



ANÁLISE DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PRESENTES NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

ANALYSIS OF BUDGETARY INFORMATION PRESENT IN INSTITUTIONAL DEVELOPMENT PLANS OF BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES

Mariana Wagner da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
mariana.ws@ufsc.br

Maurício Rissi

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil
mauricio.rissi@ufsc.br

Submissão: 05 Jun. 2020. **Publicação:** 02 Dez. 2020. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*.
Centro Universitário UNA, Belo Horizonte - MG, Brasil. **Editor geral:** Prof. Dr. Thiago Soares Nunes

Este artigo encontra-se disponível nos seguintes endereços eletrônicos:
<http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/1166>

Resumo

As universidades federais brasileiras recebem recursos da União para realizar as suas atividades e, por essa razão, necessitam ser avaliadas pelo MEC por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O plano, previsto no Decreto n. 9.235/2017, define um dos seus componentes o aspecto financeiro e orçamentário. O orçamento público é necessário para que as universidades possam realizar suas funções. O objetivo deste trabalho é analisar como são apresentadas as informações sobre previsão e execução orçamentária nos PDIs das universidades federais. Foi necessário estudar acerca de universidades federais, PDI e orçamento público. Sobre a metodologia, a pesquisa caracteriza-se como aplicada, descritiva, bibliográfica e documental e foi utilizada a análise interpretativa no tratamento dos dados. A análise dos dados demonstrou que 44% dos 57 PDIs analisados apontaram informação sobre a previsão orçamentária e trouxeram esses principais pontos: base de cálculo; quadro com despesas de pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos e quadros com receitas próprios e do Tesouro. Vinte e nove dos PDIs analisados dispuseram algo acerca da execução orçamentária e foram divididas em cinco grupos: orçamento previsto na LOA; orçamento executado; comparação entre orçamento previsto e orçamento executado; gráfico com evolução das despesas e gráfico com evolução das receitas. Conclui-se que não há um padrão na apresentação dos dados orçamentários dos PDIs das universidades federais, mas existem elementos em comum sobre a execução orçamentária.

Palavras-chave: Orçamento Público; Universidades Federais Brasileiras; Plano de Desenvolvimento Institucional.

Abstract

Brazilian Federal universities receive funds from the Union to carry out their activities and, for this reason, need to be evaluated by the MEC through the Institutional Development Plan (IDP). The plan, provided for in Decree no. 9.235 / 2017 defines one of its components the financial and budgetary aspect. The public budget is necessary for universities to carry out their functions. This study wants to analyze how information on budget forecast and execution is presented in the IDPs of federal universities. It was necessary to study about federal universities, IDPs and public budget. About the methodology, the research is characterized as applied, descriptive, bibliographical, and documentary, and an interpretative analysis was used in the data treatment. The analysis of the data showed that 44% of the 57 IDPs analyzed pointed out information about the budget forecast and brought these main points: basis of calculation; a table with staff costs and charges; other current expenditure and investments, and some tables with own revenues and from the National Treasury. Twenty-nine of the IDPs analyzed had something about budget execution and were divided into five groups: the budget provided in the Annual Budget Law; budget executed; comparison between planned budget and executed budget; a chart with evolution of expenses and another with evolution of revenues. Thus, there is no standard in the presentation of the budgetary data of the IDPs in federal universities, but there are elements in common about the budget execution.

Keywords: Public Budget; Brazilian Federal Universities; Institutional Development Plan.

1. Introdução

A administração pública está incorporando em seu processo as modificações do mundo contemporâneo e a evolução do pensamento administrativo realizado nas organizações privadas. Uma dessas mudanças está focada na melhoria da alocação de recursos (LYRIO *et al.*, 2014).

Devido à redução de receitas públicas e à ampliação da cobrança social por resultados, Reis *et al.* (2014) acreditam que o Estado deve estar estruturado e preparado para atender aos novos desafios impostos pela população, a fim de ter uma administração pública mais ágil e flexível; para que, então, possa cumprir com suas funções e prestar à sociedade serviços públicos de qualidade.

Com o objetivo de promover o progresso do conhecimento da população (LYRIO *et al.*, 2014), o setor universitário tem sido submetido a grandes mudanças estruturais e teve que absorver custos adicionais associados às tentativas de avaliar a qualidade do ensino e da pesquisa. Para se manter no mercado, as universidades precisam estabelecer estruturas e procedimentos necessários para maximizar a eficácia do uso de seus recursos limitados (ODUOZA, 2009).

No Brasil, os recursos públicos são evidenciados por meio de peças orçamentárias que têm um caráter múltiplo, abrangendo o cunho político, econômico, programático, gerencial e financeiro. O orçamento se materializa por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), e esse conjunto de instrumentos é uma das principais ferramentas de planejamento e gestão de ações e finanças públicas. O orçamento tem a premissa de expressar monetariamente os gastos que serão movimentados com o intuito de

executar as políticas públicas e os programas de trabalho do governo (MILIONI; BEHR; LOPES GOULARTE, 2015).

Para uma universidade pública federal, segundo Milioni, Behr e Lopes Goularte (2015), o orçamento tem por finalidade dar suporte para a manutenção de sua atividade preponderante, que é o ensino superior de qualidade e excelência ao aplicar os recursos repassados diretamente pelo governo. Os autores insistem em tratar que o orçamento de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) é responsável por atender aos projetos que são prioridades para o Ministério de Educação (MEC) e que tenham uma ligação com o desenvolvimento da academia e com a ampliação da estrutura física.

As universidades públicas, assim como todos os entes das esferas federal, estadual e municipal necessitam de recursos financeiros para que possam realizar suas atividades. São entes que desenvolvem intelectualmente a população e possuem alguns regramentos instituídos pelo Ministério da Educação para sua funcionalidade. Uma dessas normas é a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que tem por intuito avaliar as instituições de ensino superior. O sistema visa a identificar o perfil e o significado da atuação das instituições de educação superior, avaliando suas atividades, cursos, programas e projetos (BRASIL, 2004b).

Segundo a Lei n. 10.861/2004, a avaliação deve ocorrer sob o enfoque de algumas dimensões. Um desses itens é o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um documento que deve acompanhar o processo de pedido de cadastramento das IES (BRASIL, 2006).

O artigo 21 do Decreto n. 9.235/2017 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; lista 11 elementos que precisam estar presentes no PDI. O elemento constante no inciso X que deve compor o PDI é um demonstrativo de capacidade e de sustentabilidade financeira.

O MEC disponibilizou orientações acerca do PDI no Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIEnS). A instrução para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional secciona o PDI em 10 eixos temáticos essenciais que devem ser abordados no plano. O eixo temático IX é o foco da pesquisa em questão: “Aspectos Financeiros e Orçamentários” (BRASIL, 2017b).

O estudo tem o objetivo analisar de que forma são apresentadas as informações de previsão e execução orçamentária nos PDIs das universidades federais brasileiras. Para isso, foram analisados os PDIs das 68 universidades federais brasileiras, no que tange as informações orçamentárias, referentes à previsão e à execução.

Este estudo justifica-se, pois a exibição de informações de previsão e execução orçamentária cumpre o princípio da publicidade e deve ir além dele, uma vez que a informação precisa ser relevante, confiável, tempestiva, útil e compreensível para população (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2010). Assim, o estudo contribui para que as universidades possam publicizar as informações de previsão e execução orçamentária, de forma que seja compreensível à comunidade interessada. E também

se ressalta que o Ensino Superior no Brasil, em 2019, contou com um orçamento aproximadamente 35 bilhões de reais, algo em torno de um por cento do orçamento brasileiro.

Após esta seção, que introduziu o tema, propôs o objetivo e sua justificativa para realização, o artigo apresenta um capítulo de fundamentação teórica, dividido entre universidades federais brasileiras, plano de desenvolvimento institucional e orçamento público. Um terceiro capítulo que trata da trajetória metodológica adotada. Uma seção de resultados, dividida em previsão orçamentária e execução orçamentária. E, por fim, as considerações finais.

2 Fundamentação Teórica

Como determinado anteriormente, o objeto deste estudo são os Planos de Desenvolvimento Institucional das universidades federais brasileiras, sob as informações de previsão e execução orçamentária.

2.1 Universidades Federais Brasileiras

As universidades federais brasileiras são autarquias da administração indireta vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) que, por serem unidades orçamentárias, recebem recursos do orçamento da União. Elas possuem uma dinâmica interna própria de planejamento e orçamento que fazem parte do plano nacional por meio da LOA (LYRIO *et al.*, 2014).

Segundo o que é definido no artigo 52 da Lei n. 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), as universidades são instituições: “[...] pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano [...]”. Além disso, a LDB lista três características das universidades: I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

A referida lei dispõe mais especificamente das universidades mantidas pelo Poder Público, afirmando que, pelo estatuto jurídico especial, elas devem atender às peculiaridades de sua estrutura, da organização e de seu financiamento por meio do Poder Público, além de tratar sobre planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (BRASIL, 1996).

Como aponta Abarca Rodríguez (2002), as instituições podem ser do tipo formal ou informal e as universidades são consideradas instituições formais que possuem um postulado fundamental para o seu funcionamento, a autonomia universitária. O autor define essa autonomia como uma invulnerabilidade física, política e intelectual, sendo um espaço de pensamento e de construção do conhecimento.

A relação existente entre orçamento e universidade é apontado por Savenije (1991), afirma que o orçamento da universidade está preocupado com a alocação de recursos pela administração da universidade às faculdades e aos departamentos de serviços.

Em seu estudo sobre orçamentação universitária, Savenije (1991) aponta, baseado no ensino superior holandês, que o orçamento é apenas um instrumento limitado para a implementação de mudança estratégica. A tomada de decisões orçamentárias é muitas vezes um assunto político. O autor explicita que embora as competências orçamentárias da administração universitária sejam grandes, a capacidade de direção dessas competências é limitada. Do ponto de vista do papel do orçamento como ferramenta de gestão para a mudança planejada, uma estrutura divisória é favorável à estrutura de uma burocracia profissional (SAVENIJE, 1991).

2.2 Plano de Desenvolvimento Institucional

O Plano de Desenvolvimento Institucional é para as IFES a forma concretizada do planejamento estratégico de suas atividades, conforme afirma Silva (2015). Em linhas gerais, o Ministério da Educação exige que as instituições de ensino superior formulem o seu PDI.

O PDI surgiu no Brasil com a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Tal documento jurídico dispõe em seu artigo 9º, inciso VIII, que a União deve se incumbir, entre muitas atribuições, de assegurar a avaliação das instituições de ensino superior.

Para garantir tal pressuposto foi instituído o SIANES Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Seu objetivo primordial é assegurar um processo de avaliação no país das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes (BRASIL, 2004b).

Diante das dimensões elencadas pela referida lei, observa-se a presença do PDI como instrumento para auxílio na avaliação das instituições de ensino superior. O PDI também é utilizado para o credenciamento e o credenciamento dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), atuais Institutos Federais, e para que haja autonomia universitária (BRASIL, 2004a).

O PDI é documento exigido para o credenciamento de universidades, faculdades e centros universitários, conforme atesta o artigo 20 do Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Tal decreto revogou o Decreto n. 5.773/2006, primeiro a regular, supervisionar e avaliar as instituições de educação superior e os cursos superiores de graduação e sequências no sistema federal de ensino.

O Decreto n. 9.235/2017 detalha aspectos que devem ser contemplados nos PDIs das instituições de ensino superior e são apresentados 11 elementos que devem ser abarcados pelo PDI, todavia, esses elementos não são limitados.

O Ministério da Educação possui uma plataforma digital que auxilia as IES em seus processos. O SAPIEnS é o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior que traz legislações pertinentes e orientações para a formulação do PDI (BRASIL, 2017b). Esse sistema tem por finalidade apresentar um roteiro de base para as instituições, a fim de dar subsídio para a elaboração do PDI.

A instrução fornecida pelo SAPIEnS para a elaboração do PDI recomenda que ele deve contemplar 10 eixos temáticos que serão analisados pelo MEC, sendo que o eixo temático número 9 trata dos Aspectos Financeiros e Orçamentários (BRASIL, 2017b).

Ressalta-se que o decreto regulamenta de forma mais detalhada o que deve contemplar o PDI, já a plataforma eletrônica SAPIEnS oferece orientações mais genéricas, porém de fácil entendimento, aos órgãos educacionais de ensino superior. Os eixos se assemelham aos incisos constantes no Decreto n. 9.235/2017, entretanto não são iguais, pois o Decreto elenca 11 itens e o SAPIEnS, 10 eixos.

De acordo com as orientações do SAPIEnS, os aspectos financeiros e orçamentários demonstrarão a sustentabilidade financeira com a inclusão dos programas expansionistas previstos no PDI. Também devem ser abarcados nessa dimensão a estratégia de gestão econômico-financeira, os planos de investimento, a previsão orçamentária e o cronograma de execução para os cinco anos.

O PDI é instrumento obrigatório para as IES, já que é por meio dele que elas serão avaliadas e monitoradas pelo MEC. O orçamento é peça fundamental para o funcionamento das instituições e está inserido diretamente no eixo temático “Aspectos Financeiros e Orçamentários” do PDI. Com isso, buscou-se compreender a estrutura, as classificações e os instrumentos do orçamento público brasileiro para fazer uma ligação com o eixo temático de número 9 do PDI.

2.3 Orçamento Público

O orçamento teve sua origem no Brasil a partir da criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda, em 1808, com a vinda da corte portuguesa ao país. A Constituição de 1824 disciplinava que os ministérios deveriam entregar ao Ministério da Fazenda os orçamentos relativos às suas despesas. O Congresso Nacional deveria prever as receitas e fixar as despesas anualmente, com o advento (ou advento) da Constituição de 1891. No entanto, em 1964, foi criada a Lei n. 4.320, a qual é considerada a principal ferramenta orientadora e disciplinadora do processo de elaboração e execução orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal é o instrumento mais recente que trata das questões relacionadas com a administração pública devido a períodos não tão favoráveis da gestão orçamentária e financeira (LEITE *et al.*, 2008).

A Lei n. 4.320, de 1964, foi a lei que adotou o modelo orçamentário-padrão para todas as esferas de governo. Essa lei pormenorizou detalhes das receitas e despesas, principalmente com a adoção de plano de contas único (GIACOMONI, 2003).

O orçamento público está inserido na administração pública atuando como um instrumento de planejamento econômico, de racionalização e de ordenação da atividade econômico-financeira pública, além de ser um mecanismo jurídico (MORA AGUDO, 2009).

Segundo cita Savenije (1991), existem numerosas definições de orçamento, todavia, são reconhecidas três funções gerais: alocação de recursos, implementação de planos e responsabilidade por resultados. O autor acredita também que o orçamento é um processo interativo para traduzir políticas em atividades.

A parcela do orçamento federal destinado ao Ministério da Educação evidenciado na Lei Orçamentária Anual contempla todos os programas e ações que devem ser realizados seguindo o Plano Plurianual. Uma parte desses recursos é destinada às instituições federais de ensino superior e é por meio da matriz ANDIFES que o orçamento é repartido entre as unidades gestoras.

Como visto anteriormente, o orçamento é composto de previsão de receitas e fixação de despesas. Acredita-se que é necessário ter esse conhecimento para compreender como funciona o orçamento público brasileiro e apresentar conceitos, classificações e fases de execução das receitas e despesas.

Para Giacomoni (2003), a receita é composta de um quadro analítico com as estimativas de arrecadação por tipo de receita e alguns outros quadros sintéticos. Tecnicamente, pode-se considerar receita pública como a entrada de recursos financeiros nos cofres do Estado (BRASIL, 2017a).

Para fins deste estudo, será abordada apenas a classificação da natureza da receita em categoria econômica, pois é a classificação constante na Lei n. 4.320/1964. Portanto, as receitas correntes são:

[...] as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (BRASIL, 1964, §1º, art. 11)

As receitas também podem ser classificadas quanto à sua fonte, quando é possível estimar e acompanhar, durante a execução, o comportamento da arrecadação. De acordo com Giacomoni (2003, p. 135), “[...] as fontes de receita constituem a classificação básica para as análises econômico-financeiras sobre o financiamento das ações governamentais”.

Outro elemento que é integrante do orçamento público é a despesa pública, podendo ser conceituada como dispêndio de recursos programados, autorizados e controlados por meio do orçamento (GIACOMONI, 2003).

A classificação, segundo a natureza da despesa, é organizada em categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos. As categorias econômicas podem ser despesas correntes e despesas de capital (GIACOMONI, 2003).

A Lei n. 4.320/1964 discrimina a estrutura das despesas correntes e de capital com seus conceitos da seguinte maneira:

Quadro 1 – Categorias Econômicas e seus respectivos Grupos, segundo Lei n. 4.320/1964

Despesas Correntes
Despesas de Custeio – dotações para manutenção de serviços anteriormente criados.
Transferências Correntes – dotações para as despesas que não possuem contraprestação direta em bens ou serviços.
Despesas de Capital
Investimentos – dotações para o planejamento e a execução de obras, para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
Inversões Financeiras – dotações para aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresa ou entidades de qualquer espécie; constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais e financeiros.

Transferências de Capital – dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras empresas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições; dotações para amortização da dívida pública.

Fonte: Adaptado de Brasil (1964)

Os grupos de despesas são divisões classificatórias presentes nas categorias econômicas (despesas correntes e despesas de capital); os grupos são despesas com as mesmas características quanto ao objeto do gasto (BRASIL, 2017a). O Manual Técnico do Orçamento (2018) evidencia de forma distinta da Lei n. 4.320/1964 alguns aspectos dos grupos e de uma maneira mais objetiva:

Quadro 2 – Categoria Econômica e seus respectivos grupos de despesa segundo Manual Técnico do Orçamento (2018)

Categoria Econômica	Grupo de Despesa
Despesas Correntes	1) Pessoal e encargos sociais
	2) Juros e encargos da dívida
	3) Outras despesas correntes
Despesas de Capital	4) Investimento
	5) Inversões financeiras
	6) Amortização da dívida

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

Os seis grupos de natureza de despesa englobam todos os tipos de despesas públicas.

2.4 Revisão da literatura

Silva e Rissi (2017), em um estudo bibliométrico realizado na base de dados Radalyc, utilizando grupos de descritores: (a) Gestão Universitária, (b) PDI, e (c) orçamento público, chegando a um portfólio de dez artigos. Os autores apresentam que do portfólio selecionado, seis artigos foram publicados na Revista Gestão Universitária na América Latina. No conjunto o portfólio contou com 32 autores de nove instituições. Três artigos não possuíam seção destinada aos procedimentos metodológicos e dos que possuem, seis foram caracterizados como descritivos.

Para o presente estudo, buscou-se refazer a análise bibliométrica com os mesmos descritores nas seguintes bases: EBSCO, Redalyc e Web of Science, chegando a um portfólio de 13 artigos conforme disposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Portfólio bibliográfico.

Abarca Rodríguez (2002)	Mora Agudo (2009)
Díaz-Barrios e Pacheco (2015)	Oduoza (2009)
Herculano e Chiarello (2016)	Platt Neto, Cruz e Vieira (2010)
Jarzabkowski (2002)	Reis et al. (2014)
Liefner (2003)	Savenije (1991)
Lyrio <i>et al.</i> (2014)	Silva <i>et al.</i> (2012)
Milioni, Behr e Goularte (2015)	

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

Savenije (1991) investiga o papel do orçamento para a realização de estratégias e o fator influente no comportamento de uma faculdade universitária dentro do ambiente descentralizado educacional da Holanda. Como conclusão, o autor

aponta que o orçamento é um instrumento limitado para a implementação de mudanças estratégicas e a mudança no nível de confiança é mais efetivamente estimulada por dispositivos de controle do que por instrumentos de planejamento detalhados.

Abarca Rodríguez (2002) traz uma abordagem acerca dos recursos orçamentários públicos e o esquema de uma “anarquia organizada” a fim de desvendar os problemas comuns das organizações de ensino superior. Eles acreditam ser imprescindível discutir as alternativas para melhorar a gestão das universidades.

Jarzabkowski (2002) faz uma análise das implicações estratégicas dos modelos de alocação de recursos sob quatro aspectos inter-relacionados: grau de centralização, lócus de direção estratégica, subsídio cruzado e lócus de controle. Os autores concluem que os modelos de alocação de recursos estão diretamente relacionados com a história e a cultura de cada universidade.

Já Liefner (2003), analisa formas de alocação de recursos em sistemas universitários e seus efeitos no desempenho de instituições de ensino superior. Defende que as mudanças na alocação de recursos têm um impacto no nível e no tipo de atividade acadêmica, além de influenciar no comportamento dos acadêmicos e dos gerentes em níveis mais elevados.

Mora Agudo (2009) afirma que as técnicas orçamentárias empregadas na gestão financeira das universidades públicas espanholas parecem dar ênfase ao orçamento como instrumento jurídico e, no atual cenário de restrição orçamentária, a gestão deve ser baseada em objetivos. Ele propõe uma metodologia apoiada em utilização de cenários de orçamentos flexíveis, ferramenta que poderá reduzir os riscos financeiros e melhorar o planejamento da atividade econômico-financeira universitária.

Oduza (2009) trata da análise dos custos, preços e medição de renda das instituições de ensino superior do Reino Unido e descreve o modelo de alocação de recursos baseado em metas estabelecidas.

Platt Neto, Cruz e Vieira (2010), mostram como estão sendo apresentadas as contas públicas da Universidade Federal de Santa Catarina em relação a publicização na internet, no ano de 2019, em comparação com estudo anterior realizado em 2004 e 2006.

Silva *et al.* (2012) explicam que o modelo de alocação de recursos da Universidade Federal de Lavras - UFLA é definido pelo MEC e que parte de seus recursos é gerenciada de maneira descentralizada. Com a implantação da Matriz-UFLA avançou-se na gestão, tendo o reconhecimento da competência de cada departamento.

Lyrio *et al.* (2014) discute sobre a alocação de recursos públicos em uma instituição federal de ensino superior. Os autores encontraram pouca relação entre o desempenho das ações do orçamento e os recursos alocados a essas ações.

Reis *et al.* (2014) apontam o nível de institucionalização do modelo orçamentário e as variáveis que mais distinguem as universidades. Os autores chegaram à conclusão de que essas variáveis se relacionam com a competência de

aceitar a influência dos *stakeholders*, o compartilhamento de ideias e métodos e a adoção de ações estratégicas combinadas com os princípios do modelo orçamentário.

Milioni, Behr e Lopes Goularte (2015) apresentam os instrumentos orçamentários: Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, desde a sua elaboração até o seu controle sob a perspectiva de uma instituição federal de ensino superior.

Díaz-Barrios e Pacheco (2015) avaliam o processo de execução orçamentária na academia durante o período de 2004 a 2008. Descrevem que existem ineficiências em seus processos de controle e de execução orçamentária associadas a rendimentos extraordinários, falta de sanções, ausência de unidade de critérios e desconhecimento técnico de pessoal.

Herculano e Chiarello (2016) apontam as características da utilização do orçamento no gerenciamento das universidades públicas para diminuir conflitos acerca do planejamento. Os resultados indicam que existe relação positiva entre a participação dos subordinados no orçamento e folga orçamentária.

3 Metodologia

Este estudo analisa como são apresentadas as informações de previsão e execução orçamentária nos PDIs das universidades federais brasileiras. E pode ser considerada uma pesquisa social crítica que tem como finalidade a investigação coletiva de soluções de problemas práticos.

Quanto à caracterização da pesquisa, pode-se determinar que esta pesquisa tem abordagem qualitativa. Quanto aos fins, caracteriza-se como descritiva e, quanto aos meios, é bibliográfica e documental. Esta pesquisa demonstra como as informações orçamentárias estão expostas no PDI, porém, não se tem o propósito de explicar o motivo de tais fenômenos.

A população que abrange este trabalho é de 68 universidades federais brasileiras que possuem as características do objeto pretendido desta pesquisa (VERGARA, 1998). O Quadro 4 representa o universo da pesquisa, ou seja, as 68 universidades federais brasileiras seccionadas em regiões.

Quadro 4 – Universidades Federais Brasileiras por Região

Região	Instituição	Qtd
Nordeste	UFAPE – UFBA – UFDPAr - UFOB – UFRB - UFESBA – UFS UFAL - UFPB - UFCG - UNIVASF - UFPE - UFRPE – UFRN UFRSA – UNILAB - UFCA - UFC – UFPI - UFMA	20
Sudeste	UFES – UNIRIO – UFRJ – UFF – URRRJ - UNIFAL – UNIFEI UFJF – UFLA - UFMG - UFOP - UFSJ – UFU – UFV – UFTM UFABC - UFSCAR - UNIFESP	18
Norte	UFAC – UFAM – UFOPA – UFPA – UFRA - UFRR - UFT - UNIFAP UNIFESSPA - UNIR – UFVJM	11
Sul	UFSC – UFFS – UNILA – UFPR – UTFPR - UFCSPA UNIPAMPA – UFPEL – UFMS - FURG - UFRGS	11
Centro-Oeste	UFCAT – UFJ – UFMT – UFGD – UFMS – UFG - UFR - UNB	8
Total		68

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

Das 68 universidades, sete delas não possuem PDI. Em 20 de março de 2018 foram criadas as universidades Universidade Federal do Catalão (UFCAT), Goiás, a Universidade Federal de Jataí (UFJ), Goiás, e a Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Mato Grosso; e, em 11 de abril de 2018 foram criadas as duas universidades mais novas do país em cidades do interior de estado, levando a educação para outras regiões. São elas: Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), localizada em Garanhuns em Pernambuco, e Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), fixada na cidade de Paranaíba no Piauí. Essas universidades não entraram para efeito de análise por não estarem em pleno funcionamento à época desta pesquisa.

As outras duas universidades que não possuem PDI são a UFSB e a UFOB, instituídas em 5 de junho de 2013, por meio da Lei n. 12.818 e da Lei n. 12.825, respectivamente. As instituições estão em fase de elaboração dos seus primeiros PDIs.

Quatro PDIs não contemplam nenhuma informação sobre os temas pesquisados, pois não há nenhum tópico e em nenhuma outra parte do PDI há algo que remetesse a aspectos financeiros e orçamentários. Esses PDIs são da UFBA, da UFC, da UFS e da UFPEL, conseqüentemente foram analisados 57 PDIs.

Num primeiro momento, os PDIs das universidades federais brasileiras foram coletados em seus sítios eletrônicos, principalmente nos departamentos relacionados ao planejamento.

No entanto, alguns PDIs vigentes não foram encontrados em suas páginas eletrônicas, por tal motivo, os PDIs não encontrados foram solicitados por *e-mail*, entre os dias 11 a 19 de julho de 2018, para os setores responsáveis pelo planejamento das universidades. A UFOPA, a UFSB, a UFG, a UFU e a UFFS responderam à solicitação via correio eletrônico.

Como última tentativa para localizar o PDI de seis universidades que não responderam ao *e-mail*, utilizou-se o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no dia 3 de agosto de 2018 para solicitar os PDIs às universidades UFOB, URRRJ, UFMG, UFTM, UFSCAR e UNILA. Todas as universidades responderam ao e-SIC. Dessa forma, todos os PDIs com vigência das universidades federais brasileiras foram obtidos.

A maioria (67%) dos PDIs analisados abrangiam cinco anos, mas foram encontrados outros intervalos de abrangência, tais como: 4 anos, 10 anos, 11 anos, etc.

Com relação à técnica de análise de dados foi utilizada neste estudo, a análise interpretativa, que segundo Severino (2007), é tomar um posicionamento particular sobre as ideias enunciadas, é ir além da escrita, interpretar as entrelinhas, saber que há uma certa subjetividade na interpretação devido a instrumentos culturais e formação específica. Nesse tipo de análise há uma associação das ideias expostas no texto ou documento, com outras informações semelhantes adquiridas em outra abordagem. Realiza-se uma comparação das ideias sobre o mesmo assunto absorvidas de diferentes fontes.

É importante que o investigador constitua limites para o tempo e o espaço da sua pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003). A limitação da pesquisa são as 68 universidades federais, pois a análise dos PDIs foi realizada apenas nessas

instituições de ensino superior. Foram examinados os PDIs vigentes e publicados das universidades federais brasileiras.

É vasta a diversidade de informações sobre orçamento e finanças nos PDIs das universidades federais brasileiras. No entanto, optou-se para a elaboração deste artigo a análise das informações sobre previsão e sobre execução orçamentária, desta forma serão descritas como elas foram dispostas no PDI de cada universidade federal.

4 Resultados

Como dito anteriormente, 57 PDIs foram analisados, pois 7 universidades não possuíam PDI e 4 PDIs não comentavam nenhuma informação orçamentária. O orçamento como um todo é composto por diversos processos, diversos tipos de receitas e despesas como evidenciados no item 2 desta pesquisa. O estudo se deu em função das informações sobre a previsão do orçamento das universidades e como apontam a sua execução.

4.1 Previsão Orçamentária

A previsão orçamentária traduz o que as universidades esperam para o seu futuro orçamentário. Em 25 dos PDIs analisados das universidades federais brasileiras elencam informações de previsibilidade orçamentária. O período de vigência do PDI, geralmente, coincide com o período em que são realizadas as estimativas.

Essas informações são tratadas de distintas maneiras pelos 25 PDIs selecionados. A seguir especifica-se como são apresentados esses dados.

a) Base de Cálculo: todos os 25 PDIs que apresentam dados da projeção orçamentária evidenciam seu critério de previsão.

Tabela 1 – Bases de cálculo para Previsão Orçamentária

Base de cálculo	Frequência
inflação	7
percentual fixo	6
projeto específico	5
média do percentual de crescimento	2
valores empenhados do ano anterior	2
contexto situacional	1
regressão linear	1
desempenho da instituição	1

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

Foram encontradas oito bases de cálculo diferentes entre os PDIs que apresentam a estimativa da receita e/ou previsão da despesa.

As bases de cálculo mais mencionadas nos PDIs são a inflação, a correção do valor do orçamento do ano anterior adicionado à alíquota de inflação para o período seguinte e o percentual fixo determinado pela instituição, aplicado também sobre o orçamento do ano anterior ao que deseja ser previsto.

As bases Contexto Situacional, Regressão Linear e Desempenho da Instituição tiveram a frequência de apenas um PDI.

b) Quadro com Despesas com Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Investimentos: nesse quadro são apresentados os valores projetados para os anos seguintes seccionados em despesas com Pessoal, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

Os tipos de despesas expostas na alínea “b” referem-se à classificação das despesas quanto à sua natureza, está organizada em categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos. As categorias econômicas podem ser despesas correntes e despesas de capital, como alega Giacomoni (2003).

b.1) Despesas correntes: aquelas responsáveis por manter os serviços, cujos grupos de natureza são despesas com pessoal, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes.

b.2) Despesas de capital: aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e que não possuem contraprestação direta em bens ou serviços, cujos grupos de despesas são investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

Essa maneira de apresentação da previsão orçamentária é encontrada em 16 PDIs. Há uma diferenciação na forma como a UFAL e a UFRRJ elaboram esse quadro. A UFAL desconsidera as despesas com Pessoal e a UFRRJ usa apenas despesas de custeio e despesas de capital.

c) Quadro com Receitas Próprias e do Tesouro: quadro em que são definidos os valores previstos para as receitas com Recursos Próprios e do Tesouro das universidades.

As universidades que aderem a esse tipo de demonstrativo das receitas próprias e do Tesouro previstas são estas: UFMS, UFRB, UTFPR, UFT e UNB. Ressalta-se que a UFT e a UNB evidenciam as receitas por fontes.

4.2 Execução Orçamentária

O outro ponto de análise das informações acerca do orçamento e finanças é a execução orçamentária, que engloba a maneira como é apresentado o orçamento da universidade previsto na LOA, com sua execução e possíveis análises comparativas de evolução orçamentária.

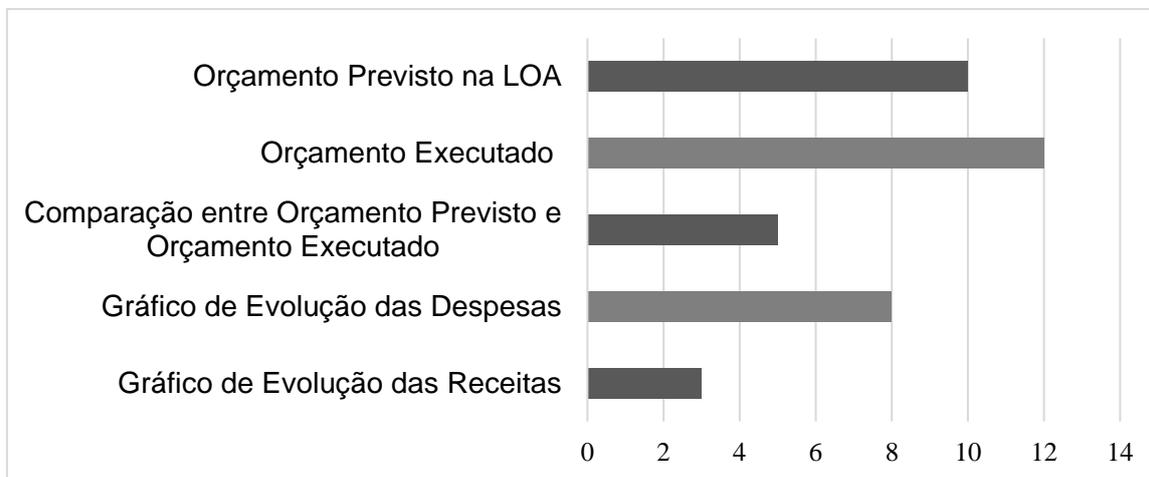
Acredita-se que o item que pretende demonstrar aspectos orçamentários nos PDIs das universidades federais não pode excluir tal processo orçamentário, haja vista a importância do orçamento como mecanismo de planejamento para o desenvolvimento das universidades.

Vinte nove dos 57 PDIs que fazem parte do escopo da pesquisa determinam assuntos relacionados à execução ou evolução do orçamento. Entretanto, esses conceitos são muito amplos, para isso, pormenorizaram-se cinco tipos de informações que se referem à execução e à evolução orçamentária.

a) Orçamento Previsto na LOA: tal item é descrito em forma de quadros, com a segregação das despesas previstas em Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

Como pode-se notar pela Gráfico 1 a seguir, 10 PDIs que relacionam alguma informações sobre a execução e a evolução orçamentária abarcam especificamente o orçamento constante na LOA.

Gráfico 1 – Tipos de informações sobre Execução e Evolução Orçamentária



Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

Distingue-se dos demais o PDI da UNIRIO, pois o documento trouxe um quadro com a previsão das receitas próprias e as transferências correntes. Outro diferencial nessa subcategoria trata-se do que foi apreciado pela UFRJ, elencando o que teve de contingenciamento no seu orçamento.

b) Orçamento Executado: assim como no subtópico anterior, os valores do orçamento executado são em formato de quadro com as despesas divididas em Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Investimentos. A existência dessa subcategoria é importante, pois nem tudo que é previsto e fixado pela LOA é realmente liberado e executado.

Entre os cinco tipos de informações acerca de execução e evolução orçamentária, esse é o que tem mais frequência entre os PDIs, 12 dos 29, representando aproximadamente 41%.

Todavia, a UFRPE e a UFSC apresentam o que foi executado de receita, ou seja, a receita realmente realizada, desmembradas em Recursos Próprios e em Recursos do Tesouro.

c) Comparação entre Orçamento Previsto e Orçamento Executado: mais importante do que a informação do que foi previsto e o que foi executado é a sua comparação. Também em forma de quadro, no qual uma coluna é o orçamento previsto e a outra, o executado, também segregados em despesas de Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

Os cinco PDIs que contemplam a comparação do orçamento previsto com o executado são das seguintes instituições: UFCA, UFPI, UFRJ, UFV e UNIFESSPA.

d) Gráfico de Evolução das Despesas: gráfico no estilo coluna agrupada que traz as despesas previstas divididas também em Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Investimentos ao longo de cinco anos. Esse tipo de apresentação auxilia na visualização do quanto cada tipo de despesa evoluiu ao longo do tempo.

Nos oito PDIs que tiveram o gráfico para demonstrar a evolução das despesas não foi notado um padrão no tipo de gráfico, no quadro a seguir foram listados alguns detalhes de cada gráfico.

Quadro 6 – Gráficos de Evolução das Despesas

Universidade	Estilo do Gráfico	Despesa Prevista ou Executada	Período
UNIFESSPA	Área	Prevista seccionada em despesas com vigilância, manutenção predial e elétrica, serviço de limpeza, energia elétrica.	4 anos
UFRB	Colunas agrupadas	Prevista e dividida em Pessoal e Encargos e OCC.	3 anos
UFAM	Área com linha de tendência	Prevista e segregada em Custeio, Capital e Pessoal e Benefícios.	10 anos
UFRJ	Colunas agrupadas	Executadas e divididas em principais despesas com serviços de limpeza, vigilância, energia elétrica, manutenção, gêneros alimentícios e serviços terceirizados.	3 anos
UFRRJ	Coluna 100% empilhada	Executada e segregadas em Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Capital.	16 anos
UFV	Colunas agrupadas	Executada e seccionadas em Pessoal, Custeio e Investimentos.	5 anos
UNIFAL	Linhas empilhadas com marcadores	Executada e dividida em Pessoal, Outros Custeios e Investimentos.	5 anos

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

e) Gráfico de Evolução das Receitas: gráficos que evidenciam as receitas próprias das universidades, ou seja, a receita realizada.

Os PDIs das UNIR e UFAM utilizam o gráfico de colunas para evidenciar a evolução dos recursos próprios por um período de seis e 10 anos, respectivamente. A UFRPE apresenta um outro tipo de gráfico, o de linhas empilhadas com marcadores, mostrando a tendência dos recursos próprios que foram utilizados nas despesas com Pessoal, Custeio e Capital.

5 Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo analisar de que forma são apresentadas as informações de previsão e execução orçamentária nos PDIs das universidades federais brasileiras. O objetivo foi alcançado com a análise de 57 PDIs que estavam vigente no período de coleta de dados. Ressalta-se que a população eram as 68 universidades federais, porém onze PDIs não estavam vigentes ou estavam indisponíveis.

Observou-se que 56% dos PDIs analisados não apresentam qualquer informação sobre a previsão orçamentária. Os que apresentam abordam como principais pontos a base de cálculo, o quadro com despesas de pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos e quadros com receitas próprios e do Tesouro.

Informações acerca da execução orçamentária aparecem em 29 PDIs (50,1%) e foram divididas em cinco grupos: orçamento previsto na LOA, orçamento executado, comparação entre orçamento previsto e orçamento executado, gráfico com evolução das despesas e gráfico com evolução das receitas.

Conclui-se que não há um padrão na apresentação dos dados orçamentários dos PDIs das universidades federais, mas existem elementos em comum, especialmente sobre a execução orçamentária. E, conforme revisão de literatura apresentada na seção 2.4 não foi encontrado estudo com a abordagem deste, o que não permite a comparabilidade com estudos passados.

Como limitações desta pesquisa destacam-se a falta de informações orçamentárias em cerca de metade dos PDIs analisados e também os diferentes períodos de vigência e abrangência dos PDIs.

Como pesquisa futura, sugere-se a replicação desta pesquisa após alguns anos para averiguar se as universidades federais tem evoluído na forma de apresentação das informações orçamentárias.

Referências

ABARCA RODRÍGUEZ, Allan. Financiamiento y nuevas formas de gerencialismo universitario. **Educación**, San Pedro, v. 26, p.73-82, jun. 2002.

BRASIL. **Decreto n. 5.224, de 1º de outubro de 2004. Dispõe sobre a Organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências.** Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004.** Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília, 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro Para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários.** Brasília, DF, nov. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sapiens: Novidades, Orientações PDI.** 2017b. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento (MTO).** Edição 2018. Brasília, 2017a.

Disponível em: <file:///C:/Users/guilh/Downloads/mto_atual.pdf >. Acesso em: 3 de maio 2018.

DÍAZ-BARRIOS, Jazmín; PACHECO, Marny. Control presupuestario en La Universidad del Zulia. **Actualidad Contable FACES**. Mérida, p. 58-79, jul-dez. 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HERCULANO, Harlan de Azevedo; CHIARELLO, Tânia Cristina. Assimetria de informação na relação entre participação e folga orçamentária. Reunir: **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v. 6, p.53-70, set. 2016.

JARZABKOWSKI, Paula. Centralised or Decentralised?: Strategic Implications of Resource Allocation Models. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 56, p. 5-32, jan. 2002.

LEITE, Rita Mara *et al.* Orçamento Empresarial: levantamento da evolução científica no período de 1995 a 2006. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 19, n. 47, p. 56-72, ago. 2008. Quadrimestral. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34261/36993>>. Acesso em: 3 maio 2018.

LIEFNER, Ingo. Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. **Higher Education, Netherlands**, v. 46, p. 469-489, dez. 2003.

LYRIO, Maurício Vasconcellos L. *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, p.148-168, jan. 2014

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MILIONI, Karoline Cristina; BEHR, Ariel; GOULARTE, Jeferson Luís Lopes. Análise do processo de elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual em uma instituição pública federal de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 164-188, dez. 2015.

MORA AGUDO, Maria Leonor. La Función Presupuestaria en las Universidades Públicas Españolas: Una metodología para el uso de escenarios presupuestarios flexibles. **Prisma Social: Revista de Ciencias Sociales**, Las Matas, n. 2, p. 1-34, jun. 2009.

ODUOZA, Chike F. Reflections on costing, pricing and income measurement at UK higher education institutions. **Journal Of Higher Education Policy And Management**, Abingdon, v. 31, p. 133-147, maio 2009. Bimestral.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audí Luiz. A Evolução das Práticas de Uso da Internet pela Divulgação das Contas Públicas na universidade Feder. **Revista Gestão Universitária na América Latina – Gual**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p.1-14, jan. 2010.

REIS, Cisne Zélia Teixeira *et al.* Variáveis Discriminantes do nível de institucionalização do modelo orçamentário nas Universidades Federais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, p. 83-100, ago. 2014. Quadrimestral.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 334 p.

SAVENIJE, Bas. University Budgeting: Creating Incentives for Change? *In: ANNUAL FORUM OF THE ASSOCIATION FOR INSTITUTIONAL RESEARCH*, 31., 1991, San Francisco. **Paper**. San Francisco: Air For Management Research, Policy Analysis, And Planning, 1991. p. 1-25.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. 304 p.

SILVA, Everson Pinto da. **Processo de Planejamento Estratégico em Universidades: um modelo para IFES**. 2015. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Engenharia de Produção, Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SILVA, Mariana W.; RISSI, Maurício. Orçamento e estratégia na gestão universitária: um estudo bibliométrico. In: 2017, Mar del Plata. **XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Mar del Plata: INPEAU, 2017. p. 16. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/181156/101_00198.pdf

SILVA, Patrícia Maria et al. Planejamento Orçamentário: As práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista Gestão Universitária na América Latina – Gual**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 209-227, dez. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 90p.