

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**UM ESTUDO DE VARIÁVEIS QUE IMPACTAM A EXECUÇÃO FÍSICA E
ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS**

THIAGO JOSÉ GALVÃO DAS NEVES

RECIFE

2013

THIAGO JOSÉ GALVÃO DAS NEVES

**UM ESTUDO DE VARIÁVEIS QUE IMPACTAM A EXECUÇÃO FÍSICA E
ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Jeronymo José Libonati

RECIFE

2013

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

N517e Neves, Thiago José Galvão das
Um estudo de variáveis que impactam a execução física e orçamentária dos programas das universidades federais brasileiras/ Thiago José Galvão das Neves. - Recife : O Autor, 2013.
107folhas :il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr.Jeronymo José Libonati.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Ciências Contábeis, 2013.
Inclui bibliografia e anexos.

1. Orçamento – programa. 2. Contabilidade pública. 3. Ação de prestação de contas. 4. Universidades e Faculdades – administração.
I. Libonati, Jeronymo José (Orientador). II. Título.

657 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2013 – 019)



**Programa de Pós-Graduação
Mestrado em Ciências Contábeis**

Coordenação



**UM ESTUDO DE VARIÁVEIS QUE IMPACTAM A
EXECUÇÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA DOS
PROGRAMAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS.**

THIAGO JOSÉ GALVÃO DAS NEVES

Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 22 de fevereiro de 2013.

Banca Examinadora:

Orientador/Presidente: Jerônimo José Libonati (Dr.)

Examinadora Interna: Umbelina Cravo Teixeira Lagióia Torres (Dr^a.)

Examinador Externo: Hermano Perrelli de Moura (Ph.D) – PPG –
Informática/UFPE

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter me proporcionado saúde e determinação para vencer mais esse desafio; Aos professores Dr. Marco Túlio de Castro Vasconcelos, coorientador deste estudo, e Dra. Umbelina Cravo Lagioia Teixeira Torres, não só pelas orientações e dedicação de cada um nessa pesquisa, mas também pelas oportunidades e confiança depositadas em mim durante todo o mestrado; Ao Prof. Dr. Hermano Perrelli de Moura, que além de examinador foi também parte integrante na construção deste trabalho, com análises bastante construtivas. Em especial ao meu orientador Dr. Jeronymo José Libonati, pela colaboração, paciência e transferência de conhecimento durante todo o desenvolvimento do trabalho, além da grande amizade formada. A todos vocês meu muito obrigado.

Aos professores do programa, com quem tive a oportunidade de compartilhar diversos momentos de minha vida e aprender mais sobre a Ciência Contábil.

Aos colegas de turma no mestrado, pela união e amizade.

À secretaria do curso que muito me auxiliou nos assuntos administrativos.

À professora Dra. Fátima Santos, pela presteza e paciência na transferência de parte dos seus conhecimentos sobre o uso do sistema ALCESTE; ao amigo Jansen Campos pelos ensinamentos sobre o uso do sistema SPSS e à Rafaela Alves pelo apoio na coleta dos dados.

Aos meus pais, meus avós, meus sogros e familiares, que não só acompanharam todo o processo de elaboração desta pesquisa, como presenciaram e ajudaram em todas as dificuldades ocorridas no período.

Aos meus filhos e irmãs, para que essa conquista, oriunda de muitos sacrifícios, possa seguir de exemplo.

Por fim, à minha esposa, a quem devo os momentos mais felizes da minha vida e a quem precisarei a partir de hoje me dedicar 24 horas por dia para tentar compensar tantos sacrifícios e privações desse período. Agradeço à UFPE por tudo que ela já me proporciona, mas sem dúvida ter te conhecido minha esposa foi a melhor delas!

"Ousar lutar... é ousar vencer"
(Carlos Lamarca)

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar se o perfil da universidade federal influencia a execução física e orçamentária dos programas: “Brasil Universitário” e “Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica”. Para tanto, procedeu-se um estudo das informações sobre o desempenho orçamentário das ações desses programas fornecidas por essas instituições por meio da Lei de Acesso à Informação e disponíveis no *site* do Senado Federal e nos Relatórios de Gestão de dezenove universidades em quatro regiões do país. Foram utilizados o método da tabulação cruzada das variáveis investigadas e o teste de hipótese, com auxílio do pacote estatístico “*Statistical Package for Social Sciences*”(SPSS), versão 16.0 para Windows; e o método de análise de conteúdo, com a utilização do *software Alceste* (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto), versão 4.7, desenvolvido na França. A investigação concluiu que os perfis: volume de crédito orçamentário à disposição para as IFES; região de localização; tipo da ação executada; e composição do orçamento executado da universidade federal influencia apenas a execução orçamentária dos programas analisados, não sendo observada nenhuma associação estatística significativa no que concerne à execução física.

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

ABSTRACT

This study aimed to analyze if the profile of the Federal University influences the physical and budget executions of the programs: “Brazil University” and “Development of Postgraduate Education and Scientific Research”. Therefore, we proceeded with a study of information about the budget performance of the shares of these programs provided by these institutions through the Access to Information Act and available on the website of the Senate and the Management Reports of nineteen universities in four regions of the country. We used the method of cross-tabulation of the variables investigated and hypothesis testing, with the aid of the statistical package “Statistical Package for Social Sciences” (SPSS) version 16.0 for Windows, and the method of content analysis, using the software Alceste (Lexical Analysis context for a set of text segments), version 4.7, developed in France. The investigation concluded that these profiles: the volume of credit available budget for IFES, region location, type of action performed, and composition of the federal budget which is run at the university only influences the budget execution of the programs analyzed. Therefore, there was no statistically significant association observed regarding the physical implementation.

Keywords: Budget Execution - Accountability - Federal Universities

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Relação das Universidades que integram a amostra da pesquisa.	44
Quadro 2– Relação das ações que integram a amostra da pesquisa.	46
Quadro 3 – Relação das variáveis orçamentárias e física da pesquisa.	48
Quadro 4 – Valores correspondentes à dotação orçamentária final por ano das Universidades associadas a variável 1- valores menores que R\$ 500 milhões.	55
Quadro 5 – Valores correspondentes à dotação orçamentária final por ano das Universidades associadas a variável 2- valores maiores ou iguais a R\$ 500 milhões e menores que R\$ 1 bilhão.	55
Quadro 6 – Valores correspondentes à dotação orçamentária final por ano das Universidades associadas a variável 3- valores maiores ou iguais a R\$ 1 bilhão.	56
Quadro 7 – Créditos autorizados por grupo de despesas nos anos de 2009 a 2011 para os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas Universidades da amostra.	63
Quadro 8 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 1 e o ano típico dessa classe	74
Quadro 9 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 1.	75
Quadro 10– Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 2	77
Quadro 11 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 2.	77
Quadro 12 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 3	78
Quadro 13 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 3.	79
Quadro 14 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 4	80
Quadro 15 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 4 e o ano típico dessa classe	81
Quadro 16 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 5 e o ano típico dessa classe.	82
Quadro 17 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 5.	83
Quadro 18 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 6	84
Quadro 19 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 6.	85
Quadro 20 – Comparativo da análise estatística com a de conteúdo.	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Restos a pagar inscritos e reinscritos de 2009 a 2013.....	30
Figura 2 - Número de Universidades analisadas por região.....	58
Figura 3 – Percentuais de créditos autorizados por grupo de despesas nos anos de 2009 a 2011 para os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas Universidades da amostra.....	63
Figura 4 - Dendograma resultante do Corpus “execução física e orçamentária dos programas 1073 e 1375 nos anos de 2009 a 2011” nas Universidades da amostra. (N= 687 UCIs).	100
Figura 5 – distribuição das U.C.Es por classe e número de palavras analisadas por classe...	101
Figura 6 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 1	102
Figura 7 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 2	103
Figura 8 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 3	104
Figura 9 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 4	105
Figura 10 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 5	106
Figura 11 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 6	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Distribuição de Frequência das variáveis associadas à execução orçamentária	49
Tabela 2- Análise descritiva da execução orçamentária.....	49
Tabela 3- Análise descritiva da eficiência das Universidades no que concerne à meta orçamentária das ações dos programas em análise.....	51
Tabela 4- Análise descritiva da eficiência das Universidades no que concerne à meta física das ações dos programas em análise.....	53
Tabela 5 Distribuição de Frequência da Variável de perfil associada ao volume de recurso ..	56
Tabela 6- Análise descritiva associada à variável de perfil volume de recurso	57
Tabela 7- Distribuição de Frequência da Variável de perfil associada à região do país	58
Tabela 8- Análise descritiva associada à variável de perfil região do país	59
Tabela 9- Distribuição de Frequência da Variável de perfil associada ao tipo de ação	61
Tabela 10- Relação de frequências válidas da variável de perfil tipo de ação	61
Tabela 11 - Análise descritiva associada à variável de perfil tipo de ação	62
Tabela 12 - Análise descritiva associada à variável de perfil grupo de despesa	64
Tabela 13 - Associações encontradas com o volume de crédito orçamentário	65
Tabela 14- Detalhamento das associações encontradas com o volume de recursos	66
Tabela 15 - Associações encontradas com a região de localização.....	67
Tabela 16 - Detalhamento das associações encontradas com a região do país	67
Tabela 17 - Associações encontradas com o tipo de ação executada.....	68
Tabela 18 - Detalhamento das associações encontradas com o tipo de ação executada	69
Tabela 19 - Associações encontradas com o grupo de despesa.....	70
Tabela 20 - Detalhamento das associações encontradas com o grupo de despesa.....	71
Tabela 21 - Cálculo do dicionário	72
Tabela 22- Cálculo das matrizes de dados.....	73

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ALCESTE - Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Universidades Federais

CF - Constituição Federal

FADE - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE

IFES - Instituição Federal de Ensino Superior

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEC - Ministério da Educação

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP - Nova Gestão Pública

ODC - Outras Despesas Correntes

PASW - *PredictiveAnalytics Software*

REUNI- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SPSS - *StatisticalalPackage for Social Sciences*

TCU - Tribunal de Contas da União

UJ - Unidades Jurisdicionadas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	14
1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	15
1.3 HIPÓTESES	17
1.4 OBJETIVOS	17
1.4.1 OBJETIVO GERAL	18
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.5 JUSTIFICATIVA	18
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	20
2.1 Administração Pública Patrimonialista	20
2.2 Administração Pública Burocrática	20
2.3 Administração Pública Gerencial	21
2.4 Teorias Aplicadas à Prestação de Contas no Setor Público	23
2.4.1 Teoria Institucional	23
2.4.2 Teoria da Agência	24
2.4.3 Accountability no Setor Público	24
2.4.4 Acesso à Informação	26
3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA GOVERNAMENTAL	28
3.1 Planejamento Orçamentário	28
3.2 Execução Orçamentária	29
3.3 Controle Orçamentário	31
3.3.1 Controle Interno	32
3.3.2 Controle Externo	32
3.4 Avaliação Governamental	33
4 UNIVERSIDADES PÚBLICAS	35
4.1 Universidades Federais no Brasil	36
4.2 Orçamento das Universidades Federais no Brasil	37
4.2.1 Programa Brasil Universitário e Suas Ações	39
4.2.2 Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica e Suas Ações	39
4.3 Prestação de contas das Universidades Federais no Brasil	40
5 METODOLOGIA	42
5.1 Universo e amostra da pesquisa	42
5.2 Coleta de Dados	46
5.3 Tratamento de dados	47
6 ANÁLISE DOS DADOS	48
6.1 Análise descritiva das variáveis associadas à execução orçamentária dos programas pelas Universidades nos anos de 2009 a 2011	48
6.2 Análise descritiva comparativa da eficiência das Universidades que executaram recursos dos programas em estudo, no tocante à meta física e orçamentária	49
6.3 Análise Descritiva das Variáveis Relacionadas com o Perfil das Universidades Federais da Amostra	54
6.3.1 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas ao volume de créditos orçamentários autorizados para as universidades	54
6.3.2 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas à região onde a Universidade está localizada	58

6.3.3 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas ao tipo da ação executada pelas Universidades	60
6.3.4 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas à composição do orçamento executado pelas Universidades	62
6.4 Análise do Teste Estatístico das Associações entre a Execução Orçamentária e o Perfil das Universidades	64
6.4.1 Análise do Teste Estatístico por Volume de Crédito Orçamentário.....	65
6.4.2 Análise do Teste Estatístico por Região	66
6.5 Análises críticas efetuadas pelos gestores sobre a execução física e orçamentária das ações relacionadas aos programas do orçamento contidas nos relatórios de gestão das Universidades Federais.....	71
6.5.1 Leitura do texto e cálculo dos dicionários	72
6.5.2 Cálculo das matrizes de dados e classificação das UCEs.....	73
6.5.3 Descrição das classes da UCEs	73
6.5.3.1 – Análise Descritiva da Classe 1 (melhoria da infraestrutura física e aquisição de equipamentos).....	74
6.5.3.2 – Análise Descritiva da Classe 2 (desenvolvimento da formação)	76
6.5.3.3 – Análise Descritiva da Classe 3 (ampliação de vagas)	78
6.5.3.4 – Análise descritiva da classe 4 (avanços nas publicações)	80
6.5.3.5 – Análise Descritiva da Classe 5 (distorções entre as metas previstas e realizadas)....	82
6.5.3.6 – Análise descritiva da classe 6 (apoio ao estudante).....	84
6.5.4 – Comparativos dos Achados da Análise Estatística com a de Conteúdo.....	85
CONCLUSÃO.....	88
REFERÊNCIAS	92
ANEXOS	100

1 INTRODUÇÃO

Por meio da Portaria n. 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; uma mudança estrutural na forma de planejar a coisa pública e o fim de um planejamento no qual a avaliação se restringe aos meios e aos processos, sem nenhum foco nos resultados trazidos pelos serviços públicos à sociedade.

Estruturado a partir de dois pressupostos: cobrança de resultados e 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 planejar melhor seus gastos e que a sociedade possa ser capaz de identificar os responsáveis pela gestão de cada programa e avaliar seus resultados.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Com a reforma da administração pública e a implantação do modelo gerencial, surgiram debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação de contas pelos governantes à sociedade (PRADO, 2007). Para fazer face a essas mudanças, foi necessário modificar o 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 objetivando 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, com a finalidade de combater problemas sociais e possibilitar um maior acompanhamento pela sociedade dos recursos disponibilizados. Nos Estados Unidos, a implantação de um modelo semelhante de orçamento possibilitou uma melhor análise do custo-benefício das ações (MACHADO, 2005).

Visando uma maior padronização das informações disponibilizadas pelos gestores públicos federais, o Tribunal de Contas da União – TCU emite anualmente

normas contendo a forma, os prazos e o conteúdo, assim como as Unidades Jurisdicionadas- UJ cujos responsáveis devem prestar contas ao TCU, com vista a possibilitar uma comparação entre os diversos órgãos públicos, em particular nas Universidades Federais, objetivo desse estudo.

Dentre essas normas, o relatório de gestão possui uma maior relevância, pois contempla informações sobre a execução dos programas e ações sob responsabilidade dessas instituições, bem como sobre os recursos por ela gerenciados ao longo do ano. Trata-se de uma fonte importante de informação tanto para a gestão das Instituições Federais de Ensino Superior como para o controle dos atos e fatos praticados pelos gestores. Esse documento deve conter ainda uma análise crítica dos eventos que prejudicaram ou facilitaram a execução desses recursos, conforme determina a Portaria TCU nº 389/2009.

1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Uma das formas da informação contábil ser útil ao processo de controle é utilizá-la como meio de verificação, uma vez que a administração necessita avaliar periodicamente a qualidade dos serviços prestados por seus empregados (FARBER e SEGRET, 2006).

Lapsley (2008) aponta o processo de gestão como o coração da Nova Gestão Pública (NGP), ressaltando a *accountability* como elemento importante na elevação dos padrões de transparência e responsabilização.

As universidades federais não fogem à regra das demais instituições públicas quanto à necessidade de adequação a um novo modelo de gerenciamento. Sabe-se que elas têm um papel importante na formação de profissionais qualificados e com análise crítica, que podem modificar uma realidade social. Para tanto, também devem buscar acompanhar a mudança de uma cultura burocrática para uma gerencial e utilizar os novos instrumentos de gestão pública.

Objetivando uma maior transparência e *accountability*, bem como o atendimento da legislação pertinente, essas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES utilizam seus relatórios de gestão para informarem à sociedade e aos órgãos de controle como gerenciaram seu orçamento, cerca de 20,6 bilhões em 2011, segundo Lei Orçamentária Anual – LOA nº 12.381/2011.

Os relatórios são disponibilizados anualmente no *site* do TCU e, de forma individualizada, nos *sites* das Universidades Federais. Em sua composição, é obrigatória a realização de uma análise crítica da execução dos programas orçamentários que deve conter, entre outras informações, os eventos negativos e positivos que prejudicaram ou facilitaram essa execução.

Os programas orçamentários nas IFES representam a forma como elas planejam a alocação de seus recursos para atendimento da demanda do público assistido e, conforme Marinho (2001), 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 representaram 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 das IFES.

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

O perfil da universidade federal influencia a execução física e orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica?

O perfil das universidades Federais foi levantado conforme modelos de investigação propostos por esta pesquisa, os quais se baseiam em quatro características: volume de crédito orçamentário à disposição para as IFES; região de localização; tipo da ação executada; e composição do orçamento executado pelas Universidades.

O volume de crédito orçamentário à disposição das IFES corresponde à dotação final autorizada no ano; a região de localização refere-se a onde a universidade está localizada e, por conseguinte, em que o programa e suas ações estão sendo executados; o tipo da ação executada de acordo com a Portaria MPOG n°. 42/99 divide-se em atividade, projeto e operação especial; e a composição do orçamento executado pelas universidades foi separando por grupo de despesa, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Com relação à execução orçamentária, esta pesquisa utilizou-se das etapas para execução da despesa pública previstas na Lei 4.320/64 como base para formulação dos indicadores. No que concerne à execução física, esta pesquisa utilizou a metodologia prevista na Portaria TCU nº 389/2009 para formulação do indicador.

1.3 HIPÓTESES

Após a identificação do problema de pesquisa formulado, a hipótese geral deste estudo pode ser apresentada da seguinte forma:

Hipótese Geral: Existe uma associação entre o perfil da universidade federal e a execução física e orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

A partir dessa hipótese geral, decorrem as seguintes hipóteses estatísticas:

H₀ (a): o perfil da universidade federal não influencia a execução orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

H₁ (a): o perfil da universidade federal influencia a execução orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

H₀ (b): o perfil da universidade federal não influencia a execução física dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

H₁ (b): o perfil da universidade federal influencia a execução física dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

1.4 OBJETIVOS

Tendo por base a necessidade de que as informações fornecidas traduzam a realidades dos atos e fatos praticados pelo agente na gestão dos recursos públicos; e com intuito de responder a questão da pesquisa, foram estabelecidos a seguir os seguintes objetivos.

1.4.1 OBJETIVO GERAL

Analisar se o perfil da universidade federal influencia a execução física e orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Investigar as legislações pertinentes sobre a prestação de contas das IFES;
- Comparar as Universidades Federais, em termos quantitativos e qualitativos, no tocante à execução física e orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica;
- Analisar as principais interferências na execução dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

1.5 JUSTIFICATIVA

A Administração Pública tem incorporado conceitos novos, inclusive oriundos da área privada, com o objetivo de oferecer melhores serviços aos cidadãos. A ênfase em critérios como transparência e *accountability* é relativamente recente no Brasil, o que torna necessários novos estudos.

A presente pesquisa se justifica pelo desenvolvimento de estudos que busquem contribuir para a elevação da eficácia e eficiência na execução dos programas orçamentários das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, com base no estudo da execução orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica e das análises críticas realizadas pelos gestores desses programas sobre os eventos que contribuíram ou dificultaram sua execução.

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 esteja sendo usados em consonância com a lei, políticas públicas e nos serviços públicos. Isso constitui, precisamente, na maior dimensão da *accountability*.

A *accountability*, exercida por esses responsáveis por administrar recursos escassos e necessidades múltiplas, só poderá atingir sua plenitude quando os cidadãos adquirirem um nível de consciência capaz de reivindicar de seus representantes informações mais claras e úteis para o pleno exercício do controle social.

Assim, acredita-se que um estudo sobre a execução dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas universidades federais, demonstrando as principais dificuldades e facilidades relatadas pelos gestores, contribuirá para um direcionamento adequado às entidades da Administração Pública, em especial quando se identificou possíveis associações de perfis das IFES com essa execução.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo está estruturado em sete capítulos.

No primeiro, foi contextualizado o tema de pesquisa, discutindo-se a importância dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica para as universidades federais; o enfoque da pesquisa, os objetivos, a justificativa e a estrutura do trabalho integram essa introdução.

No capítulo seguinte, é realizado um breve histórico sobre a Administração Pública Brasileira, destacando seu início e suas fases, quais sejam a patrimonialista, a burocrática e a gerencial; bem como são abordadas as teorias aplicadas ao setor público.

A gestão governamental no Brasil é apresentada no terceiro capítulo. Já os aspectos relacionados à execução orçamentária e prestação de contas das universidades federais brasileiras são discutidos no capítulo quarto.

No capítulo cinco é apresentada a metodologia que norteou a presente pesquisa e no sexto são discutidos os resultados dos presentes estudos. No último capítulo, apresenta-se a conclusão do trabalho e sugestões para pesquisas futuras.

Por fim, encontram-se as referências que embasaram a elaboração deste estudo e os anexos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao realizar uma análise sobre a Administração Pública Brasileira, faz-se necessário o entendimento de seu conceito. Segundo Tostes (2004, p. 94), ela representa:

Conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

No Brasil, ela teve início com o império e, ao longo de sua história, pode ser dividida em três fases, que embora distintas e sucessivas, não se abandonam por completo, quais sejam: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

2.1 Administração Pública Patrimonialista

O termo patrimonialismo relaciona-se à forma de dominação exercida em decorrência da tradição, do pleno direito pessoal. No contexto da Administração Pública Brasileira, ele marca um período iniciado no império onde a coisa pública era tratada como assunto pessoal do governante e a propriedade pública como parte de seu próprio patrimônio (WEBER, 1991).

Nesse período, conforme Sorj (2001), existia um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo território nacional, que se perpetuou até 1930 com o fim da república velha e início do primeiro governo de Getúlio Vargas, onde surgiram as primeiras experiências burocráticas.

2.2 Administração Pública Burocrática

A Administração Pública Burocrática foi adotada para substituir a patrimonialista, a qual definiu as monarquias absolutas onde o patrimônio público e o privado eram confundidos. Originou-se na segunda metade do século XIX, buscando combater os excessos do modelo patrimonialista.

Sobre forte influência da reforma Americana, que segundo Ribeiro Filho *et al* (2009), ocorreu durante a chamada *progressive era* e teve como alicerces ideais de grandes pensadores como Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber e dois objetivos primordiais: a luta anti-corrupção e a busca da eficiência, a Administração

Pública Burocrática representou uma distinção entre a coisa pública e os bens privados.

Após a fase patrimonialista, passaram-se a ser difundidas as ideias de caráter racional de Max Weber que, segundo Jucá (1998), correspondem à escolha dos meios mais eficientes para a realização dos fins visados.

Dessa forma, um novo modelo de administração enfatizava a impessoalidade, o formalismo, a divisão do trabalho, a hierarquia funcional, a competência técnica baseada em um sistema de mérito e de um rígido controle a princípio dos meios adotados pelo administrador público, buscando extinguir a corrupção existente no sistema anterior.

A partir da segunda metade do século XIX, com as modificações nas relações sociais e econômicas, a ineficiência do modelo burocrático tornou-se mais visível. Criou-se então a necessidade de se administrar de forma mais ágil, descentralizada e voltada para o controle mais dos resultados do que dos procedimentos. Dentro desse contexto, surge a Administração Pública Gerencial.

2.3 Administração Pública Gerencial

A Administração Pública Gerencial relaciona sua atuação ao interesse da coletividade. Neste modelo, o foco deixa de ser a própria administração pública para se tornar a satisfação do cidadão. Ao Estado, cabe o papel de assegurar uma maior eficiência e qualidade dos serviços públicos e não apenas a verificação do cumprimento da legislação em vigor.

Assim, reduz-se o formalismo; flexibiliza-se o modo de administrar e de implementar as políticas públicas; desburocratizando-se e descentralizando-se a administração.

Denhardt (2012, p. 197) aponta que no Brasil a Administração Pública “tem suas raízes em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo, no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo”. Esse autor aborda ainda em sua obra os dez princípios propostos por Osborne e Gaebler (1992) por intermédios dos quais os gestores são chamados por ele de “empreendedores públicos” e podem reformar radicalmente o governo: Governo catalisador - melhor dirigir do que remar; Governo próprio da comunidade - melhor empoderar [os atores]

que servi-los; Governo competitivo - inculcar competição entre os prestadores de serviços; Governo movido por missão - transformar organizações movidas por regras; Governo orientado para resultados - melhor financiar resultados que recursos; Governo voltado ao consumidor - melhor satisfazer as necessidades do consumidor que as da burocracia; Governo empreendedor - melhor gerar receitas do que despesas, ao instituir o conceito de lucro no setor público; Governo providente - melhor prevenir que remediar; Governo descentralizado - da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe; Governo orientado para o mercado - alavancar mudanças via mercado.

De acordo com Bresser Pereira (1998) as principais características da Administração Gerencial são as seguintes:

Orientação do Estado para o cidadão usuário ou cidadão-cliente;
ênfase no controle dos resultados, através de contratos de gestão (ao invés de controle de procedimentos);
fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização de seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação das políticas públicas;
[...]
terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Nesse modelo de Administração Pública Gerencial, a escassez de recursos, o aumento das necessidades materiais e a ausência de ferramentas que gerassem informações úteis à tomada de decisão foram problemáticas que fizeram crescer em importância o acompanhamento das despesas executadas com recursos oriundos do orçamento público.

No que se refere a gasto público, este se relaciona com a execução da despesa, conceituada por Kohama (2003) como

Os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

Para um melhor acompanhamento da execução da despesa, faz-se necessário a utilização de ferramentas de gestão, a exemplo do planejamento estratégico, que corresponde a “uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão”, conforme Fischmann e Almeida (1991) como e de procedimentos mais adequados de prestação de contas.

No tocante ao planejamento estratégico, sua utilização em organizações públicas deve observar o que retrata Rezende (2008): “as premissas e conceitos do planejamento estratégico devem levar em conta a sua atividade e o êxito de seus serviços, considerando as legislações pertinentes, as questões sociais e a qualidade de vida dos cidadãos”. Sua utilização objetiva o atendimento do princípio constitucional da eficiência.

De acordo com o Art. 37 da Constituição Federal de 1988, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Tendo em vista ser a eficiência na realização do gasto público um grande desafio dos gestores públicos, ela ganha grande destaque por parte dos órgãos de controle, quando da análise das prestações de contas. Giacomoni (2007) descreve Eficiência como:

A relação entre duas magnitudes: a produção física de um produto, seja um bem ou serviço, e os insumos ou recursos que serão utilizados para alcançar esse nível de produto. Refere-se à execução de ações, benefícios ou prestação de serviços utilizando o mínimo de recursos possíveis.

Na Administração Pública, a prestação de contas tem papel importante no estudo do desempenho dos gestores e o estudo das teorias que a envolve faz-se necessário para uma efetiva utilização.

2.4 Teorias Aplicadas à Prestação de Contas no Setor Público

Os debates sobre prestação de contas no setor público levam ao aperfeiçoamento das informações prestadas pelos governantes à sociedade. Nesse contexto, surge a necessidade de entendimento da *accountability* e do acesso à informação pública.

2.4.1 Teoria Institucional

A teoria institucional retrata a necessidade de legitimação das decisões. Tal teoria tem papel relevante na prestação de contas públicas perante os órgãos de controle uma vez que assegura a legitimidade do gestor que gerenciou recursos públicos. Sua utilização busca responder a questionamentos sobre a influência das

pressões institucionais nas tomadas de decisões dos gestores, bem como nos resultados das organizações.

Segundo Jacobson (2009, p.6), ela descreve com maior clareza as crenças socialmente constituídas, as normas e as regras, e o impacto desses mecanismos no comportamento das organizações. Para Fontes Filho (2003) a teoria institucional considera que:

os atores agem segundo padrões socialmente construídos e compartilhados, e que os mecanismos institucionais – coercitivos, normativos e miméticos – conformam seu comportamento. Esta teoria tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações segundo a premissa maior que essa incorporação ocorre como uma busca de legitimidade frente aos ambientes externo e interno através de processos de isomorfismo.

2.4.2 Teoria da Agência

Na visão de Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência seria uma espécie de contrato em que uma ou mais pessoas, chamadas de principal, contrata outra pessoa, o agente, para realização de um serviço em seu nome e delegando para esse fim alguma tomada de decisão.

De acordo com Eisenhardt (1989), a teoria do agenciamento relaciona-se com a solução para dois problemas que podem vir a ocorrer na relação de agência. O primeiro seria de agência e surge quando os desejos ou objetivos do principal são conflitantes. Já o segundo, da dificuldade/custo para o principal verificar o que o agente está fazendo de fato.

Na Administração Pública, também pode ser observada a presença da teoria da agência, onde o principal é representado pelo cidadão e tem como agente o responsável por gerir os recursos públicos. A atual constituição federal ratifica que tal teoria embasa a gestão dos recursos públicos quando prevê no parágrafo único do seu Art. 70 que:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

2.4.3 Accountability no Setor Público

Accountability é um termo de origem anglo-saxônica, sem uma tradução exata para o português, mas que remete à responsabilidade de prestar contas dos gastos

públicos aos cidadãos. Tal conceito, desenvolve-se numa relação de bilateralidade, visto trata-se de uma obrigação de uma parte (o agente) prestar contas de suas ações a outra parte (o principal).

Campos (1990, p. 31), ao comentar a associação feita por Frederick Mosher de que a *accountability* pode ser interpretada como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, afirma ser *accountability*:

[...] um conceito oposto a – mas não necessariamente incompatível com – responsabilidade subjetiva.

Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, ‘acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho’. E esse autor (Mosher) continua: ‘Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades.’

Essa responsabilidade pública objetiva fornecer um meio democrático para monitorar e controlar a conduta do governo, para impedir o desenvolvimento de concentrações de poder, e para aumentar a capacidade de aprendizagem e eficácia da administração pública (AUCOIN & HEINTZMAN, 2000).

Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) apontam *accountability* como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Para Schedler (1999), as deficiências nas informações prestadas ao público demandou a utilização da *accountability* como mecanismo de cobrança de respostas dos governantes. Para esse autor, “Se o exercício do poder fosse transparente, não seria preciso que alguém fosse *accountable*. A demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder.” (SCHEDLER, 1999, p. 25).

Prado (2007) aponta para o fato de que com a reforma da Administração Pública ao modelo gerencial surgiram debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação de contas pelos governantes à sociedade. Essa temática ressalta a importância da *accountability* na melhoria do controle.

Rocha (2011) distingue a *accountability* na Administração Pública Tradicional (APT) da abordada na Nova Gestão Pública (NGP). Segundo esse autor, no modelo tradicional observa-se uma visão hierárquica, formal e jurídica da gestão pública, onde os administradores não agem e não devem agir discricionariamente. Aponta ainda que

nesse modelo cabe aos agentes públicos agirem de forma impessoal na implantação das leis, das regras e das normas estabelecidas buscando as melhores práticas estabelecidas. Ele aponta ainda que a concepção da *accountability*, no modelo APT, é a de que:

o bom resultado de uma política pública é a consequência do acerto da decisão política sobre qual política pública deva ser implementada, combinada à sua boa implementação e posterior condução de forma correta. Como consequência, não há a necessidade de submissão dos agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes) ao processo de *accountability* social, dado que a eles não compete discutir e decidir sobre as políticas públicas, mas tão somente implementá-las de acordo com as leis e regras procedimentais, bastando, neste caso, para garantir o bom funcionamento do sistema, que sejam *accountable* quanto à conformidade com as regras e procedimentos estabelecidos (*accountability* institucional).

Já no modelo abordado na NGP o autor aponta que embora estejam presentes a mesma dependência de medições objetivas e controles externos que caracteriza a APT, pressupõe-se que a burocracia tradicional é ineficaz, uma vez que os controles são focados nos recursos e não nos resultados; que se faz necessária uma reconceituação do termo “consumidor” e “cliente”, alinhando ao pensamento dos estudiosos desse modelo que afirmam que a ênfase do governo deve ser a de atender as preferências de seus clientes, expressas nas demandas dos consumidores dos serviços oferecidos; e que a ênfase deve ser privatizar, sempre que possível, os serviços públicos e tornar o fornecedor privado desses serviços o responsável pela sua prestação perante o consumidor final (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

2.4.4 Acesso à Informação

Nas últimas décadas países como Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, França, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Grécia, Áustria, Filipinas, Itália e Holanda implantaram suas legislações sobre a liberdade de informação (LINHARES, 2011).

No Brasil, entrou em vigor em maio de 2012 a Lei nº 12.527, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988. Com implantação dessa legislação, é possível tornar ainda mais transparente os atos e fatos dos gestores públicos, uma vez que caberá aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo-se sua

disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

O acesso à informação que dispõe essa lei compreende, entre outros, os direitos previstos no Art. 7º de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Após a vigência da supracitada Lei foi possível solicitar às universidades informações sobre a execução orçamentária, de forma a complementar os dados do presente estudo.

Com a edição dessa Lei o Brasil superou países como Chile, Nova Zelândia, Suécia e Estados Unidos no ranking que avalia as leis de acesso à informação, conforme observado no *Global Right to Information Rating 2012*.

3GESTÃO ORÇAMENTÁRIA GOVERNAMENTAL

Neste capítulo são apresentadas etapas que integram a gestão orçamentária governamental, quais sejam: planejamento orçamentário; execução orçamentária; controle orçamentário e avaliação governamental.

3.1 Planejamento Orçamentário

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi implantado no Brasil um processo orçamentário baseado em três instrumentos de planejamento: Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

Conforme dispõe o Artigo 165 da CF, as Leis acima citadas deveram estabelecer:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências orçamentárias oficiais de fomento.

(...)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento é dividido em programas orçamentários, os quais são o principal instrumento utilizado para promover a integração entre os entes e os setores objetivando concretizar as políticas públicas e otimizar os seus recursos. Para Bezerra Filho (2005), ele possibilita a atuação governamental, pois proporciona a articulação entre um grupo de ações que possuem objetivos comuns preestabelecidos, cuja mensuração é feita por meio de indicadores definidos no Plano Plurianual. Esses programas são divididos em ações, cujos produtos contribuem para os seus objetivos. Dentre as ações, três categorias podem ser encontradas os projetos, as atividades e as operações especiais.

As atividades se diferenciam dos projetos no que concerne ao tempo de execução. Estes possuem uma realização por um período determinado. Já aquelas, realizam-se de modo contínuo e permanente e são essenciais à manutenção das ações do governo. No tocante às operações especiais, o Art. 2º da Portaria MPOG nº. 42/99 define as operações especiais como “as despesas que não contribuam para manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”.

São exemplos de ações do tipo atividade os recursos destinados ao fomento à pós-graduação e ao funcionamento de cursos de graduação, este responsável pelo pagamento do pessoal ativo das IFES. Os projetos podem ser exemplificados pelas dotações que visam à ampliação da infra-estrutura física de Instituições Federais de Ensino Superior. Já às operações especiais representam os gastos com a concessão e manutenção de bolsas de estudantes no país e a contribuição da União, de Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.

3.2 Execução Orçamentária

No orçamento brasileiro as ações que integram os programas orçamentários delimitam quais despesas podem ser executadas em cada parcela do orçamento. De acordo com a Lei 4.320/64, a execução dessas despesas deve ocorrer em três fases, quais sejam: o empenho, a liquidação e o pagamento. Em seu Art. 58, essa Lei descreve empenho como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

No que concerne à liquidação, esta consiste na segunda fase da despesa pública. Ela representa a verificação do direito adquirido pelo credor após a comprovação do fornecimento do material ou da prestação do serviço, conforme previsto no Art.63 da Lei 4.320/64.

A última fase da despesa, o pagamento, encontra-se prevista no Art.64 da Lei 4.320/64 e representa a transferência para o fornecedor dos recursos financeiros como forma de pagamento pelo material fornecido ou serviço prestado. A não realização dessa fase da despesa dentro do exercício em que ela foi empenhada é a responsável pelo surgimento dos restos a pagar, que podem se dividir, conforme previsto no Parágrafo Único do Art.92 dessa Lei, em Processados e Não Processados. Estes

quando não há a entrega do bem ou a prestação do serviço. Já naquele, houve a liquidação da despesa, mas resta ainda o seu pagamento pelo governo.

As novas determinações do governo federal contidas no Decreto 7654/2011 de 23 de dezembro de 2011 não só aumentaram em seis meses o prazo de validade dos restos a pagar não processados, como também possibilitou exceções ao cancelamento de determinadas despesas após essa data, conforme pode ser observado em seus § 3º e § 4º:

§ 3º Permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2º, os restos a pagar não processados que:

I - refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2º; ou

II - sejam relativos às despesas:

a) do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;

b) do Ministério da Saúde; ou


c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

§ 4º Considera-se como execução iniciada para efeito do inciso I do § 3º:

I - nos casos de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; e

II - nos casos de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

Segundo dados divulgados pela Associação Contas Abertas, estima-se que o orçamento inscritos e reinscritos em Restos a pagar sofrerá um aumento de 55,35% na comparação de 2013 com 2011, conforme observado na figura 1 abaixo.



CONTAS ABERTAS

Realização recomendada de 193x768

RESTOS A PAGAR INSCRITOS E REINSCRITOS - 2009 A 2013

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Insc e Reinsc				
	2009	2010	2011	2012*	Estimativa de RPs para 2013
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	4.235.241.770,61	2.494.922.413,22	1.882.913.773,05	2.148.716.993,32	2.112.489.124,30
2 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	51.500.263,51	646.359.212,74	430.445.121,48	92.018.084,04	1.004.554.381,02
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	45.288.270.472,21	51.401.278.380,47	57.987.711.663,18	68.078.683.638,36	96.499.812.744,63
4 INVESTIMENTOS	40.038.090.978,96	50.848.882.781,88	56.994.733.996,60	57.261.889.233,96	73.466.688.021,37
5 INVERSOES FINANCEIRAS	5.184.836.344,97	9.417.950.089,83	10.630.583.781,72	13.037.542.805,79	25.190.495.857,31
6 AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	272.010.221,75	233.068.749,39	758.418.097,78	411.274.097,30	1.634.145.590,07
TOTAL	95.069.950.052,01	115.042.461.627,53	128.684.806.433,81	141.030.124.852,77	199.908.185.718,70

* Consulta realizada em 02/01/2013

*Fonte: Siafi

**Elaboração: Contas Abertas

Figura 1– Restos a pagar inscritos e reinscritos de 2009 a 2013.

Fonte: Associação Contas Abertas.

3.3 Controle Orçamentário

A palavra controle, segundo Gomes *et al* (2000, p.3), representa “um conjunto de medidas exercidas sobre determinadas ações e processos de um sistema, para que não se desviem das normas preestabelecidas”.

Anthony e Govindarajan (2002, p. 32) ao abordar o tema, afirmam que:

o controle de uma organização não acontece unicamente, nem mesmo principalmente, como consequência de ações comandadas por um dispositivo regulador externo, como no caso do termostato (Metáfora). *Grande parte do controle é autocontrole*, isto é, as pessoas atuam não necessariamente porque recebem funções específicas de seus superiores, mas porque seus próprios julgamentos lhes indicam ação apropriada.

No âmbito da Administração Pública, ele recebe o nome de controle governamental que, na visão de Paiva (2004), é desenvolvido pelos próprios gestores e entidades responsáveis pelos atos administrativos, bem como pelos órgãos do sistema de controle interno de cada poder e pelo órgão de controle externo, o Tribunal de Contas da União -TCU.

O controle representa um papel importante no âmbito da Administração Pública, e tem origem na teoria da agência. Para Souza (2004, p. 560), ele representa

Poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípuo de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico.

Sua principal função, na opinião de Di Pietro (2007), é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico e em abrange inclusive o chamado controle de mérito, o qual leva em consideração os aspectos discricionários da atuação administrativa.

Segundo Ribeiro (2002, p. 14) existem no Brasil dois tipos de modelos e formas de controle governamental, quais sejam, os Tribunais de Contas e o das Controladorias:

Os dois modelos clássicos de controle são o de Tribunais de Contas e os de Controladorias, cada qual com características e peculiaridades próprias, desenvolvidos para responder aos problemas de controle sob condições e realidades distintas.

O modelo de Tribunais de Contas possui as seguintes características: processo decisório resolvido por colegiados, vitaliciedade dos Ministros e Conselheiros, poderes jurisdicionais (na instância administrativa), poder coercitivo, grande grau de autonomia frente aos Poderes, controles

administrativos judicialiformes, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.

O modelo de Controladorias (ou Auditorias-Gerais) possui as seguintes características: regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, destituídos de poderes jurisdicionais e coercitivos (normalmente), vinculação a algum dos Poderes que possam gerar a força coercitiva, há uma predominância da decisão monocrática uso predominante de técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas de auditoria.

No Brasil, a constituição federal de 1988 instituiu as principais funções do controle interno e externo, bem como os responsáveis pelo seu exercício.

3.3.1 Controle Interno

O controle interno na Administração Pública Federal teve seu início coma Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual definiu as competências para o exercício de suas atividades. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, instituiu suas principais funções:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto á eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, orçamentária e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Atualmente, no âmbito da administração pública federal, esse controle é exercido pela Controladoria Geral da União, que conforme dispõe no § 3º, da IN n 63/2010 do TCU, possui também o dever auditar a gestão das Unidades jurisdicionadas –UJ obrigadas a elaborar o relatório de gestão.

O relatório de gestão de unidade jurisdicionada relacionada na decisão normativa referida no *caput* deve ser submetido à auditoria de gestão e às demais providências a cargo do respectivo órgão de controle interno.

3.3.2 Controle Externo

Assim como o interno, o controle externo foi instituído pela lei a Lei nº 4.320, a qual determinou que esse controle será exercido pelo poder legislativo e objetivará a verificação da probidade administrativa, a guarda e o legal emprego dos recursos públicos e o cumprimento da Lei orçamentária.

Seu exercício na Administração Pública federal está definido na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Orçamentária e Orçamentária, art. 70, da Constituição Federal – CF, de 1988:

A fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo possui um lugar de destaque no controle governamental e no exercício da democracia uma vez que encontra-se totalmente desvinculado da estrutura administrativa, possuindo assim uma realção de imparcialidade face ao objeto de seu controle. Atualmente no Brasil esse controle é representado pelo Tribunal de Contas da União; pelos Tribunais de Contas dos Estados; pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e pelos Tribunais de Contas dos Municípios.

Anualmente, o TCU, Órgão responsável pela fiscalização dos recursos orçamentários da União, emite Instruções Normativas e Decisões Normativas que orientam e definem as Unidades Jurisdicionadas-UJ que irão ter suas prestações de contas do exercício analisadas por este Tribunal. Dentre esses Órgãos, encontram-se Universidades Federais.

3.4 Avaliação Governamental

Após a reformulação do processo de planejamento e orçamento brasileiro, ocorrido entre os anos de 1998 e 2000, houve a possibilidade de avaliações quantitativas e qualitativas dos resultados de uma ação do governo que integram cada programa previsto no orçamento-programa.

Segundo CFC (2008), as bases para o controle contábil do planejamento das unidades responsáveis pela execução das despesas públicas está contida na NBC T 16.3, introduzida com o processo de convergência das normas de contabilidade aos padrões internacionais, que em seu Art. 2º trata da avaliação de desempenho e do planejamento orçamentário.

Para efeito desta Norma, entende-se por: Avaliação de desempenho: a ferramenta de gestão utilizada para a aferição de aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações executadas por entidades do setor público.

Planejamento: o processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a

definição de objetivos, metas, meios, metodologia, prazos de execução, custos e responsabilidades, materializados em planos hierarquicamente interligados.

Plano hierarquicamente interligado: o conjunto de documentos elaborados com a finalidade de materializar o planejamento por meio de programas e ações, compreendendo desde o nível estratégico até o nível operacional, bem como propiciar a avaliação e a instrumentalização do controle.

Assim, com intuito de entender a gestão orçamentária governamental nas Instituições Federais de Ensino Superior, faz-se necessário o entendimento de seu funcionamento e de como elas estão gerenciados seus recursos.

4UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Com uma demanda cada vez mais crescente por qualificação, bem como com a dificuldade do poder público de diversos países de prover as Instituições de Ensino Superior com recursos necessários, surge um debate sobre a avaliação dessas IFES e a otimização no uso de seus recursos (WORLD BANK, 1994).

Seu papel social já tem sido alvo de discussão e mudanças ao longo dos séculos, conforme Trindade (1999):

Com a expulsão dos jesuítas da França (1762), inicia-se o processo de estatização do ensino superior pela Revolução e o Império. As Universidades, pois, não seguem um modelo único e a história da universidade, a partir do século XVII, se confunde, em grande medida, com as vicissitudes das relações entre ciência, universidade e Estado. As novas tendências da universidade caminham em direção à sua nacionalização, estatização (França e Alemanha) e abolição do monopólio corporativo dos professores, e se inicia o que se pode denominar de “papel social das Universidades”, com o desenvolvimento de três novas profissões de interesses dos governos: o engenheiro, o economista e o diplomata. Após a Revolução Francesa, a universidade napoleônica rompe com a tradição das universidades medievais e renascentistas e organiza-se, pela primeira vez, subordinada ao Estado Nacional (TRINDADE, 1999, p. 16).

Nos Estados Unidos, segundo Bertonha (2002), existem instituições de referências que são privadas, mas que recebem grandes volumes de financiamentos públicos e que são responsáveis pela maioria das pesquisas e da formação da elite intelectual do país. Para este autor, um financiamento de universidades baseado apenas em cobrança de mensalidades dos alunos nos levaria a um modelo que quase destruiu o sistema universitário e científico na Argentina.

Aponta ainda Bertonha (2002) a busca no sistema americano pela eficiência e pela qualidade, sedo o professor é avaliado periodicamente tanto nas atividades docentes como nas relacionadas a pesquisas. O autor retrata também que a comprovação de pouca eficiência pode levar o educador a perder o emprego. Segundo ele, tal busca é compartilhada pelo sistema Europeu, onde as universidades são em regra públicas e gratuitas.

Em uma análise sobre o ensino superior na Europa Veugelers e van der Ploeg (2008, p.107-108) retratam que:

Em um ainda muito fragmentado ensino superior europeu e da área de pesquisa, Universidades são prejudicadas por uma combinação de controle público excessivo, má governação, juntamente com as oportunidades de financiamento insuficientes. Como resultado, em comparação com os seus homólogos EUA, Austrália e outros países (talvez também a China), estão

ou vão ficar para trás na competição internacional crescente para acadêmicos e estudantes talentosos, e perder nas agendas de pesquisa em rápida mudança oportunidades inovadoras e em currículos de ensino.

Veugelers e van der Ploeg (2008) estudaram ainda a influencia do desempenho das Universidades Europeias, que em regra são públicas, em relação às Americanas e concluíram que:

A proporção da população da UE que se formou a partir de ensino superior é relativamente baixa; poucos jovens na UE se matricularam no ensino superior, mas a inscrição está crescendo fortemente;
A UE produz mais matemática, ciências e tecnologias que os EUA, mas tem menos investigadores no mercado de trabalho;
A União Europeia produz um maior número de doutores do que seus principais concorrentes;
Ensino Superior leva a mais emprego, menos desemprego e rendimentos mais altos, também na UE;
Europa foi comparada aos EUA em quantidade de publicações, uma lacuna permanece na qualidade.
Não há dados suficientemente confiáveis ainda disponíveis para medir o desempenho das Universidades sobre a transferência de conhecimento entre os países.

No que concerne ao financiamento das Universidades, seus estudos ainda fornecem uma visão geral da evidência recente estatística:

O investimento total no ensino superior na UE está abaixo do nível de seus principais concorrentes. Em particular, por aluno, é quase metade do nível de que em os EUA.
A natureza do financiamento público para a educação varia consideravelmente entre os países e tempo com os escandinavos tendo um financiamento muito maior.
Diferenças entre os países nos gastos tornam-se ainda mais pronunciada quando a fonte de público versus privado, se este financiamento é considerado, a lacuna no financiamento privado é particularmente importante.
As diferenças no nível de investimento privado são resultado de diferenças no pagamento de incentivos (a maioria dos países da UE não têm incentivos), na participação de instituições privadas, em financiamento filantrópico, contribuições de ex-alunos e do nível de financiamento fornecido por empresas. É por isso que as Universidades americanas são muito mais bem financiadas do que os seus homólogos europeus.

No Brasil, as Universidades públicas que executam orçamentos da União são denominadas de Universidades Federais.

4.1 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 orçamentária afastou a subordinação hierárquica dessas Instituições Federais ao Ministério da Educação, contudo não o controle ministerial deste sobre as atividades das Universidades (PETER, 2004).

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

De acordo com Silveira (2006), as Universidades poderão e deverão ser hoje observadas e estudadas como “organizações”, à luz dos conhecimentos das diferentes teorias das organizações e da administração. Contudo, não devem ser tratadas como uma organização simples. Sua estrutura, forma de governo, processo de decisão e objetivos, lhes garante uma peculiaridade incomum quando comparada com a maioria dos órgãos da administração, mas não as a imunizam do dever de seguir as regras e princípios do direito público.

Sua autonomia administrativa e orçamentária 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.

Segundo Milena e Nassif (2012), para Gustavo Henrique de Souza Balduino, secretário-executivo da Associação Nacional dos Dirigentes das Universidades Federais – ANDIFES, o modelo ideal de regras para o uso de recursos públicos em Universidades é o aplicado em São Paulo. Nesse Estado, as Universidades Estaduais recebem um orçamento fixo anualmente e possuem total autonomia de gestão sobre seus recursos. Ele acrescentou ainda que essas IFES estão entre as melhores instituições de ensino do país e adverte que no modelo atual a autonomia das Universidades Federais estaria sendo desrespeitada.

4.2 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. 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).

Em julho de 2010, o governo federal publicou o Decreto 7.233/2010 que dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. Esse Decreto prevê nos Arts. 2º e 3º que as universidades não sofrerão restrição de empenhos e terão a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares para as dotações orçamentárias não utilizadas no ano anterior, conforme observado abaixo:

Art. 2º Na elaboração da proposta de projeto de lei orçamentária da União, o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deverá contemplar a autorização para a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo em favor das Universidades federais e de seus hospitais universitários:

I - até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo não utilizado no exercício anterior, desde que para aplicação nos mesmos subtítulos no exercício corrente, mediante utilização do superávit financeiro da União apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, relativo a receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, e serão destinados à aplicação nos mesmos subtítulos no exercício corrente; e

II - para o reforço de dotações orçamentárias mediante a utilização das seguintes fontes de recursos:

a) excesso de arrecadação de receitas próprias, de convênios e de doações do exercício corrente;

b) anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, no âmbito das Universidades e seus respectivos hospitais, ou créditos adicionais autorizados em lei; e

c) superávit financeiro de receitas próprias, de convênios e de doações, conforme apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Parágrafo único. As dotações orçamentárias anuladas nos termos da alínea “b” do inciso II não poderão ser suplementadas.

Art. 3º Os atos do Poder Executivo destinados ao cumprimento do disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão prever que as dotações consignadas no projeto de lei orçamentária às Universidades federais e seus respectivos hospitais, à conta de recursos próprios, de doações, de convênios e vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, não serão objeto de limitação de empenho.

Parágrafo único. O disposto no **caput** só se aplica quando a estimativa de receita relativa ao cumprimento do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, for igual ou superior às receitas do projeto de lei orçamentária anual.

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; e Brasil Universitário; 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.

4.2.1 Programa Brasil Universitário e Suas Ações

O programa Brasil Universitário substituiu em 2008 o programa Universidade do Século XXI. 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 percentualuais, 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).

Ele 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; Funcionamento de cursos de graduação; Funcionamento dos hospitais de ensino.

4.2.2 Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica e Suas Ações

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, 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.

4.3 Prestação de contas das Universidades Federais no Brasil

O ordenamento jurídico prevê várias normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos ao poder público e à comunidade em geral. O Art. 70 da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo único, define quem tem a obrigação de prestar contas:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Dessa forma, as universidades públicas federais, na condição de entidades da Administração Indireta, financiadas com recursos públicos, devem prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade.

Essa prestação de contas deve ser realizada anualmente e tem seu conteúdo orientado por Normas de Execução da Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Tal prestação de contas abrange o Relatório de Gestão, as Demonstrações Contábeis, o Rol de Responsáveis e o Parecer da Unidade de Auditoria Interna, entre outros documentos.

Dentre essas peças, o Relatório de Gestão possui maior destaque, uma vez que contempla todas as informações sobre a execução dos programas e ações sobre responsabilidade dessas instituições, bem como sobre todos os recursos por ela gerenciados ao longo do ano e sua elaboração é obrigatória para todos os entes da Administração Pública Federal, independente de estar obrigada a apresentar suas contas ao TCU.

Fonte importante de informação tanto para a gestão das IFES como para o controle dos atos e fatos praticados pelos gestores, os Relatórios de Gestão devem

seguir as determinações das Decisões Normativas e Portarias do TCU emitidas anualmente.

Nesses normativos, após o exercício base de 2009, foi determinado aos gestores que quando da elaboração de seus Relatórios de Gestão efetuassem uma análise crítica da execução de cada programa orçamentário, informado os eventos negativos e positivos que facilitaram ou dificultaram sua execução, os quais serão as importantes fontes de informações para consecução do objetivo desta pesquisa.

5 METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa para o problema de pesquisa, na qual há interpretação dos fenômenos e atribuição de significados. Fará uso da pesquisa descritiva para o cumprimento dos seus objetivos. Contudo, também pode ser considerada quantitativa, pois utilizará ferramentas de comparação entre os valores orçamentários previstos e executados pelas universidades em análise, bem como quanto ao cumprimento de seus indicadores físicos.

Do ponto de vista do procedimento técnico, utilizou-se da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica.

Para o presente trabalho, os documentos pesquisados foram os Relatórios de Gestão dos anos de 2009 a 2011 das universidades federais obrigadas a prestarem contas de acordo com as Decisões Normativas do TCU nº 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, fornecidas pelas universidades federais por meio da Lei de Acesso à Informação, além dos relatórios gerados por meio de consulta ao *site* do Senado Federal sobre a execução orçamentária dos programas em estudo por grupo de despesa.

Utilizou-se do método dialético nesta investigação e para a coleta de dados foi utilizada a pesquisa descritiva na forma de observação e o levantamento de dados por meio da pesquisa documental ou fonte primária e pela pesquisa bibliográfica ou fonte secundária, realizada em várias fontes como livros, artigos, periódicos, internet etc.

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, foi utilizado o método da tabulação cruzada das variáveis investigadas, através do auxílio do pacote estatístico *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 16.0 para Windows, e o método de análise de conteúdo, com a utilização do *software Alceste* (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto), versão 4.7.

5.1 Universo e amostra da pesquisa

O estudo em tela realizou uma análise da execução dos Programas Brasil Universitário, cuja identificação no orçamento da união é 1073, e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas Universidades Federais,

representado pelo código 1375, principais programas do ponto de vista de orçamento das Universidades Federais. Em um primeiro momento, verificou-se que os programas são divididos em três tipos de ações, quais sejam: atividades, projetos e operações especiais. Observou-se ainda a existência de ações relacionadas a hospitais-escola dessas IFES no programa 1073, as quais foram retiradas da amostra para fins de análise, pois nem todas as universidades possuem hospital-escola.

Em um segundo momento foi solicitado informações sobre a execução orçamentária das ações referentes aos programas a serem pesquisados às 27 (vinte e sete) Instituições chamadas de Universidades Públicas Federais pelas Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União–TCU nº 100/2009; 110/2010 e 117/2011, e obrigadas nos anos de 2009, 2010 e 2011 a prestarem contas ao TCU, as quais representam o universo dessa pesquisa. Contudo, só foram obtidas respostas completas de 19 (dezenove) até o dia 30 de setembro de 2012, data do encerramento da coleta.

A amostra do estudo correspondeu ao total de 19 (dezenove) universidades federais que encaminharam as informações solicitadas por meio da Lei de Acesso à Informação, descritas no Quadro 1 abaixo.

NÚMERO DE ORDEM	SIGLA DA UNIVERSIDADE	UNIVERSIDADE
1	UFAL	Universidade Federal de Alagoas
2	UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
3	UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
4	UFLA	Universidade Federal de Lavras
5	UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
6	UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
7	UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
8	UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
9	UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
10	UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
11	UFPA	Universidade Federal do Pará
12	UFPR	Universidade Federal do Paraná
13	UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
14	UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
15	UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
16	UFF	Universidade Federal Fluminense
17	UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia

Continua

Continuação

NÚMERO DE ORDEM	SIGLA DA UNIVERSIDADE	UNIVERSIDADE
18	UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
19	UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Quadro 1– Relação das Universidades que integram a amostra da pesquisa.

Fonte: Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União–TCU nº 100/2009; 110/2010 e 117/2011.

Foram analisadas 763 ações que integraram os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica e que em muitos casos se repetem nas universidades federais ao longo dos três anos. O Quadro 2 evidencia que um grande número dessas ações é do tipo projeto e estão ligadas à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, divididas em várias IFES.

Nº DE ORDEM	AÇÃO	TIPO DEÇÃO	PRODUTO/LOCALIDADE
1	009E	Operação Especial	Concessão de Benefício a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil
2	09HB	Operação Especial	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
3	10FO	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Bragança
4	10FT	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Pombal
5	10H4	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de São José dos Campos
6	10TM	Projeto	Implantação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
7	10U0	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Rio das Ostras
8	10U1	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Nova Friburgo
9	119º	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Lavras (UFLA)
10	119R	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
11	11EC	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
12	11EU	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Sumé
13	11G0	Projeto	Implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA
14	11G1	Projeto	Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA
15	11GA	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
16	11GI	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal Fluminense (UFF)
17	11GN	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)
18	11H0	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Continua

Continuação

Nº DE ORDEM	AÇÃO	TIPO DE AÇÃO	PRODUTO/LOCALIDADE
19	11H4	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal do Pará (UFPA)
20	11HK	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal do Paraná (UFPR)
21	11I0	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
22	11J0	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
23	11JK	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
24	11K0	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
25	11L0	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)
26	11MW	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
27	11NO	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)
28	11N2	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)
29	11O0	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
30	11OY	Projeto	REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
31	125C	Projeto	Implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS
32	125D	Projeto	Construção de laboratório para as áreas de Química, Engenharia Química e engenharia de Petróleo.
33	12Q4	Projeto	Construção do prédio da reitoria da universidade federal de juiz de fora
34	12Q5	Projeto	Implantação do parque científico e tecnológico da universidade federal de juiz de fora
35	12Q6	Projeto	Expansão do ensino superior - campus de governador Valadares
36	1H55	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Arapiraca
37	1H62	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Volta Redonda
38	1H70	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Cuité
39	1H71	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus do Agreste
40	1H72	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Vitória de Santo Antão
41	1H76	Projeto	Expansão do Ensino Superior -Campus do Litoral
42	1H77	Projeto	Expansão do Ensino Superior -Campus de Garanhuns
43	1H78	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Serra Talhada
44	1H84	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Diadema
45	1H85	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Guarulhos
46	1H86	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Santos
47	1H91	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de São Mateus
48	1H92	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Alegre

Continua

Continuação

Nº DE ORDEM	AÇÃO	TIPO DEÇÃO	PRODUTO/LOCALIDADE
49	1H93	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Marabá
50	1H94	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Castanhal
51	1H95	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Santarém
52	2E14	Atividade	Reforma e Modernização de Infra-estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior
53	2E20	Atividade	Veículos e Transporte Escolar para as Instituições Federais de Ensino Superior
54	4002	Atividade	Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação
55	4004	Atividade	Serviços à Comunidade por meio da Extensão Universitária
56	4005	Atividade	Apoio à Residência Multiprofissional
57	4006	Atividade	Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação
58	4008	Atividade	Acervo Bibliográfico Destinado às Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino
59	4009	Atividade	Funcionamento de Cursos de Graduação
60	4019	Atividade	Fomento à Pós-Graduação
61	4086	Atividade	Funcionamento dos Hospitais de Ensino
62	0487	Operação especial	Concessão e Manutenção de Bolsas de Estudos no País
63	6328	Atividade	Universidade Aberta e a Distância
64	6368	Atividade	Instrumental para Ensino e Pesquisa Destinado a Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino
65	6379	Atividade	Complementação para o Funcionamento dos Hospitais de Ensino Federais
66	7F37	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Frederico Westphalen
67	7F38	Projeto	Expansão do Ensino Superior - Campus de Palmeira das Missões
68	7L83	Projeto	Ampliação da Infra-Estrutura Física de Instituições Federais de Ensino Superior
69	8282	Atividade	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI
70	8551	Atividade	Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior
71	8667	Atividade	Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados

Quadro 2– Relação das ações que integram a amostra da pesquisa.

Fonte: Volume II das leis orçamentárias 11.897/2009, 12.214/2010 e 12.381/2011.

5.2 Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu em cinco momentos. No primeiro foi realizada uma consulta sobre a produção científica e os conceitos de administração pública; controle no setor público; papel das Universidades Federais e execução orçamentária em livros e estudos anteriores. No segundo, foi realizada uma consulta ao *site* do Tribunal de Contas da União – TCU, a fim de obter os relatórios de gestão das Universidades obrigadas por esse Órgão de controle externo a prestarem contas nos exercícios de

2009 a 2011. No momento seguinte, foi solicitado, por meio do sistema da CGU para cadastro das demandas oriundas da Lei de Acesso à Informação, os valores correspondentes a dotação inicial, dotação final, empenhado, liquidado e pago por cada ação de governo integrante dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas universidades federais nos exercícios de 2009, 2010 e 2011. O próximo momento foi a consulta ao SIGA BRASIL do Senado Federal das informações sobre a execução orçamentária das IFES da amostra por grupo de despesa. Por fim foram retirados dos relatórios de gestão das Universidades as informações sobre a execução física e as análises críticas realizadas pelos gestores das ações que integram os programas em estudo.

5.3 Tratamento de dados

Nesta pesquisa, utilizou-se a estatística descritiva e a inferencial. As análises da estatística inferencial foram realizadas por meio do teste não paramétrico *Kruskal-Wallis*, a fim de se buscar associações estaticamente significativas entre as variáveis de perfil e variáveis de execução física e orçamentária dos programas, uma vez que o teste de Shapiro-Wilk constatou que as variáveis não seguem uma distribuição normal. O nível de rejeição da hipótese de nulidade foi valor menor ou igual a 0,05 (5%).

Após esse procedimento, foi realizada uma análise de conteúdo nos Relatórios de Gestão dos três anos das universidades da amostra, por meio do *software* Alceste, o que possibilitou tratar um volume significativo de dados textuais sobre a execução das ações e consequentemente dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas Universidades Federais, objetivando a identificação das interferências na execução físico-orçamentária desses programas.

6. ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi dividida em cinco seções. A primeira, refere-se à análise descritiva da execução orçamentária das ações referentes a esses programas pelas Universidades nos anos de 2009 a 2011. A segunda, diz respeito à análise descritiva da eficiência das universidades que executaram recursos dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa pelas universidades, no tocante à meta física e orçamentária. A terceira está relacionada à análise descritiva do perfil dessas universidades. A quarta, versa quanto à análise inferencial dos dados, em que se utilizou a estatística não paramétrica, por meio do teste de Kruskal-Wallis, a fim de se verificar possíveis correlações entre as variáveis. Na quinta seção, utilizou-se do software Alceste para analisar as informações relacionadas à execução orçamentária dos programas, a fim de entender suas principais interferências.

Os testes estatísticos foram realizados aceitando o nível de significância para todas as variáveis estudadas em $p \leq 0,05$.

6.1 Análise descritiva das variáveis associadas à execução orçamentária dos programas pelas Universidades nos anos de 2009 a 2011

Como base para formulação das variáveis de execução orçamentária, utilizou-se as etapas para execução da despesa pública previstas na Lei 4.320/64. Quanto à execução física, utilizou-se a metodologia prevista na Portaria TCU nº 389/2009 para formulação do indicador. O quadro 3 a seguir descreve as variáveis utilizadas na pesquisa.

Variáveis de Execução Orçamentária e Física	Descrição
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	Corresponde ao percentual de alteração do orçamento inicialmente aprovado na Lei Orçamentária Anual- LOA para a respectiva ação
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	Representa o total empenhado do montante de créditos orçamentários fixados na LOA e nos créditos adicionais para a ação
% LIQUIDADO / EMPENHADO	Informa o percentual de recebimento de materiais ou prestação de serviços que efetivamente foram realizados no exercício em que foram empenhados
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	Apresenta em percentuais o quanto do total disponibilizado no ano para a ação houve recebimento de materiais ou prestação de serviços
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	Demonstra o quanto efetivamente foi pago no exercício do total de crédito que foi fixado na LOA e nos créditos adicionais.
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	Discorre sobre o quanto foi realizado em relação à meta física prevista

Quadro 3— Relação das variáveis orçamentárias e física da pesquisa.

Estas variáveis de execução orçamentária serão confrontadas com as variáveis de perfil tanto na realização da análise descritiva como também para a execução da análise inferencial.

A Tabela 1 abaixo mostra a existência de 149 metas físicas não analisadas. Isso pode ser explicado pelo grande número de ações relacionadas a contribuições previdenciárias que não possuem indicadores físicos, apenas orçamentários.

Tabela 1- Distribuição de Frequência das variáveis associadas à execução orçamentária

	META FÍSICA PREVISTA	META FÍSICA EXECUTADA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
Informado	614	602	763	763	755	758	754
Não informado	149	161	0	0	8	5	9

A Tabela 2 demonstra um alto percentual de modificação da dotação planejada (7.514,36%); uma média de 88,06% de realização de empenho da dotação final autorizada; um baixo índice de liquidação (62,26%) e de pagamento em relação ao crédito disponível (45,91%); além de uma realização dos indicadores físicos superiores ao dobro do previsto (208,18%), corroborando com as análises dos perfis anteriores.

Também verifica-se a existências de índices máximos (4.071.973,44%) e mínimos (12,5%) muito destoantes, bem como a existência de ações que não passaram pela fase de liquidação e pagamento da despesa.

Tabela 2- Análise descritiva da execução orçamentária

Execução orçamentária	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	7.514,36	100,00	170.648,80	12,50	4.071.973,44
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	88,06	99,56	22,91	1,30	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	66,65	80,88	35,79	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	58,26	62,26	35,80	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	45,91	44,43	34,14	0,00	100,00
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	208,18	100,00	806,74	0,00	11.300,21

6.2 Análise descritiva comparativa da eficiência das Universidades que executaram recursos dos programas em estudo, no tocante à meta física e orçamentária

A tabela 3 evidencia a colocação de cada universidade no tocante à eficiência na execução orçamentária das ações por ano. Na elaboração dessa tabela este estudo considerou como mais eficiente a universidade que possuiu o melhor índice de emissão de empenhos em relação aos créditos orçamentários fixados em lei, com o menor desvio-padrão.

Destaca-se a alternância na colocação de universidade mais eficiente ao longo dos três anos: 2009 a de Juiz de Fora (99,86%); 2010 a de Alagoas (99,77%) e 2011 a Santa Maria (99,41%). Já os piores resultados ficaram por conta das Universidades Federais do Paraná (55,86%) em 2009; Rural de Pernambuco (63,93%) em 2010 e Juiz de Fora (59,23%) em 2011.

Tabela 3- Análise descritiva da eficiência das Universidades no que concerne à meta orçamentária das ações dos programas em análise

EFICIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES NO QUE CON CERNE À META ORÇAMENTÁRIA									
	ANO DE 2009			ANO DE 2010			ANO DE 2011		
EFICIÊNCIA	UNIVERSIDADE	MÉDIA (%)	DESVIO-PADRÃO(%)	UNIVERSIDADE	MÉDIA(%)	DESVIO-PADRÃO(%)	UNIVERSIDADE	MÉDIA(%)	DESVIO-PADRÃO(%)
1º	UFJF	99,86	0,46	UFAL	99,77	0,47	UFMS	99,41	1,19
2º	UFLA	99,39	1,23	UFPA	99,49	1,3	UFPA	98,36	5,25
3º	UFMS	98,28	3,30	UTFPR	99,1	1,9	UFCG	92,28	14,64
4º	UFAL	97,81	2,79	UFMS	98,96	2,14	UFAL	88,46	20,03
5º	UFPA	97,49	3,87	UFLA	98,72	2,65	UFRJ	84,52	37,30
6º	UFTM	95,72	9,96	UFRB	95,59	5,29	UFRB	80,68	38,31
7º	UFCG	94,84	15,68	UFCG	94,34	16,89	UFSC	80,26	23,96
8º	UFRB	93,80	14,18	UFMG	91,39	21,08	UFPE	78,62	35,85
9º	UFRA	89,90	16,22	UNIFESP	89,4	25,12	UFES	78,18	27,12
10º	UNIFESP	88,62	28,71	UFRJ	89,12	29,87	UNIFESP	77,80	30,54
11º	UFRJ	86,10	34,90	UFPR	86,04	18,95	UFTM	76,92	30,15
12º	UFPE	85,16	24,57	UFJF	83,55	30,5	UFMG	76,85	40,50
13º	UFSC	84,66	28,16	UFSC	82,77	29,93	UTFPR	76,38	41,09
14º	UFMG	83,87	29,69	UFES	79,42	26,33	UFLA	75,23	42,43
15º	UFES	81,45	25,37	UFTM	77,63	35,28	UFRA	73,57	37,61
16º	UTFPR	81,21	38,06	UFF	75,11	37,57	UFRPE	73,33	39,30
17º	UFF	79,02	33,92	UFPE	73,37	32,7	UFF	70,61	38,98
18º	UFRPE	73,20	36,55	UFRA	71,02	45,72	UFPR	68,01	39,39
19º	UFPR	55,86	38,11	UFRPE	63,93	40,97	UFJF	59,23	43,70

Na tabela 4 a seguir é demonstrada a análise descritiva da eficiência das universidades no que concerne à meta física. Nessa análise, considerou-se como mais eficiente a universidade que possuiu índices de previsão próximos ao executado, demonstrando dessa forma que o planejamento das metas físicas estava alinhado com os objetivos a serem alcançados.

Como principais resultados, essa tabela demonstra que a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ possuiu os melhores índices em 2009 e 2010, no que concerne à eficiência na execução física das ações que integram os programas em estudo. Contudo, em 2011 houve uma diminuição nos índices médios de execução física dessa IFES, atingindo apenas 75,65% do previsto e ocupando a 9º posição. Nesse mesmo ano, a Universidade Federal de Campina Grande - UFCG obteve a melhor média 97,85%.

Tais informações demonstram um descompasso entre o planejamento físico e o orçamentário das ações, uma vez que a UFRJ executou em média 86,10% dos créditos orçamentários totais postos a sua disposição em 2009 e 89,12% em 2010, ocupando a 11º e 10º colocação, respectivamente, no que se refere à eficiência na execução orçamentária das ações para esses anos. Já quanto ao ano de 2011, essa execução foi de 84,52% e ela ocupou a 5º posição.

Outro ponto que merece destaque é o fato da Universidade federal de Juiz de Fora ter conseguido o melhor índice de execução orçamentária em 2009 (99,86%), enquanto seu índice de execução física foi de 1269,43%. Tais dados corroboram com o entendimento de que em algumas instituições os quantitativos físicos previstos não estão atrelados às dotações orçamentárias fixadas em lei.

Tabela 4- Análise descritiva da eficiência das Universidades no que concerne à meta física das ações dos programas em análise

EFICIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES NO QUE CONCERNE À META FÍSICA									
	ANO DE 2009			ANO DE 2010			ANO DE 2011		
EFICIÊNCIA	UNIVERSIDADE	MÉDIA (%)	DESVIO-PADRÃO(%)	UNIVERSIDADE	MÉDIA(%)	DESVIO-PADRÃO(%)	UNIVERSIDADE	MÉDIA(%)	DESVIO-PADRÃO(%)
1º	UFRJ	100,20	2,81	UFRJ	101,44	4,67	UFCG	97,85	8,66
2º	UFLA	97,30	8,65	UFES	101,43	44,35	UFES	100,95	14,07
3º	UFES	100,89	25,39	UFMG	99,27	62,93	UFES	102,54	50,73
4º	UFF	105,09	67,29	UFAL	98,55	14,29	UFPA	89,80	33,02
5º	UFRB	106,75	19,42	UFF	102,66	11,90	UFMG	115,08	81,81
6º	UFCG	92,94	22,43	UFCG	103,36	27,58	UFSC	115,33	53,24
7º	UFPA	92,42	46,50	UFRA	103,66	14,95	UFAL	120,74	68,16
8º	UFPE	110,43	39,51	UTFPR	104,29	30,39	UFRPE	124,24	101,09
9º	UTFPR	88,48	51,51	UFPE	108,09	38,95	UFRJ	75,65	42,70
10º	UFES	127,96	58,09	UFPA	109,33	53,83	UFRB	75,39	50,55
11º	UFAL	128,60	47,80	UFRB	115,53	69,64	UFPE	127,04	113,18
12º	UFTM	142,60	120,74	UFLA	121,12	85,87	UFRA	128,74	65,77
13º	UFMG	143,59	134,45	UFRPE	65,91	49,48	UFF	64,95	60,91
14º	UFSC	146,23	139,30	UFSC	141,00	104,74	UNIFESP	164,49	160,67
15º	UFPR	156,50	115,68	UFES	145,73	54,58	UFTM	167,87	211,61
16º	UNIFESP	162,31	145,08	UNIFESP	177,92	130,26	UFLA	227,94	463,22
17º	UFRPE	217,06	290,73	UFTM	239,28	416,96	UFJF	239,65	157,78
18º	UFRA	651,85	1690,42	UFJF	528,56	905,55	UFPR	274,75	583,18
19º	UFJF	1269,43	3526,52	UFPR	580,63	1824,86	UTFPR	1827,68	3675,06

6.3 Análise Descritiva das Variáveis Relacionadas com o Perfil das Universidades Federais da Amostra

Este terceiro grupo de análise diz respeito ao perfil das universidades quanto a aspectos de volume de créditos orçamentários autorizado; região onde a universidade está localizada; tipo de ação e composição do orçamento.

6.3.1 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas ao volume de créditos orçamentários autorizados para as universidades

Para fins dessa pesquisa, considerou-se como volume de créditos orçamentários autorizados os valores correspondentes à dotação final autorizada no ano: 1- valores menores que R\$ 500 Milhões; 2- valores maiores ou iguais a R\$ 500 Milhões e menores que R\$ 1 Bilhão; e 3- valores maiores ou iguais a R\$ 1 Bilhão. Tal divisão baseou-se na regra de Sturges, proposta por Herbert Sturges em 1926, regra de ouro para identificação do número de classes que devem ser considerada na formulação de um histograma, verificou-se que as dezenove universidades da pesquisa poderiam ser divididas e reagrupadas em três classes, cujos valores após arredondamento originaram as três classes acima citadas.

Nos quadros 4 a 6 a seguir são apresentadas as universidades que se enquadraram em cada variável. Nesses valores, não estão inseridos os recebidos pelos hospitais-ensino, que se tornaram Unidades Orçamentárias com dotações em separado dessas Instituições Federais de Ensino Superior.

VALORES MENORES QUE R\$ 500 MILHÕES			
UNIVERSIDADE	2009	2010	2011
Universidade Federal de Alagoas	361.664.286,00	396.190.743,00	462.441.102,00
Universidade Federal de Campina Grande	276.386.828,00	338.453.923,00	376.758.395,00
Universidade Federal de Juiz de Fora	371.379.530,00	476.987.059,00	-
Universidade Federal de Lavras	134.390.118,00	183.744.266,00	218.624.225,00
Universidade Federal de Santa Maria	481.278.065,00	-	-
Universidade Federal do Espírito Santo	440.717.730,00	497.114.188,00	-
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	96.088.427,00	127.179.415,00	131.527.779,00
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	99.187.867,00	124.600.345,00	172.649.166,00
Universidade Federal Rural da Amazônia	79.765.340,00	93.356.340,00	125.593.231,00
Universidade Federal Rural de Pernambuco	249.466.032,00	296.876.221,00	343.680.214,00
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	289.109.579,00	366.612.160,00	453.099.749,00

Quadro 4 – Valores correspondentes à dotação orçamentária final por ano das Universidades associadas a variável 1- valores menores que R\$ 500 milhões.

Fonte: Siga Brasil do Senado Federal.

O Quadro 4 acima demonstra as universidades com valores menores que R\$ 500 milhões no ano de execução. Observa-se ainda que esse grupo representa o maior número de ocorrência entre os três anos da pesquisa, correspondendo a 29,71% do total dos orçamentos disponíveis das IFES da amostra para 2009; 25,65% em 2010 e 17,64% em 2011.

Os valores maiores ou iguais a R\$ 500 milhões e menores que R\$ 1 bilhão compõem o Quadro 05 a seguir e representam o segundo maior número de ocorrências no período da pesquisa e o mais representativo no tocante aos créditos orçamentários, correspondendo a 54,25% do total dos orçamentos disponíveis das IFES da amostra para 2009; 39,48% em 2010 e 47,79% em 2011.

VALORES MAIORES OU IGUAIS A R\$ 500 MILHÕES E MENORES QUE 1 BILHÃO			
UNIVERSIDADE	2009	2010	2011
Universidade Federal de Juiz de Fora	-	-	594.573.243,00
Universidade Federal de Minas Gerais	966.194.599,00	-	-
Universidade Federal de Pernambuco	687.816.627,00	779.305.353,00	889.545.459,00
Universidade Federal de Santa Catarina	697.232.803,00	887.226.437,00	924.460.310,00
Universidade Federal de Santa Maria	-	620.863.295,00	649.464.557,00
Universidade Federal de São Paulo	599.012.599,00	649.723.056,00	809.577.412,00
Universidade Federal do Espírito Santo	-	-	576.134.534,00
Universidade Federal do Pará	628.444.888,00	702.540.029,00	824.619.368,00
Universidade Federal do Paraná	772.212.731,00	825.939.955,00	922.625.685,00
Universidade Federal Fluminense	906.608.133,00	-	-

Quadro 5 – Valores correspondentes à dotação orçamentária final por ano das Universidades associadas a variável 2- valores maiores ou iguais a R\$ 500 milhões e menores que R\$ 1 bilhão.

Fonte: Siga Brasil do Senado Federal.

É possível verificar no Quadro 06 abaixo a existência de poucas ocorrências relacionadas a orçamentos anuais superiores a um bilhão de reais, estando limitadas a apenas três instituições e com dotações que correspondem a 16,04% do total dos orçamentos disponíveis das IFES da amostra para 2009; 34,86% em 2010 e 34,57% em 2011.

VALORES MAIORES OU IGUAIS A 1 BILHÃO			
Universidade	2009	2010	2011
Universidade Federal de Minas Gerais	-	1.116.553.128	1.156.963.686
Universidade Federal do Rio de Janeiro	1.554.372.521	1.743.234.753	2.052.447.486
Universidade Federal Fluminense	-	1.083.188.658	1.268.719.317

Quadro 6 – Valores correspondentes à dotação orçamentária final por ano das Universidades associadas a variável 3- valores maiores ou iguais a R\$ 1 bilhão.

Fonte: Siga Brasil do Senado Federal.

Também observa-se nos quadros 4 a 6 acima que os orçamentos das universidades vem aumentando ao longo dos anos. Na IFES da amostra houve um aumento médio de 33,66% no orçamento de 2011 em comparação com 2009.

Como visto na revisão da literatura sobre execução orçamentária, essas IFES possuem seus orçamentos divididos em programas e estes por sua vez em ações. Conforme pode ser observado a seguir na tabela 05, a amostra da pesquisa correspondeu a 763 ações e foi composta por 45,5% de ações em universidades com dotações orçamentárias finais inferiores a 500 milhões; 43% em IFES com recursos entre 500 milhões e 1 bilhão de reais e 11,5% em instituições com valores superiores a 1 bilhão.

Tabela 5 Distribuição de Frequência da Variável de perfil associada ao volume de recurso

		Frequência	Percentual
Válido	Valores menores que R\$ 500 milhões	347	45,50%
	Valores maiores ou iguais a R\$ 500 milhões e menores que R\$ 1 bilhão	328	43,00%
	Valores maiores ou iguais a R\$ 1 bilhão	88	11,50%
	Total	763	100,00%

Na análise da tabela 06 abaixo constatou-se que as universidades com dotação final menores que R\$ 500 milhões possui em média uma elevada distorção (16.022,99%) no que concerne à relação entre a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual e a dotação final, após o recebimento dos créditos adicionais. Porém, pode-se observar que esse resultado para este grupo da amostra não é homogêneo, conforme comprovado pela análise do desvio-padrão. Tal fato pode ser explicado pela grande variação percentual entre os valores mínimos (12,5%) e máximos (4.071.973,44%) e pode decorrer dentre outros motivos de um planejamento insuficiente de algumas universidades. Contudo, a de se observar ainda que para esse

indicador a mediana foi de 100%, o que demonstra que em 50% da amostra não houve aumento na dotação prevista.

Também pode ser observado que essas instituições, em média, são mais eficientes no que concerne ao empenho dos recursos finais autorizados (91,41%). Ainda ficou evidente nessa tabela, que essas universidades conseguem obter os maiores índices de execução física com os recursos disponibilizados (276,03%).

Outro ponto que merece destaque é a baixa média no que diz respeito ao pagamento no exercício dos valores autorizados e isso é mais evidente nas IFES que possuíam como dotação final valores maiores ou iguais a R\$ 500 milhões e menores que R\$ 1 bilhão, em média 39%, contra 50% das demais universidades. O que pode ser claramente explicado pelo baixo índice médio de liquidação da despesa, exceto nas instituições que administraram recursos maiores ou iguais a R\$ 1 bilhão (92%) que possuem uma maior eficiência no recebimento de bens e serviços dentro do exercício.

Tabela 6- Análise descritiva associada à variável de perfil volume de recurso

Valores menores que R\$ 500 Milhões	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	16.022,99	100,00	254.491,02	12,50	4.071.973,44
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	91,41	99,31	17,83	9,43	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	64,48	73,53	35,39	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	58,77	63,14	35,01	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	50,94	51,67	33,43	0,00	99,80
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	276,03	100,00	1.099,77	0,00	11.300,21
Valores maiores ou iguais a R\$ 500 Milhões e menores que R\$ 1 Bilhão	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	693,86	100,00	9.171,62	29,69	145.127,64
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	84,92	99,70	25,88	1,30	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	62,38	75,06	36,77	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	52,41	53,51	35,93	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	39,09	34,84	33,08	0,00	99,43
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	167,83	100,00	488,20	0,00	7.413,94
Valores maiores ou iguais a R\$ 1 Bilhão	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	121,54	100,00	130,29	87,27	1.158,27
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	87,40	100,00	26,32	4,77	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	92,00	100,00	19,83	2,87	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	79,52	95,78	29,92	2,87	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	50,08	52,51	37,50	0,00	100,00
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	95,72	100,00	46,34	0,00	291,95

6.3.2 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas à região onde a Universidade está localizada

Nesta variável, foi considerada a região em que a universidade está localizada e, por conseguinte, em que o programa e suas ações estão sendo executados. A figura 2 a seguir consolida o número de universidades por região do país. Nela, pode-se constatar que a amostra foi composta por universidades localizadas em quatro regiões da federação, sendo predominante as situadas na região Sudeste.



Figura 2 - Número de Universidades analisadas por região

A Tabela 7 apresenta a análise descritiva da execução orçamentária por ação no triênio associada a cada região. Nela verifica-se que a maior frequência de ações foi da região Sudeste com 44,3% e o menor da região Norte com 10,1%.

Tabela 7- Distribuição de Frequência da Variável de perfil associada à região do país

Região	Frequência	Percentual
Norte	77	10,10%
Nordeste	176	23,10%
Sul	172	22,50%
Sudeste	338	44,30%
Total	763	100,00%

Dos dados contidos na Tabela 8, a seguir, é possível observar que a execução nas universidades situadas na região Nordeste possui uma maior distorção no que tange à relação entre a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual e a final (28.994,47%), seguidas pelas localizadas na região Sudeste (714,16%). Nessas regiões constata-se, por meio da mediana, que pelo menos metade das universidades não sofreram aumentos na sua dotação inicial. Nas demais regiões a média se aproxima de 100%, demonstrando um planejamento sem ajustes significativos ao longo do ano.

No que se refere à utilização por meio da realização dos empenhos dos recursos disponibilizados, fica evidente um melhor desempenho das instituições da região Norte (94,78%). Contudo, elas obtiveram o segundo pior índice de liquidação desses recursos empenhados (59,30%), sendo superadas pelas localizadas no Sul (54,02%).

Tabela 8- Análise descritiva associada à variável de perfil região do país

Norte	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	104,51	100,00	10,49	95,04	156,53
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	94,78	99,97	13,75	20,98	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	59,30	76,12	38,97	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	56,30	67,53	37,82	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	44,62	47,51	34,84	0,00	97,66
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	179,62	100,00	633,92	0,00	5.158,57
Nordeste	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	28.994,47	100,00	342.912,26	12,50	4.071.973,44
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	88,66	98,88	21,82	5,67	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	61,60	67,50	35,93	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	54,59	54,65	35,89	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	46,17	41,78	33,64	0,00	99,80
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	118,36	100,00	98,93	11,36	1.036,54
Sul	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	105,75	100,00	23,95	67,69	234,48,00
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	90,47	99,56	19,11	1,30	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	54,02	60,18	37,35	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	47,61	47,24	34,62	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	37,82	33,07	33,40	0,00	95,32
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	340,60	100,00	1.294,82	0,00	8.800,00
Sudeste	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	714,16	100,00	9.245,62	29,69	145.127,64
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	84,89	99,82	26,35	4,05	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	78,02	95,87	30,46	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	66,53	79,81	34,02	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	49,54	50,06	34,30	0,00	100,00
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	200,40	100,00	749,02	0,00	11.300,21

Outro fato que também merece atenção na tabela 8 acima diz respeito ao índice de execução física das metas previstas para serem realizadas com recursos orçamentários. Observou-se que em todas as regiões houve a superação das metas

previstas, com destaque para as regiões Sul (340,60%) e Sudeste (200,40%). Tal fato pode demonstrar que o planejamento dos indicadores físicos das ações não está em sintonia com as dotações orçamentárias disponíveis. Isso pode ser considerado ainda mais relevante quando observamos que o índice de liquidação das dotações autorizadas atingiu no máximo 66,53% (região Sudeste), demonstrando que embora não se tenha recebido todos os materiais e serviços, os índices de execução físicas foram significativamente superados.

Já com relação ao pagamento, todas as universidades da amostra obtiveram índices inferiores a 50% dos créditos autorizados pelo orçamento, demonstrando um descompasso entre os valores orçamentários disponibilizados e o efetivamente desembolsado por essas IFES. Tal fato pode ser explicado pela utilização de grande parte do orçamento nos últimos meses do ano, não restando tempo hábil para a entrega do produto ou realização do serviço por parte dos fornecedores (liquidação da despesa) e, por consequência, não sendo possível efetuar tais pagamentos, contribuindo dessa forma para o aumento das despesas inscritas em restos a pagar.

6.3.3 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas ao tipo da ação executada pelas Universidades

Nesta variável, o tipo de ação corresponde ao previsto no Art. 2º da Portaria MPOG nº. 42/99, ou seja, Atividade; Projeto e Operação Especial. Como observado na revisão da literatura, as atividades possuem uma característica de continuidade, pois é responsável pela manutenção da ação orçamentária. Os projetos possuem relevante papel na implantação das políticas de governo, pois estão relacionados, principalmente, com a aquisição de equipamentos ou realização de obras. Já as operações especiais, por não contribuírem para manutenção das ações de governo e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, tem seu papel na execução orçamentária pautado, principalmente, na contribuição previdenciária dos servidores públicos federais.

A Tabela 9 demonstra a composição da amostra em relação ao tipo de ação. Com base nos dados, observa-se uma maior frequência de ações do tipo atividade, ou seja, não limitadas no tempo (70,5%), seguida pelos projetos que possuem um período limitado de execução (19,3%). Já as ações do tipo operação especial não possuem

grande frequência pois possuem pouca variedade, normalmente correspondem a uma por ano para cada IFES, e concentram um alto valor orçamentário.

Tabela 9- Distribuição de Frequência da Variável de perfil associada ao tipo de ação

	Frequência	Percentual
Atividade	538	70,5%
Projeto	147	19,3%
Operação Especial	78	10,2%

A Tabela 10 mostra que, na frequência, o percentual de ações relacionadas à Operação Especial é estatisticamente insignificante, correspondendo a apenas 1,3% para todos os indicadores do estudo, não sendo considerados na análise desse perfil.

Tabela 10- Relação de frequências válidas da variável de perfil tipo de ação

	Tipo de Ação	Válido		Não informado	
		Número de ocorrência	Percentual	Número de ocorrência	Percentual
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	Atividade	441	82,00%	97	18,00%
	Projeto	131	89,10%	16	10,90%
	Operação Especial	1	1,30%	77	98,70%
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	Atividade	441	82,00%	97	18,00%
	Projeto	131	89,10%	16	10,90%
	Operação Especial	1	1,30%	77	98,70%
% LIQUIDADO / EMPENHADO	Atividade	441	82,00%	97	18,00%
	Projeto	131	89,10%	16	10,90%
	Operação Especial	1	1,30%	77	98,70%
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	Atividade	441	82,00%	97	18,00%
	Projeto	131	89,10%	16	10,90%
	Operação Especial	1	1,30%	77	98,70%
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	Atividade	441	82,00%	97	18,00%
	Projeto	131	89,10%	16	10,90%
	Operação Especial	1	1,30%	77	98,70%
% META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	Atividade	441	82,00%	97	18,00%
	Projeto	131	89,10%	16	10,90%
	Operação Especial	1	1,30%	77	98,70%

Na tabela 11, observa-se um alto índice de modificação no planejamento orçamentário das ações do tipo atividade (9.683,24%), o que pode ser considerado como relevante uma vez que elas representam as atividades que em tese acontecem todos os anos. Esse fato não foi observado para os projetos (99,68%), que em média não sofreram alterações. Observa-se ainda que no que concerne à realização do empenho dos valores disponibilizados, os projetos possuem melhores índices (94,61%), contra 86,16% das atividades. Contudo, essas boas performances não são demonstradas quando verificada a fase de liquidação dessas despesas, 69,43% para as atividades e 57,61% para os projetos.

Os índices são ainda menos satisfatórios, quando comparado os valores pagos em relação aos créditos disponibilizados pelo orçamento para serem executados pelas universidades da amostra. Nesse caso, evidenciou-se que as atividades obtiveram índices médios de 47,70% e os projetos de 38,43%. Tal fato comprova que mais da metade do orçamento disponibilizado não é efetivamente pago durante o exercício financeiro em que o crédito foi autorizado.

Tabela 11 - Análise descritiva associada à variável de perfil tipo de ação

Atividade	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	9.683,24	100,00	194.004,97	12,5	4.071.973,44
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	86,16	98,91	24,22	4,05	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	69,43	87,67	35,58	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	59,65	66,64	36,11	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	47,70	47,30	35,41	0,00	100,00
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	193,38	100,00	708,53	0,00	11.300,21
Projeto	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	99,68	100,00	12,14	29,69	130,88
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	94,61	99,96	16,08	1,30	100,00
% LIQUIDADO / EMPENHADO	57,61	57,27	34,94	0,00	100,00
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	53,99	51,68	34,34	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	38,43	36,76	28,62	0,00	98,05
%META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	256,90	100,00	1.070,73	11,36	8.800,00

6.3.4 Análise descritiva das variáveis de perfil associadas à composição do orçamento executado pelas Universidades

Como composição do orçamento das universidades, utilizou-se a separação por grupo de despesa, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentária, quais sejam I - pessoal e encargos sociais; II - juros e encargos da dívida; III - outras despesas

correntes; IV - investimentos; V - inversões orçamentárias, incluídas quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas; e VI - amortização da dívida. No Quadro 07 é possível constatar os valores administrados pelas universidades da amostra (R\$ 23.570.361.755,00).

Grupo de despesas	Recursos autorizados de 2009 a 2011 nos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	% do total de recursos
Pessoal	16.824.443.736,00	71,34%
Outras despesas correntes	4.379.162.228,00	18,58%
Investimentos	2.345.523.438,00	9,95%
Inversão financeira	21.232.353,00	0,09%
TOTAL	23.570.361.755,00	100,00%

Quadro 7– Créditos autorizados por grupo de despesas nos anos de 2009 a 2011 para os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas Universidades da amostra.

Fonte: Siga Brasil do Senado Federal

As despesas com pessoal representam uma parcela significativa do montante disponibilizados às universidades para os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, cerca de 71%, conforme demonstrado na figura 3.

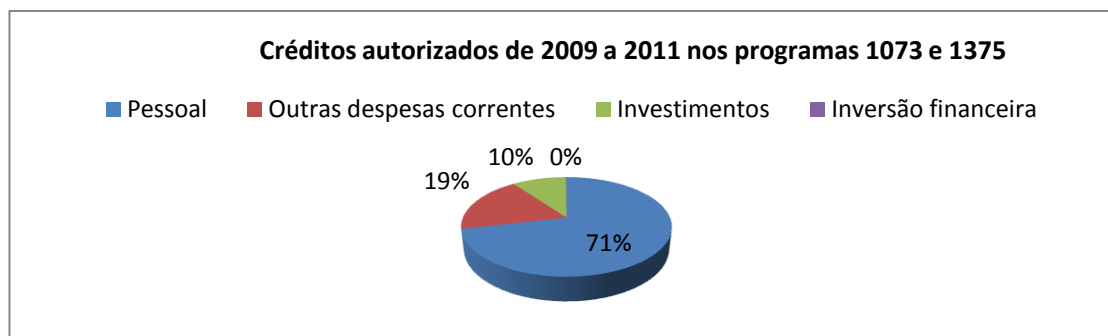


Figura 3 – Percentuais de créditos autorizados por grupo de despesas nos anos de 2009 a 2011 para os programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica nas Universidades da amostra.

Na tabela 12, apresentam-se os dados sobre a execução orçamentária por grupo de despesa. Nela observa-se que o grupo das despesas com pessoal obteve maiores índices no que tange à execução de empenho, liquidação e pagamento, atingindo uma média próxima de 100% em todas essas fases da despesa. É possível verificar ainda que o grupo formado pelas outras despesas correntes sofreu maior alteração ao longo do ano, no que concerne à dotação inicial, atingindo uma média de (213,81%).

Em contraponto ao desempenho do grupo de pessoal, encontram-se os formados pelos gastos em investimentos e em inversão financeira, cujos índices de realização de empenho foram respectivamente 81,83% e 64,67%. Esses tiveram ainda dificuldades no pagamento dos créditos disponibilizados obtendo índices médios de 24,18% e 64,67, respectivamente. Demonstrando ser o grupo formado pelas despesas com investimentos o maior responsável pelo baixo desembolso pelo governo dos valores previstos no orçamento dessas IFES.

O grupo dos investimentos é formado por projetos que envolvem realização de obras e aquisição de equipamentos e seus baixos índices podem estar associados a dificuldades no planejamento das aquisições e na realização das licitações, além do fato de que a maioria das obras possuem prazos de entrega superiores ao exercício financeiro, não podendo dessa forma liquidar e pagar os valores empenhados no ano.

A tabela 12 demonstra ainda distorções no planejamento orçamentário das ações associadas a outras despesas correntes (213,81%), Investimentos (119,82%) e pessoal (132,56%).

Tabela 12 - Análise descritiva associada à variável de perfil grupo de despesa

Pessoal	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	132,56	127,00	18,66	101,00	199,00
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	99,67	99,00	11,04	92,00	181,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	97,79	98,00	2,34	87,00	99,00
Outras despesas correntes	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	213,81	100,00	1.098,28	33,00	11.782,00
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	82,40	91,00	21,72	17,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	64,76	68,00	21,29	13,00	100,00
Investimento	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	119,82	100,50	88,56	37,00	688,00
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	81,83	91,50	23,87	3,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	24,18	22,00	16,75	0,00	86,00
Inversão Financeira	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	64,67	94,00	56,08	0,00	100,00
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	64,67	94,00	56,08	0,00	100,00

6.4 Análise do Teste Estatístico das Associações entre a Execução Orçamentária e o Perfil das Universidades

Objetivando uma associação estatística entre as variáveis de perfil (volume de crédito orçamentário, região de localização, tipo de ação e composição do orçamento) com as de execução física e orçamentária, realizou-se o teste de *kruskal- Wallis*. A seguir são demonstrados os resultados das associações.

6.4.1 Análise do Teste Estatístico por Volume de Crédito Orçamentário

Os resultados da verificação de associações significativas entre a execução física e orçamentária das ações dos programas e o volume de recursos administrados pelas universidades nos anos pesquisados são apresentados na Tabela 13 a seguir.

A análise da Tabela 13 demonstra a ocorrência de um p-valor estatisticamente significativo para os índices de liquidação dos valores empenhados; de liquidação da dotação final autorizada; e dos valores pagos da dotação final autorizada quando relacionados com o volume de crédito orçamentário administrado pelas universidades.

Tabela 13 - Associações encontradas com o volume de crédito orçamentário

	% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	% LIQUIDADO / EMPENHADO	% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	%META FÍSICA EXECUTADA/ PREVISTA
P-valor	0,742	0,138	<u>≤0,001</u>	<u>≤0,001</u>	<u>0,008</u>	0,062
a. Teste <i>Kruskal –Wallis</i>						
b. Variável agrupada: VOLUME DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO						

Com isso, pode-se inferir que **o volume de crédito administrado pelas universidades influencia no seu desempenho orçamentário no que concerne à liquidação e ao pagamento dos valores orçados.** Contudo, observou-se ainda a **não influência no que tange à execução física das ações** dos programas Brasil universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

Com base nas informações acima, para esse perfil das universidades federais é possível rejeitar a hipótese H_0 (a), uma vez que houve influência significativa quanto à execução orçamentária das ações e consequentemente dos programas em estudo. Também é possível bem como aceitar a hipótese H_0 (b) tendo em vista que ele não influenciou a execução física desses programas.

A seguir, a Tabela 14 apresenta o detalhamento das associações significantes encontradas. Nela verifica-se que a associação é mais significativa no caso dos percentuais liquidados do montante empenhado para as universidades com valores orçamentários maiores ou iguais a R\$ 1 bilhão (92%). Com isso é possível inferir que as universidades, possivelmente, não deixam para empenhar grande parte de seus créditos nos últimos meses do ano, possibilitando assim que o material seja entregue ou o serviço seja realizado pelo fornecedor antes do término do exercício.

Tabela 14- Detalhamento das associações encontradas com o volume de recursos

	VOLUME DE RECUROS	Número de ocorrência	Média	Desvio-padrão
% LIQUIDADO / EMPENHADO	Valores maiores ou iguais a R\$ 1 Bilhão	80	92,00	19,83
	Valores menores que R\$ 500 Milhões	319	64,48	35,39
	Valores maiores ou iguais a R\$ 500 Milhões e menores que R\$ 1 Bilhão	315	62,38	36,77
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	Valores maiores ou iguais a R\$ 1 Bilhão	88	79,52	29,92
	Valores menores que R\$ 500 Milhões	345	58,77	35,01
	Valores maiores ou iguais a R\$ 500 Milhões e menores que R\$ 1 Bilhão	325	52,41	35,93
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	Valores menores que R\$ 500 Milhões	345	50,94	33,43
	Valores maiores ou iguais a R\$ 1 Bilhão	88	50,08	37,50
	Valores maiores ou iguais a R\$ 500 Milhões e menores que R\$ 1 Bilhão	325	39,09	33,08

Já com relação aos valores efetivamente pagos dos recursos postos à disposição das universidades pelo orçamento, constatou-se que essa influência é praticamente a mesma entre as IFES com orçamentos menores que R\$ 500 milhões e as com valores orçamentários maiores ou iguais a R\$ 1 bilhão (em torno de 50%), o que reflete um contraste com o desempenho apresentado por este último grupo nas fases anteriores da execução da despesa (92,00% para empenho e 79,52% para liquidação).

Os dados acima apresentados podem estar relacionados com atrasos na liberação dos recursos financeiros por parte do Governo Federal para efetuar o pagamento dos valores liquidados.

6.4.2 Análise do Teste Estatístico por Região

Tabela 15 - Associações encontradas com a região de localização

	% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	% LIQUIDADO / EMPENHADO	% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	%META FÍSICA EXECUTADA/ PREVISTA
P-valor	0,195	0,001	≤0,001	≤0,001	0,165	0,884

a. teste: *Kruskal- Wallis*

b. Variável agrupada: REGIÃO DO PAÍS

A verificação das associações significativas entre a execução física e orçamentária das ações dos programas e a região onde a universidade está localizada demonstram a ocorrência de um p-valor estatisticamente significativo para os índices de empenho dos valores orçados; liquidação dos valores empenhados; e de liquidação da dotação final autorizada, conforme pode ser observado na Tabela 15 acima.

Com isso pode-se inferir que **a localização da universidade influencia no seu desempenho orçamentário no que concerne ao empenho dos valores orçados e à liquidação da despesa empenhada e orçada.** Porém tal influência não foi comprovada no que tange à execução física das ações dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

Com base nas informações acima, para esse perfil é possível rejeitar a hipótese H_0 (a), uma vez que houve influência significativa quanto à execução orçamentária das ações e consequentemente dos programas em estudo, bem como aceitar a hipótese H_0 (b) tendo em vista que a região não influenciou a execução física desses programas.

Na Tabela 16 abaixo são demonstradas as associações significantes encontradas. Nela verifica-se que a associação relacionada ao empenhamento da dotação disponibilizada é mais significativa na região Norte (94,78%). Já como relação à liquidação dessas despesas empenhadas, essas associações ficam mais evidentes para a região sudeste (78,02%).

Com isso é possível inferir que uma universidade eficiente no que concerne ao empenhamento da dotação autorizada pela Lei Orçamentária Anual não necessariamente será eficiente no recebimento dos materiais ou serviços adquiridos.

Tabela 16 - Detalhamento das associações encontradas com a região do país

	REGIÃO DO PAÍS	Número de ocorrência	Média	Desvio-padrão
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	Norte	75	94,78	13,75
	Sul	172	90,47	19,11
	Nordeste	173	88,66	21,82
	Sudeste	335	84,89	26,35
% LIQUIDADO / EMPENHADO	Sudeste	318	78,02	30,46
	Nordeste	163	61,60	35,93
	Norte	71	59,30	38,97
	Sul	162	54,02	37,35
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	Sudeste	336	66,53	34,02
	Norte	75	56,30	37,82
	Nordeste	175	54,59	35,89
	Sul	172	47,61	34,62

6.4.3 Análise do Teste Estatístico por Tipo de Ação Executada

Tabela 17 - Associações encontradas com o tipo de ação executada

	% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	% LIQUIDADO / EMPENHADO	% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	% PAGO / DOTAÇÃO FINAL	%META FÍSICA EXECUTADA/ PREVISTA
P-valor	<u>≤0,001</u>	<u>≤0,001</u>	<u>≤0,001</u>	<u>≤0,001</u>	<u>≤0,001</u>	0,873

a. Teste *Kruskal-Wallis*

b. Variável agrupada: TIPO DA AÇÃO

A Tabela 17 abaixo demonstra a verificação de associações significativas entre a execução física e orçamentária das ações dos programas e o tipo de ação. Observou-se a ocorrência de um p-valor estatisticamente significativo para os índices de dotação final sobre a inicial; de realização de empenhos da dotação final autorizada; liquidação dos valores empenhados; de liquidação da dotação final autorizada; e dos valores pagos da dotação final autorizada quando relacionados com o tipo de ação orçamentária.

Diante do exposto, pode-se inferir que **o tipo de ação influencia no seu desempenho orçamentário no que concerne à alteração orçamentária, à realização**

do empenho, da liquidação da despesa empenhada e orçada, bem como no seu pagamento.

No tocante à meta física, **não foi constatado influência desse perfil na execução** das ações dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

Assim, para o perfil tipo de ação é possível rejeitar a hipótese H_0 (a), uma vez que houve influência significativa quanto à execução orçamentária das ações e consequentemente dos programas em estudo. Também é possível bem como aceitar a hipótese H_0 (b) tendo em vista que elenão influenciou a execução física desses programas.

As associações significantes encontradas estão listadas na Tabela 18. Nela verifica-se que a associação relacionada ao empenhamento da dotação disponibilizada é mais significativa nos projetos (94,61%). Tal fato pode ser explicado por esse tipo de ação estar relacionada sobretudo a obras e aquisição de equipamentos, cujos empenhos nos casos das obras acontecem pelos valores totais e as liquidações e pagamentos ocorrem a medida que elas vão sendo realizadas.

No tocante ao tipo atividade, suas associações são mais significativas no caso das liquidações (69,43%) e dos pagamentos das despesas orçadas (47,70%) e estão relacionadas com entrega de materiais ou prestação de serviços para atendimento das necessidades constantes das universidades.

Tabela 18 - Detalhamento das associações encontradas com o tipo de ação executada

	TIPO DA AÇÃO	Número de ocorrência	Média	Desvio-padrão
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	Projeto	142	99,68	12,14
	Atividade	515	9.683,24	194.004,97
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	Projeto	145	94,61	16,08
	Atividade	532	86,16	24,22
% LIQUIDADO / EMPENHADO	Atividade	502	69,43	35,58
	Projeto	136	57,61	34,94
% LIQUIDADO / DOTAÇÃO FINAL	Atividade	534	59,65	36,11
	Projeto	146	53,99	34,34
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	Atividade	534	47,70	35,41
	Projeto	146	38,43	28,62

Assim, inferir-se que o principal responsável pela baixa execução orçamentária no que concerne à liquidação e ao pagamento são os projetos.

6.4.4 Análise do Teste Estatístico por Grupo de Despesa

Tabela 19 - Associações encontradas com o grupo de despesa

	% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL
P-valor	<u><0,001</u>	<u><0,001</u>	<u><0,001</u>

Nessa análise são demonstradas na Tabela 19 as associações significativas entre a execução física e orçamentária das ações dos programas e o grupo de despesa. A análise dessa tabela demonstra a ocorrência de um p-valor estatisticamente significativo para os índices de dotação final sobre a inicial; de realização de empenhos da dotação final autorizada; e dos valores pagos da dotação final autorizada quando relacionados com o grupo de despesa orçamentária.

Com isso pode-se inferir que **o grupo de despesa influencia no seu desempenho orçamentário no que concerne à alteração orçamentária, à realização do empenho, bem como no seu pagamento.**

Para esse perfil, não foi possível a realização do teste no tocante à execução física das ações dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, em virtude da indisponibilidade de tais informações.

Com base nas informações acima, é possível rejeitar a hipótese H_0 (a), uma vez que houve influência significativa no tocante à execução orçamentária das ações e consequentemente dos programas em estudo.

A seguir (Tabela 20) é possível constatar que associações significantes relacionadas ao empenhamento da dotação disponibilizada é mais significativa nas despesas relacionadas com pessoal (99,67%) e com o grupo outras despesas correntes (82,40%), o que pode ser explicado pois as despesas com pessoal possuem uma maior facilidade para execução. Essa facilidade se dá, sobretudo, pela não submissão à lei de licitações (Lei 8.666/93) para sua realização e os seus créditos orçamentários são autorizados com base em quantitativos previamente estabelecidos.

Já os investimentos e as demais despesas, em sua grande maioria, sujeitam-se as regras de licitações públicas que dificultam a aquisição e por consequência a liquidação e o pagamento dentro do período.

Tabela 20 - Detalhamento das associações encontradas com o grupo de despesa

	GRUPO DE DESPESA	Número de ocorrência	Média	Desvio-padrão
% DOTAÇÃO FINAL / DOTAÇÃO INICIAL	Pessoal	57	132,56	18,66
	Investimento	76	119,82	88,56
	Outras despesas correntes	113	213,81	1.098,28
	Inversão financeira	3	-	
% EMPENHADO / DOTAÇÃO FINAL	Pessoal	57	99,67	11,04
	Outras despesas correntes	113	82,40	21,72
	Investimento	77	81,83	23,87
	Inversão financeira	5	64,67	56,08
% PAGO/ DOTAÇÃO FINAL	Pessoal	57	97,79	2,34
	Outras despesas correntes	113	64,76	21,29
	Inversão financeira	5	64,67	56,08
	Investimento	77	24,18	16,75

6.5 Análises críticas efetuadas pelos gestores sobre a execução física e orçamentária das ações relacionadas aos programas do orçamento contidas nos relatórios de gestão das Universidades Federais.

Com o auxílio do programa Alceste, procurou-se estudar a execução das ações integrantes dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, por meio da análise das informações prestadas pelos gestores das universidades da amostra em seus relatórios de gestão (cinquenta e sete ao todo), que são denominadas, nesses relatórios, de análises críticas. Por meio de 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 programas em tela.

A análise dos dados foi dividida pelo programa em 4 etapas (A, B, C e D), tendo em cada uma três operações, exceto na etapa 4 que se divide em 5 operações. Segundo Moreira *et al* (2005), na etapa A é realizada a leitura do texto e o cálculo dos dicionários; na B, o cálculo das matrizes de dados e classificação das Unidades de Contexto Elementar - UCEs; na C, a descrição das classes da UCEs e na D, os cálculos complementares.

As UCEs são pequenos segmentos das informações prestadas nos relatórios de

gestão das Universidades, dimensionadas pelo programa. 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 quiquadrado (χ^2) ao nível de 5%. Como exemplo, podemos citar o contido na UCE 685 referente à análise crítica contida na ação Instrumental para Ensino e Pesquisa Destinado a Instituições Federais de Ensino Superior da UFPE para o programa Brasil Universitário no ano de 2011, transcrita abaixo:

o desbloqueio da cota (repasse) (ocorreu) apenas em 30_12_2011 _
(emenda) (n) 23550002 _ silvio costa _psdb (para) (atender) (despesas) com
(aquisicao) e (instalacao) de (equipamentos) (para) o (laboratorio) keizo
asami, ptres: 039086.

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.

6.5.1 Leitura do texto e cálculo dos dicionários

Na leitura do texto, o programa identificou a existência de 687 Unidades de Contexto Inicial – UCIs, que correspondem ao total de análises críticas realizadas pelos gestores sobre as ações dos programas executados pelas universidades da amostra. Observa-se que das 763 ações analisadas pelo programa SPSS, apenas 687 possuíam análise críticas.

Tabela 21 - Cálculo do dicionário

Número de ocorrência das formas distintas ou palavras diferentes	181575
Número de formas distintas ou palavras diferentes	10830
Número de palavras diferentes com frequência igual a um	4187

A tabela 21 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.

6.5.2 Cálculo das matrizes de dados e classificação das UCEs

Após realizada a redução das palavras as suas raízes ou radical primário que concentra seu significado, verificou-se a existência de 1.340 palavras analisáveis (com frequência igual ou superior a onze). Assim, foi possível observar ainda que as palavras analisáveis ocorreram 90.514 vezes, conforme demonstrado na tabela 22. abaixo.

Tabela 22- Cálculo das matrizes de dados

Número de ocorrências de palavras analisadas	90514
Número de palavras analisadas	1340
Frequência mínima de uma palavra analisada	11

6.5.3 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 (anexo 1) 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*.

No estudo em tela, o dendograma foi dividido em dois subcorpus (1ª partição), como é conhecido a parte da totalidade dos discursos obtidos. Após essa fase, os subcorpus também foram divididos. 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, em anexo, 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).

Na análise descritiva do vocabulário das seis classes foi gerada uma lista de formas reduzidas associadas a cada classe que encontram-se em anexo, bem como situou-se as palavras nas UCEs significativamente associadas a ela.

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.

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

A análise descritiva da classe 1 revela a existência de 899 UCEs, o que corresponde a 22,39% do total da amostra, conforme constatado na Figura 5 no Anexo 2. No Quadro 8 a seguir pode-se verificar que 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 análise do Quadro 8 revela que essa associação é mais relevante na Universidade Tecnológica do Paraná (94,73%) cujos resultados apresentados na Tabela 3 demonstraram que essa IFES obteve a 3ª colocação na eficiência na execução desses recursos para esse ano.

Frequência na classe e no corpus			% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
ANO MAIS SIGNIFICATIVO					
326332	24,47	5,01 *	*ano_2010		
UNIVERSIDADES					
106	215		49,30	94,73 *	*utfpr_1073
116265	43,77	74,70 *	*uff_1073		
51120	42,50	28,80 *	*ufpr_1073		
73	204		35,78	22,21 *	*ufsc_1073
29	64	45,31	19,68 *		*ufla_1073

Quadro 8 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 1 e o ano típico dessa classe

No Quadro 9, observa-se 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 Infra-estrutura 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%.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
AÇÕES DOS PROGRAMAS			
111148 75,00 244,83 *	*ação_2e14		
37 47 78,72 86,88 *	*ação_6368		
90 185 48,6576,99 *	*ação_4008		
43 64 67,19 75,14 *	*ação_11o0		
2838 73,68 58,11 *	*ação_7l83		
2229 75,86 48,08 *	*ação_1lga		
1826 69,23 33,05 *	*ação_1lgi		
1214 85,71 32,43 *	*ação_10u0		
1316 81,25 32,04 *	*ação_1lno		
13 1776,47 28,74 *	*ação_1h62		
30 62 48,39 24,50 **	*ação_1ljk		
10 15 66,67 16,99 *	*ação_1lec		
6 9 66,6710,18 *	*ação_8551		
32 88 36,36 10,12 *	*ação_10tm		
4 5 80,00 9,56 *	*ação_2e20		
12 2646,15 8,51 *	*ação_1h94		
9 18 50,007,94 **	*ação_1li0		
34 75,00 6,38 *	*ação_1llo		
13 33 39,395,54 *	*ação_10ft		
7 1546,67 5,11 **	*ação_1lhk		

Quadro 9 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 1.

Objetivando uma maior compreensão do conteúdo dessa classe, faz-se necessário situar as palavras nas UCEs significativamente associadas a ela. Nesta classe, 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 que foi o principal responsável pelos baixos índices de liquidação e pagamento das despesas orçamentárias segundo os testes realizados com apoio do SPSS. Entre os sucessos, mais predominantes nas informações constantes dos relatórios de gestão, os mais significativos por apresentarem maior quiquadrado foram:

Na ação 1073.11O0.26258.0041 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 1073.11O0.26258.0056 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 11O0, ano de 2010, UTFPR)

Para manutenção da infraestrutura física, a UFLA, além dos recursos já contidos na Lei Orçamentária Anual, necessitou contar com a liberação de recursos de emendas parlamentares. Esses recursos foram aplicados na aquisição de serviço de pavimentação e, melhoria e duplicação das vias de acesso ao campus. Além disso, foram feitas reformas e obras de pequeno vulto, para adaptação e melhoria das condições de ambiência de vários setores da Instituição. (Programa 1073, Ação 2E14, ano de 2010, UFLA);

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).

Assim, 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.

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

A distribuição das UCEs por classe presente na Figura 5 no Anexo 2 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 Amazonasna

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 no Quadro 10 abaixo. Esta Instituição obteve os seguintes índices de empenhamento dos valores disponibilizados no período da análise: 81,45% em 2009; 79,42% em 2010 e 78,18% em 2011.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
163332 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
23 73	31,51	6,87 *	*ufes_1375

Quadro 10– Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 2

Verifica-se no Quadro 11 a seguir a presença de ações vinculadas a projetos e atividades. 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.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
131325 40,31 97,90 * *ação_4004			
2433 72,73 60,18 * *ação_1h91			
1731 54,84 24,92 * *ação_125c			
1014 71,43 24,19 * *ação_1h55			
1940 47,5020,24 * *ação_1h92			
6 7 85,71 19,62 * *ação_119o			
7 10 70,00 16,32 * *ação_4086			
5 6 83,33 15,63 * *ação_4005			
10 18 55,56 15,01 * *ação_1h93			
13 33 39,00 8,42 * *ação_119r			
612 50,007,15 * *ação_4413			
139602 23,09 5,91 * *ação_4009			
25 85 29,415,47 * *ação_6328			

Quadro 11 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 2

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)

É, portanto, meta prioritária desta Universidade fornecer condições plenas aos cursos de graduação no Campus do Sertão, visando proporcionar um ensino de qualidade para os nossos discentes bem como favorecer o exercício autônomo e responsável das funções assistenciais e profissionais. (Programa 1073, Ação 119R, ano de 2010, UFAL)

6.5.3.3 – 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, verificado na Figura 5 no Anexo 2.

Os dados do Quadro 12 abaixo demonstram uma associação mais significativa no discurso da Universidade Federal do Pará. Esta IFES obteve excelentes índices de empenho dos valores orçamentários autorizados para os anos de 2009 a 2011, atingindo 97,49%, 99,49% e 98,36% respectivamente de empenhamento da despesa.

Frequência na classe e no corpus		% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
160 45335,3267,44 *		*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
30	81	37,04	13,62 *	*ufjf_1073
16	39	41,03	10,02 *	*ufal_1375
17	49	34,69	6,01 *	*ufpa_1375
15	42	35,71	5,91 *	*unifesp_1073

Quadro 12 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 3

É possível constatar no Quadro 13 a seguir que embora esta classe apresente discurso típico de ações vinculadas a projetos e atividades, os dados estatísticos apontam a predominância das atividades referentes às ações 4009 (Funcionamento de Cursos de Graduação) e 4006 (Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação).

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	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		
4 5 80,00 10,79 *	*ação_11oy		
16 39 41,03 10,02 *	*ação_1h70		

Quadro 13 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 3

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.

Nesse sentido, a tendência à expansão do ensino de pós-graduação continuou forte no ano de 2011, a exemplo do que já vinha ocorrendo em períodos anteriores e, considerando o *stricto sensu* e o *lato sensu*, superou bastante a meta estabelecida para esta Ação. O Quadro Resumo da Evolução da Pós-Graduação na UFES, apresentado abaixo, evidencia que passamos de 39 para 46 cursos de mestrado e de 13 para 14 cursos de doutorado. (Programa 1375, Ação 4006, ano de 2011, UFES).

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).

Os cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* mantiveram alunado compatível com a sazonalidade de ingressos e conclusões ao longo do ano, revelando um aumento de 14,7% no número total de alunos em curso em relação ao ano anterior. Valor ligeiramente diferente dos lançados no SIMEC em virtude de consistências de situações de matrícula, efetuadas posteriormente. Não estão computados no número acima, os alunos de pós-graduação *lato sensu* (8.296; 7.318 alunos de especialização e 978 alunos de aperfeiçoamento). (Programa 1375, Ação 4006, ano de 2009, UNIFESP).

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

... 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).

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

Essa classe 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 no Quadro 14 abaixo. A predominância estatística dessa classe é da Universidade Federal Fluminense com 258,68%, pois apresentou um maior quiquadrado.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
ANO			
2691571 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		
21 31 67,74 67,13 *	*ufrpe_1375		
2873 38,36 31,09 *	*ufes_1375		
287537,3329,20 *	*utfpr_1375		
5017728,2524,64 *	*ufrj_1073		
163644,44 24,21 *	*ufra_1375		
1749 34,6914,71 *	*ufpa_1375		
11 3036,67 10,86 *	*uftm_1375		
716 43,7510,20 *	*ufsm_1375		
2489 26,979,85 *	*ufrpe_1073		
10 29 34,48 8,47 *	*ufsc_1375		
61540,00 7,22 *	*ufjf_1375		
2366,67 6,19 *	*ufla_1375		

Quadro 14 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 4

Observa-se no Quadro 15 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).

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
AÇÕES DOS PROGRAMAS			
222301 73,75 868,25 *	*ação_8667		
140 325 43,08 214,16 *	*ação_4004		
130434 29,95 82,73 *	*ação_4006		
6 12 50,00 11,35 *	*ação_4019		

Quadro 15 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 4 e o ano típico dessa classe

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

Incremento de 70% nos recursos dos editais PDI voltados exclusivamente para a pesquisa, em relação a 2009. No edital auxílio-publicação, voltado para pesquisadores que publicaram no ano anterior artigos em periódicos com *qualise*/ou livros, foram contemplados 288 pesquisadores, mostrando um crescimento no volume de publicações; Foi realizado o Seminário para autores: como publicar em periódicos internacionais, em 09 de maio de 2011, no Auditório Geógrafo Milton Santos, no Instituto Geociências. O objetivo do evento foi o de disponibilizar aprendizados referentes à redação de artigos científicos e teve como palestrantes uma equipe da editora ELSEVIER. O evento contou com cerca de 250 participantes de áreas diversas da Universidade Federal Fluminense. A apresentação está disponível no site: <http://www.propi.uff.br/node/1892>. Foram mapeados e cadastrados Grupos de Pesquisa da UFF junto ao CNPq. Há atualmente (12/2010), 678 grupos de pesquisas na UFF...

Foi concluída a primeira etapa do Sistema E-fomento, projetado para agilizar e facilitar a solicitação e o acompanhamento dos recursos relativos aos editais de fomento do PDI FOPESQ, Auxílio Publicação e Jovens Pesquisadores, englobando inclusive *prestação de contas online*. (Programa 1375, Ação 8667, ano de 2011, UFF).

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

Dessa forma 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.

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

Nessa classe observou-se a existência de 556 UCEs, o que corresponde a 13,84% do total da amostra, conforme demonstrado na figura 5 em anexo. 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 Quadro 16 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.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
ANO			
234133217,57	23.16 *	*ano_2010	
UNIVERSIDADES			
124314	39,49	187.83 *	*ufrb_1073
52 187	27,81	32.06 *	*ufpe_1073
18 42	42,86	29.95 *	*unifesp_1073
39 169	23,08	12.61 *	*ufcg_1073
3 4	75,00	12.55 *	*ufpr_1375
14 48	29,17	9.56 *	*ufrb_1375
2 3	66,67	7.02 *	*ufcg_1375

Quadro 16 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 5 e o ano típico dessa classe.

É possível observar no Quadro 17 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%.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
AÇÕES DOS PROGRAMAS			
445186,27 227,19 *	*ação_09hb		
4688 52,27 111,39 *	*ação_10tm		
3 3 100,00 18,68 *	*ação_10h4		
3 3 100,00 18,68 *	*ação_1h84		
3 3 100,00 18,68 *	*ação_1h86		
13 34 38,24 17,10 *	*ação_11h4		
44 185 23,78 16,06 *	*ação_4008		
3 4 75,00 12,55 *	*ação_7f37		
3 4 75,00 12,55 *	*ação_7f38		
4 7 57,14 11,02 *	*ação_11n2		
7 17 41,18 10,69 *	*ação_11mw		

Quadro 17 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 5.

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.

Essa ação é de execução automatizada. A operação especial não apresenta meta, produto, unidade de medida e indicador registrados no SIGPLAN, pois se trata de despesa de aplicação direta, decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, decorrente da Lei nº. 10.887, de 18 de junho de 2004. O único registro cabível para ação é a meta orçamentária. Observa-se que meta executada R\$ 10.619.615,00 corresponde a 91% da meta prevista (R\$ 11.614.046,00). (Programa 1073, Ação 09HB, ano de 2010, UFRB)

A meta física prevista para ação era disponibilizar 9.250 volumes, no entanto foram disponibilizados 1.642 volumes, representando 18% de execução da meta física prevista. Os problemas ocorridos na execução estão relacionados com o processo de licitação que tem apresentado dificuldades em realizar o pregão em tempo hábil para disponibilizar os volumes do acervo ainda no exercício. No entanto o empenho foi realizado no valor de R\$ 619.906,00 reais, representando 88% da meta prevista de R\$ 739.965,00, o que permite garantir a aquisição dos volumes estabelecidos na meta atual no exercício de 2011 (Quadro 64). O que de fato correu. A quantidade de volumes recebidos pela Biblioteca Central até março de 2011, referentes aos pregões realizados em de 2010, contabilizam 9.508 volumes, ultrapassando a meta prevista na ação em 3%. (Programa 1073, Ação 4008, ano de 2010, UFRB)

Ação 1073.10TM.0101A partir do Quadro 45 pode-se constatar que, para os valores empenhados, 44% das despesas foram liquidadas e 42% foram pagas no exercício. Quando são verificadas as despesas de Investimento, com Obras e Instalações (R\$ 7.178.354,00), representando 51% do valor empenhado, observa-se que nenhum valor foi pago ou liquidado no exercício. Problemas administrativos relacionados à legislação, condições

tecnológicas, recursos humanos e licitação impactaram o desenvolvimento das ações que culminaram nesse baixo desempenho para o elemento de despesa Obras e Instalações.

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 um problema identificado nos resultados dos testes estatísticos realizados com apoio do SPSS: a 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.

Também evidenciou-se uma distorção entre as metas físicas e orçamentárias, constatadas nos testes na análise estatística descritiva.

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

A figura 5 em anexo demonstra que essa classe possui 342 UCEs, 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 verificado no quadro 18 abaixo.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2(quiquadrado)	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		
17 120	14,17	5,07 *	*ufpr_1073

Quadro 18 – Lista das principais Universidades responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 6

O Quadro 19 aponta a predominância das ações 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.

Frequência na classe e no corpus	% na classe	χ^2 (quiquadrado)	Forma Reduzida
243437 55,61 1395,73 *	*ação_4002		
14 19 73,68 104,07 *	*ação_009e		
3 10 30,00 5,94 **ação_0487			

Quadro 19 – Lista dos principais ações responsáveis pela produção de UCEs associadas à classe 6

Assim, nesta classe observou-se que os gestores norteiam seus discursos nos apoios necessários aos estudantes para realização do curso, além de demonstrar o esforço dispendido 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.

6.5.4 – Comparativos dos Achados da Análise Estatística com a de Conteúdo

O quadro 20 a seguir apresenta um comparativo dos dados resultante dos testes estatísticos com auxílio do SPSS com os resultados encontrados com apoio do Alceste.

Quadro 20 – Comparativo da análise estatística com a de conteúdo

	Amostra	Discurso típico pelo ALCESTE	Universidade com maior quiquadrado na amostra	Regiões mais significativas na classe	Ação com maior quiquadrado	Resultado das associações entre as variáveis *
Classe 1	22,39%	Melhoria da infraestrutura física e aquisição de equipamentos	UTFPR	Sul e Sudeste	ação_2E14 - Reforma e Modernização de Infra-estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior	Nesta classe, as despesas estão significativamente relacionadas a projetos, que possuem os melhores índices de empenho e foram os principais responsáveis pelos baixos índices de liquidação e pagamento das despesas orçamentárias no exercício. As IFES da região Sul tiveram os mais baixos resultados na liquidação da despesa e as da região Sudeste os mais elevados resultados nessa fase da despesa pública. Observou-se que não houve influência significativa no que concerne à execução física das ações.
Classe 2	19,47%	Desenvolvimento da formação	UFES	Norte, Nordeste e Sudeste	ação_4004 - Serviços à Comunidade por meio da Extensão Universitária	Esta classe também está relacionada à necessidade de investimentos, que foram os principais responsáveis pelos baixos índices de liquidação e pagamento das despesas orçamentárias nos exercícios. As IFES da região norte destacam-se pelo alto índice de realização de empenho dos valores orçados para o exercício (94,78%) Observou-se que não houve influência significativa no que concerne à execução física das ações.
Classe 3	20,62%	Ampliação de vagas	UFPA	Norte, Nordeste, Sul e Sudeste	ação_4009 -Funcionamento de Cursos de Graduação	As ações do tipo atividade foram, segundo o Alceste, as mais significativas para essa classe. Os testes do SPSS demonstraram que esse tipo obteve em média 86,16% de empenho dos valores fixados na LOA e possuem os melhores índices de liquidações com 69,43% e de pagamentos das despesas orçadas 47,70%. Observou-se que não houve influência significativa no que concerne à execução física das ações.
Classe 4	15,16%	Avanços nas publicações	UFF	Norte, Nordeste, Sul e Sudeste	ação_8667 - Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados	O Alceste identificou que as ações do tipo atividade foram as mais significativas para essa classe. Os testes do SPSS demonstraram que esse tipo obteve em média 86,16% de empenho dos valores fixados na LOA e possuem os melhores índices de liquidações com 69,43% e de pagamentos das despesas orçadas 47,70%. Observou-se que não houve influência significativa no que concerne à execução física das ações.

Continua

Continuação

	Amostra	Discurso típico pelo ALCESTE	Universidade com maior quiquadrado na amostra	Regiões mais significativas na classe	Ação com maior quiquadrado	Resultado das associações entre as variáveis *
Classe 5	13,84%	Distorções entre as metas previstas e as realizadas	UFRB	Nordeste, Sul e Sudeste	ação_09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	As ações mais significativas dessa classe estão relacionadas aos tipos operações especiais e projetos. No tocante a operações especiais, esse tipo correspondendo a apenas 1,3% para todos os indicadores válidos do estudo, não sendo considerados na análise desse perfil pelo SPSS. Já os projetos possuem os melhores índices de empenhos dos recursos disponibilizados, mas baixos índices no que concerne à liquidação e a pagamento dos valores fixados na LOA. Observou-se que não houve influência significativa no que concerne à execução física das ações.
Classe 6	8,52%	Apoio ao estudante	UFRA	Norte, Nordeste, Sul e Sudeste	ação_4002 - Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação	As ações mais significativas dessa classe estão relacionadas aos tipos operações especiais e atividades. No tocante a operações especiais, esse tipo correspondendo a apenas 1,3% para todos os indicadores válidos do estudo, não sendo considerados na análise desse perfil pelo SPSS. Quanto às atividades, as associações são mais significativas foram as liquidações (69,43%) e os pagamentos das despesas orçadas (47,70%). Observou-se que não houve influência significativa no que concerne à execução física das ações.

* As associações entre as variáveis de perfil e de execução física e orçamentária foram realizadas por meio dos testes estatísticos com apoio do SPSS.

CONCLUSÃO

O estudo em tela objetivou responder ao seguinte problema: *o perfil da universidade federal influencia a execução física e orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica?*

Para tanto foram utilizados o método da tabulação cruzada das variáveis investigadas, através do auxílio do pacote estatístico *StatisticalPackage for Social Sciences*(SPSS), versão 16.0 para Windows, e o método de análise de conteúdo, com a utilização do *software* ALCESTE (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto), versão 4.7.

Para atendimento do objetivo em tela, foi estabelecida a seguinte Hipótese Geral: *existe uma associação entre o perfil da universidade federal e a influencia na execução física e orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.*

Como principais resultados, destacam-se os índices de eficiência obtidos pelas universidades na execução dos programas em tela ao longo dos anos da pesquisa. Em 2009, a de Juiz de Fora (99,86%); em 2010, a de Alagoas (99,77%) e em 2011 a de Santa Maria (99,41%), além das distorções entre a dotação inicial e final fixadas nas Leis Orçamentárias Anuais, mais evidentes nas IFES com dotação final menores que R\$ 500 milhões.

Outro ponto relevante são os maiores índices de desempenho na realização dos empenhos pelas instituições da região Norte (94,78%) e os de liquidação (78,02%) e de pagamento (49,54%) pelas do Sudeste. Além dos índices de execução física das metas previstas para serem realizadas com recursos orçamentários, nos quais observou-se que em todas as regiões houve uma superação das metas previstas, com destaque para as regiões Sul (340,60%) e Sudeste (200,40%), evidenciando um descompasso entre o planejamento físico e o orçamentário.

Observa-se ainda que no que concerne à realização do empenho dos valores disponibilizados, os projetos possuem melhores índices (94,61%), contra 86,16% das atividades. Mas essas boas performances não são demonstradas quando verificada a fase de liquidação dessas despesas (69,43% para as atividades e 57,61% para os

projetos) e dos valores pagos em relação aos créditos disponibilizados (47,70% para as atividades e 38,43% para os projetos). Tal fato demonstra que mais da metade do orçamento disponibilizado para os programas em estudo não é efetivamente pago durante o exercício financeiro em que o crédito foi autorizado para as IFES da amostra.

Verificou-se ainda que na composição do orçamento o grupo formado pelas outras despesas correntes sofreu maior alteração ao longo do ano, no que concerne à dotação inicial, atingindo uma média de (213,81%). Já o das despesas com pessoal obteve maiores índices no que tange à execução de empenho, liquidação e pagamento, atingindo uma média próxima de 100% em todos os casos.

Para as despesas com investimentos e com inversão financeira, os índices de realização de empenho foram respectivamente 81,83% e 64,67%. Quanto aos de pagamento, esses foram de 24,18% e 64,67, respectivamente.

No tocante às influências, rejeitou-se para todos os perfis das universidades a hipótese H_0 (a): *o perfil da universidade federal não influencia a execução orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, bem como aceitou-se para todas essas IFES a hipótese H_0 (b): o perfil da universidade federal não influencia a execução física dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica*, exceto para o perfil de composição do orçamento, pois não foi possível a realização do teste no tocante à execução física em virtude da indisponibilidade de informações.

No que concerne às influências orçamentárias, constatou-se que o volume de crédito orçamentário administrado e a localização da universidade influenciam a liquidação e o pagamento dos valores orçados. Também constatou-se que o tipo de ação e a composição orçamentária influenciam a alteração orçamentária, a realização do empenho, da liquidação da despesa e do pagamento.

Com o intuito de detalhar essas influências, realizou-se um estudo no conteúdo das análises críticas realizadas pelos gestores desses recursos quando da apresentação dos relatórios de gestão das universidades. Com isso, foi possível identificar ainda 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 entre a execução física e orçamentária das ações.

Os resultados dos testes com apoio do Alceste complementam os realizados com apoio do SPSS, reforçando o entendimento de 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; um aumento das publicações dos pesquisadores; e por um crescente apoio às necessidades dos estudantes para realização do curso.

Dessa forma, responde-se a problemática da pesquisa com a constatação de que o perfil da universidade federal influencia apenas a execução orçamentária dos programas Brasil Universitário e Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica.

Durante a realização da pesquisa foi possível observar três limitações. A primeira refere-se à ausência de fornecimento ou fornecimento incompleto por parte de 8 (oito) universidades das informações sobre a execução orçamentária das ações dos programas em estudo nos exercícios de 2009 a 2011, solicitadas por meio do sistema criado pela Controladoria Geral da União – CGU para registros das demandas decorrentes da edição da Lei de Acesso à informação, sendo excluídas da amostra.

A segunda surgiu na análise dos relatórios de gestão dessas IFES, consultados no *site* do TCU. Durante esse procedimento verificou-se em alguns relatórios a inexistência de informações referentes à análise crítica da execução desses programas determinada pelas Decisões Normativas do TCU, que regulam a prestação de contas para os anos em análise, o que impossibilitou o estudo sobre os eventos que contribuíram para o desempenho físico e orçamentário desses programas.

A terceira ocorreu na coleta de dados no *site* do Senado Federal em que observou-se uma limitação pela ausência de informações sobre os valores correspondentes a fase da despesa de liquidação, uma vez que as informações sobre valores liquidados por programa orçamentário constantes nesse *site* correspondem ao valor empenhado no período, e não o correspondente aos materiais e serviços recebidos dos fornecedores pelas IFES.

A presente pesquisa pretendeu ainda contribuir com o aumento da demanda da sociedade por informações relacionadas à gestão dos recursos públicos, uma vez que foram demonstradas formas de obtenção dessas e possibilidades de verificação dos dados fornecidos pelos gestores públicos quando da prestação de contas desses recursos.

Por fim, como sugestões de trabalhos futuros, observou-se a necessidade de investigação sobre as metodologias utilizadas para planejamento das metas físicas que integram os indicadores das ações e para alocação de recursos públicos a elas, a fim de aferir possíveis fragilidades nesses modelos que possam em tese comprometer o planejamento e consequentemente a execução desses recursos. Além de estudos sobre as possíveis influências de outros perfis como número de alunos de graduação da IFES; número de doutores das IFES; idade das universidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2004). **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: P. R. Arvate & C. Biderman, (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.

ALBUQUERQUE, J. H. M.; MONTEIRO, G.B.; RIBEIRO, J.C.; ANDRADE, C. S. **Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade**. In: 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007.

ANTHONY, R. N.; GOVINDARAJAN, V. **Sistemas de Controle Gerencial**. Tradução de Adalberto Ferreira das Neves. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. 2013. Disponível em:

<[http://www.contasabertas.com.br/website/noticias/arquivos/1130_01%2020SG%20-%20RP%20INSCRITOS%20-%20GND%20-%202009%20a%202012%20%20ATE%2031-12%20-%20mes%20zero-consulta%2002-01-2013%20%20so%20rp%20insc%20\(2\).pdf](http://www.contasabertas.com.br/website/noticias/arquivos/1130_01%2020SG%20-%20RP%20INSCRITOS%20-%20GND%20-%202009%20a%202012%20%20ATE%2031-12%20-%20mes%20zero-consulta%2002-01-2013%20%20so%20rp%20insc%20(2).pdf)>. Acesso em 01/02/2013.

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.

BERTONHA, J. F. **Modelo americano ou europeu: qual o melhor caminho para a Universidade brasileira?**. *Revista Espaço Acadêmico- Ano II – Nº 14 – Julho de 2002 – Mensal – ISSN 1519.6186*.

BEZERRA FILHO, J. E. **Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do 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.

_____. **Decreto n. 7233**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências.

_____. **Decreto n. 7654**, de 23 de dezembro de 2011. Altera o Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, 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.

_____. **Lei nº 11.897**, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009.

_____. **Lei nº 11.214**, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010.

_____. **Lei nº 12.381**, de 09 de fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011.

_____. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas Universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

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

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

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.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B.. **The New Public Service: serving, not steering**. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp, Inc, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

EISENHARDT, K.M. **Agency Theory**: an assessment and review. Academy of Management Review. v. 14, n..1, 1989.

FARBER, J. C.; 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.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M.I.R. **Planejamento Estratégico na Prática**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

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

FONTES FILHO, J. R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In: VIII Congresso Internacional do CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, 2003, Cidade do Panamá. Anais do VIII Congresso Internacional do CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, 2003.

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.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING**. 2012. Disponível em:

<http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em 30/01/2013.

GOMES, A. M.; ASSIS, J. V. de; BARBOSA, A. **Estudo da Adequação do sistema de controle interno para fundação de direito privado (ALFA) sob o enfoque dos conceitos de Attie como forma de determinar os procedimentos de Auditoria**. In: XII Jornadas Luso-Espanholas de gestão científica, 10. Covilhã: Universidade Beira Interior, 2000.

JACOBSON, D. **Revisiting IT Governance in the Light of Institutional Theory**. In: 42th Hawaii International Conference on System Sciences. IEEE Computer. 2009. Disponível em:

<<http://csdl2.computer.org/comp/proceeding/hicss/2009/3450/00/09-10-02.pdf>>.

Acesso em: 22/01/2012.

JENSEN, M.; MECKLING, W. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure**. Journal of Financial Economics 76, 323-339. 1976.

JUCÁ, M. C. M. **Reforma Administrativa do Estado Brasileiro. Apresentação de Trabalho Científico**. In: Congresso de Iniciação Científica – CONIC), 1998, Anais, Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1998.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

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

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (2009). *Portaria nº 140, de 10 de junho de 2009. Regulamenta o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008-2011*. Disponível em Imprensa Nacional:

<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=12/06/2009&jornal=1&pagina=83&totaArquivos=132>. Acesso em 12/02/2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (2010a). *Indicadores de programas: guia metodológico*. Disponível em Publicações:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf. Acesso em 12/01/2012.

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.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government*. Reading: Addison-Wesley, 1992.

PAIVA, R. M. M. **O controle social na administração pública: Propostas Para Estruturar e Estimular o Seu Desenvolvimento**. Monografia (Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Escola de Contas Otacílio da Silveira (ECOSIL) / Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) / Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) / Universidade Federal da Paraíba / UFPB, 2004.

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.; *et al.* **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.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2011). Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2009. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2008-2011) do Ministério da Educação**. Brasília, 2009.

Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3FItemid%3D%26gid%3D7192%26option%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download&ei=Tj6DT4_mE4jq8wSvmN2WCg&usg=AFQjCNHv_ZDGFyl_o6Cn8iu638UaqdQOV>. Acesso em 10/01/2012.

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_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D8567%26Itemid%3D&ei=sD2DT_K6OoSI8QTE8IX1Bw&usg=AFQjCNGcgYjjKy8antwEqU7I0ACjJjpeAQ>. Acesso em 10/01/2012.

_____. Resolução n.º 1.130, de 21 de novembro de 2008: aprova a NBC T 16.3 – planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil, 2008c. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001130>. Acesso em: 05/01/ 2013.

REZENDE, D. A. **Planejamento Estratégico para organizações privadas e públicas:** guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

RIBEIRO, R. J. B. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil:** O tribunal de Contas da União — Uma análise Jurídico-Administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RIBEIRO FILHO, J. **Controle Gerencial para Entidades da Administração Pública.** 2º Premio STN de Monografia, Brasília: ESAF, pp. 339-396, 1998.

RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J. E. de G. ; SILVA, L. M. da ; PEDERNEIRAS, M. M. **True and fair view of accountability na gestão pública brasileira: uma análise das percepções de auditores de tribunais de contas estaduais.** In: IAAER - ANPCONT (3rd) International Accounting Congress - Accounting Internationalization: Currents and future trends., 2009, São Paulo - Brasil. Congresso

ANPCONT 2009. Blumenau - SC: ANPCONT FURB, 2009. v. 1. p. 1-15.

ROCHA, A. C. R. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 14 · n. 2 · p. 82 - 97 · mai/ago 2011.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing Accountability**. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) *Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, em 1999.

SIGA BRASIL. Site do sendo federal (www.senado.gov.br) – acesso em 04/10/2012.

SILVEIRA, L. A. **Relação universidade-empresa**. 1 ed. Florianópolis: Imprensa Universitária, 2006.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

SOUZA, P. C. R. de. **Controle da Administração Pública**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TOSTES, A. P. N. B. **Organização Administrativa Brasileira**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

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.

_____. Portaria TCU nº 389/2009, de 21 de dezembro de 2009. Brasília, 2009.

_____. Portaria TCU nº 277/2010, de 7 de dezembro de 2010. Brasília, 2010.

TRINDADE, H. **Universidade, ciência e Estado**. In: TRINDADE, H. (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis, RJ: Vozes/ Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

WORLD BANK. **Higher education**: The lessons of experience. New York: Oxford University Press, 1994.

ANEXOS

Nos anexos dessa pesquisa são apresentados o Dendograma gerado pelo Alceste, a distribuição das UCEs por classes, bem como os cálculos complementares realizados por esse sistema que correspondem as classificações ascendentes de cada classe.

1. DENDOGRAMA DO ALCESTE

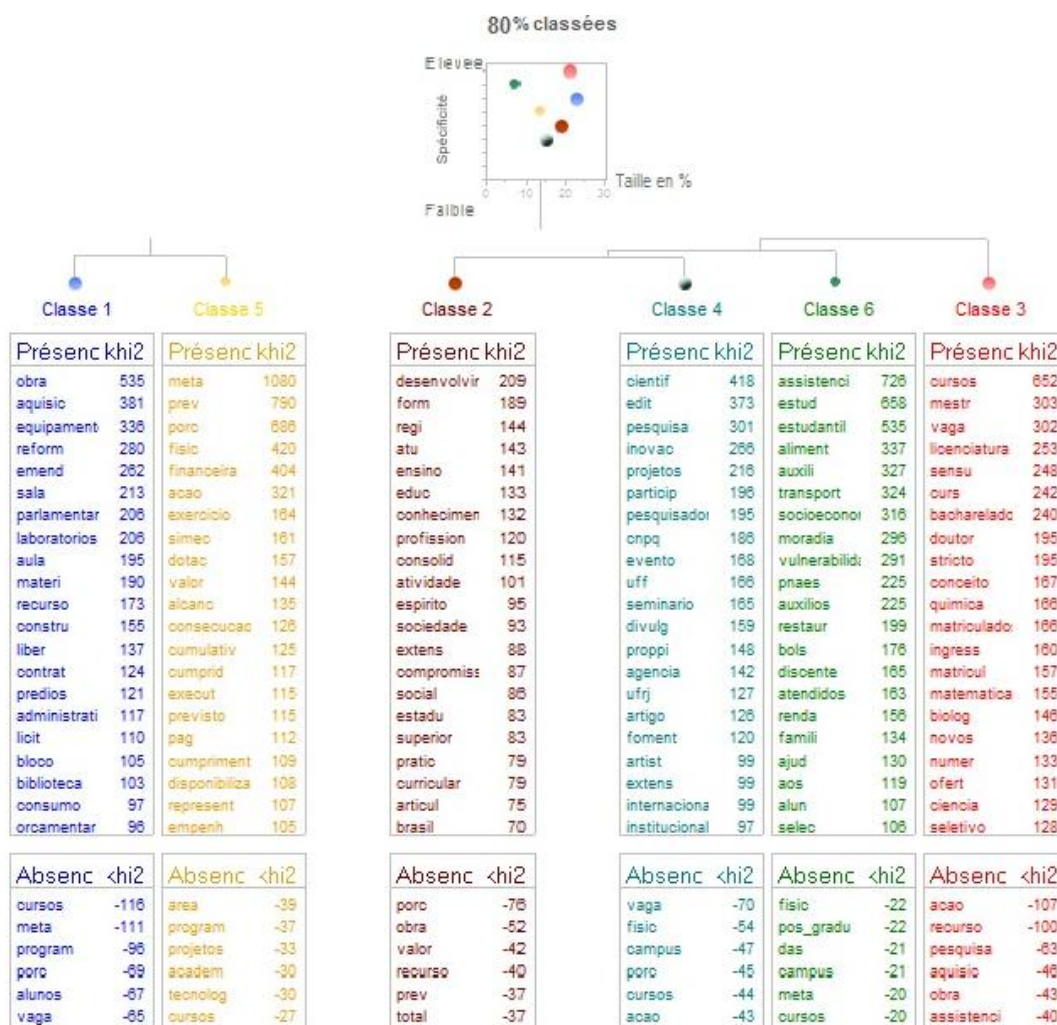


Figura 4 - Dendograma resultante do Corpus “execução física e orçamentária dos programas 1073 e 1375 nos anos de 2009 a 2011” nas Universidades da amostra. (N= 687 UCIs).

2. DISTRIBUIÇÃO DAS UCEs POR CLASSE

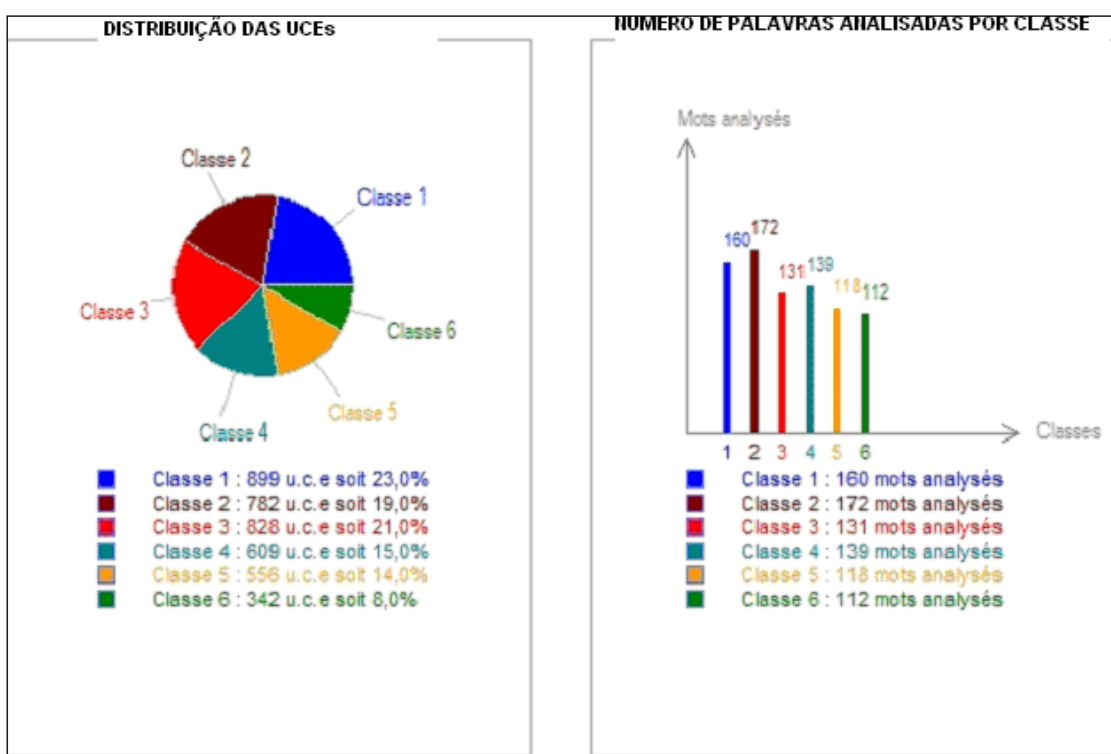


Figura 5 – distribuição das U.C.Es por classe e número de palavras analisadas por classe.

3. FORMAS REDUZIDAS ASSOCIADAS À CLASSE 1

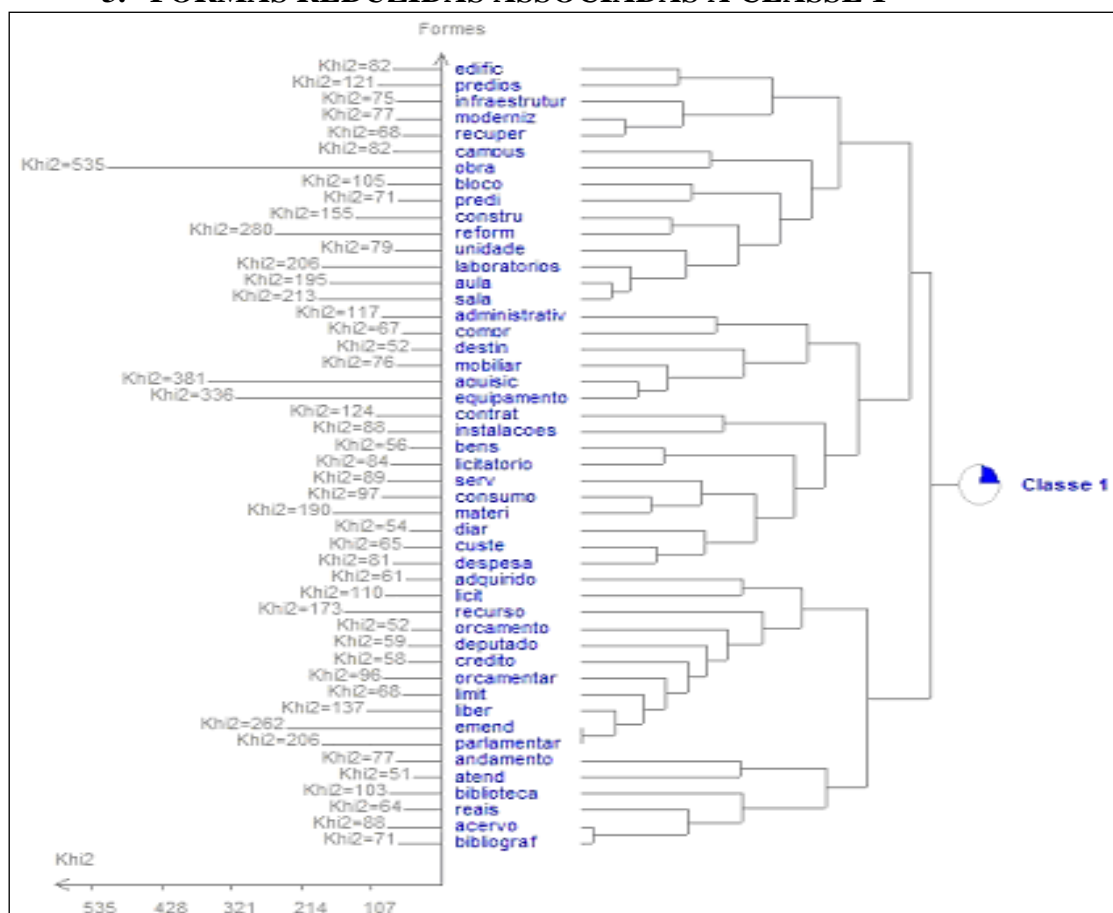


Figura 6 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 1

4. FORMAS REDUZIDAS ASSOCIADAS À CLASSE 2

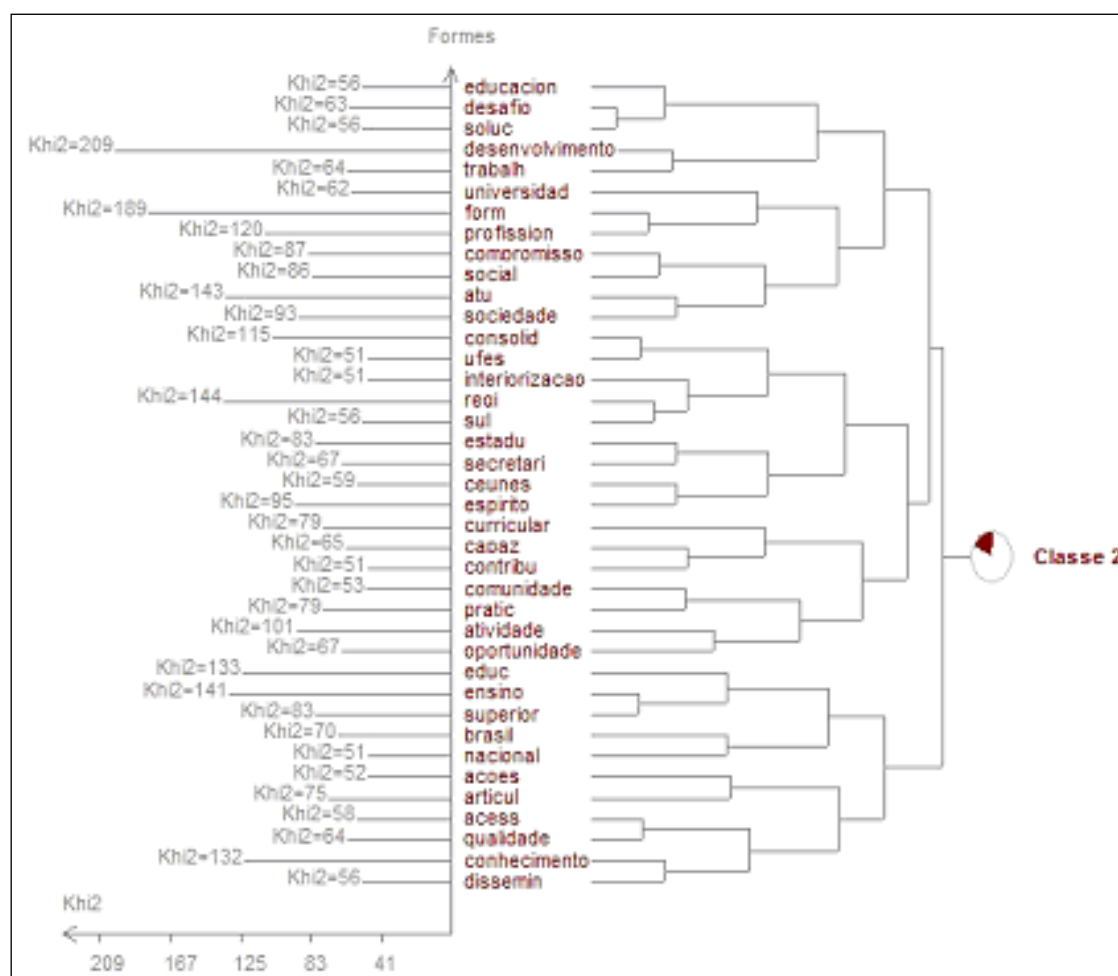


Figura 7 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 2

5. FORMAS REDUZIDAS ASSOCIADAS À CLASSE 3

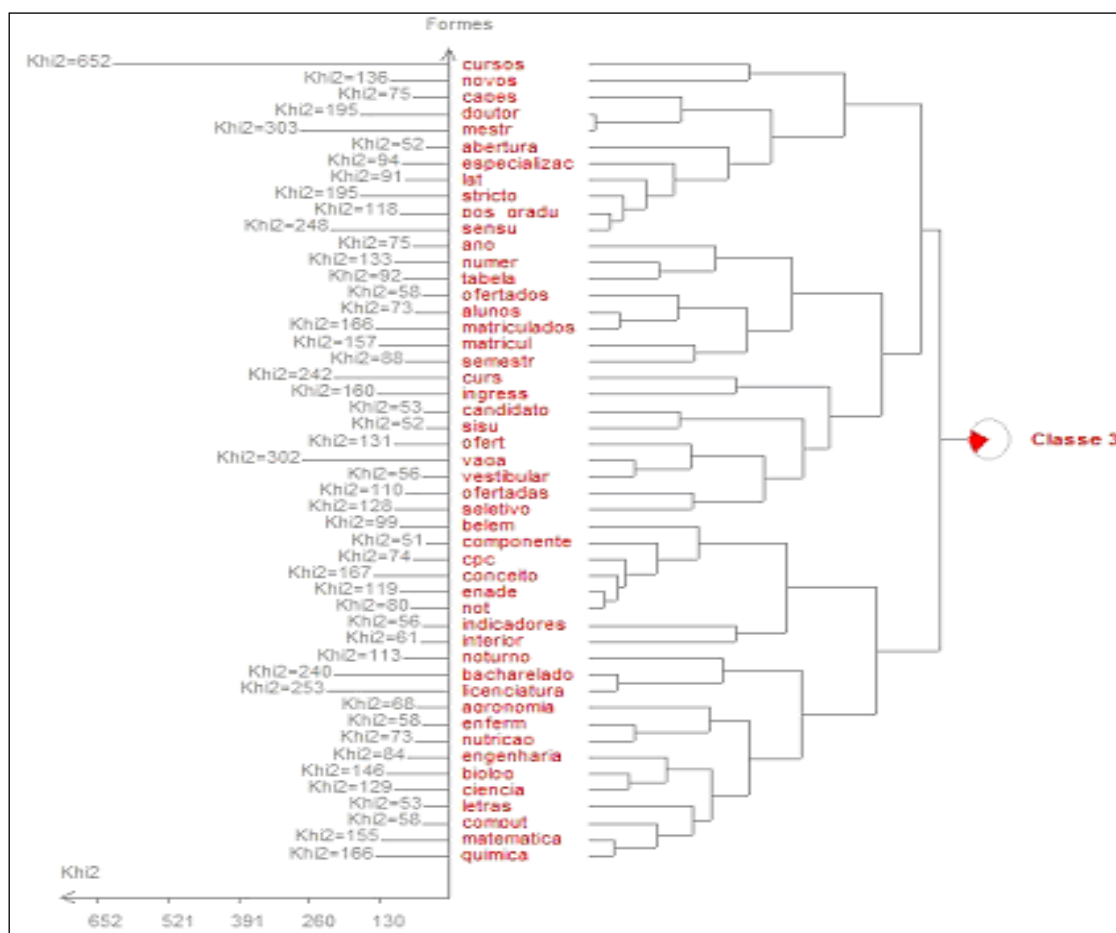


Figura 8– Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 3

6. FORMAS REDUZIDAS ASSOCIADAS À CLASSE 4

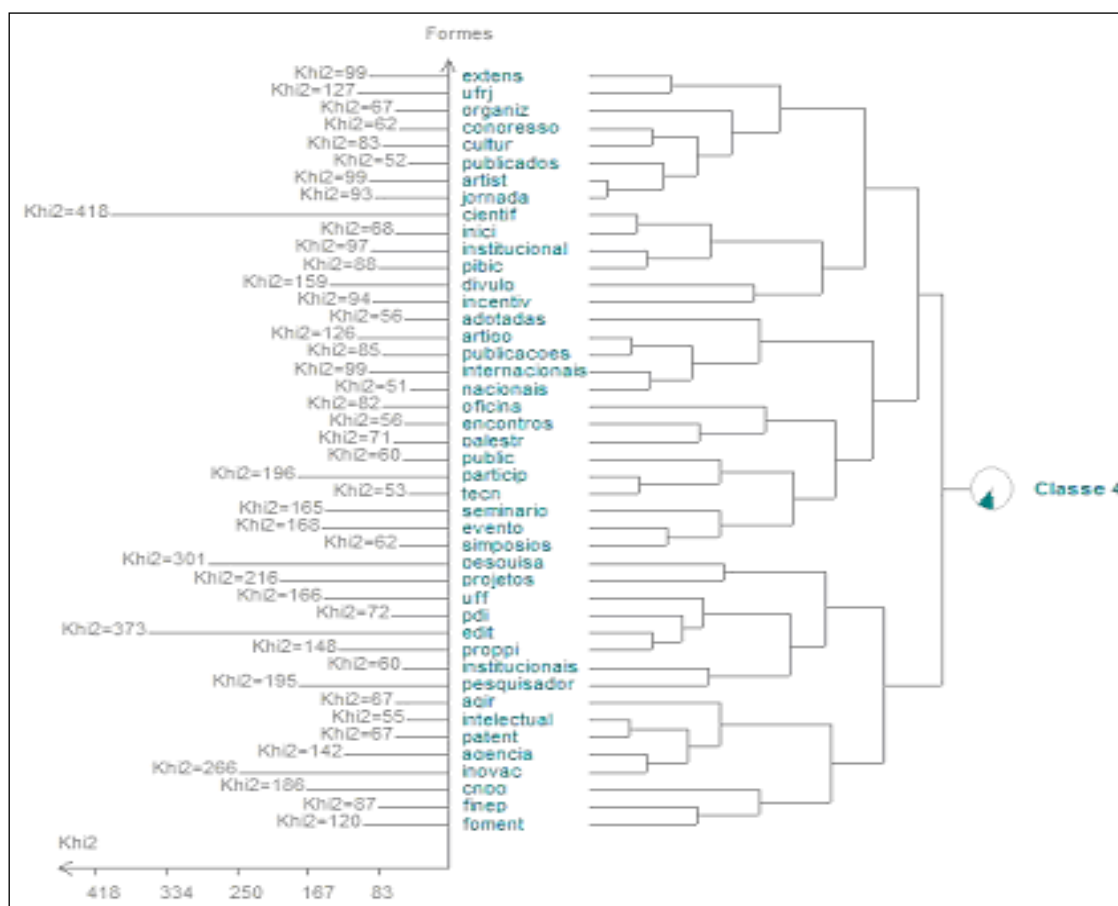


Figura 9 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 4

7. FORMAS REDUZIDAS ASSOCIADAS À CLASSE 5

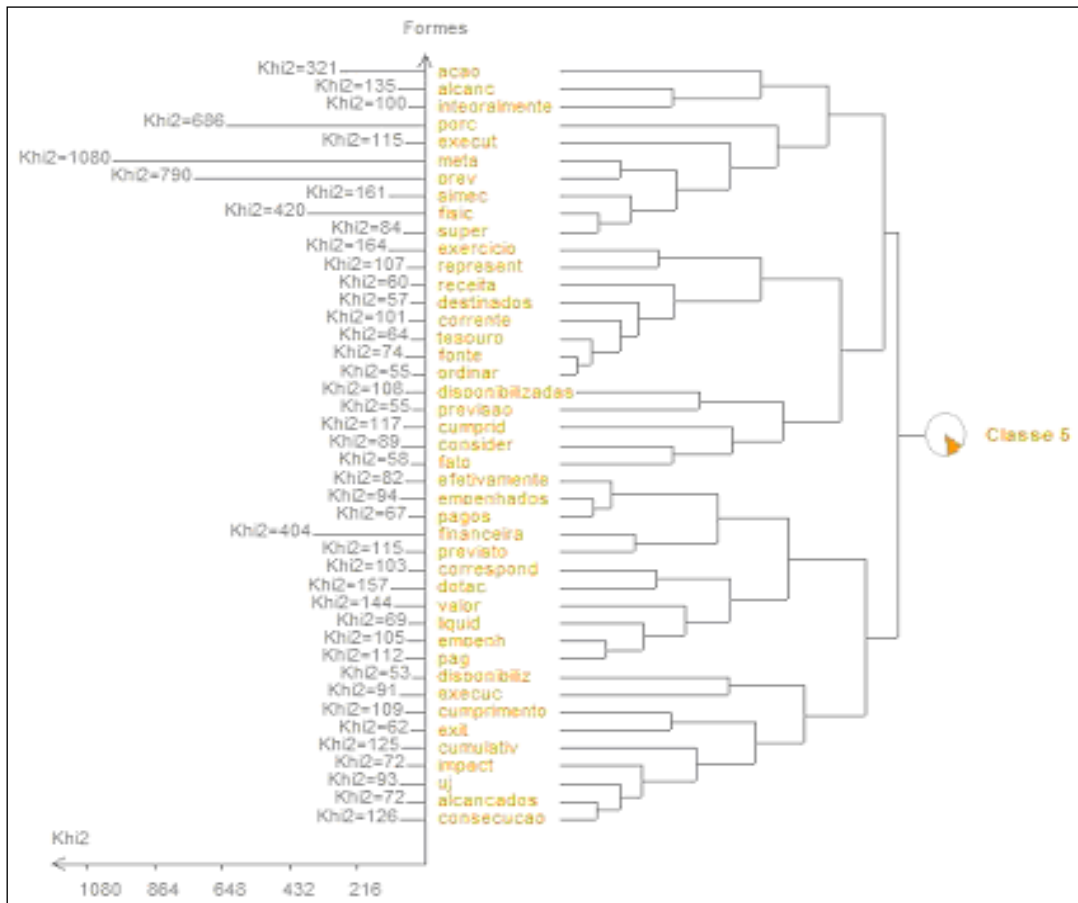


Figura 10 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 5

8. FORMAS REDUZIDAS ASSOCIADAS À CLASSE 6

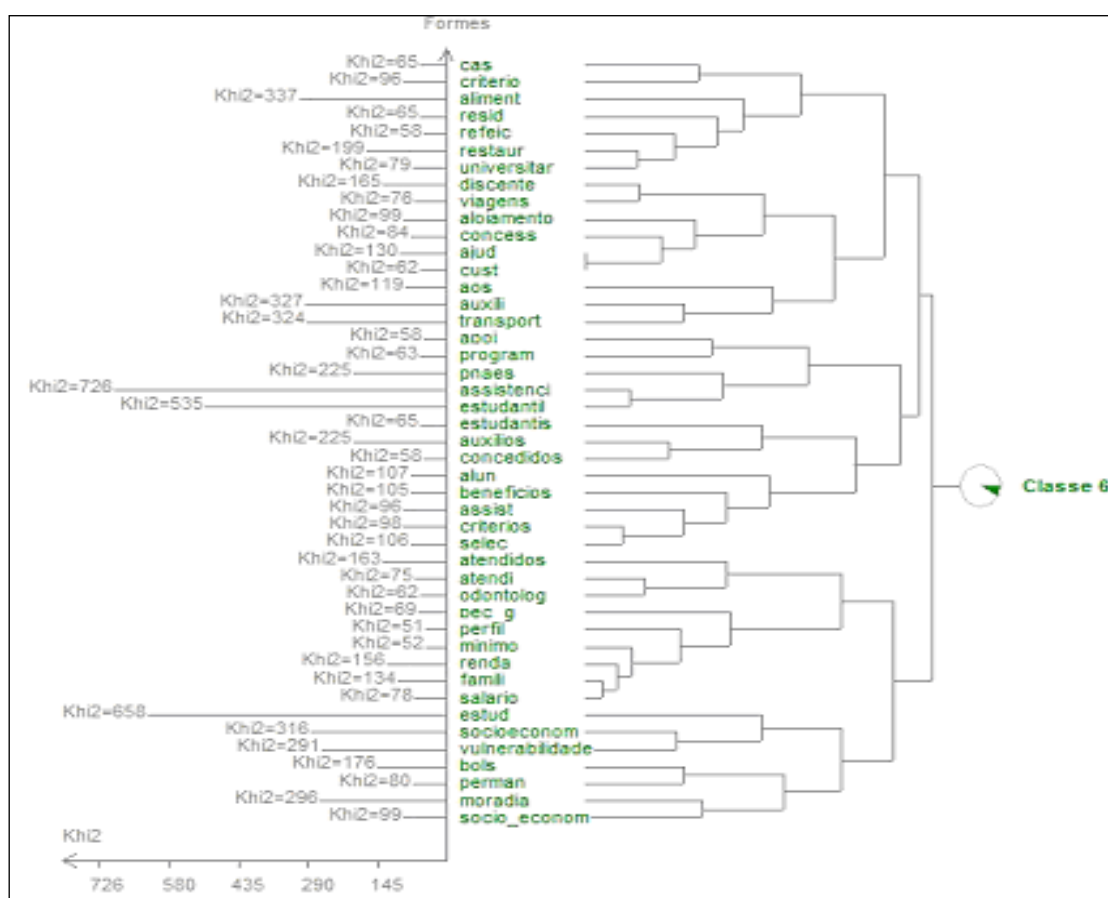


Figura 11 – Lista das principais formas reduzidas associadas à classe 6