universidades federais e de programas de financiamento como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e Programa de Financiamento Estudantil (Fies).

O programa possui diversas ações que se repetem nas universidades. Dentre elas destacam-se: a Contribuição da União às suas Autarquias e Fundações para custeio do regime de previdência dos servidores; Readequação da Infra-Estrutura-REUNI; Expansão do ensino

superior; Reforma e Modernização de Infraestrutura físicas das IFES; Assistência ao estudante de Graduação e, Funcionamento de cursos de graduação.

2.4 Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica

Esse programa tem por objetivo formar pessoal de alto nível no país e no exterior, com vistas à produção do conhecimento científico, para a solução dos grandes desafios educacionais, econômicos e sociais do Brasil; além de atuar na formação inicial e na qualificação de docentes para a educação básica (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2010). Seu público-alvo, conforme esse relatório, são os alunos de pós-graduação, professores de ensino superior, pesquisadores, bem como o cidadão graduado que demonstre interesse em capacitação pós-graduada. Esse programa possibilitou que se titulassem 11.368 doutores e 35.692 mestres, só em 2009.

As principais ações incluídas nesse programa são a Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no País; Acesso à Informação Científica e Tecnológica - Portal de Periódicos; Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no Exterior; Fomento à Pós-Graduação; e Funcionamento de cursos de Pós-Graduação.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi conduzido com abordagem qualitativa. Utilizou-se a análise documental e a análise de conteúdo para a coleta de dados. Os dados foram coletados nos sítios eletrônicos das universidades federais. A análise de conteúdo foi realizada com o software Alceste (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto). Os documentos pesquisados foram as Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2009 a 2011 (100/2009, 110/2010 e 117/2011), e as informações sobre a execução orçamentária das ações dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, contidas nos relatórios de gestão das instituições pesquisadas.

3.1 Universo e amostra da pesquisa

A amostra (Tabela 1) compreende 19 Universidades Federais, de um universo de 59 existentes no período da pesquisa (2009-2011).

Tabela 1 Relação das Universidades que integram a amostra da pesquisa.

Universidade que participaram da amostra	
Sigla	Nome da Universidade
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo

Continua...

Continuação...

Sigla	Nome da Universidade
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Nota. Fonte: Decisões Normativas do TCU nº 100/2009; 110/2010 e 117/2011.

A amostra contemplou universidades federais de todas as regiões geográficas brasileiras, de modo a garantir a representatividade do universo.

O estudo analisou 687 ações relacionadas aos programas “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica” nos anos de 2009 a 2011, de um total de 763 inicialmente selecionadas. Setenta e seis foram descartadas por não possuírem textos relativos às análises críticas, que permitissem a aplicação da metodologia selecionada para conduzir a análise. A interpretação dos dados seguiu a mesma metodologia aplicada por Moreira *et al* (2005).

3.2 Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu em dois momentos. No primeiro momento foram coletados, no sítio eletrônico do TCU, os relatórios de gestão das 19 universidades pesquisadas. No momento seguinte, em um arquivo único, foram consolidadas as análises críticas das ações relacionadas aos programas “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica”.

3.3 Tratamento de Dados

A análise de conteúdo foi efetuada nos textos das 687 ações selecionadas, com o auxílio do software Alceste (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto), executadas no período 2009-2010.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Com o auxílio do programa Alceste (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto), foram analisados os textos, produzidos pelos gestores das universidades federais da amostra, sobre a execução das ações relacionadas aos programas “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica”. Por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), realizada pelo Alceste, buscou-se identificar os eventos que mais se repetem no discurso desses gestores, no tocante a facilidades e dificuldades na execução das ações dos referidos programas.

A análise dos dados foi dividida em 4 etapas (A, B, C e D), cada uma com três operações, exceto a última (D), que foi realizada em 5 operações. A etapa A compreende a

leitura do texto e a definição dos dicionários (cálculo dos dicionários); a etapa B, compreende o cálculo das matrizes de dados e classificação das Unidades de Contexto Elementares (UCEs); a etapa C, compreende a descrição das classes da UCEs. Por fim, na etapa D, são realizados os cálculos complementares.

As UCEs são pequenos segmentos das informações contidas nos relatórios analisados. Segundo Moreira *et al* (2005, p.5-6), essas Unidades possuem normalmente três linhas e são classificadas em função dos seus respectivos vocabulários. Elas têm a significância estatística das palavras que integram as classes e que é medida por um qui-quadrado (x^2) ao nível de 5%.

Com base na metodologia de interpretação dos dados de Moreira *et al* (2005), o estudo foi dividido em 3 seções, quais sejam: leitura do texto e cálculo dos dicionários; cálculo das matrizes de dados e classificação das UCEs; e Descrição das classes dessas Unidades de Contexto e os cálculos complementares.

4.1 Leitura do texto e cálculo dos dicionários

Na leitura do texto, foram identificadas a existência de 687 Unidades de Contexto Inicial – UCIs, que correspondem ao total de relatórios analisados, ou seja, análises críticas realizadas pelos gestores sobre as ações dos programas executados pelas universidades da amostra.

Tabela 2 - Cálculo do dicionário

Número de ocorrências das formas distintas ou palavras diferentes	181.575
Número de formas distintas ou palavras diferentes	10.830
Número de palavras diferentes com frequência igual a um	4.187

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela 2 demonstra o cálculo feito pelo Alceste no que concerne ao dicionário da amostra, que representa uma lista formada pelas formas reduzidas e palavras que essa forma representa. Nela é possível verificar que o número de palavras com frequência igual a um é muito pequena (2,31%) quando comparada com o número de ocorrência, que representa o total de vezes em que as palavras distintas apareceram. Isso demonstra a existência de poucas palavras dispersas.

4.2 Cálculo das matrizes de dados e classificação das UCEs

O cálculo das matrizes de dados, através da identificação das raízes ou radical primário dos textos, que concentra seu significado, verificou a existência de 1.340 palavras analisáveis (com frequência igual ou superior a onze), de um total de 90.514 palavras analisadas, conforme demonstrado na Tabela 3. abaixo.

Tabela 3- Cálculo das matrizes de dados

Número de ocorrências de palavras analisadas	90.514
Número de palavras analisáveis	1.340
Frequência mínima de uma palavra analisada	11

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

4.3 Descrição das classes da UCEs

A pesquisa demonstrou 4.016 UCEs classificadas em 5.051 selecionadas, ou seja, 79,51% do total da amostra foi considerada válida para analisar.

Em seguida, o Alceste gerou um dendograma que tem por função ilustrar a relação interclasses existentes e é resultante do discursivo transcrito em sua totalidade por meio dos dados obtidos nessa pesquisa sobre a execução física e orçamentária dos programas, objeto de estudo desse trabalho, reunido em um documento único chamado de *Corpus*.

O dendograma foi dividido em dois subcorpus (1ª partição). O primeiro resultou nas classes 1 e 5 (2ª partição) e o segundo, nas classes 2, 3, 4 e 6 (3ª partição). Como não houve novas divisões, constatou-se que a Classificação Hierárquica Descendente apresentou 6 classes estáveis, contendo UCEs com vocabulário semelhante.

A CHD demonstrou a existência de dois eixos divididos em seis classes de sentido. Em um, verifica-se uma ligação entre melhoria da infraestrutura física e aquisição de equipamentos (classe 1) e distorções entre as metas previstas e realizadas (classe 5). No outro, destaca-se o desenvolvimento da formação (classe 2); ampliação de vagas (classe 3); avanços nas publicações (classe 4) e apoio ao estudante (classe 6).

Objetivando uma melhor compreensão da estrutura desta seção de análise e interpretação dos resultados, foi realizada uma apresentação e uma análise das variáveis de identificação e caracterização que apresentaram associações estatísticas e que servem para estabelecer um perfil das classes e apresentar diferentes intensidades de aproximações e associações com as mesmas, ordenando pelos maiores valores de χ^2 e de frequência de cada classe. Essas análises são apresentadas nos tópicos seguintes.

4.3.1 – Análise Descritiva da Classe 1 (melhoria da infraestrutura física e aquisição de equipamentos)

A análise descritiva da classe 1 (melhoria da infraestrutura física e aquisição de equipamentos) identificou a existência de 899 UCEs, o que corresponde a 22,39% do total da amostra. Essa classe apresenta um discurso típico das Universidades Fluminense, Lavras, Paraná, Santa Catarina e Tecnológica do Paraná na execução do programa Brasil Universitário no ano de 2010. A Tabela 4 revela que essa associação é mais relevante na Universidade Tecnológica do Paraná (94,73%) e na Universidade Federal Fluminense (74,70%).

Tabela 4 - Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 1 e o ano típico dessa classe

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
ANO MAIS SIGNIFICATIVO			
326 332	24,47	5,01 *	*ano_2010
UNIVERSIDADES			
106 215	49,30	94,73 *	*utfpr_1073
116 265	43,77	74,70 *	*uff_1073

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

A Tabela 5 evidencia a presença de ações vinculadas aos tipos atividade e projetos. Dentre as atividades, a que apresentou um quiquadrado mais significativo foi a ação 2E14 (Reforma e Modernização de Infraestrutura Física das Instituições Federais de Ensino

Superior) com 244,83%. Já entre os projetos foi a ação 1100 (REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Tecnológica Federal do Paraná) com 75,14%.

Tabela 5- Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 1.

Frequência na classe e no corpus		% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
AÇÕES DOS PROGRAMAS				
111	148	75,00	244,83 *	*ação_2e14
37	47	78,72	86,88 *	*ação_6368
90	185	48,65	76,99 *	*ação_4008
43	64	67,19	75,14 *	*ação_11o0

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Objetivando uma maior compreensão do conteúdo dessa classe, faz-se necessário situar as palavras nas UCEs significativamente associadas a ela. Assim, observou-se que os gestores relatam em discursos sucessos e dificuldades relacionadas à execução de despesas para a melhoria de infraestrutura física e aquisição de equipamentos. Esses tipos de despesas estão relacionados no orçamento público com o grupo de investimentos. Entre os sucessos predominantes nas informações constantes dos relatórios de gestão, os mais significativos por apresentarem maior quiquadrado foram:

Na ação 1073.1100.26258.0041 a dotação orçamentária em 2010 foi de R\$ 23.711.340,00, com o montante de R\$ 23.678.698,34 empenhado até 31/12/2010. Desse total, R\$ 20.945.415,00 foram empenhados em investimento (construção de obras e compra de equipamentos para laboratórios, salas de aula e demais áreas administrativas), sendo o restante de R\$ 2.733.283,34 destinado ao custeio da Universidade (contratação de serviços de pessoa jurídica, aquisição de material de consumo e pagamento de bolsas).

Na Ação 1073.1100.26258.0056 a dotação orçamentária em 2010 foi de R\$ 13.185.326,00, empenhado até 31/12/2010. O valor total da ação foi empenhado em investimento (construção de obras, aquisição de terrenos, e compra de equipamentos para laboratórios, salas de aula e demais áreas administrativas). (Programa 1073, Ação 1100, ano de 2010, UTFPR)

No tocante às interferências na execução, os gestores em seus discursos apontam o atraso na liberação dos recursos, quando oriundos de emendas parlamentares, como uma grande causa da não execução, conforme exemplo abaixo:

Os recursos desta ação foram consignados no orçamento da UTFPR ao Campus Pato Branco, através de Emendar Parlamentar, sendo que a liberação dos recursos para execução ocorreu somente no dia 10 de dezembro de 2010, através do documento 2010ND001305, não havendo mais tempo hábil para licitação. (Programa 1073, Ação 2E14, ano de 2010, UTFPR).

Dessa forma, o discurso demonstrou que para realização dos empenhos, a principal interferência foi o atraso na liberação dos recursos de emenda, o que retrata a existência de situações em que existe autorização na Lei Orçamentária Anual para realização da despesa, mas isso não é suficiente para que as Instituições possam efetivamente empenhar esses recursos. Isso pode ser explicado pelo fato dessa Lei prevê para o governo a liberar da totalidade dos valores correspondentes aos créditos orçamentários fixados, contudo essa liberação depende da arrecadação dos tributos pelo governo federal.

4.3.2 – Análise Descritiva da Classe 2 (desenvolvimento da formação)

A distribuição das UCEs por classe revelou a existência de 782 UCEs, o que corresponde a 19,47% do total da amostra para classe 2. Na análise descritiva dessa classe, pode-se verificar que essa classe apresenta um discurso típico das Universidades de Alagoas, Espírito Santo e Rural do Amazonas na execução do programa Brasil Universitário e das Universidades do Espírito Santo e Pernambuco na execução do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, predominando o da Universidade Federal do Espírito Santo (202,56%), conforme constatado na tabela 6 abaixo.

Tabela 6 - Lista das principais Universidades responsáveis pelas UCEs associadas à classe 2

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quadrado)	Forma Reduzida
163 332	49,10	202,56 *	*ufes_1073
77 217	35,48	37,51 *	*ufal_1073
20 48	41,67	15,26 *	*ufpe_1375
54 183	29,51	12,32 *	*ufra_1073

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

A presença de ações vinculadas a projetos e atividades foi constatada, conforme evidenciado na Tabela 7. Nele é possível observar a predominância da ação 4004 (Serviços à Comunidade por meio da Extensão Universitária) no tipo atividade e a ação 1H91(Expansão do Ensino Superior - Campus de São Mateus) entre os projetos.

Tabela 7– Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 2

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quadrado)	Forma Reduzida
131 325	40,31	97,90 *	*ação_4004
24 33	72,73	60,18 *	*ação_1h91
17 31	54,84	24,92 *	*ação_125c
10 14	71,43	24,19 *	*ação_1h55

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Nesta classe observou-se que os gestores relatam em discursos sobre o programa Brasil Universitário a preocupação com a formação, em especial nas ações relacionadas à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Esses discursos ratificam o entendimento de que a adesão ao REUNI está relacionada a alterações no funcionamento das universidades, por meio do aumento do número de vagas, da ampliação ou abertura de cursos noturnos, da redução do custo por aluno, entre outras modificações.

Para receber os recursos previstos no REUNI as Universidades Federais Brasileiras precisaram apresentar projetos de reformulação que incluíam, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno, a flexibilização curricular, a criação de novas arquiteturas curriculares e ações de combate à evasão. (Programa 1073, Ação 4004, ano de 2011, UFES)

4.3.3 – Análise Descritiva da Classe 3 (ampliação de vagas)

Na análise descritiva da classe 3 é possível observar que essa classe apresenta um discurso típico das Universidades de Juiz de Fora, Pará, São Paulo, Tecnológica do Paraná na execução do programa Brasil Universitário e das Universidades de Alagoas, Pará, São Paulo e Tecnológica do Paraná na execução do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica. Ela é responsável 828 UCEs, o que corresponde a 20,62% do total da amostra. Os dados da tabela 8 abaixo demonstram uma associação mais significativa no discurso da Universidade Federal do Pará.

Tabela 8– Lista das principais Universidades responsáveis pelas UCEs associadas à classe 3

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quadrado)	Forma Reduzida
160 453	35,32	67,44 *	*ufpa_1073
41 75	54,67	54,14 *	*utfpr_1375
78 215	36,28	34,04 *	*utfpr_1073
8 8	100,00	30,86 *	*unifesp_1375

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Embora esta classe apresente discurso típico de ações vinculadas a projetos e atividades, os dados estatísticos (ver Tabela 9) apontam a predominância das atividades referentes às ações 4009 (Funcionamento de Cursos de Graduação) e 4006 (Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação).

Tabela 9– Lista dos principais ações responsáveis pelas UCEs associadas à classe 3

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quadrado)	Forma Reduzida
302 602	50,17	377,78 *	*ação_4009
188 434	43,32	153,20 *	*ação_4006
19 22	86,36	58,42 *	*ação_11gn
41 85	48,24	40,47 *	*ação_6328

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Nesta classe verificou-se que os gestores relatam em seus discursos temas relacionados à ampliação do número de vagas com a abertura de novos cursos em todos os anos da análise para o programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica. O texto apresentado a seguir é um exemplo disso:

A ampliação do número de programas de pós-graduação no âmbito da UFJF nos últimos anos (2005-2010) mostra que a Universidade hoje tem um sistema de pós-graduação constituído. Em 2005 a UFJF contava com 14 cursos de pós-graduação stricto sensu sendo, 12 mestrados e 2 doutorados. No início de 2011 esse número passa para 43, sendo 30 cursos de mestrado e 13 cursos de doutorado. (Programa 1375, Ação 4006, ano de 2010, UFJF).

Com relação ao programa Brasil Universitário, observa-se que os discursos seguem a mesma direção positiva, conforme demonstrado nos exemplos abaixo:

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

... observa-se que foram ofertados 71 cursos, com 3.332 vagas para a capital e 55 cursos, com 2.030 vagas, sendo 1.490 para cursos em regime extensivo e 540 para cursos em regime intensivo, para os campi do interior no PSS de 2009. Observa-se também que no geral houve um aumento no número de vagas no ano de 2009 em relação ao ano de 2008, o que representa um aumento de 7,67%. (Programa 1073, Ação 4009, ano de 2009, UFPA).

4.3.4 – Análise descritiva da classe 4 (avanços nas publicações)

A Classe 4 (avanços nas publicações) é responsável pela existência de 609 UCEs, o que corresponde a 15,16% do total da amostra. Nela verifica-se um discurso típico das Universidades do Rio de Janeiro, Fluminense, Rural de Pernambuco na execução do programa Brasil Universitário e das Universidades de Espírito Santo, Fluminense, Juiz de Fora, Lavras, Pará, Rural do Amazonas, Rio de Janeiro, Rural de Pernambuco, Santa Catarina, Santa Maria, Triângulo Mineiro e Tecnológica do Paraná na execução do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica para o exercício de 2009. Como pode ser observado na Tabela 10, a predominância estatística dessa classe é da Universidade Federal Fluminense com 258,68%, pois apresentou um maior quiquadrado.

Tabela 10– Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 4

Frequência na classe e no corpus		% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
ANO				
269	1571	17,12	7,69 *	*ano_2009
UNIVERSIDADES				
78	114	68,42	258,68 *	*uff_1375
47	55	85,45	214,16 *	*uff_1073
33	47	70,21	112,02 *	*ufrj_1375

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Observa-se na tabela 11 a presença de ações vinculadas ao tipo atividade. É possível verificar ainda a predominância das ações 8667 (Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados) e 4004 (Serviços à Comunidade por meio da Extensão Universitária).

Tabela 11– Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 4 e o ano típico dessa classe

Frequência na classe e no corpus		% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
AÇÕES DOS PROGRAMAS				
222	301	73,75	868,25 *	*ação_8667
140	325	43,08	214,16 *	*ação_4004
130	434	29,95	82,73 *	*ação_4006
6	12	50,00	11,35 *	*ação_4019

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Nesta classe observou-se que os gestores norteiam seus discursos nas razões do aumento das publicações, conforme pode ser observado abaixo:

O Seminário de Iniciação Científica da UFJF é um evento anual organizado pela PROPESQ que objetiva divulgar os resultados dos trabalhos de iniciação científica

Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil

desenvolvidos na UFJF, com a participação de estudantes da graduação e do ensino médio. Os bolsistas vinculam-se aos diversos Programas de Iniciação Científica gerenciados pela PROPESQ com recursos da UFJF (BIC, Apoio ao recém-doutor, Apoio à Consolidação de Grupos de Pesquisa), FAPEMIG e CNPq. (Programa 1375, Ação 8667, ano de 2009, UFJF).

Observa-se uma preocupação dos gestores com a geração de ferramentas e estratégias que possibilitaram um aumento no número de publicações por parte dos pesquisadores das universidades da amostra.

4.3.5 – Análise Descritiva da Classe 5 (distorções entre as metas previstas e realizadas)

A análise da Classe 5 (distorções entre as metas previstas e realizadas) revelou a existência de 556 UCEs, o que corresponde a 13,84% do total da amostra. Seu discurso é típico das Universidades de Campina Grande, Pernambuco, Recôncavo da Bahia, e São Paulo na execução do programa Brasil Universitário e Campina Grande, Paraná e Recôncavo da Bahia na execução do programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica no ano de 2010, como constatado no Tabela 12 abaixo. A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia merece especial destaque pois atingiu um quiquadrado de 187,83%. Essa instituição apresentou um índice médio de 95,59% de empenho e a 6ª colocação em eficiência na execução orçamentária em 2010.

Tabela 12– Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 5 e o ano típico dessa classe

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
ANO			
234	1332	17,57	23.16 *
			*ano_2010
UNIVERSIDADES			
124	314	39,49	187.83 *
52	187	27,81	32.06 *
18	42	42,86	29.95 *
			*ufpb_1073
			*ufpe_1073
			*unifesp_1073

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

É possível observar a tabela 13 a presença de ações vinculadas aos tipos de projetos, atividades e operações especiais. No tocante ao tipo operação especial, a ação 09HB (Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais) obteve o melhor índice 227,19%. Quanto às atividades os melhores índices forma da ação 4008 (Acervo Bibliográfico Destinado às Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino) com 16,06%. Já o projeto com maior quiquadrado foi a ação 10TM (Implantação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia) com 111,39%.

Tabela 13 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 5

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quadrado)	Forma Reduzida
AÇÕES DOS PROGRAMAS			
44 51	86,27	227,19 *	*ação_09hb
46 88	52,27	111,39 *	*ação_10tm
3 3	100,00	18,68 *	*ação_10h4
3 3	100,00	18,68 *	*ação_1h84

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Na busca pela compreensão do conteúdo dessa classe, relacionou-se as palavras nas UCEs significativamente associadas a ela. Assim, observou-se que os gestores relatam em seus discursos a falta de gestão quanto à execução da ação do tipo operações especial e distorções ocorridas entre o planejamento e a execução das metas físicas e orçamentárias nos demais tipos de ação.

Ação 1073.10TM0103 - Pelo exame do Quadro 48 pode se constatar que do valor do empenho executado, apenas 28% teve suas despesas pagas no exercício (R\$ 1.182.576,00), destaque para despesas de investimentos, representando 67% do empenho realizado, mas com pagamento de apenas 3% do valor empenhado neste grupo de despesas. Problemas administrativos relacionados ao cumprimento dos prazos e da legislação específica para o rito processual licitatório, condições tecnológicas limitantes e recursos humanos insuficientes na área de engenharia impactaram o desenvolvimento das ações da SIPEF que culminaram com o baixo desempenho da execução orçamentária para o elemento de despesa Obras e Instalações. (Programa 1073, Ação 10TM, ano de 2010, UFRB)

Assim, observa-se que discurso típico dessa classe aponta para uma baixa liquidação e pagamento no exercício em que ocorre o empenho das despesas do grupo investimentos, que estão relacionadas com a realização de obras e aquisição de equipamentos. Isso se dá, segundo esses gestores, de forma mais relevante devido ao cumprimento dos prazos e legislações específicas relacionadas ao processo de licitação e a insuficiência de pessoal na área de engenharia dessas IFES.

4.3.6 – Análise descritiva da classe 6 (apoio ao estudante)

Foram identificadas 342 UCEs relacionadas à classe 6 (apoio ao estudante), o que corresponde a 8,52% do total da amostra. Nessa classe, observa-se um discurso típico das Universidades de Alagoas, Juiz de Fora, Paraná, Rural do Amazonas, Rio de Janeiro e Santa Catarina na execução do programa Brasil Universitário, como evidenciado na Tabela 14.

Tabela 14 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 6

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quadrado)	Forma Reduzida
35 183	19,13	27,70 *	*ufra_1073
39 217	17,97	26,33 *	*ufal_1073
37 204	18,14	25,54 *	*ufsc_1073
17 81	20,99	16,50 *	*ufjf_1073

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela 15 evidencia a predominância da ação 4002 (Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação) com um quiquadrado de 1.395,73%. Observa-se ainda a presença de ações vinculadas a atividades e operações especiais.

Tabela 15– Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 6

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
243 437	55,61	1395,73 *	*ação_4002
14 19	73,68	104,07 *	*ação_009e
3 10	30,00	5,94 *	*ação_0487

Nota. Fonte: Dados da Pesquisa

Nesta classe observou-se que os gestores norteiam seus discursos nos apoios necessários aos estudantes para realização do curso, além de demonstrar o esforço despendido pelas universidades na tentativa de evitar a evasão dos alunos ingressantes, conforme pode ser observado abaixo:

Nos programas de assistência estudantil, os atendimentos dobraram em relação a 2010. Houve também um grande acréscimo nos recursos disponibilizados. (Programa 1073, Ação 4002, ano de 2011, UFSC).

O Restaurante Universitário, sempre preocupado em disponibilizar aos alunos uma alimentação com qualidade nutricional, gastou com matéria - prima R\$ 152.521,01 mais R\$ 17.646,93 em outros materiais de consumo, e, para aperfeiçoar as atividades e diminuir a carga de serviço dos colaboradores, investiu R\$ 12.735,01 para a aquisição de utensílios de cozinha e R\$ 48.529,00 para a compra de 14 (quatorze) equipamentos , gerando um custo total de R\$ 231.431,95 em melhorias relacionadas à Assistência alimentar proporcionada pela UFRA. (Programa 1073, Ação 4002, ano de 2009, UFRA).

Observa-se no discurso da UFSC que nos programas de assistência estudantil a procura dobrou em 2011, quando comparado com o ano anterior. Tal fato torna-se ainda mais relevante com a recente aprovação da Lei de Cotas nas Universidades Federais (Lei 12.711/2012) que poderá demandar ainda mais recursos para fazer face às novas necessidades e continuar com o objetivo de redução da evasão.

CONCLUSÃO

O estudo em tela objetivou responder ao seguinte problema: *Quais os eventos que afetaram, negativa ou positivamente, a execução dos programas “Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica” conduzidos pelos gestores das universidades federais brasileiras?*

Para responder a essa pergunta, realizou-se um estudo no conteúdo das análises críticas realizadas pelos gestores desses recursos quando da apresentação dos relatórios de gestão das universidades.

Os resultados identificam que atrasos na liberação dos recursos, quando oriundos de emendas parlamentares, influenciaram significativamente a execução orçamentária e física das ações e que a fragilidades na metodologia para definição da previsão das metas físicas e orçamentárias geraram um descompasso na execução.

O estudo também revela que os investimentos, que correspondem à realização de obras e aquisição de equipamentos, possuem um baixo índice de liquidação e de pagamento no

exercício em que ocorre o empenho. E isso se dá, segundo esses gestores, devido ao cumprimento dos prazos e legislações específicas relacionadas ao processo de licitação e a insuficiência de pessoal na área de engenharia dessas IFES.

Observou-se ainda que os recursos autorizados para as universidades federais da amostra foram responsáveis por uma ampliação do número de vagas com a abertura de novos cursos em todos os anos da análise para o programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica; por um aumento das publicações dos pesquisadores; e por um crescente apoio às necessidades dos estudantes para realização do curso.

Como sugestões de trabalhos futuros, observou-se a necessidade de investigação sobre a metodologia de planejamento das metas físicas e orçamentárias dos programas orçamentários, a fim de verificar os motivos das distorções encontradas na pesquisa.

REFERÊNCIAS

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. **The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform**. International Review of Administration Sciences, v. 66, p.45-55, 2000.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas de Direito Financeiro e para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

_____. **Portaria MPOG nº. 42, de 14 de abril de 1999**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

CAMPOS, A. M. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português?** Revista de Administração Pública. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

FARBER, J. C. e SEGRETI, J. B. **Contribuição da Contabilidade para a Eficácia da Gestão e Controle de Condomínios**. In: Congresso de Controladoria e contabilidade da USP. Disponível em:

<<http://www.congressoeac.localweb.com.br/art62006/401.pdf>>. Acesso em 16/01/2012.

FREITAS, I. M. A. C. **Configurações estratégicas em Universidades federais brasileiras**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós - Graduação em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAPSLEY, I. **The NPM Agenda: Back to the Future**. Financial Accountability and Management, 24(1): 77-96, February, 2008.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Tese de doutorado em contabilidade, Universidade de São Paulo, 2005.

MARINHO, S. L. F. **Gestão por programas: Uma Concepção de orçamento**. Cadernos FUNDAP n.22, São Paulo, 2001.

MILENA, L.; NASSIF, L. **O desafio orçamentário das Universidades Federais**. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7404:o-desafio-orcamentario-das-Universidades-federais-&catid=61&Itemid=100015>. Acesso em: 10/01/2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Recursos dobram em oito anos nas Universidades federais**. Disponível em:

<http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=902:recursos-dobram-em-oito-anos-nas-Universidades-federais&catid=37:%20noticia-destaque&Itemid=30>. Acesso em: 14/01/2012.

MOREIRA, A. S. P.; CAMARGO, B. V.; JESUINO, J. C.; NÓBREGA, S. M. **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais**. João Pessoa: Editoria Universitária-UFPB, 2005.

PETER, M. da G. A. *et al.* **Aspectos do Projeto Pedagógico Institucional nas Universidades Brasileiras**. IV Colóquio de Gestão Universitária da América do Sul. Florianópolis, 2004.

PRADO, O.; PÓ, M. V. **Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública**. In: EnANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2007. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2010. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2008-2011). do Ministério da Educação**. Brasília, 2010.

Disponível

em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_do_cman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D8567%26Itemid%3D&ei=sD2DT_K6OoSI8QTE8IX1Bw&usg=AFQjCNGcgYjjKy8antwEqU7I0ACjJjpeAQ>. Acesso em 10/01/2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa TCU nº 63/2010, de 1 de setembro de 2010. Brasília, 2010.

_____. Decisão Normativa TCU nº 100/2009, de 7 de outubro de 2009. Brasília, 2009.

_____. Decisão Normativa TCU nº 110/2010, de 1 de dezembro de 2010. Brasília, 2010.

_____. Decisão Normativa TCU nº 117/2011, de 19 de outubro de 2011. Brasília, 2011.

VEUGELERS R.; DER PLOEG, F. V. **Towards Evidence-based Reform of European Universities**. CESifo Economic Studies, Vol. 54, 2/2008, 99–120, doi:10.1093/cesifo/ifn015, 2008.