

CISNE ZÉLIA TEIXEIRA REIS

**ESTÁGIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE ALOCAÇÃO DE
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2011

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV

T

R375c
2011

Reis, Cisne Zélia Teixeira, 1958-
Estágios da institucionalização do modelo de alocação de
recursos orçamentários das universidades federais brasileiras
/ Cisne Zélia Teixeira Reis. – Viçosa, MG, 2011.
xvi, 175f. : il. ; 29cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 158-170.

1. Administração pública - Brasil. 2. Universidades e
faculdades públicas - Finanças. 3. Universidades e
faculdades públicas - Brasil - Administração. 4. Orçamento.
I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22. ed. 351.81

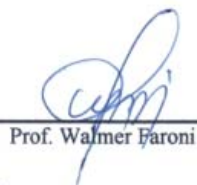
CISNE ZÉLIA TEIXEIRA REIS

**ESTÁGIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE
ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

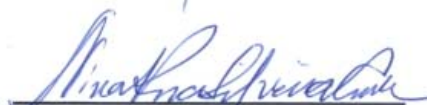
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Aprovada em: 24 de fevereiro de 2011.


Prof. José Maria Alves da Silva


Prof. Walmer Baroni


Prof. Suely de Fátima Ramos Silveira
Co-orientadora


Prof. Nina Rosa da Silveira Cunha
Co-orientadora


Prof. Adriel Rodrigues de Oliveira
Orientador

“Tudo que chega, chega sempre por alguma razão”.
Fernando Pessoa

AGRADECIMENTOS

Tem-se sempre muito que agradecer a muitos!...

Primeiro a Deus, por ter-me dado saúde e disposição para enfrentar mais este desafio em minha vida. Depois, aos muitos anjos que, guiados por Ele, me cercaram.

A meu Comitê Orientador, Prof. Adriel Rodrigues de Oliveira, Prof^a Suely de Fátima Ramos Silveira e Prof^a Nina Rosa da Silveira Cunha, e à Banca Examinadora, composta pelos membros do comitê orientador e pelos professores José Maria Alves da Silva, Walmer Faroni, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima e Luiz Antônio Abrantes, pelas valorosas sugestões para o aprimoramento deste trabalho.

A todos os técnicos e docentes do Departamento de Administração e Contabilidade e do Programa de Pós-Graduação em Administração, pela colaboração, pelo apoio, pelo carinho e pelos ensinamentos.

A todos os colegas do mestrado, pelo companheirismo e compartilhamentos nas horas de estudo, apresentação de trabalhos e elaboração de artigos.

Aos amigos da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da UFV, pelo apoio constante e por terem assumido minhas atividades, proporcionando-me disponibilidade e tranquilidade para desenvolver e concluir esta pesquisa.

Aos dirigentes da área de planejamento orçamentário das universidades federais, que, ao participarem da pesquisa, seja como entrevistados, seja no preenchimento do questionário, tornaram possível a conclusão deste trabalho.

Aos amigos que sempre me dedicaram uma palavra de carinho e incentivo.

A meus familiares, minha mãe e irmãos, meu marido Hamilton e meus filhos Cecília, Henrique e Victória, pelo apoio, pelo carinho e pela paciência.

Obrigada a todos!

BIOGRAFIA

CISNE ZÉLIA TEIXEIRA REIS, nascida em Viçosa-MG, é bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (1981), e especialista em Gestão Pública pela Faculdades Integradas de Jacarepaguá (2006).

Faz parte do quadro de servidores da Universidade Federal de Viçosa desde 14 de agosto de 1978, quando ingressou na Diretoria de Recursos Humanos, permanecendo até o ano de 1994.

Desde então, atua na Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento onde ocupa o cargo de Economista, exercendo suas funções nas áreas de organização administrativa, planejamento institucional e planejamento orçamentário.

Em março de 2009, ingressou no Programa de Pós-Graduação, em nível de Mestrado, em Administração da Universidade Federal de Viçosa, submetendo-se à defesa da Dissertação em fevereiro de 2011.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS	vii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE FIGURAS	xii
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xv
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	1
1.2 O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA	3
1.3 OBJETIVOS	4
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	5
2 O MODELO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS	7
3 REFERENCIAL TEÓRICO	17
3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	17
3.1.1 A Reforma do Aparelho do Estado	18
3.1.2 Princípio da Eficiência Administrativa do Estado	21
3.1.3 Instrumentalização para a Administração Pública Gerencial	22
3.2 TEORIA INSTITUCIONAL	24
3.2.1 O Institucionalismo e o Neoinstitucionalismo	24
3.2.2 Organizações, Instituições e Institucionalização.....	26
3.2.3 Campo Organizacional e Ambiente.....	28
3.2.4 Legitimidade e Isomorfismo.....	29
3.2.5 Hábitos e rotinas nas organizações.....	31
3.2.6 O Processo de Institucionalização segundo Tolbert e Zucker.....	34
3.2.7 Teoria Institucional e a Gestão Universitária.....	40
4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR	42
4.1 Políticas Públicas.....	42
4.2 O Surgimento da Universidade no Brasil e sua Missão	43
4.3 As Universidades como Organizações Complexas.....	46
4.4 O Cenário da Universidade Pública Federal no Brasil	47
4.5 Diretrizes para a Educação Superior.....	49
4.6 Avaliação da Educação Superior	52
4.7 Os Indicadores na Avaliação de Desempenho das Universidades.....	55
5 ORÇAMENTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	58

5.1	<i>Planejamento e o Orçamento Público</i>	59
5.1.1	<i>Planejamento Governamental</i>	59
5.1.2	<i>Características do orçamento público</i>	61
5.1.3	<i>Evolução do Orçamento Público</i>	62
5.1.4	<i>O Processo de Elaboração do Orçamento Federal</i>	64
5.2	<i>Financiamento da Educação Superior</i>	70
5.2.1	<i>Formas de Financiamento do Ensino Superior</i>	74
6	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	76
6.1	TIPO DE PESQUISA	76
6.2	OBJETO DE ESTUDO E UNIDADES DE ANÁLISE.....	78
6.3	COLETA DE DADOS	81
6.4	TRATAMENTO DOS DADOS.....	83
6.4.1	<i>Tratamento dos dados quantitativos</i>	84
6.4.2	<i>Tratamento dos dados qualitativos</i>	89
7	RESULTADOS E DISCUSSÕES	92
7.1	APLICAÇÃO DO MODELO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.....	92
7.2	PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS ESTRATÉGICOS DA PESQUISA SOBRE A IMPORTÂNCIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO ORÇAMENTÁRIO	101
7.2.1	<i>Características dos participantes da pesquisa</i>	101
7.2.2	<i>Importância atribuída ao modelo</i>	104
7.2.3	<i>Percepção quanto às variáveis do modelo orçamentário</i>	109
7.2.4	<i>Empenho para o melhor posicionamento no modelo orçamentário</i>	113
7.2.5	<i>Ações estratégicas em prol do melhor posicionamento no modelo</i>	114
7.2.6	<i>Adoção de modelo próprio de alocação interna de recursos orçamentários</i>	116
7.2.7	<i>Estágios da institucionalização do modelo orçamentário</i>	117
8	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
8.1	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	157
8.2	SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	157
	REFERÊNCIAS	158
	APÊNDICES	171
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	171
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG	Administração Gerencial
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das IFES
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDETUF	Conselho Nacional dos Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
CONDICAP	Conselho Nacional de Dirigentes de Colégios de Aplicação das Instituições Federais de Ensino Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EAF	Escola Agropecuária Federal
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ETF	Escola Técnica Federal
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FORPLAD	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IQP	Parcela de Qualidade e Produtividade
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NAE	Número de Aluno-Equivalente
NAP	Nova Administração Pública
NFTe	Número Total de Aluno-Equivalente
NPM	<i>New Public Management</i>
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado
PGP	Vetor Pós-Graduação e Pesquisa

PIB	Produto Interno Bruto
PINGIFES	Plataforma Integrada para Gestão das IFES
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming and Budget System</i>
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
UBC	Unidade Básica de Custeio
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Estágios e processos da institucionalização	35
Quadro 2	Prazos para aprovação dos instrumentos de planejamento e orçamento público	65
Quadro 3	Estrutura sintética do Orçamento Público	67
Quadro 4	Grupos e elementos de despesas	69
Quadro 5	Relação das universidades federais, por região	80
Quadro 6	Entrevistados	82
Quadro 7	Técnicas de tratamento de dados	84
Quadro 8	Níveis de respostas da Escala <i>Likert</i>	85
Quadro 9	Correlação dos estágios da institucionalização e das categorias	118
Quadro 10	Exemplos de agrupamento dos componentes da Análise Categorical	120
Quadro 11	Fatores motivadores ou inibidores da institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais, na percepção dos entrevistados	131
Quadro 12	Questões do Estágio da Pré-institucionalização	132
Quadro 13	Questões do Estágio da Semi-institucionalização	133
Quadro 14	Questões do Estágio da Total institucionalização	134
Quadro 15	Matriz de categorias e variáveis para identificação da institucionalização do modelo orçamentário	135
Quadro 16	Variáveis de melhor e pior avaliação/média nos três estágios da institucionalização, na percepção dos sujeitos da pesquisa	143
Quadro 17	Teste de M de <i>Box</i>	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do número de matrículas na graduação nas IES – 2001 a 2009	47
Tabela 2	Percentual de matrículas da graduação no total das IES públicas (por esfera de governo) e privadas	48
Tabela 3	Número de Instituições de Ensino Superior (IES) – 2009	48
Tabela 4	Cursos por Grupo, Peso, Áreas, Fator de Retenção e Duração-padrão	95
Tabela 5	Demonstrativo do cálculo do Aluno-Equivalente da Graduação da UFV	96
Tabela 6	Demonstrativo do cálculo do Aluno-Equivalente de mestrado e doutorado da UFV	97
Tabela 7	Demonstrativo do cálculo do Vetor Pós-Graduação e Pesquisa	98
Tabela 8	Matriz Andifes de OCC das universidades federais ara 2011	99
Tabela 9	Projeto de Lei Orçamentária da UFV para 2011	100
Tabela 10	Perfil dos respondentes em relação a cargo, carreira e sexo	102
Tabela 11	Faixa etária dos respondentes	103
Tabela 12	Tempo de serviço na universidade	103
Tabela 13	Cargos de confiança já ocupados	103
Tabela 14	Área de formação	104
Tabela 15	Características proporcionadas pelo modelo	105
Tabela 16	Frequência de respondentes em relação às características proporcionadas pelo modelo	105
Tabela 17	Vantagens do modelo orçamentário	106
Tabela 18	Desvantagens do modelo orçamentário	108
Tabela 19	Análise descritiva das variáveis do modelo orçamentário	109
Tabela 20	Sugestões de alterações nas variáveis do modelo orçamentário	111
Tabela 21	Empenho para melhor posicionamento no modelo orçamentário ...	113
Tabela 22	Modelo Interno próprio	117
Tabela 23	Alfa de <i>Cronbach</i>	136
Tabela 24	Formação dos <i>clusters</i> por estágio de institucionalização	138
Tabela 25	Composição dos <i>clusters</i>	138
Tabela 26	Análise descritiva dos <i>clusters</i> no Estágio da Pré-institucionalização	139
Tabela 27	Análise descritiva dos <i>clusters</i> no Estágio da Semi-institucionalização	140
Tabela 28	Análise descritiva dos <i>clusters</i> no Estágio da Total institucionalização	141
Tabela 29	Visualização dos <i>clusters</i> nos três estágios da institucionalização .	142
Tabela 30	Teste K-S de normalidade das variáveis	146
Tabela 31	Índices de correlação das variáveis independentes	147
Tabela 32	Contribuição de cada variável para a Função Discriminante	148
Tabela 33	Teste de igualdade de médias	149
Tabela 34	Significância da Função Discriminante	150

Tabela 35	Coeficientes da Função Discriminante Canônica	150
Tabela 36	Coeficientes da Função Discriminante de Fisher	151
Tabela 37	Classificação dos casos	152

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo de Alocação de OCC das universidades federais	12
Figura 2	Rotinas: conexões entre hábitos e instituições	32
Figura 3	Processos inerentes à institucionalização	35
Figura 4	Variáveis características dos processos de institucionalização	39
Figura 5	O ciclo de políticas e programas públicos	43
Figura 6	Esquema de vigência do PPA	59
Figura 7	Formas de coleta de dados	81
Figura 8	Faixa etária dos respondentes	103
Figura 9	Tempo de serviço na universidade	103
Figura 10	Cargos de confiança já ocupados	103
Figura 11	Área de formação	104
Figura 12	Empenho	113
Figura 13	Classificação do empenho	113
Figura 14	Fatores dificultadores do empenho	114
Figura 15	Fatores facilitadores do empenho	114
Figura 16	Prática de ações estratégicas	115
Figura 17	Tipos de ações estratégicas adotadas	115
Figura 18	Adoção de modelo próprio	117
Figura 19	Modelo mais discutido	117
Figura 20	Dendrograma usando método <i>Ward</i>	137

RESUMO

REIS, Cisne Zélia Teixeira. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2011.
Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras. Orientador: Adriel Rodrigues de Oliveira. Coorientadoras: Suely de Fátima Ramos Silveira e Nina Rosa da Silveira Cunha.

O rateio orçamentário entre as universidades federais é baseado em um modelo matemático estabelecido pela Secretaria de Educação Superior (Sesu), do Ministério da Educação (MEC) em parceria com a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Esse modelo é uma matriz que considera a produção ou desempenho acadêmico da instituição em um conjunto de variáveis, apresentando como resultado o montante orçamentário a que cada universidade faz jus, para atender às necessidades de manutenção e para contemplar sua qualidade e produtividade. O modelo busca induzir as IFES a adotar procedimentos de gestão voltados para alcance de resultados. Assim, é fundamental que os gestores universitários conheçam, acompanhem e se estruturam em favor do melhor desempenho nas variáveis que compõem o modelo orçamentário. Faz-se necessário, então, investigar o empenho da universidade em aprimorar suas capacidades gerenciais em favor da incorporação efetiva do modelo orçamentário em seus hábitos e rotinas. Para isso, recorre-se à Teoria Institucional, que, em sua abordagem sociológica, considera que uma norma, ação ou arranjo organizacional está institucionalizado quando faz parte dos hábitos e rotinas da organização. O processo de institucionalização envolve os estágios de Habituação, Objetificação e Sedimentação, os quais podem apresentar variados graus de institucionalização, decorrente do tempo de instituição, da incorporação a um campo organizacional ou do questionamento que o ambiente social faz sobre ele. Assim, esta pesquisa objetivou identificar e analisar os estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital nas universidades federais brasileiras. Caracterizada como pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, os dados secundários, referentes à metodologia do modelo orçamentário, tiveram tratamento analítico. Os dados primários foram obtidos com a aplicação de questionário aos dirigentes da área de planejamento orçamentário das universidades e tiveram tratamento estatístico com as técnicas multivariadas de Análise de *Cluster* e Análise Discriminante, além de análises de frequência e descritiva. Entrevistas

semiestruturadas foram aplicadas aos coordenadores nacionais do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), órgão assessor da Andifes, e aos coordenadores da Comissão de Modelos do Forplad. As entrevistas e as questões abertas do questionário foram submetidas à Técnica de Análise de Conteúdo. Com esta pesquisa, pôde-se identificar a importância atribuída ao modelo de alocação dos recursos orçamentários na percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa, bem como, agrupar as universidades federais conforme os estágios de institucionalização em que se encontram e, assim, contribuir para a reflexão e indicação de ações necessárias à consolidação e institucionalização do modelo orçamentário. Conclui-se que o modelo orçamentário constitui-se em instrumento de grande importância no processo de transparência e gestão pública universitária; contudo, enfrenta obstáculos ao melhor nível de institucionalização em seus três estágios, indicando que a capacidade da universidade de agir conforme o que se espera de cada estágio é mais crítica para 27,5% delas.

ABSTRACT

REIS, Cisne Zélia Teixeira. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2011.

Stages of institutionalization of the model for allocating budget resources of the Brazilian federal universities. Advisor: Adriel Rodrigues de Oliveira. Coadvisors: Suely de Fátima Ramos Silveira and Nina Rosa da Silveira Cunha.

The budget allotment between the federal universities is based on a mathematical model established by the Department of Higher Education (Sesu), the Ministry of Education (MEC) in partnership with the National Association of Directors of Federal Institutions of Higher Education (Andifes). This model is a matrix that considers the production or academic performance institution into a set of variables, presenting results in the budget amount that each university is entitled to meet the maintenance needs and to address their quality and productivity. The model seeks to induce the IFES to adopt management procedures aimed at achieving results. Thus, it is critical that university administrators know, follow and are structured in favor of better performance in the variables that make up the budget model. It is necessary then to investigate the university's commitment to upgrade their management skills in favor of the merger's effective budget model in their habits and routines. For this, we resort to the Institutional Theory, which, in his sociological approach considers that a standard, action or organizational arrangement is institutionalized as part of the habits and routines of the organization. The process of institutionalization involves the stages of Habitualization, Objectification and Sedimentation, which may have varying degrees of institutionalization, because of the time of institution, the incorporation of an organizational field or questioning the social environment makes on it. This research aimed to identify and analyze the stages of institutionalization of the model of allocation of budgetary resources for Costing and Other Capital in the Brazilian federal universities. Characterized as descriptive research, both qualitative and quantitative, secondary data, relating to the methodology of the budget model, had analytical treatment. The primary data were obtained with a questionnaire to the leaders of the area of budgeting and universities have had with statistical multivariate techniques of cluster analysis and discriminant analysis, and frequency analysis and descriptive. Semi-structured interviews were applied to the national coordinators of the National Forum of Deans of Planning and Administration (Forplad), an advisory body of Andifes, and the

coordinators of the Committee on Models of Forplad. The interviews and open questions in the questionnaire were subjected to content analysis technique. With this research, we can identify the importance attached to the model of allocation of budgetary resources in the perception of strategic subjects of research as well as to group the federal universities according to the stages of institutionalization where they are and thereby contribute to the reflection and indication of actions needed to consolidate and institutionalize the budget model. It is concluded that the budget model constitutes an instrument of great importance in the process of transparency and public administration university, however, face barriers to higher level of institutionalization in its three stages, indicating that the ability of the university to act as what is waiting for each stage is more critical for 27.5% of them.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Idealmente, as políticas públicas deveriam constituir meio eficaz de atendimento pelo Estado das demandas da sociedade por bens públicos. Se educação pública de qualidade for demandada pela sociedade, então o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a melhoria do ensino em todos os seus níveis é importante.

É fundamental que se reconheça na educação um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento sustentável e da paz e que, nesse sentido, a sociedade deve, em seu conjunto, apoiá-la em todos os seus níveis, inclusive a educação superior (UNESCO, 1998).

Nos últimos anos, o Brasil vem procurando estabelecer políticas específicas para atingir o propósito de expansão e melhoria da qualidade do ensino como um todo.

Especificamente em relação à educação superior, o governo busca mudar o cenário no qual o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de porcentagem de matriculados na educação superior, na população de 18 a 24 anos, entre vários países da América Latina. Busca, também, ampliar o número de matrículas nas universidades públicas, que, no ano de 2009, representou apenas 26,4% do total das efetuadas em Instituições de Ensino Superior (IES).

A dificuldade financeira por que passaram as Instituições Federais de Ensino (IFES) no período de 1995 a 2002, segundo Schwartzman (2008), estava associada à imagem de que eram tidas como ineficientes e trabalhavam com significativa capacidade ociosa. Esse entendimento estaria levando o governo a comprimir seu orçamento, reduzindo e desestimulando os quadros de pessoal qualificados, promovendo assim o sucateamento das instituições.

Além disso, também havia o entendimento de que financiar o ensino superior público era, para alguns, uma forma de subsidiar a camada mais privilegiada da sociedade, pois a maioria dos alunos matriculados nas IFES seria oriunda desse estrato social, além do argumento do seu elevado gasto *per capita* (CORBUCCI, 2004).

Contudo, a partir de 2002, visando reverter esse cenário e buscando alcançar as metas de expansão e melhoria da educação previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), o País vem, de forma mais intensa, financiando a educação superior pública condicionado ao cumprimento de indicadores estabelecidos.

Alcançar as metas e, ou, indicadores previstos na política educacional, seja no processo de expansão ou não, passa a constituir fator determinante para o modelo de alocação orçamentária, concebido sob a égide da filosofia da administração pública gerencial, pautada na apresentação de resultados e eficiência na prestação de serviços públicos à sociedade.

Assim, as universidades federais são levadas a estabelecer políticas acadêmicas para minorar a evasão escolar, incentivar a criação de cursos noturnos, contribuir para a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, pois serão motivos de avaliação de uma política pública, de cujo desempenho também dependerá a alocação de recursos orçamentários.

Os recursos orçamentários necessários às atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino nas universidades federais, denominados Outros Custeios e Capital (OCC), que correspondem ao orçamento total da instituição subtraído o recurso para pagamento de pessoal, são, desde 1994, repassados com base numa matriz matemática que simboliza a adoção do modelo de financiamento por fórmulas. Esse modelo define os critérios para alocação de recursos de OCC com base na produção acadêmica e produtividade da universidade em variáveis e indicadores definidos pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC), em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das IFES (ANDIFES).

De modo geral, as variáveis que compõem o processo de avaliação de uma instituição de ensino e que também compõem o modelo orçamentário correspondem a: número de alunos, número de docentes, infraestrutura física e logística, qualificação do corpo docente, produção científica, número de cursos, custo do curso, taxa de sucesso da graduação e outros, que têm maior ou menor peso em função do foco da avaliação.

Portanto, é essencial que as Universidades Federais implementem políticas relacionadas ao alcance das metas educacionais, dadas suas especificidades regionais, locais ou internas, pois, dessa forma, estarão contribuindo para o reflexo positivo em seu montante orçamentário.

Neste cenário, em que o desempenho da universidade é determinante para seu processo de avaliação e de financiamento, é fundamental que os gestores universitários

conheçam, acompanhem e se estruturam em favor do melhor desempenho nas variáveis que compõem o modelo orçamentário.

Entendendo ser o modelo orçamentário uma ferramenta de gestão revestida dos princípios da administração pública gerencial, uma vez que está focada no alcance de resultados e prestação de serviços públicos de qualidade, com eficiência e transparência, faz-se necessário investigar o empenho da universidade em aprimorar suas capacidades gerenciais em favor da incorporação efetiva do modelo orçamentário em seus hábitos e rotinas.

Busca-se, então, na Teoria Institucional, o embasamento teórico para entender e explicar o comportamento das universidades federais brasileiras em relação à implementação de ações que reflitam a importância e efetividade que dão ao Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários, sob a perspectiva da adoção de um arranjo institucional em favor da qualidade e eficiência da administração pública.

Um arranjo institucional, uma norma ou ação está institucionalizado quando faz parte dos hábitos e rotinas da organização, o que se dá por meio de procedimentos de controle e legitimação, levando à transmissão de significados institucionais por sua ampla aceitação (BERGER; LUCKMANN, 1985).

De acordo com Tolbert e Zucker (2006), determinada prática pode ter níveis variados de institucionalização, pois alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos que outros à avaliação crítica, modificação e mesmo eliminação. As referidas autoras consideram que a institucionalização, enquanto processo, compreende três estágios: Pré-institucionalização (Habitualização), Semi-institucionalização (Objetificação) e Total Institucionalização (Sedimentação), o que indica a necessidade de se identificar e analisar o modelo orçamentário das universidades federais em relação a cada um desses estágios.

1.2 O Problema e sua importância

Este estudo busca responder em que medida a gestão universitária tem propiciado a institucionalização do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários estabelecido pela Sesu/Andifes para as universidades federais brasileiras, incorporando-o em seus hábitos e rotinas.

O tema proposto mostra-se relevante e atual, pois pode indicar que a universidade busca legitimação e eficiência de suas ações, sob a égide e no contexto da administração pública gerencial, tendo em vista a necessidade de implementação de

uma gestão universitária cada vez mais voltada para o alcance dos objetivos e metas firmados para as universidades federais, de forma a melhorar e expandir a educação superior federal no seu todo, em consonância com a política pública governamental, com transparência e em atendimento aos anseios da sociedade.

Além dessa consideração, a aplicação orçamentária requer planejamento e eficiência nos gastos, como resposta à sociedade pela oferta de um serviço público de qualidade, o que exige das universidades um acompanhamento de seus indicadores de desempenho e de sua produção acadêmica (em quantidade e em qualidade), possíveis mediante a institucionalização de seus procedimentos.

Acredita-se que os resultados obtidos com esta pesquisa possibilitarão a reflexão e, mesmo, a maior discussão em torno de ações necessárias à consolidação e institucionalização do modelo orçamentário, que possam ser traduzidas em equidade na distribuição de recursos públicos e indução ao desempenho por resultados e cumprimento de metas, aumentando assim a legitimidade da universidade perante a sociedade. Também possibilitará o estabelecimento de políticas voltadas para o desenvolvimento das universidades federais, que propiciem a institucionalização das melhores práticas em favor da eficiência e da qualidade da gestão pública universitária.

1.3 Objetivos

Esta pesquisa teve por objetivo geral identificar e analisar os estágios da institucionalização do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC, definido pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC), para as universidades federais brasileiras, na percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa: os dirigentes da área de planejamento orçamentário.

Especificamente, pretendeu-se:

- Apresentar a metodologia da matriz de alocação de recursos orçamentários de OCC das universidades federais.
- Verificar a importância atribuída ao modelo de alocação dos recursos orçamentários na percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa.
- Identificar como os sujeitos estratégicos da pesquisa percebem as variáveis componentes da matriz de alocação de recursos orçamentários de OCC das universidades federais.
- Identificar os fatores que interferem no empenho da universidade em alcançar melhor posicionamento no *ranking* do modelo orçamentário.

- Identificar ações estratégicas empreendidas pelas universidades que resultam em reflexos positivos no modelo orçamentário.
- Agrupar as universidades federais conforme o estágio de institucionalização em que se encontram em relação ao modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC, identificando as variáveis que mais discriminam os grupos formados.

Apoiado no embasamento teórico e pelo formato empírico que reveste a pesquisa, alguns pressupostos podem ser traçados para servirem de veia condutora na investigação aqui proposta. Assim, esta pesquisa teve como pressupostos:

- As universidades federais brasileiras atribuem grande importância ao modelo de alocação de recursos orçamentários.
- As universidades federais apresentam evidências de total institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários, em razão da existência de procedimentos e equipe técnica que valoriza, acompanha e avalia o modelo de forma sistemática, tornando-o parte de seus hábitos e rotinas.

1.4 Estrutura do trabalho

Além deste capítulo de Introdução, no qual são expostos o tema, a problematização e os objetivos pretendidos, esta dissertação é composta por mais sete capítulos. O segundo capítulo é dedicado à descrição do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC das universidades federais brasileiras. O terceiro capítulo trata do Referencial Teórico, buscando na Teoria Institucional e nos princípios da Administração Pública Gerencial a fundamentação teórico-empírica para possibilitar o delineamento do comportamento das universidades federais em relação à implementação de ações que reflitam a importância e efetividade que dão ao Modelo Orçamentário, sob a perspectiva da adoção de um arranjo institucional nos hábitos e rotinas da instituição, em favor da qualidade e eficiência da administração pública. O quarto capítulo trata das políticas públicas para a educação superior, abordando a missão da universidade e a importância do estabelecimento e cumprimento das metas para o processo de avaliação e financiamento. O quinto capítulo busca evidenciar as ferramentas de planejamento e orçamento público, as classificações orçamentárias e a demonstração específica para as formas de financiamento da educação superior. Os Procedimentos Metodológicos utilizados na pesquisa são apresentados no sexto capítulo e compreendem a forma de coleta de dados e as técnicas qualitativas e quantitativas

utilizadas para análise dos dados coletados para esse tipo de pesquisa. No sétimo capítulo são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, em que se apresenta uma exemplificação da aplicação do modelo orçamentário, além da percepção dos dirigentes da área de orçamento sobre as variáveis que caracterizam os estágios da institucionalização do modelo. Por fim, no oitavo capítulo são apresentadas as conclusões, as limitações detectadas e sugestões para futuras pesquisas na área.

2 O MODELO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Com o objetivo de mudar o cenário até então vigente, em que critérios históricos ou interferências de ordem política determinavam o orçamento das universidades federais brasileiras, em 1991, o MEC e a Andifes iniciaram as discussões para elaboração de metodologias, aderindo, assim, ao modelo de financiamento por fórmulas. Dessa forma, poder-se-ia assegurar a estabilidade do financiamento das universidades, garantir o equilíbrio da alocação orçamentária entre as universidades e efetuar a alocação de recursos a partir de critérios previamente definidos e divulgados.

O modelo de alocação orçamentária para as universidades federais foi, inicialmente, baseado em experiências internacionais, como o “modelo holandês” e o “modelo inglês”, e, atualmente, conta com metodologia mais adaptada à realidade brasileira, visto que, anualmente, é submetido a melhorias e adequações.

No chamado modelo holandês o foco consistia em combinar dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise. Já o modelo inglês baseava-se em sistemas predominantemente quantitativos para produzir resultados classificatórios, remetendo à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, as quais, sob expressões numéricas, supostamente representam qualidades, permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições (BRASIL, 2007b).

Fruto das negociações iniciadas no ano de 1991, em 1994, a Portaria Ministerial nº 1.285/MEC¹, de 5 de agosto de 1994, instituiu pela primeira vez um modelo matemático, baseado no “modelo holandês”, para distribuição de recursos orçamentários para as IFES. Caracterizava-se por ser um modelo que, conforme Amaral (2005), considerava parâmetros que mediam necessidades e desempenho; apesar de todas as deficiências presentes nele, sua implantação procurou deixar claras as regras do jogo para obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se normas desconhecidas, que poderiam possibilitar negociações clientelistas.

¹ A Portaria Ministerial nº 1.285/MEC, de 5 de agosto de 1994, foi publicada no DOU de 6/9/1994.

De acordo com Schwartzman (2004), até o início da década de 1990, pode-se dizer que a alocação de recursos do MEC entre as IFES baseava-se, fortemente, em critérios históricos, ou seja, o orçamento de um ano tendia a repetir o do ano anterior, salvo interferências de ordem política, que podiam favorecer esta ou aquela instituição em determinado momento. Nesse período, houve a primeira tentativa consistente de distribuir recursos baseados em critérios objetivos, como número de alunos formados, área utilizada, qualidade da pós-graduação e outros. No entanto, a metodologia não poderia abranger o orçamento de pessoal, ficando limitada à OCC. Tendo sendo utilizada no início para alocar em torno de 10% de OCC, as matrizes mostravam-se importantes para introduzir a cultura de avaliação e aferição de resultados, o que tende a tornar mais racional a alocação de recursos entre as IFES. Ou seja, a partir de 1994, o modelo de financiamento por fórmulas substituiu o antigo modelo incremental para a alocação dos recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital, denominados OCC, para as universidades federais.

Conforme demonstrado no Quadro 4, com os recursos do Tesouro, as universidades federais distribuem seus gastos nos grupos: Pessoal e Encargos Sociais, Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. Nos grupos Outras Despesas Correntes e Investimentos, conhecido como OCC (Outros Custeios e Capital), estão os recursos destinados à manutenção das IFES, lembrando que no grupo Outras Despesas Correntes estão também os chamados salários indiretos, ou Benefícios, como vale-transporte, auxílio-alimentação, vale-creche etc.

De acordo com Amaral (2003), as instituições federais gastam cerca de 80% dos recursos com o pagamento de pessoal. As despesas de custeio, relacionadas à aquisição de material de consumo, pagamento de serviços de terceiros (pessoa física e pessoa jurídica), pagamento de água, luz, telefone, diárias, passagens aéreas e outros, atingem 18%, e as despesas de capital não chegam a 2%, que são aqueles recursos destinados à aquisição de equipamentos, material permanente, obras e instalações. Assim, os recursos disponíveis para manutenção efetiva de uma universidade federal representam, em média, em torno de 20% do seu orçamento total.

O modelo orçamentário das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), materializado no que se convencionou chamar de “Matriz Andifes”, é resultado de esforços evolutivos e conjuntos para dotação de metodologia de rateio de recursos orçamentários para a manutenção dessas instituições. A Sesu/MEC, em parceria com a Andifes, adota uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários para as despesas de

custeio e investimento das IFES baseada em indicadores calculados sobre uma base de dados anuais das IFES de caráter acadêmico (BRASIL, 2006).

Cabe ressaltar que o conjunto de instituições federais de ensino superior – motivo da metodologia de rateio orçamentário – era composto das universidades federais, alguns CEFETs e escolas federais isoladas. Contudo, com a criação dos IFETs, em 2007, resultado da agregação voluntária de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Escolas Técnicas Federais (ETF), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais, localizados em um mesmo Estado, o conjunto das IFES ficou composto das universidades federais e do CEFET-MG e CEFET-RJ. No entanto, estes dois últimos, a partir de 2010, não fazem mais parte do modelo de rateio orçamentário – agora específico para as universidades federais.

O primeiro modelo de alocação de recursos de OCC para as universidades federais, definido pela Portaria 1.285/1994/MEC e também chamado de modelo misto, era um modelo de partição, pois sua aplicação gerava um valor de percentuais de distribuição dos recursos de OCC a incidir sobre o montante dos recursos do MEC disponíveis para a manutenção das IFES.

O modelo misto como um todo é baseado em indicadores de tamanho, qualidade, produtividade e eficiência, relacionados a três componentes, que constituem os submodelos: o Histórico, o *Input* e o *Output*. O componente Histórico correspondia à média percentual de OCC da IFES nos últimos quatro anos; o componente *Input* era formado por variáveis relacionadas às necessidades e ao tamanho da IFES, como: número de alunos matriculados, área construída, gastos de capital das IFES; o componente *Output* era formado de variáveis relacionadas ao Desempenho em virtude das funções de produtividade, eficiência e qualidade da IFES, como: número de alunos ingressos e diplomados nos cursos de graduação, número de teses defendidas e aprovadas nos cursos de mestrado e doutorado, certificados expedidos nos cursos de especialização, conceitos emitidos pela CAPES aos cursos de mestrado e doutorado, titulação dos docentes e relações ideais aluno/docente e docente/funcionário, além de outros parâmetros. O percentual de partição era definido na proporção de 90% do percentual de OCC Histórico, 9% do percentual do OCC de *Input* e 1% do percentual de *Output*, em relação ao conjunto das IFES.

Em 1998 o modelo misto sofreu pequena alteração, em que os pesos proporcionais de cada componente passaram a ser de 70% para o vetor de equilíbrio ou Histórico, 15% para o vetor de necessidades e 15% para o vetor de desempenho. Essa

escolha permite que o vetor de equilíbrio cumpra sua função de amortecedor e proteção, enquanto os 30% restantes, divididos igualmente entre a necessidade e desempenho, permitem prover as necessidades das instituições e o estímulo para a adoção de políticas que visem ao aumento na eficiência e na produtividade das atividades acadêmicas.

Marinho e Façanha (1999) advertem que, da forma como foi concebido esse primeiro modelo orçamentário, não era possível aplicar qualquer sistemática relacionada à apropriação de custos – análise necessária no processo de transformação de bens ou serviços (*input*) em outros bens e serviços (*output*).

Tendo vigorado no período de 1994 a 1998, a metodologia instituída pela Portaria 1.285/1994/MEC apresentava as seguintes dificuldades: forte componente histórico e grande número de informações de difícil comprovação e atualização consistente da base de informações. Além disso, persistia a inexistência da apropriação de custos e a ausência de dados referentes às atividades de extensão e de pesquisa, pois não eram coletados.

Assim, em 1999, o MEC desenvolveu e implementou novo modelo de alocação de recursos orçamentários nas IFES, entendido na época como uma adaptação da forma de financiamento do sistema inglês, em que uma de suas características era o “conceito de produtividade acadêmica”.

Esse modelo era composto de duas matrizes: Matriz de Ensino e Matriz de Pesquisa. A Matriz de Ensino considerava variáveis como alunos matriculados, concluintes, ingressantes, vagas no vestibular, peso do curso (em função de seu custo), bônus para fora de sede, bônus para cursos noturnos, taxa de retenção e taxa de evasão. Por meio de fórmulas específicas, calculava-se o Número Equivalente de Estudantes em Tempo Integral de graduação, mestrado, doutorado e residência médica, agregados em grupos que correspondem às áreas que têm maior ou menor custo, devido ao uso de outros recursos além de sala de aula, além de incentivo à existência de estudantes de cursos noturnos e em outros *campi* da instituição.

Já a Matriz de Pesquisa considerava o número de docentes envolvidos com a pós-graduação e a avaliação da Capes dos programas de mestrado e doutorado. Numa combinação dos percentuais resultantes da Matriz de Ensino e da Matriz de Pesquisa, ocorria uma partição do montante orçamentário entre as IFES, conforme percentual de recursos orçamentários destinados à manutenção e ao investimento calculado pelas matrizes.

Com esse modelo, passou, então, a ser muito importante o aumento do número de alunos, por ser altamente valorizado nessa metodologia. Conforme Amaral (2005),

isso implicava, imediatamente, a elevação nos recursos de manutenção e investimentos, bem como em certa competição entre as IFES, uma disputa, pois, segundo Silva (2001), eram levadas a manter um nível de atividades mais elevado e com relativamente menos recursos. Essa situação se agravava ainda mais, visto que, “o bolo financeiro é praticamente o mesmo de um ano para o outro, e quando uma instituição conseguia aumentar a sua fatia é porque outras instituições, obrigatoriamente, ficaram com porções menores” (AMARAL, 2003, p.116).

A partir do modelo de 1999, a Sesu e as IFES se viram motivadas a analisar e criticar os critérios nele estabelecidos, com vistas à adoção de um modelo condizente com a realidade e as necessidades básicas das instituições.

De acordo com Sesu/MEC (BRASIL, 2006), as críticas ao modelo de 1999 basearam-se nos seguintes fatores:

- era integralmente de partição sobre o montante fixado de recursos, provocando uma competição desigual entre as IFES, com tamanhos e perfis bastante diferentes;
- para que uma instituição mantivesse o seu percentual de participação no modelo de um ano para outro, ela deveria apresentar crescimento igual à média de crescimento do sistema;
- não permitia um planejamento do Sistema Federal de Ensino Superior por parte da Andifes; e
- não contemplava aspectos de financiamento com vistas à recuperação e modernização da infraestrutura das IFES.

Assim, tendo iniciado os estudos para alteração no modelo em 2002, a Sesu/MEC, em parceria com a Andifes e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), aprovou novo modelo em 2004, para vigência a partir do ano de 2005.

Esse novo modelo, numa tentativa de aperfeiçoar o modelo anterior, passa a incorporar importantes aspectos da gestão universitária, como:

- reconhecer a heterogeneidade do Sistema IFES;
- possuir parâmetros indutores, que, a exemplo das matrizes de pessoal, acentuem vetores de desempenho que induzam a diminuição da evasão e da retenção;
- conter parâmetros indutores de superação de desigualdades e que incentivem a criação de cursos noturnos e de licenciaturas;
- não utilizar unicamente um modelo de partição;

- prever uma expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, negociada entre a Andifes (IFES) e o MEC;
- utilizar indicadores que facilmente possam ser auditados;
- contemplar possibilidades de equalização de distorções;
- induzir o aumento da qualidade dos serviços prestados pelas IFES;
- utilizar indicadores do ensino, pesquisa e extensão; e
- valorizar a interiorização do Sistema Federal de Ensino Superior.

A nova e atual metodologia de distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as IFES passa a ter dois componentes: o Orçamento Básico e o Orçamento de Investimento (Figura 1).

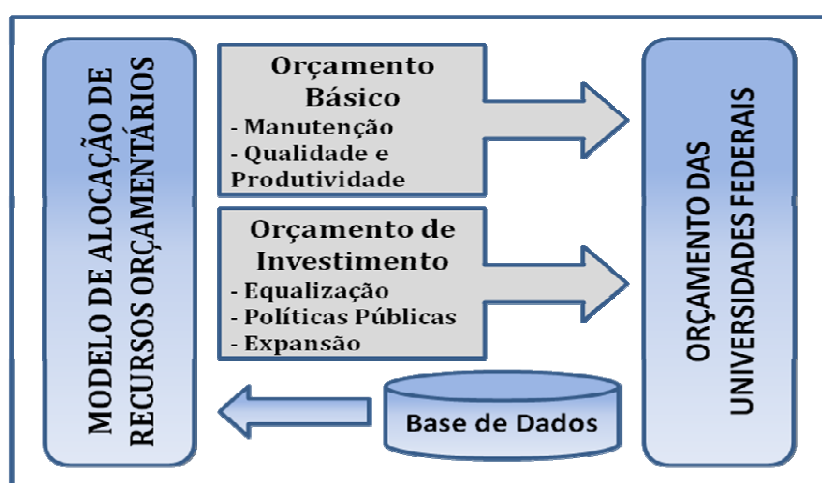


Figura 1 – Modelo de Alocação de OCC das universidades federais.
Fonte: Adaptado de MEC/Sesu (BRASIL, 2006).

O Orçamento Básico é constituído de duas parcelas. A primeira, denominada Parcela de Manutenção, utiliza um modelo sem partição, considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicada pelo número de Alunos-Equivalentes da cada IFES, o que corresponde a 80% do valor total do Orçamento de Manutenção. A segunda parcela, denominada Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP), utiliza um modelo de partição, considerando indicadores, como o próprio nome sugere, por se considerar importante que o modelo contemple aspectos qualitativos, mantendo, portanto, uma componente competitiva (BRASIL, 2006).

A Unidade Básica de Custeio (UBC) é utilizada no modelo como um dos parâmetros para identificar a necessidade do custeio das instituições, sendo composta de itens de despesas que foram considerados de maior impacto orçamentário, como: energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção da frota de veículos. A UBC de cada universidade é calculada com dados do ano anterior, pela relação entre o total de gastos

nos itens da cesta e o respectivo Número de Aluno-Equivalente (NAE). Calcula-se então a UBC média das universidades e aplica-se uma correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). É importante acrescentar que, anualmente, essa cesta poderá sofrer alterações na sua composição.

A média das UBCs das universidades, multiplicada pelo valor total do somatório dos NAEs das universidades, define o montante orçamentário do ano seguinte, referente à parcela do Orçamento de Manutenção, ou seja, a 80% do orçamento total das universidades, sobre o qual incide o percentual do NAE de cada universidade. Sobre a parcela dos 20% do orçamento total incide o IQP, num sistema de partição pela competitividade, completando, dessa forma, o valor total do orçamento.

De acordo com o atual modelo de distribuição orçamentária de OCC para as universidades federais, o componente Orçamento Básico corresponde à parcela que é motivo da elaboração da Matriz matemática para definição do Número de Aluno-Equivalente (NAE) e do Índice de Qualidade e Produtividade (IQP), cujo resultado definirá o valor orçamentário a que cada universidade fará jus.

O Número de Aluno-Equivalente (NAE) é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das IFES nas rubricas referentes ao orçamento de custeio e capital (OCC). É calculado para alunos de graduação, mestrado, doutorado e residência médica, sendo o Número Total de Aluno-Equivalente o correspondente ao somatório destes, conforme fórmulas e metodologia apresentadas na primeira seção do capítulo Resultados e Discussões deste estudo.

O Número de Aluno-Equivalente da graduação pressupõe que o aluno matriculado em cada curso nesse nível de ensino possa equivaler a um número maior em função do número de ingressantes e do número de concluintes, respeitadas as condições médias preestabelecidas de retenção, duração-padrão e peso do grupo a que o curso pertença, conforme seu custo. Dessa forma, a universidade tende a apresentar um maior valor de Aluno-Equivalente de Graduação quando o número de ingressantes e o número de concluintes são, no mínimo, iguais ao número de vagas do curso. Além disso, para os casos de curso noturno e curso oferecido fora da sede da universidade, aplica-se um bônus de 10 e 15%, respectivamente, num incentivo à criação de cursos noturnos e criação de *campi*, conforme metas do PNE.

Já o Número de Aluno-Equivalente do mestrado e doutorado considera o número de alunos matriculados em cada Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, aplicando um percentual proporcional ao encargo docente que gerem na duração do curso e também o peso do grupo a que o curso pertença conforme seu custo. Para os

alunos de mestrado, o percentual correspondente ao fator de tempo dedicado a cursar disciplina é de 0,75, visto que considera um ano e meio dos dois (tempo padrão da Capes), ou seja três quartos desse tempo. Para os alunos de doutorado este fator é de 0,38 visto que considera um ano e meio dos quatro (tempo padrão da Capes), ou seja, três oitavos deste tempo. Por fim, para os alunos de residência médica é considerado o total de matriculados integralmente, sem nenhum fator multiplicador ou redutor.

Calculado o Número de Aluno-Equivalente (NAE), denominado na Matriz orçamentária de Vetor Ensino, para cada universidade, chega-se também ao percentual relativo ao conjunto das universidades.

O outro indicador para definição do orçamento da universidade é o Índice de Qualidade e Produtividade (IQP), que vai compor o Vetor Pós-Graduação e Pesquisa (PGP) na Matriz orçamentária. O PGP corresponde à ponderação das variáveis: número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica, em 10%; número de dissertações, teses e residência, em 13%; e número de pontos total do conceito Capes, em 4%. O índice resultante desses 27% é convertido em 100% para definição do valor relativo de PGP de cada universidade na matriz.

O Índice de Qualidade e Produtividade (IQP), então, é o resultado de cinquenta por cento do índice do NAE de cada universidade e de cinquenta por cento do índice do PGP.

Vale ressaltar que o NAE foi, até a elaboração da matriz orçamentária de 2010, denominado Número Total de Aluno-Equivalente, sob a sigla Nfte, referência à expressão em inglês, origem do modelo, para *Number of Students as Full-Time Equivalents*.

Quanto ao Orçamento de Investimento, é constituído da Parcela de Equalização e da Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, tendo como objetivos a conservação da infraestrutura física e patrimonial das IFES e o incentivo ao crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior. A Parcela de Equalização visa contemplar a situação de cada IFES em termos de infraestrutura, apoiando projetos específicos submetidos à Sesu/MEC, independentemente do OCC de manutenção recebido anualmente. A Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior aloca recursos para atender projetos dessa natureza, considerando a necessidade da existência de uma política de expansão da rede pública no Sistema de Educação Superior do País (BRASIL, 2006).

A matriz de alocação de recursos orçamentários para determinado ano é atualizada anualmente no mês de julho do ano anterior, utilizando dados do ano anterior a este último. A Sesu tem envidado esforço no sentido de melhorar o fluxo de coleta e verificação de dados juntos às universidades, no sentido de diminuir essa defasagem de tempo.

Os dados são coletados numa Plataforma de Integração de Dados para as universidades e a Sesu, denominada Pingifes, que apresenta os seguintes pontos positivos: maior agilidade no processo, redução de esforço de pessoal, redução/eliminação de duplicidade de informações, redução de erros nos dados e fornecimento de dados mais atualizados.

Tão logo as universidades procedem à entrada de dados no sistema Pingifes, obedecendo a cronograma e roteiro específicos, tem início a etapa de verificação de dados, com o objetivo de validá-los para sua utilização pela Sesu no processo de distribuição de recursos orçamentários. A verificação é realizada a partir da contraposição dos dados coletados pelos diversos sistemas e a documentação referente a estes apresentados aos analistas na ocasião dos trabalhos *in loco*.

Neste processo, foi e é muito importante o uso das tecnologias da informatização dos dados no relacionamento das universidades com a Sesu, bem como no âmbito interno destas, pois, conforme MEC/Sesu (BRASIL, 2006), proporciona: 1) possibilidade de diagnóstico do gestor da IFES sobre a área de Tecnologia da informação; 2) redução futura do esforço das IFES para o fornecimento de dados a Sesu ou a outro órgão; 3) melhor reaproveitamento de dados brutos; 4) melhor qualidade dos dados; 5) menor chance de equívocos na expressão formal de coletas; 6) controle pelo gestor da IFES sobre a saída de dados da instituição; e 7) melhor planejamento, com melhores decisões.

Desde a implementação dessa metodologia de matriz de alocação de recursos orçamentários, anualmente é feita a atualização e pequenas adaptações e, ou, alterações, com vistas à melhoria e ao acompanhamento das mudanças e dinâmicas do sistema.

Recentemente, em julho de 2010, com o propósito de institucionalizar novos parâmetros para utilização nas matrizes de distribuição de recursos orçamentários para o grupo de despesas classificadas com Outras Despesas Correntes e de Capital para as universidades federais, foi emitido o Decreto nº 7.233 (BRASIL, 2010b). Em seu artigo 4º, estabelece que a matriz de distribuição será elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, constituída no âmbito do Ministério da Educação, integrada por membros indicados pelos reitores de universidades federais e por aquele

Ministério. Estabelece também que os parâmetros a serem definidos pela comissão levarão em consideração, entre outros, os seguintes critérios:

I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;

II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;

III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;

IV - o número de registro e comercialização de patentes;

V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;

VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;

VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e

VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

O Decreto sinaliza a importância dada ao estabelecimento de critérios para alocação de recursos orçamentários entre as universidades federais e a necessidade de inserir no atual modelo outras variáveis relacionadas à eficiência, produção acadêmica e qualidade da formação universitária. No entanto, a adoção de todos os parâmetros requer análise por parte da Sesu/MEC e da Comissão de Modelos do Forplad/Andifes quanto à possibilidade de sua coleta e verificação, além da participação relativa no modelo.

Há, assim, uma demonstração da importância dos aperfeiçoamentos e atualizações a que o modelo deve ser submetido com vistas à sua representatividade e legitimidade como instrumento de controle e eficiência gerencial nas universidades federais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa buscou na Teoria Institucional o suporte teórico necessário à análise e compreensão do comportamento das universidades federais em relação à institucionalização de seu Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de Outros Custeios e Capital.

Inicialmente, recorreu-se aos princípios definidos para a administração pública gerencial, por se entender que o modelo orçamentário das universidades federais enquadra-se neles como um dos instrumentos dos quais a gestão pública universitária pode lançar mão para propiciar a prestação de serviços com eficiência e transparência, pautada no alcance de resultados.

3.1 A Administração Pública Gerencial

Para que o Estado possa cumprir suas funções e prestar à sociedade serviços públicos de qualidade, é necessário que ele esteja estruturado e preparado para o exercício de uma administração pública mais ágil e flexível a fim de responder aos novos desafios impostos, principalmente pela redução de receitas públicas dos estados nacionais, e a uma maior cobrança de resultados pela sociedade.

Sob essa abordagem, no início dos anos 1980, países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)², principalmente Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, visando implementar uma administração voltada para o cidadão, iniciaram o movimento mundial em prol da adoção de modelo de administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

² A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional composta por países de economias de alta renda e com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Criada em 30 de setembro de 1961, com sede em Paris, na França, tem os seguintes objetivos: apoiar um crescimento econômico duradouro; desenvolver o emprego; elevar o nível de vida; manter a estabilidade financeira; ajudar os outros países a desenvolverem as suas economias; e contribuir para o crescimento do comércio mundial. Partilha os seus conhecimentos e troca de ideias com mais de 100 outros países e economias, desde o Brasil, China e Rússia até os países menos desenvolvidos da África (OCDE, 2010).

Nos anos 1990, essa reforma se estendeu aos Estados Unidos e ao Brasil. Desde então, constituiu-se um quadro teórico e um conjunto de instrumentos de gestão que, dentro do contexto democrático, visam modernizar o Estado e tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-usuário (BRESSER-PEREIRA, 2006).

3.1.1 A Reforma do Aparelho do Estado

No Brasil, nos anos 1980, a intensa participação do Estado no setor produtivo fez com que ele negligenciasse a área social, assumisse dívidas, aumentasse o déficit público e “inchasse” a máquina administrativa, tornando-a lenta e ineficiente. Além disso, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções e tinha características de rigidez nos procedimentos devido ao excesso de normas e regulamentos.

Somada a esse cenário, a crise econômica mundial instalada levou o governo a organizar estratégias para seu enfrentamento, aí inserida a reforma do Estado, que se iniciaram nos anos 1980 com o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado, acrescidas, nos anos 1990, da reforma administrativa do Estado, que resultou no documento chamado de “Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal” (PDRAE) de 1995, com o propósito de transformar a administração pública brasileira de burocrática em gerencial. Nesse documento foram estabelecidas as condições para que a administração pública se reconstruísse em bases modernas e racionais, tendo em vista o cenário globalizado que se apresentava em nível mundial e seus desafios.

Em relação às reformas a que a administração pública brasileira foi submetida ao longo do tempo, Holanda (1989, p. 117) considera que sempre foram com limitado sucesso, embora reconheça “os avanços alcançados pelo DASP, na década de 1940, e o salto qualitativo do Decreto-lei 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização”.

Nesse aspecto, Bresser-Pereira (2000, p. 13) adverte que:

{...} desde os anos 1930, quando a reforma burocrática foi iniciada, até o início dos anos 1990, quando se falava em reforma administrativa no Brasil, subentendia-se a continuação ou o aprofundamento da reforma burocrática — uma reforma que precisava sempre ser “completada”. Assim, “reformas administrativas” não eram outra coisa senão o esforço permanente e necessário no sentido de implantar um serviço público profissional e fortalecer a burocracia, combatendo, assim, o patrimonialismo.

As reformas do setor público, em especial na América Latina, estavam embasadas na necessidade de incrementar a legitimidade do sistema e atender à pressão

financeira de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, resultado do pacto “Consenso de Washington³”.

Além disso, foram norteadas pelo posicionamento da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), que, em seu papel de oferecer aos governos um cenário que lhes permite comparar suas experiências em políticas públicas, em 1987, publica um documento, intitulado *Administration as Service, the Public as Client*, que traz alguns princípios gerais dessa nova administração. Segundo esse documento, os clientes devem saber como a administração funciona, o que a constrange, como é controlada e quem são os responsáveis, sob a perspectiva da *accountability*.

O movimento em prol de uma administração pública gerencial, então, objetivou adotar os princípios da “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*), com as denominações Nova Administração Pública (NAP) ou Administração Gerencial (AG), e teve como pressuposto a busca de alternativas para superar a inflexibilidade e previsibilidade, criticados no modelo burocrático weberiano adotado pelas organizações públicas, onde, segundo Mintzberg (1998, p.156) “o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo”.

Pretendia-se, portanto, reforçar a governança⁴, ou seja, a capacidade de governo do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

Salienta-se que, conforme PDRAE (BRASIL, 1995), era considerado que o governo brasileiro não sofria de carência de governabilidade⁵, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Havia sim um problema de governança, uma vez que sua capacidade de

³ O “Consenso de Washington” é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson. Tornou-se a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, adotando receita imposto por agências internacionais para a concessão de créditos: os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias às novas regras (NEGRÃO, 1998).

⁴ De acordo com Santos (1997, p. 341) governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”. Desta forma não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado.

⁵ Governabilidade refere-se às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediário de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342).

implementar as políticas públicas era limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Vale ressaltar que, dentre as críticas ao PDRAE, destacam-se aquelas relacionadas às características neoliberais da reforma e à destruição da burocracia weberiana.

Em relação às críticas do teor neoliberal da reforma, Bresser-Pereira (1996) argumenta que a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma socialdemocrática é que a primeira visa retirar o Estado da economia, enquanto a segunda visa aumentar a governança do Estado e dar-lhe meios financeiros e administrativos para intervir efetivamente sempre que o mercado não coordenar adequadamente a economia.

Quanto à destruição da burocracia weberiana, vale lembrar que o próprio documento da Reforma já se posicionava a respeito. Isso, porque alegava que a administração pública gerencial não nega todos os princípios da administração burocrática. Pelo contrário, conserva alguns de seus princípios fundamentais, embora de forma mais flexibilizada. A forma de controle, diferença fundamental, deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995).

Também compartilham dessa opinião Sano e Abrucio (2008), quando alegam que, ao contrário do que diziam os críticos da época, a concepção do PDRAE não defendia o Estado mínimo e tampouco propunha a destruição da “burocracia weberiana”, definida como a estrutura profissional e meritocrática que deve prevalecer no funcionalismo. Consideram, citando Abrucio (2007, p. 71), que o projeto do ministro Bresser-Pereira teve como principal legado:

[...] a continuação e aperfeiçoamento da *civil service reform*, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) etapista – com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve uma grande reorganização administrativa do Governo Federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela Enap, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, portanto, visava à reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, reorganizando-se as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

3.1.2 Princípio da Eficiência Administrativa do Estado

A eficiência é um dos princípios previstos na Constituição Federal do Brasil que, em seu art. 37, estabelece que 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.

O princípio da eficiência estabelecido na Constituição Federal foi, na verdade, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19⁶ de 1998, obrigando a administração pública a gerir por melhores resultados com os meios escassos de que dispõe e a menor custo, sempre com vistas à prestação de serviços de qualidade à sociedade e ao respeito ao cidadão contribuinte.

No Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado (BRASIL, 1995, p. 43) eficiência é definida como: “relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público”. Considera também que, para imprimir eficiência e qualidade aos serviços prestados pela administração pública, é necessário que sua máquina administrativa esteja estruturada e capacitada para tal. O cidadão reivindica, no Estado democrático, uma participação ativa na formulação de políticas públicas e na implementação e gestão dos serviços públicos. Essa participação cidadã é a forma mais concreta de viabilizar um controle social da qualidade e eficiência do serviço público e, conseqüentemente, amplia as possibilidades de controle da atividade administrativa.

No entendimento de Ferlie et al. (1999), corroborado por Bresser-Pereira (2006), a Nova Administração Pública fundamenta-se em pressupostos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, dentre os quais se destacam:

- preocupação com a eficiência da ação governamental;
- orientação para obtenção de resultados;
- foco no atendimento às necessidades dos cidadãos-usuários;
- controle voltado para os resultados (*a posteriori*);
- fortalecimento do controle social; e
- transparência e gestão responsável.

No entanto, não se pode negar que, conforme Jenkins (2006), ao longo da história dos governos, os objetivos sempre foram a busca pelo seu melhor funcionamento, aumento da eficiência, redução dos custos, eliminação do empreguismo

⁶ A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

e corrupção e aumento da eficiência, consistindo numa luta contra a incompetência e a ineficiência desde que a burocracia governamental existe.

3.1.3 Instrumentalização para a Administração Pública Gerencial

Esse novo estilo de administração exigiria que as atividades do governo fossem estruturadas em projetos e programas, numa administração por objetivos, que, segundo Figueiredo e Tavares (2006, p. 57), deveriam ser “dirigidas, acompanhadas e avaliadas constantemente”.

Dessa forma, a atividade de avaliação e acompanhamento das organizações e dos programas governamentais passa a ter relevância, uma vez que se torna importante instrumento para a revisão, realocação e aperfeiçoamento das políticas públicas. No entanto, para isso, é necessário que a gestão pública incorpore ou aperfeiçoe o uso de ferramentas e técnicas, e, também, faça as adaptações culturais e flexibilidades orientadas para a consecução de objetivos sociais e institucionais do Estado. Assim, ele se capacita para subsidiar as decisões dos gestores e oferecer *feedback* sobre o desempenho dos programas e das respectivas organizações públicas.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2006) ressalta a necessidade do controle gerencial, em que o foco da atuação desloca-se do controle dos processos para focalizar nos resultados da ação governamental.

Instrumentalizar a administração pública voltada para o cidadão, segundo Coutinho (2000), é hoje uma atividade auxiliada pelas transformações tecnológicas, as quais possibilitam o uso de uma série de instrumentos novos para o atendimento. Os avanços na informática (redes e *softwares*) e nas telecomunicações trazem grandes benefícios para essa mudança do modelo administrativo. Nessa perspectiva, as organizações públicas mudam de comportamento quando se voltam para os seus clientes. Elas se tornam mais eficientes e preocupadas com a qualidade dos serviços que prestam ao público, a ponto de não somente satisfazer as expectativas dos clientes, como também superá-las por meio da competição.

Abrucio (2007), ao fazer um balanço da reforma da administração pública, comenta que, ainda que não tenham sido feitas todas as mudanças institucionais idealizadas, ela proporcionou um “choque cultural”. Seus conceitos subjacentes foram espalhados pelo País, podendo-se observar sua influência na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.

O referido autor reconhece que a reforma da gestão pública enfrentou um problema estrutural em relação ao sistema político vigente, pois “profissionalizar a

burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas”. No entanto, acredita que essa situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”.

Nesse aspecto, Lustosa da Costa (2010, p. 263) assevera que a reforma gerencial no Brasil “(...) deixou de incorporar e pôr em prática os princípios da gestão empreendedora, de sorte a preparar gerentes para o exercício de funções tecnicopolíticas”. Considera que a preparação de gerentes requer que sejam capazes de mapear o ambiente, identificar problemas, formular diagnósticos, definir objetivos, decidir em ambiente de incertezas, estabelecer parcerias e alianças, negociar, mobilizar recursos, formar e desenvolver equipes, distribuir autoridade e responsabilidade, dirimir conflitos, controlar e avaliar resultados.

A prestação de serviços públicos pautada na eficiência e eficácia requer de seus gestores públicos a atenção e profissionalização necessárias à moderna prática de gestão pública e maior responsabilização no uso dos recursos públicos.

Catelli e Santos (2001, p.10) consideram que a eficácia da gestão pública depende principalmente de:

- gestores competentes e bem intencionados;
- modelo da gestão que aproveite todo o potencial dos gestores;
- sistema da gestão que otimize os esforços do Governo e da Sociedade em seus diferentes níveis, grupos e segmentos;
- sistema de informações e de comunicações que possibilite o entendimento entre Governo e Sociedade e a avaliação de resultados, proporcionando a tomada de decisões transparentes; e
- sistema de controles internos que assegure a legitimidade de todas as ações dos gestores, sem prejuízo de sua eficácia.

Segundo Rezende (2004), reformas administrativas se sucedem para combater velhos e persistentes problemas de *performance* no aparato burocrático, e seu sucesso depende sobremaneira dos atores estratégicos.

Drucker (1989 *apud* CARVALHO, 2000, p.11-12) salienta que:

as organizações não lucrativas estão, é evidente, ainda dedicadas a ‘fazer o bem’. Mas também já verificaram que as boas intenções não podem substituir a gestão e a liderança, a responsabilidade, o desempenho e os resultados. Estes requerem a gestão e isso, por sua vez, começa com a missão das organizações.

Por certo, o modelo gerencial, além de contribuir para o aumento da eficiência, também contribui para sua maior transparência, que, conforme Pacheco (1998), talvez se constitua no mais forte pilar da *accountability* democrática.

3.2 Teoria Institucional

A Teoria Institucional surge para possibilitar o entendimento dos fenômenos organizacionais, seu processo de mudança e adaptação, sob a perspectiva dos fatores sociais e culturais e não somente dos fatores técnicos e econômicos, notadamente por meio da influência exercida pelo ambiente em que está inserida a organização.

Sob a perspectiva da abordagem institucional, o ambiente se constitui numa extensão do cotidiano organizacional, ou seja, entende-se que “as organizações estão imersas em ambientes dos quais elas retiram e a eles transmitem modos adequados de ação, sobretudo de natureza estratégica” (FONSECA; MACHADO-DA-SILVA, 2010, p. 17).

Contudo, nessa perspectiva, o ambiente não é concebido apenas pela formação por recursos humanos, materiais e econômicos, mas, também, segundo Carvalho et al. (1999), para destacar a presença de elementos culturais, como valores, símbolos, mitos, sistema de crenças e programas profissionais.

A partir da Teoria Institucional, tornou-se possível introduzir, no contexto dos estudos organizacionais, uma visão subjetiva, na qual é salientada a construção social da realidade organizacional. O chamado construtivismo social torna-se a contribuição especial da sociologia do conhecimento, em que a instituição é o produto final da institucionalização (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 79).

3.2.1 O Institucionalismo e o Neoinstitucionalismo

O estudo das organizações tem uma história relativamente curta dentro do campo da sociologia. De acordo com Tolbert e Zucker (2006), antes do trabalho de Merton e seus discípulos, no final da década de 1940, as organizações não eram propriamente reconhecidas pelos sociólogos americanos como um fenômeno social distinto e merecedor de estudo próprio.

Para Scott (2001 *apud* MACHADO-DA-SILVA et al., 2010), contribuições ao pensamento institucional têm suas raízes no século XIX e seu desenvolvimento nasce nas ciências sociais, especificamente na economia, ciência política e sociologia, com os

estudos de Merton e Selznick, cientistas cujos trabalhos sucederam aos de Durkheim, Weber e Parsons.

De acordo com Machado-da Silva e Gonçalves (1998, p. 220), na década de 1940 surge a Teoria Institucional, com o intuito de “incorporar em suas proposições a ideia de padrões de comportamento de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações”.

Para Tolbert e Zucker (2006, p. 196):

a despeito do papel-chave atribuído por Weber (1946) e Michels (1962) às organizações formais em suas análises sobre a ordem industrial, a noção de que as organizações, nos processos sociais modernos, são atores sociais independentes não foi amplamente reconhecida até o trabalho pioneiro de Merton.

Os estudos de Robert King Merton se centravam na lógica sobre a teoria social com princípios funcionalistas, ou seja, tendo como foco a dinâmica da mudança social dentro da organização.

A partir da década de 1950, a Teoria Institucional, por meio de seu precursor Philip Selznick, discípulo de Robert Merton, passa a interpretar as organizações como uma expressão cultural da ação racional, que estão sujeitas às pressões do ambiente social, transformando-se em sistemas orgânicos (CARVALHO et al., 1999).

Segundo Costa (2001), a partir da década de 1970, a teoria institucional passa por uma transformação conceitual, tendo como principal motivo a suposta crise de paradigmas a que abordagens como o funcionalismo, o behaviorismo e o marxismo parecem ser incapazes de responder.

A concepção tradicional da teoria institucional, chamada velho institucionalismo, começa então a admitir a organização como expressão de valores sociais, destacando sua relação com o ambiente. Como afirma Fonseca (2003), essas ideias apoiaram o desenvolvimento das pesquisas de autores como Meyer, Meyer e Rowan, Meyer e Scott e Zucker, cujos resultados semearam os componentes centrais do pensamento neoinstitucionalista.

O novo e o velho institucionalismo compartilham o ceticismo perante o pressuposto do ator racional e enfocam a análise na relação das organizações com o seu ambiente, ampliando, contudo, os limites desse ambiente.

Dimaggio e Powell (2005) salientam que o novo institucionalismo, na teoria organizacional, compreende uma rejeição da concepção racionalista, um interesse nas instituições como variáveis independentes, um retorno em direção às explicações cognitivas e culturais e um interesse em unidades supraindividuais de análise, que não

podem ser reduzidas em agregações ou consequência direta dos atributos dos indivíduos.

O velho e o novo institucionalismo podem, conforme Carvalho et al. (2005), ser analisados sob três vertentes: a política, a econômica e a sociológica, e cada uma delas oferece subsídios para o entendimento de fenômenos sociais.

Na vertente política, o velho institucionalismo estuda a legalidade das estruturas e as formas peculiares de gestão. No novo institucionalismo, o foco são questões como a “autonomia relativa das instituições políticas em relação à sociedade, a complexidade dos sistemas políticos existentes e o papel central exercido pela representação e o simbolismo no universo político” (CARVALHO et al., 2005, p. 857).

Na vertente econômica, sob a ótica do velho institucionalismo, há uma resistência ao modo de pensamento clássico de economia. Sob a análise do novo institucionalismo, o foco passa a ser sobre os custos de transação, enfatizando as relações de mercado.

Na orientação sociológica, o velho institucionalismo atribuía pouca atenção às organizações. No final da década de 1940 até o início da década de 1960, a relação entre organização e ambiente é vista como de interdependência, e no período compreendido entre os anos 1960 e 1970 há um foco na interdependência técnica entre organização e ambiente. Somente com o novo institucionalismo, da década de 1970 em diante, a ênfase vem apontando para a interdependência sociocultural das organizações em relação aos seus ambientes.

Embora relacionado com a tradição sociológica de Selznick, o novo institucionalismo difere do velho ao adotar a influência do construtivismo social. Os neoinstitucionalistas afirmam compartilhar uma visão da realidade como socialmente construída e concentram seus esforços, principalmente, na análise de organizações inseridas num setor, campo ou sociedade (FONSECA, 2003).

De acordo com Prates (2000, p.103), o novo institucionalismo enfatiza:

a possibilidade de regras, procedimentos, programas, repertórios de comportamento e crenças, disponíveis em contextos organizacionais, produzirem interpretações inconsistentes e conflituosas da organização, do ambiente e das próprias identidades dos setores internos e externos envolvidos.

3.2.2 Organizações, Instituições e Institucionalização

Em seus estudos, Selznick (1971) faz uma separação entre organizações e instituições. Organizações são instrumentos técnicos, planejados racionalmente como meios para finalidades definidas, mas que são, no entanto, perecíveis. Já as instituições

são produtos de interação e adaptação, que se tornam receptáculos do idealismo de um grupo e são, por isso, menos perecíveis. Desse modo, as organizações apresentam uma história composta de fórmulas capazes de responder a pressões internas e externas através de modos visíveis e que se repetem, o que se conhece como “rotina”.

Ainda segundo Selznick (1971), quando uma organização adquire uma identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isso envolve a asseveração de valores, de maneiras de agir, além da certeza de que são sumamente importantes para sua própria salvaguarda, o que implica, portanto, uma estreita relação entre infusão de valor e autopreservação.

Para Daft (2008, p.10), organizações “são entidades sociais, orientadas por metas, projetadas como sistemas de atividade deliberadamente estruturados e coordenados e ligadas ao ambiente externo”.

As instituições se caracterizam pela historicidade e controle, pois “é impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida” (BERGER; LUCKMANN, 1985, pp. 79-80). Além disso, pelo simples fato de existirem, as instituições controlam a conduta humana, estabelecendo padrões previamente definidos, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras, caracterizando sua submissão ao controle social.

As instituições reduzem a incerteza ao estabelecerem procedimentos orientadores para a ação humana, fornecendo modelos morais ou cognitivos que permitam a interpretação ou a ação. Isso é verificado na realização de tarefas rotineiras, ao se cumprimentar amigos, dirigir um veículo, comprar mercadorias, emprestar dinheiro, formar um negócio, procurar emprego, entre outras (LOURAU, 1975).

Na definição de “instituição”, conforme Peci et al. (2006), deve-se observar que:

- o conceito refere-se a uma ampla gama de questões, tais como costumes, práticas, relações, organizações ou comportamentos;
- refere-se também a um padrão, isto é, a um modelo, alguma coisa a ser imitada, seguida;
- tem uma importância ou significado na vida da comunidade ou sociedade; e
- geralmente o termo é usado em referência a organizações também consideradas importantes ou relevantes em campos como educação, serviço público ou cultura.

De acordo com Scott (1987), instituições são estruturas compatíveis e valorativas ao ambiente, fundamentadas na continuidade e na perpetuação de padrões,

pois sobre elas repousa a personalização das escolhas de regras que conduzirão a certa estabilidade e segmento da sociedade, ainda que, por vezes, ambas sejam obrigadas a se adaptarem.

Quando ocorre a interação dos indivíduos no sentido de tornar habituais as ações, observa-se o fenômeno de sua construção social com vistas a possibilitar a divisão de trabalho e as inovações para formação de novos hábitos (BERGER; LUCKMANN, 1985).

Conforme Carvalho et al. (2005), a institucionalização é definida por Selznick como um processo que ocorre numa organização ao longo do tempo, refletindo suas peculiaridades históricas, construídas pelas pessoas que aí trabalham, pelos grupos e pelos interesses criados e pela maneira pela qual mantêm relacionamento com o ambiente. Já para Meyer e Rowan (1977), institucionalização é “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem status de norma no pensamento e na ação sociais”.

3.2.3 Campo Organizacional e Ambiente

Conforme DiMaggio e Powell (2005), o Campo Organizacional representa as organizações que, conjuntamente, constituem uma reconhecida área da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de produtos e de recursos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares. Na visão dos autores, na análise de campo organizacional a atenção se volta não apenas para empresas concorrentes ou para as redes organizacionais, mas para a totalidade de atores relevantes.

De acordo com Machado-da-Silva e Gonçalves (2006), Meyer e Rowan (1977) foram os primeiros a propor a ampliação conceitual de visão do ambiente em termos técnicos e institucionais, como facetas de uma mesma dimensão.

O ambiente técnico envolve tecnologias complexas e trocas de produtos ou serviços em um mercado no qual as organizações são remuneradas pelo controle eficiente e eficaz de seu trabalho. Nesse tipo de ambiente, as organizações se modelam pelo isomorfismo competitivo, o qual supõe uma racionalidade sistêmica que enfatiza a competição no mercado, a mudança de nichos e medidas de adequação.

Já os ambientes institucionais caracterizam-se pela elaboração e difusão de normas e procedimentos que proporcionam às organizações legitimidade e apoio contextual (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010).

Na visão de Carvalho et al. (1999), os ambientes técnico e institucional baseiam-se em diferentes racionalidades: num ambiente técnico o racional é que as organizações busquem ser eficientes, produzir bens ou serviços aceitos pelo mercado e, assim, lograr os seus objetivos; num ambiente institucional, a ação racional está representada nos procedimentos capazes de proporcionar legitimidade no presente e no futuro organizacional.

Para Morgan (2006, p. 134), as “organizações modernas são mantidas por sistemas de crenças que enfatizam a importância da racionalidade. Sua legitimidade aos olhos do público, frequentemente, depende de sua habilidade para demonstrar racionalidade e objetividade na ação”.

3.2.4 Legitimidade e Isomorfismo

Para DiMaggio e Powell (2005) e Meyer e Rowan (1977), as instituições tendem a buscar legitimidade mais que eficiência e, assim, copiam práticas tidas como corretas, independentemente dos resultados que possam gerar. Contudo, ao ganhar legitimidade, garantem sobrevivência mesmo quando usam rotinas burocráticas, que não apresentam resultados claros.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), organizações que incorporam elementos racionais socialmente legítimos e racionalizados em sua estrutura formal maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidade de sobrevivência.

Para Machado-da-Silva et al. (2010, p. 98),

[...] legitimidade é a palavra-chave da teoria institucional, pois é o elemento que permite a manutenção ou a mudança das instituições, questionamentos a respeito da adequação das práticas, normas e procedimentos em razão de pressões internas e externas podem impossibilitar a reprodução dos padrões institucionalizados, acarretando a perda da sua legitimidade[...]

Com base em Suchman (1995, p. 574), a “legitimação é uma percepção generalizada ou uma suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, corretas ou adequadas, dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas”. Para Selznick (1971, p. 3), a legitimação é vista como um “imperativo” organizacional, “uma fonte de inércia e também uma convocação para justificar formas particulares e práticas”.

Para Berger e Luckmann (1985), legitimação consiste em tornar objetivamente acessível e subjetivamente plausível as objetivações que foram institucionalizadas. Esses autores consideram que a legitimação é um processo de explicação e justificação: explica a ordem institucional outorgando validade cognoscitiva a seus significados objetivos; e justifica a ordem institucional dando dignidade normativa a seus

imperativos práticos. Ou seja, não é apenas uma questão de valores, mas também de conhecimento.

Uma característica importante da legitimidade é que esta reside em coletividade como uma pressuposição amplamente compartilhada. A base da pressuposição pode variar, mas a consciência coletiva é um elemento crítico da legitimidade (AUGUSTO, 2006).

Ao processo de homogeneização verificado nos campos organizacionais DiMaggio e Powell (2005) denominaram “isomorfismo”, verificado quando organizações de mesmo ramo de negócios são levadas, por forças poderosas, a se tornarem mais similares umas às outras. Segundo Carvalho et al. (1999), essas similaridades – esse processo de homogeneização, definido como isomorfismo – são um processo limitador que força uma unidade da população a se parecer com outras unidades que estão diante do mesmo conjunto de condições ambientais.

Para que a busca pela legitimação, pelo poder e pela adequação ocorra, as organizações tendem a adaptar suas estruturas e procedimentos ao contexto no qual estão inseridas, tornando-se isomórficas (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), as mudanças isomórficas institucionais ocorrem por meio de três mecanismos, cada um com seus próprios antecedentes: isomorfismo coercivo; isomorfismo mimético; e isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas por outras organizações das quais as organizações dependem, por influências políticas e por expectativas culturais da sociedade.

Já o isomorfismo mimético ocorre quando organizações estão contextualizadas num ambiente de incerteza, ou seja, quando há ambiguidade nos objetivos ou quando as tecnologias utilizadas estão sendo contestadas, o que resulta em respostas padronizadas às incertezas, por meio da imitação de modelos organizacionais.

Por fim, o isomorfismo normativo é decorrente principalmente da profissionalização. Diversos profissionais dentro da organização podem diferir uns dos outros, porém eles apresentam muita semelhança com seus pares profissionais em outras organizações. Dessa forma, a interpretação e ação de problemas na organização se dão por meio de formas comuns.

Fonseca (2003) afirma que o isomorfismo é vantajoso para as organizações, uma vez que a similaridade facilita as transações interorganizacionais e favorece o seu funcionamento interno pela incorporação de regras socialmente aceitas.

3.2.5 Hábitos e rotinas nas organizações

Para Berger e Luckmann (1985), a institucionalização é alcançada quando uma determinada realidade é compartilhada, caracterizada como um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros. Assim, uma instituição, o resultado ou estágio final de um processo de institucionalização é definido como “uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores”.

As ações habituais referem-se a comportamentos que se desenvolveram empiricamente e foram adotados para solução de problemas recorrentes, exigindo esforço mínimo quando da tomada de decisão. Tipificações envolvem o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas ou significados que estão ligados a esses comportamentos tornados habituais, acarretando classificações ou categorizações cujos significados se tornaram generalizados, ou seja, a ação é desempenhada independentemente de um indivíduo específico (TOLBERT; ZUCKER, 2006). Essa ação, portanto, passou pelo processo de institucionalização.

O hábito é um mecanismo que ajuda a conservar os comportamentos úteis, visto que passam a constituir assunto de rotina da organização (SIMON, 1965, p. 96).

Para Guerreiro et al. (2004), as ideias de hábitos e instituições estão conectadas através do conceito de rotina, conforme Figura 2. Os autores explicam que a rotina é constituída de hábitos formalizados e institucionalizados e incorpora comportamentos orientados por regras. A rotina é fortalecida pelo processo de repetição de ações; embora os hábitos estejam na esfera pessoal, as rotinas podem envolver um grupo de pessoas e, assim, se tornar os principais componentes da organização.

Para os referidos autores,

[...] o sistema de contabilidade gerencial pode ser visto como uma importante rotina no âmbito das organizações ou, ainda, a contabilidade gerencial pode ser enfocada como um conjunto fortemente estruturado de rotinas. Os orçamentos são elaborados, a *performance* monitorada e relatórios produzidos de um modo regular e rotineiro através de regras e procedimentos claramente especificado (GUERREIRO et al., 2004, p. 4).

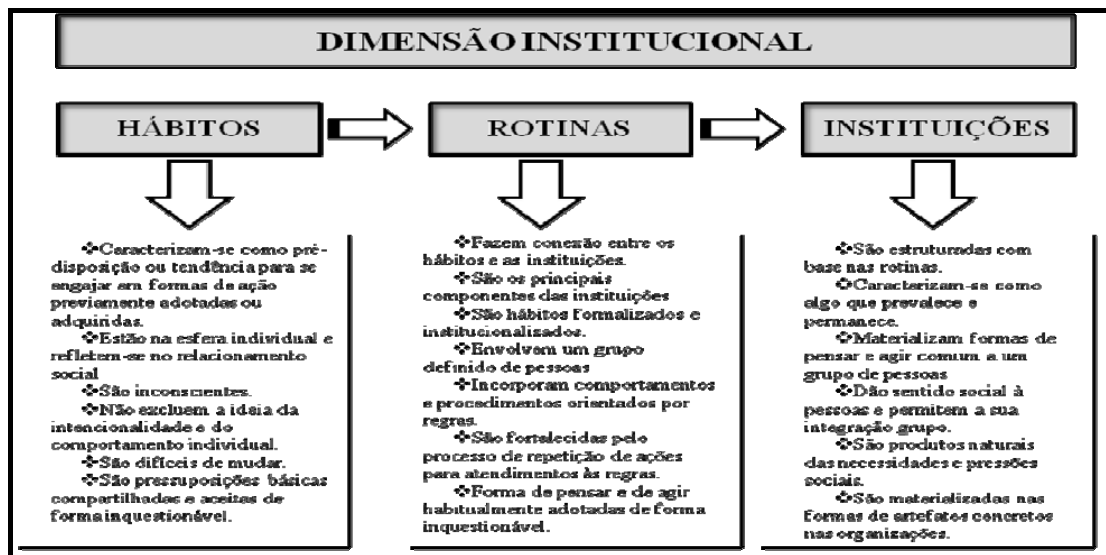


Figura 2 – Rotinas: conexão entre hábitos e instituições.
 Fonte: PEREIRA; GUERREIRO, 2005.

Sob a abordagem sociológica, a teoria institucional tem sido aplicada na área contábil para explicar o paradoxo estabelecido (PEREIRA; GUERREIRO, 2005). Ao refutar as premissas da teoria neoclássica que têm orientado a abordagem normativa da contabilidade gerencial, considera a contabilidade gerencial como uma instituição, ou seja, uma rotina formada por hábitos que dá sentido a determinado grupo de pessoas, sendo ela amplamente aceita de forma inquestionável.

Burns e Scapens (2000 *apud* GUERREIRO et al., 2008) utilizam os conceitos de hábitos, rotinas e instituições para sugerir que as práticas contábeis podem se tornar rotinizadas e, através do tempo, passar a fazer parte do conjunto das pressuposições e crenças inquestionáveis da organização (*taken for granted*), ou seja, pressuposições e crenças profundamente instaladas na cultura do grupo social e aceitas de maneira automática, de forma que as pessoas nem cogitam indagar sobre elas. A contabilidade gerencial como uma instituição corresponde a um conjunto de rotinas institucionalizadas e aceitas na organização; ela tanto impacta outras instituições no âmbito da organização, quanto é moldada por elas.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), os arranjos institucionais, como políticas formais de contratação, técnicas contábeis, orçamento e cargos ou funções associadas à equidade no emprego, adquiriram grande significado social nas organizações, sinalizando então para o comprometimento com padrões eficientes e racionais. No entanto, a adoção dos arranjos institucionais não garante legitimação; é necessário que seja percebida pelos *stakeholders* como instrumentos capazes de proporcionar uma gestão responsável.

Os arranjos institucionais, então, podem se enquadrar no contexto dos Sistemas de Controle Gerencial (SCG), que, conforme Anthony e Govindarajan (2002), se referem ao processo de guiar organizações em direção a padrões viáveis de atividade em um ambiente caracterizado por mudanças e possibilitar que gestores influenciem o comportamento de outros membros organizacionais na direção de estratégias adotadas.

Para Daft (2008, p. 283), os “sistemas de controle gerencial são amplamente definidos como as rotinas, relatórios e procedimentos formais que usam informações para manter ou alterar padrões nas atividades organizacionais”. Esses sistemas incluem atividades com base em informações formalizadas de planejar, criar orçamentos, avaliar desempenho, alocar recursos e recompensar funcionários, a partir de metas e objetivos estratégicos estabelecidos para a organização.

O orçamento é uma tradicional técnica de controle e pode, de acordo com Soutes (2006), ser considerado um artefato da Contabilidade Gerencial, pois se enquadra no conjunto de atividades, ferramentas, filosofias de gestão, instrumentos, métodos de custeio, modelos de gestão, métodos de avaliação ou sistemas de custeio utilizados pelos profissionais.

De acordo com Frezatti et al. (2009, p.14), “a palavra artefato foi adotada por um motivo racional, com o objetivo de trazer uma certa organização aos elementos do controle gerencial”. Por ser um termo criado na sociologia, está relacionado a criações humanas para ajudar no desempenho de várias tarefas; é entendido como socialmente construído, sendo afetados por fatores situacionais e processos interpretativos. É transmissor de valores institucionais.

Numa revisão teórica das pesquisas em contabilidade gerencial que abordam o orçamento, Covaleski et al. (2003) apresentam três perspectivas: econômica, psicológica e sociológica. Na perspectiva econômica, subte-se uma racionalidade econômica perfeita da utilização do orçamento em relação ao custo-benefício. Já na perspectiva psicológica, o foco é sobre os efeitos do orçamento nos estados mentais individuais, comportamentos e desempenhos dos indivíduos na organização. Na perspectiva sociológica, trata o orçamento sob o foco da organização e suas unidades, relacionando a teoria contingencial ou institucional no seu desenvolvimento. Nesse caso, o mais importante é a influência do orçamento no processo de tomada de decisão diante de outros fatores que influenciam o planejamento e controle organizacional. Usa-se o orçamento para controle gerencial.

Vale ressaltar que a Contabilidade Gerencial, conforme Frezatti et al. (2007), tem seu foco na busca da identificação, preparo e interpretação de informações

destinadas aos gestores responsáveis pelo processo decisório, com vistas ao processo de planejar, avaliar e controlar o alcance dos objetivos organizacionais. Assim, difere da Contabilidade Financeira, cujo objetivo é emitir resultados das operações e demonstrativos financeiros úteis para pessoas ou instituições “de fora” ou externas à organização (WARREN et al., 2008).

Assim, a utilização de um modelo de alocação de recursos orçamentários para as universidades federais pode caracterizar o esforço da administração pública em institucionalizar uma ferramenta que possa promover maior controle e eficiência na gestão de recursos públicos e na gestão universitária sob a forma de um arranjo institucional.

3.2.6 O Processo de Institucionalização segundo Tolbert e Zucker

Zucker (1991), com base nos trabalhos de Berger e Luckmann, realizou um estudo com o propósito de investigar o efeito de diferentes níveis de institucionalização em realidades construídas sobre persistência cultural. A autora buscou, conforme Quinello (2007), identificar algumas interferências no modelo inicial de Berger e Luckmann e acrescentou novas propriedades, como: autoridade hierárquica, responsabilidades específicas, período de vida potencialmente ilimitado, entre outros, que alterariam o processo institucional nas organizações em diferentes níveis. Inicialmente, Zucker (1991) demonstrou níveis de institucionalização como processos e nas condições de variáveis. Numa abordagem etnometodológica, o processo de institucionalização ocorreria em três etapas: transmissão de cultura (socialmente construída), manutenção da cultura e resistência às mudanças.

Para Tolbert e Zucker (2006, p. 194-217), o estudo de Zucker (1991) “supera a limitação da abordagem de Berger e Luckmann ao se concentrar não apenas em atores individuais, mas também em atores organizacionais; no entanto, essa inclusão ocorre ainda em nível micro”.

Com isso, Tolbert e Zucker (2006), retomam o estudo de Zucker e fazem uma análise do processo de institucionalização e as forças causais que são críticas em seus diferentes pontos, conforme Figura 3, extensivo aos fluxos institucionais entre organizações formais.

Analisando o processo de institucionalização, as referidas autoras consideram a existência de três processos: habitualização, objetificação e sedimentação, os quais podem ter níveis variados de institucionalização, o que implica que alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos do que outros à avaliação crítica, modificação

e mesmo eliminação. A cada um desses processos está associado o estágio em que se encontra a norma, ação ou arranjo organizacional (Quadro 1), sendo o Estágio 1 a Pré-institucionalização, o Estágio 2, a Semi-institucionalização e o Estágio 3, a Total institucionalização.

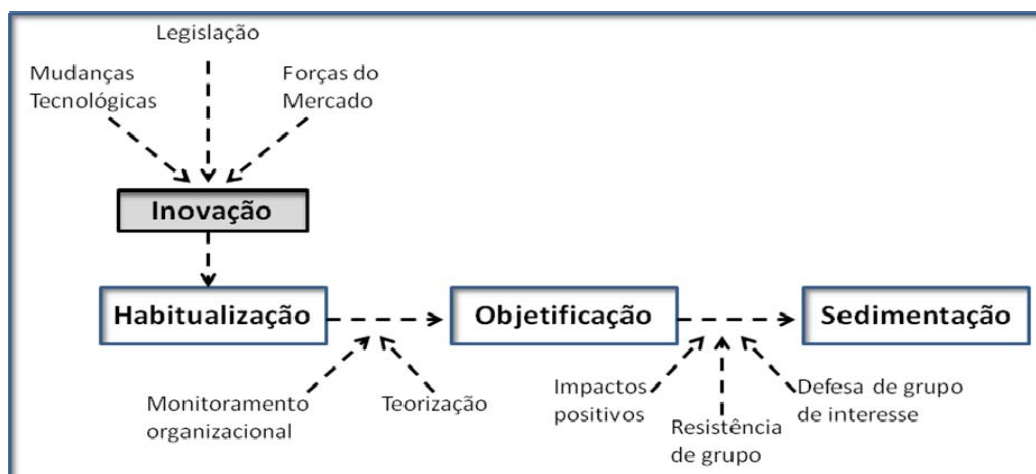


Figura 3 – Processos inerentes à institucionalização.

Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2006, p. 205.

Estágio	Processo
Pré-Institucionalização	Habitualização
Semi-Institucionalização	Objetificação
Total Institucionalização	Sedimentação

Quadro 1 – Estágios e processos da institucionalização.

Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2006.

No processo de **habitualização**, de acordo com Tolbert e Zucker (2006), ocorre o desenvolvimento de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais num determinado campo organizacional. Há também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos.

Nesse processo as organizações adotam as mesmas práticas, pois estão vivenciando o mesmo tipo de problema; assim, é natural que elas levem em conta as soluções desenvolvidas por outras organizações. Com isso, as organizações podem adotar semelhantes inovações por estarem submetidas ao mesmo contexto organizacional, o que pode conduzir ao que Tolbert e Zucker (2006, p. 206) denominam de “invenção simultânea”, ou seja, diferentes empresas adotarem o mesmo processo de maneira simultânea.

O resultado do processo de habitualização é o desenvolvimento de estruturas “[...] que podem ser classificadas como um estágio de pré-institucionalização”.

Em síntese, as referidas autoras afirmam:

No estágio de pré-institucionalização, então, muitas organizações podem adotar uma dada estrutura, mas essas serão provavelmente em pequeno número, limitado a um conjunto circunscrito de organizações similares, possivelmente organizações interconectadas, que enfrentam circunstâncias similares, e que variam consideravelmente em termos da forma de implementação.

Os decisores organizacionais, conforme Tolbert e Zucker (2006), podem compartilhar uma base comum de conhecimentos e ideias que tornem a inovação factível e atraente.

Os principais fatores que conduzem as organizações à inovação, ou à necessidade de inovar, são:

- mudanças tecnológicas, ou seja, reorientação técnica ou tecnológica;
- legislação, representando novos arranjos jurídicos que podem provocar maior ou menor receptividade por parte das organizações; e
- forças do mercado, decorrentes de fatores econômicos.

Portanto, são esses três fatores que conduzem a empresa à inovação e consequente processo de habitualização.

No estágio da pré-institucionalização, um número limitado de organizações adota certa estrutura e, quando o faz ainda é com variações consideráveis em relação às formas de implementação, impossibilitando a teorização. Neste estágio, as estruturas tendem a ser relativamente menos permanentes, por vezes durando apenas o período de uma gestão na organização.

No processo de **objetificação** há um certo grau de consenso social entre os decisores organizacionais em relação ao valor dos arranjos, procedimentos e modelos de estrutura, já disseminados e de caráter mais permanente (TOLBERT; ZUCKER, 2006). Corresponde ao momento em que o arranjo organizacional, a ação ou norma passa a ser generalizada pelo seu significado intrínseco à estrutura normativa, difundindo-a entre todos os membros que fazem parte da organização.

O consenso observado neste estágio é decorrente das práticas já testadas no estágio anterior e sua adoção representa menor custo econômico e social para a organização do que seria se buscasse desenvolver uma nova prática. O consenso se intensifica quando a prática é adotada por organizações tidas como referência no setor ou quando existem consultores ou outras fontes que favoreçam o acesso à prática.

O desenvolvimento do consenso social entre os decisores da organização em relação ao valor do arranjo emerge de dois mecanismos diferentes, porém relacionados, a saber:

- Pelo monitoramento interorganizacional, a partir da obtenção e análise de informações sobre sua disseminação em outras organizações do mesmo campo, implicando a difusão da estrutura; nesse mecanismo, “[...] as organizações podem utilizar evidências colhidas diretamente de uma variedade de fontes [...] para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura”. Nesse sentido, a objetificação da estrutura é “[...] em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores, e de esforços para aumentar sua competitividade relativa”.

- Pela teorização, em que ocorre a definição clara dos problemas genéricos a serem corrigidos e a justificação de um novo arranjo estrutural formal, pela exposição de solução para o problema, com bases lógicas e testadas; esse mecanismo ocorre por meio do que é denominado ‘*champions*’ (*líderes*), ou seja, conjunto de indivíduos com interesse material na estrutura (p. ex., consultores, defensores de regras de funcionamento do serviço público, difusão de procedimentos formalizados de seleção e de avaliação de desempenho no setor privado), os quais devem realizar duas grandes tarefas de teorização:

- 1) a definição de um problema organizacional genérico, o que inclui a especificação de um conjunto ou categoria de atores organizacionais caracterizados pelo problema; e 2) a justificação de um arranjo estrutural formal particular como a solução para o problema com bases lógicas ou empíricas (TOLBERT; ZUCKER, 2006, p. 206).

Cabe ressaltar o papel dos *champions* neste estágio, pois representam os atores sociais que são referências em segmentos ou favorecem a disseminação das práticas e, geralmente, empreendem esforços de teorização que legitimam a adoção da prática, uma vez que têm interesse material na sua definição. Basicamente, esse esforço consiste na identificação do conjunto de organizações que enfrentam problemas comuns e no provimento e disseminação de soluções apropriadas para solucioná-los. De acordo com Lourau (1975), o processo de institucionalização envolve a participação dos agentes institucionalizadores do ambiente externo e do ambiente interno. Os *champions* são agentes estimuladores, geralmente externos ou, quando dotados de poder, internos à organização; os *mantenedores* e os *guardiões* são os agentes internos, que desempenham o papel de retornar aos costumes tradicionais e continuar com o que já existe (mantenedor) e armazenar crenças e conceitos de mudança para colocá-los em prática oportunamente (guardião).

Ao final desse processo, a estrutura adquire legitimidade cognitiva e normativa. Esse estágio é denominado por Tolbert e Zucker (2006, p. 207) de semi-

institucionalização, havendo entre as organizações adotantes de uma solução ou estrutura específica uma heterogeneidade marcante, sendo que, “[...] à medida que a teorização se desenvolve e se explicita, deve diminuir a variação na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações”.

Todavia, Tolbert e Zucker (2006) salientam que, nessa fase, as organizações que adotam as práticas tendem a ser mais heterogêneas; paradoxalmente, as práticas originam-se de populações organizacionais mais homogêneas. Em outras palavras, passam a existir soluções genéricas para realidades específicas, o que prenuncia a disseminação de *mitos racionalizados* (MEYER; ROWAN, 1977), pois as práticas são adotadas por um número cada vez maior de organizações como uma “escolha ótima”, sem necessariamente terem sua eficiência técnica comprovada ou sua aplicação garantida a todos os contextos organizacionais.

As autoras alegam também que no estágio da semi-institucionalização as estruturas, geralmente, têm taxa de sobrevivência mais longa comparada àquelas do estágio pré-institucional; no entanto, nem todas perduram indefinidamente, pois, via de regra, têm história relativamente curta. Assim, as organizações continuarão o monitoramento da acumulação de evidência, de sua própria organização e de outras, a respeito da eficácia das estruturas (TOLBERT; ZUCKER, 2006).

Já no processo de **sedimentação** ocorre a representação da continuidade da estrutura por um período de tempo relativamente longo, caracterizado por um momento em que a norma está totalmente sedimentada e, portanto, institucionalizada na organização.

A institucionalização total, de acordo com Tolbert e Zucker (2006, p. 209), ocorre com a etapa de sedimentação, a qual representa “[...] um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização”.

O processo de sedimentação envolve duas dimensões: 1) a propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, e 2) a perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo. Nesse processo, que leva ao estágio da institucionalização total, atuam três variáveis principais: 1) impactos positivos de resultados demonstráveis associados à estrutura, embora as autoras alertem para a dificuldade em associar uso de determinada estrutura à obtenção de resultados; 2) baixa resistência de grupos de oposição, demonstrada por pessoas que são afetadas

adversamente pela estrutura; e 3) promoção e apoio continuado de grupos de defensores, formados por pessoas que são favoráveis às mudanças na estrutura.

Segundo essas autoras, se houver resistência à adoção ou perpetuação de determinado arranjo ou prática organizacional, sua disseminação, pela teorização, será limitada entre organizações identificadas, como adotantes significativos. A promoção continuada e, ou, os benefícios demonstráveis são necessários para contrabalançar tendências filantrópicas e, assim, assegurar a perpetuação da estrutura no tempo.

Nesse processo, as práticas, já aceitas amplamente, são vivenciadas como possuindo uma realidade própria e transmitidas como “dados sociais” para aqueles que não têm conhecimento de suas origens.

Assim, quando a institucionalização é alta, a transmissão da ação, sua manutenção ao longo do tempo e sua resistência à mudanças também são altas (ZUCKER, 1977 *apud* TOLBERT; ZUCKER, 2006).

Os processos de Habitualização, Objetificação e Sedimentação podem ser assim sintetizados conforme Figura 4:

PROCESSOS	VARIÁVEIS
HABITUALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inovação ➤ Adoção de estruturas
OBJETIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Monitoramento Interorganizacional ➤ Líderes ➤ Teorização
SEDIMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impactos positivos ➤ Resistência de grupo contrário ➤ Defesa de grupo de interesse

Figura 4 – Variáveis características dos processos de institucionalização.
Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2006.

Portanto, o processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (2006) apresenta um conjunto de fatores que podem determinar se uma mudança organizacional, uma ação, um arranjo organizacional ou uma norma será ou não bem-sucedida e, à medida que avançam pelos estágios, apresentam taxa de sobrevivência crescente e mais longa.

No entanto, as autoras ponderam que nem todas as práticas e estruturas perduram indefinidamente, caracterizando um processo reverso: a desinstitucionalização. Essa situação pode ocorrer em virtude de uma grande mudança no ambiente, que faz com que um grupo de atores sociais, cujos interesses estejam em oposição à estrutura, a ela se oponha conscientemente ou explore suas fraquezas.

3.2.7 Teoria Institucional e a Gestão Universitária

Uma das mais importantes características diferenciais da universidade com relação a outras organizações é o fato de ela ser formada de pessoas para pessoas. Assim, símbolos são transmitidos e absorvidos, influenciando o meio social, o qual é caracterizado pela produção de símbolos, ideias, conhecimentos, valores (VLASMAN; CASTRO, 1985).

A teoria institucional, sob a perspectiva neoinstitucional, fundamenta-se na crença de que a influência externa, como as normas socioculturais preexistentes, as relações que existem entre as organizações ou as coações políticas impostas pelos governos, exerce pressão para mudar as rotinas organizacionais. Conforme Moreira et al. (2009), as universidades são um exemplo dessas organizações, principalmente por serem organizações com área de atuação muito ampla e reconhecida da vida institucional.

Machado-da-Silva (1991, p.84) reforça o uso da teoria institucional para explicar o funcionamento da universidade brasileira, apresentando o seguinte questionamento:

De que outra maneira pode-se explicar a grande semelhança quanto à forma organizacional, de Universidades situadas em localidades tão distantes entre si no território nacional ou com fatores diferenciais no que concerne a idade, tamanho, complexidade e natureza da mantenedora, senão pela perspectiva institucionalista dos estudos organizacionais que se situa no nível macro-societário de análise?

A gestão de organizações educacionais, sobretudo as universitárias, tem que levar em conta o enorme volume de incertezas – consequência da impossibilidade de definir, de forma unívoca, os “produtos” da universidade – embutido nas atividades dos membros do corpo acadêmico, ou seja, nas atividades-fins da organização. Essa característica organizacional, entretanto, requer uma estrutura administrativa das atividades acadêmicas, muito mais sofisticada do que a burocrática (PRATES, 2001).

De acordo com Goulart e Vieira (2008, p. 95):

O conhecimento - objeto e produto da Universidade - tem, como uma de suas características básicas, a pretensão de universalidade. As organizações e grupos que o produzem compartilham valores próprios a suas respectivas áreas e se legitimam mediante a conformação aos padrões de excelência vigentes no campo.

Ao recorrer à teoria institucional como base teórica para este estudo, torna-se possível verificar o empenho da universidade em aprimorar suas capacidades gerenciais em favor da incorporação efetiva do modelo orçamentário em seus hábitos e rotinas. Dessa forma, o modelo orçamentário, enquanto ferramenta de gestão, se insere no contexto da administração pública gerencial ao induzir e alocar recursos orçamentários

para a universidade em função de seus resultados, tendo em vista as metas governamentais estabelecidas para a educação superior.

Julgou-se conveniente para este estudo inserir um capítulo que trata das diretrizes para a educação superior, em particular para as universidades federais, e da importância do estabelecimento de indicadores e metas para seu processo de avaliação enquanto política pública. Outro capítulo trata do processo de planejamento e orçamento público e das formas de financiamento da educação superior pública.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

De acordo com Trindade (2000), embora caiba ao governo a responsabilidade de definir políticas educacionais para o sistema público de educação superior, seus dirigentes e a comunidade universitária têm o dever de debater amplamente a questão e avaliar bem as implicações de tais políticas, como propor alternativas que tornem possível a reforma necessária para garantir o futuro da universidade.

4.1 Políticas Públicas

Para Saravia e Ferrarezi (2006), políticas públicas são como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

As políticas públicas se materializam por meio da ação do aparelho do Estado, da Administração Pública, que pode ser conceituada, segundo Rosa (2006), como o conjunto de entidades e órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado.

Assim, podem-se entender as observações de Gaetani (1997, p. 4), ao alegar que:

Um primeiro aspecto a ser considerado nas discussões sobre as políticas sociais (educação, saúde, assistência, habitação, emprego, renda mínima e previdência, entre outras) é que estas, assim como as macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial e industrial) e as demais (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária etc), se encontram balizadas e referenciadas por uma determinada forma de organização da administração pública que condiciona e media os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O processo de elaboração de políticas públicas para o atendimento das várias demandas sociais deve buscar a integração entre a complexidade, a pluralidade social e o caráter político dos programas governamentais. Os fatores subjetivos, racionais e simbólicos dos fatos sociais, com os quais construímos a “realidade social”; o processo de globalização, que tem conduzido a ciência social a integrar a pluralidade dos contextos sociais, dos grupos sociais, das suas ideologias; e o caráter político dos

programas de governo, utilizados como instrumento de mobilização política ou eleitoral, constituem obstáculos epistemológicos no trabalho de elaboração e avaliação de políticas públicas (MONTEIRO, 2002).

Há de se verificar, quando do reconhecimento de determinado fato social como problema público, o cumprimento de etapas que, conforme esquema apresentado por Jannuzzi (2010), consistem em definição da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (Figura 5).

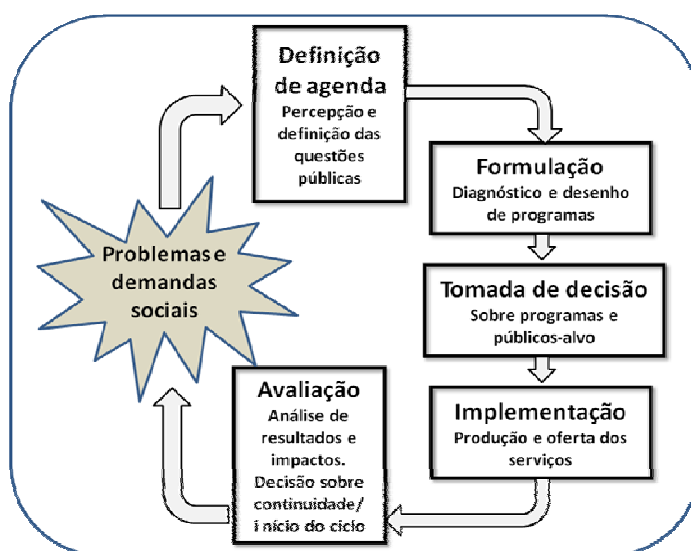


Figura 5 – O ciclo de políticas e programas públicos.
Fonte: JANNUZZI, 2010.

4.2 O Surgimento da Universidade no Brasil e sua Missão

Com base em Romanelli (1985), a Educação Superior brasileira é de origem recente, quando comparada com a europeia, a americana do norte e mesmo com a latino-americana. Com a transferência da Corte portuguesa para a Colônia, em 1808, os primeiros cursos superiores foram estabelecidos: um curso de partos em Salvador da Bahia; a Faculdade de Direito em Recife e em São Paulo; e a Faculdade de Medicina no Rio de Janeiro e em Salvador. Na data da Proclamação da República, em 1889, o País contava com cerca de 2 mil estudantes de nível superior congregados em cursos de direito, medicina e engenharia, baseados em modelo napoleônico⁷ de escolas profissionais isoladas (não universitárias), nas principais capitais do País.

A partir de 1900, a iniciativa privada criou seus próprios estabelecimentos de ensino superior, pois até então não existiam mais do que 24 escolas superiores, e as que

⁷ O modelo napoleônico de universidade é caracterizado por escolas isoladas de cunho profissionalizante, com dissociação entre ensino e pesquisa e grande centralização estatal.

surgiram eram basicamente de iniciativa confessional católica ou de iniciativa de elites locais, ressaltando que algumas contavam com o apoio de governos estaduais, enquanto outras dependiam exclusivamente da iniciativa privada, dentre as quais destacamos a Universidade do Paraná, em 1912, que surgiu devido à iniciativa de grupos políticos e de empresários locais, oficializada pela Lei Estadual nº 1.284 (ROMANELLI, 1985).

Segundo Ferreira (2009), a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, foi a primeira instituição a assumir duradouramente o *status* de universidade. Só em 1934 a Universidade de São Paulo (USP) e, em 1935, a Universidade do Distrito Federal (UDF), todas elas, conforme Sguissardi (2006b), com os traços do modelo universitário humboldtiano⁸.

Foi no período da República populista (1954-1964) que ocorreu a criação de grande parte das universidades federais brasileiras, que buscou seguir o modelo da modernização do sistema da educação superior norte-americana, apesar de ter-se constituído a partir da reunião e federalização de faculdades estaduais ou privadas existentes. Durante a ditadura militar (1964-1982), apesar das sérias consequências que teve sobre a vida acadêmica, foi o período em que o processo tardio da universidade brasileira recebeu mais impulso (CUNHA, 2007); a partir do esgotamento desse regime, com os movimentos pela democratização do País, surgem, na década de 1980, novos debates sobre os rumos da universidade pública. Urgia naquele momento a discussão sobre o papel da universidade no processo de democratização.

O cenário da educação superior a partir da década de 1980 caracterizou-se pela privatização e fragmentação institucional, com as universidades públicas demonstrando heterogeneidade em relação ao tamanho e à qualidade do trabalho acadêmico. A seu lado havia instituições de pequeno porte, geralmente privadas e de qualidade duvidosa, que conferiam diplomas com o mesmo valor legal que as universidades e não necessitavam articular ensino e pesquisa.

Fávero (2006) relata que nessa época as discussões em relação ao papel da universidade giravam em torno de duas posições: os que defendiam como suas funções básicas a de desenvolver a pesquisa científica, além de formar profissionais, e os que consideravam ser prioridade a formação profissional. Salienta também a existência de uma terceira posição, em que a universidade só poderia assim ser considerada se se

⁸ A noção de cultura e Estado a que está ligado o modelo humboldtiano tinha seu propósito na obrigação deste de subordinar o interesse profissional ao espírito crítico-reflexivo. Já a preocupação da universidade napoleônica era com a estabilidade do Estado e, para isso, centralizava as atividades de ensino e as direcionava para produzir as competências profissionais e administrativas necessárias a essa estabilidade (PEREIRA, 2009, p. 43).

tornasse um foco de cultura, de disseminação de ciência adquirida e de criação da ciência nova.

Cabendo-lhe a atribuição específica de “produzir conhecimento e torná-lo acessível” (BOTOMÉ, 1992), tem-se que o compromisso que a universidade firma com a sociedade, que a institui e mantém, é o de responsabilizar-se pelo saber; pela preservação, pela crítica e pela sistematização do saber existente; pela produção de conhecimentos novos e necessários; e pela difusão desses conhecimentos, de modo a torná-los acessíveis a todos que constituem a sociedade.

Por certo, a universidade não pode ser simplesmente o lugar de transmissão do saber, mas também, conforme Fávero (2000), o lugar crítico, uma instituição que critica o saber, onde se discute a cultura e se projetam os rumos da cultura nacional. Para que isso ocorra, é necessária a participação da universidade na comunidade.

A Constituição Brasileira, em seu artigo 207, caracteriza as universidades pela indissolubilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Tendo passado por várias transformações e tendo sido a principal responsável pelas transformações que ocorreram em vários setores da sociedade, a universidade deve manter a sua sina, como dito por Schwartzman (1983), de estar sempre descontente com suas limitações. Dessa forma, ela será, ainda por muito tempo, um fator de perturbação, discussão, eventualmente conflito – e também de esperança para um mundo melhor.

Atualmente, as Instituições de Ensino Superior (IES) são classificadas, segundo a organização acadêmica⁹, em Universidades, Centros Universitários e Faculdades. Em relação à categoria administrativa, podem ser públicas (federal, estadual ou municipal) ou privadas.

As universidades têm como características a pluridisciplinaridade de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, devendo ter um terço de pessoal docente com mestrado ou doutorado e em regime de dedicação exclusiva e, no mínimo, quatro programas de pós-graduação, sendo pelo menos um em nível de doutorado. Já os Centros Universitários, assim como as Universidades, têm graduações em vários campos do saber e autonomia para criar cursos no ensino superior, e devem ter, no mínimo, um terço dos docentes com mestrado e doutorado, um quinto em regime de tempo integral e não têm exigência para programa de pós-graduação. Por fim, as Faculdades são instituições de ensino

⁹ O Decreto nº 5773, de 9 de maio de 2006, publicado no DOU de 10.5.2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

superior que atuam em número pequeno de áreas do saber, sendo muitas vezes especializadas, e oferecem apenas cursos de uma determinada área; seu corpo docente deve ter, no mínimo, pós-graduação *lato sensu*.

4.3 As Universidades como Organizações Complexas

De acordo com Prates (2001), organizações educacionais e, especialmente, as universitárias constituem um tipo específico de organização. Para Baldrige (1983 *apud* MOREIRA, 2005), a organização universitária tem por base os seguintes aspectos: ambiguidade de metas, trabalhar no “processamento de pessoas”, uma tecnologia problemática, tarefas econômicas gerenciadas por alto profissionalismo, um corpo técnico profissional fragmentado e vulnerabilidade ao ambiente.

Em relação ao “processamento de pessoas”, esse autor afirma que a sociedade entrega à universidade alunos que, na sua formação, recebem uma carga de informação e experiência, o que os transforma em novos profissionais, que se integrarão novamente à sociedade. Esses clientes, que são do tipo “cliente-produto”, geralmente têm grande influência e interferem no processo de tomada de decisões. Da mesma forma, uma vez que a universidade “transforma” ou “processa” pessoas, tem dificuldade em construir uma tecnologia que possa tratar com mentes, corpos e espíritos.

Cunha (1995), por sua vez, destaca que, além das características anteriores, as universidades públicas brasileiras caracterizam-se também por terem profissionais que atuam de modo independente e que compartilham os mesmos recursos, possuindo estrutura e objetivos mal definidos, além de forte corporativismo. Ademais, para esse autor, as mudanças dos principais gestores são frequentes, as considerações políticas podem dominar a tomada de decisão, o sistema de avaliação é limitado, grupos de interesse tentam influenciar as decisões e as mudanças, geralmente, ocorrem como reações a crises.

A universidade pública, segundo Pessoa (2000), pode ser considerada como um sistema que está em processo de interação contínua com o meio ambiente. Assim, precisa desenvolver capacidades gerenciais semelhantes às utilizadas pelas empresas privadas, sem tirar o foco de seus objetivos sociais, educacionais e políticos.

Para Elpo (2004), a implantação de uma gestão baseada na participação social deve necessariamente ser pauta de discussões e debate nos meios acadêmicos, pois nenhuma instituição educativa tem tanta responsabilidade na aplicação de modelos de gestão do que aquela que cria, teoriza, reproduz e produz esses modelos.

4.4 O Cenário da Universidade Pública Federal no Brasil

Segundo Schwartzman (2010), a educação superior brasileira cresceu muito nos últimos anos, além do que se esperava no passado, e agregou coisas positivas, como: o crescimento continuado da pós-graduação e o aumento do acesso de pessoas socialmente menos privilegiadas. No entanto, considera que continua pequena em relação à população e, ainda, restrita aos setores mais ricos e educados da sociedade, incapaz de responder à grande diversidade de seu público.

Conforme demonstrado na Tabela 1, o número de matrículas na graduação nas IES públicas, no período de 2001 a 2009, apresenta crescimento de 43,9%, enquanto nas IES privadas o crescimento foi de 80%. Vale observar que, dentre as IES públicas, destaca-se o crescimento do número de matrículas na graduação da esfera federal, da ordem de 49,7% no período de 2001 a 2009, bastante relevante se comparado ao do período 2001-2008, que foi de 27,9%. Esse crescimento é reflexo da implementação da política governamental de expansão da educação superior pública por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

Tabela 1- Evolução do número de matrículas na graduação nas IES – 2001 a 2009

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Total Públicas	Total Privadas	Total IES
2001	502.960	357.015	79.250	939.225	2.091.529	3.030.754
2002	531.634	415.569	104.452	1.051.655	2.428.258	3.479.913
2003	567.101	442.706	126.563	1.136.370	2.750.652	3.887.022
2004	574.584	471.661	132.083	1.178.328	2.985.405	4.163.733
2005	579.587	477.349	135.253	1.192.189	3.260.967	4.453.156
2006	589.821	481.756	137.727	1.209.304	3.467.342	4.676.646
2007	615.542	482.814	142.612	1.240.968	3.639.413	4.880.381
2008	643.101	490.235	140.629	1.273.965	3.806.091	5.080.056
2009	752.847	480.145	118.176	1.351.168	3.764.728	5.115.896
% de crescimento de 2001 a 2008	27,9	37,3	77,4	35,6	82,0	67,6
% de crescimento de 2001a 2009	49,7	34,5	49,1	43,9	80,0	68,8

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2011).

Apesar do crescimento no número de matrículas na graduação nas IES públicas, verifica-se hegemonia do sistema privado de educação superior. Só no ano de 2009 as IES privadas detinham 73,6% do total das 5.115.896 matrículas, contra 26,4% nas públicas (Tabela 2).

Tabela 2 - Percentual de matrículas da graduação no total das IES públicas (por esfera de governo) e privadas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Federal	16,60	15,28	14,59	13,80	13,02	12,61	12,61	12,66	14,7
Estadual	11,78	11,94	11,39	11,33	10,72	10,30	9,89	9,65	9,4
Municipal	2,61	3,00	3,26	3,17	3,04	2,94	2,92	2,77	2,3
Total Públicas	30,99	30,22	29,23	28,30	26,77	25,86	25,43	25,08	26,4
Total Privadas	69,01	69,78	70,77	71,70	73,23	74,14	74,57	74,92	73,6
Total IES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2011).

Assim, corrobora-se a observação feita por Trindade (2000), de que no Brasil a democratização do acesso à educação superior não se faz pela via da "massificação" do sistema público, e sim através do ensino privado.

Na Tabela 3, pode-se verificar que, no ano de 2009, o número de IES públicas brasileiras representa em torno de 10,6% do total de IES, ante a hegemonia de 89,4% das privadas. Ressalta-se que, em número, o total de Universidades Federais em relação ao das IES representa, atualmente, um percentual de 4,1%.

Esses dados corroboram a argumentação de Sguissardi (2008), de que, apesar de o REUNI promover importante impacto nos números referentes às instituições e matrículas do setor público federal, seu efeito sobre a participação percentual no total de IES ainda é diminuto diante do muito mais expressivo crescimento do setor privado.

Tabela 3 - Número de Instituições de Ensino Superior (IES) – 2009

	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	CEFET e IFET	Total de IES	% sobre o total de IES
Federal	55	0	4	35	94	4,1
Estadual	38	1	45	0	84	3,6
Municipal	7	6	54	0	67	2,9
Total Públicas	100	7	103	35	245	10,6
Particular	44	82	1653	0	1779	76,9
Comunit/Conf/Filantropia	42	38	210	0	290	12,5
Total Privadas	86	120	1863	0	2069	89,4
Total IES	186	127	1966	35	2314	100,0

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2011).

Por outro lado, muito embora o governo não tenha priorizado a expansão de vagas na graduação, em se tratando da América Latina, no Brasil o sistema de educação superior público consolidou sua qualidade acadêmica, sendo responsável por 90% da pesquisa científica e tecnológica do País e apresentando qualidade educacional média superior à do setor privado hegemônico. Os recursos substanciais concedidos pelas agências de financiamento (CAPES, CNPq e FINEP) profissionalizaram o sistema federal, com a implantação do tempo integral e com o apoio de um amplo sistema de bolsas (pós-graduação no país e no exterior e de iniciação científica), expandindo a comunidade acadêmica e gerando crescimento sustentado das ciências e das humanidades em atividades de pesquisa e pós-graduação (TRINDADE, 2000).

4.5 Diretrizes para a Educação Superior

Para Sguissardi (2006), a integração do País à economia mundial enfatiza o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminui as funções do Estado, em especial quando este é pensado como provedor dos serviços sociais – entre eles, a educação.

Peroni (2003), referindo-se às influências dos organismos internacionais nas políticas públicas da área educacional, salienta que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) propõe que o Estado:

[...] atue no eixo da fixação de metas, da avaliação de desempenho, do uso de incentivos, com o fim de aumentar a eficácia e a equidade do sistema, reforçar a autonomia e a iniciativa dos centros educacionais”, desta maneira, “caracteriza também o novo tipo de relação que deverá estabelecer-se entre o sistema educacional, o Estado e a sociedade civil [...] (CEPAL, 1995, p. 206).

Quanto ao Banco Mundial, a autora afirma que há uma “posição explícita” da vinculação entre educação e produtividade, numa visão claramente economicista, sem a preocupação dos documentos cepalinos de vincular esses objetivos ao desenvolvimento da cidadania.

Nesse contexto, países da América Latina e, particularmente, o governo brasileiro, durante a década de 1990, promoveram ampla reforma educacional, aí incluída a educação superior.

No caso específico do Brasil, a Constituição Federal prevê em seu art. 214 (BRASIL, 1988) a necessidade de se estabelecer em lei o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

No ano de 1996, foi aprovada a Lei nº 9.394¹⁰, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelecendo direcionamentos em prol da expansão das oportunidades educacionais, por meio da abertura de instituições de ensino superior privadas, de norte a sul do País, revelando, como lógica constitutiva desse processo, uma clara indução à privatização desse nível de ensino. Em seu art. 87, a LDB institui o

¹⁰ A Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996, foi publicada no DOU de 23/12/96, e estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

período 2001-2011 como a Década da Educação, cujas diretrizes e metas deverão estar em sintonia com a “*Declaração Mundial sobre Educação para Todos*”¹¹.

Embora prevista na Constituição Federal/1988 e na LDB/1996, somente no ano de 2001 a Lei nº 10.172 aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado pela sociedade civil, que se organizou junto aos sindicatos e trabalhadores da educação, que foi defendido por senadores e deputados de oposição ao governo daquele período.

Assim, segundo Sguissardi, (2006), o Plano Nacional de Educação (PNE), visando combater o cenário crítico da educação superior no Brasil, teve, dentre outros, os seguintes propósitos: 1) ampliar as vagas de forma compatível com a meta de 30% da faixa etária de 18-24 anos até o ano 2011 e atingir, no médio prazo, uma proporção de 40% das matrículas no setor público; 2) promover a autonomia nos termos constitucionais, incluindo a escolha dos dirigentes; 3) resolver a questão da desigualdade da oferta regional de vagas na graduação e pós-graduação e buscar melhor oferta de cursos e vagas em áreas de conhecimento que melhor respondam às necessidades do projeto nacional de desenvolvimento; 4) modificar o sistema de seleção, com atenção para as minorias raciais e socioeconômicas (cotas); 5) revisar carreiras e matrizes salariais de docentes e funcionários técnico-administrativos das IFES; 6) ampliar a supervisão, pelo poder público, da oferta e expansão dos serviços públicos de educação superior prestados por IES públicas e privadas, aperfeiçoar e aplicar a atual legislação sobre reconhecimento ou renovação da condição de universidade; e 7) estabelecer novo marco legal para as Fundações de Apoio Institucional (FAIs), regulamentando suas atribuições na prestação de serviços, de modo a garantir seu estrito controle e o retorno dos recursos financeiros e patrimoniais auferidos.

No ano de 2007, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que, segundo Hadad (2008), é uma tradução instrumental – um plano executivo do PNE. O PDE (BRASIL, 2007), em conformidade com a política nacional de educação, procura a sustentação em seis pilares: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; e mobilização social. Estabelece, para isso, metas quantitativas e sinalizações mais efetivas para os grandes eixos da educação básica, superior, profissional e continuada. Para a educação superior, especificamente, sinaliza sobre o financiamento do ensino público, expansão das

¹¹ O programa de Educação Para Todos da Unesco, de 1998, foi construído com base nas seguintes premissas: a educação é um direito universal; a educação é a chave do desenvolvimento humano sustentável; a educação é uma responsabilidade essencial do Estado; e a meta "educação para todos" será alcançável se os governos mobilizarem sua vontade política e recursos disponíveis.

instituições federais (que, associadas à reforma e a outros dispositivos legais, vem se efetivando por meio de criação universidades federais, transformação de CEFETs em IFETs, criação de novos cursos, expansão por meio da modalidade educação a distância e, mais recentemente, no ano de 2007, pela edição do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com ênfase no Plano de Desenvolvimento Institucional e nos processos de avaliação (implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), entre outros.

Especificamente, em relação à educação superior, o PNE (BRASIL, 2001) propõe como metas para o decênio 2001-2010 duplicar o número de alunos nas salas de aula das universidades públicas federais¹², atingir a meta de 18 alunos/professor¹³, aumentar a taxa de conclusão de cursos de graduação (chegar a 90%), além de ampliar a oferta do ensino noturno, democratizar o acesso à graduação e propiciar a interiorização da universidade.

O Projeto de Lei do PNE para o decênio 2011-2020 tem para a educação superior a meta de elevar a taxa bruta de matrícula para 50% (em 2008 era de 25,2%) e a taxa líquida para 33% (em 2008 era de 13,7%) da população de 18 a 24 anos. A taxa bruta corresponde ao total de matrículas no ensino superior dividido pelo total de jovens de 18 a 24 anos. Já a taxa líquida considera apenas as matrículas desta faixa etária.

Para alcançar essa meta, uma das estratégias previstas é de elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para 18 (dezoito).

Assim, as políticas públicas de educação visam cumprir dispositivo constitucional no qual a União deve exercer, em matéria educacional, função distributiva, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Para Dourado (2008), o plano de trabalho do Governo Lula pauta suas ações para a educação superior na visão gerencialista, ao restringir a reforma universitária à melhoria dos indicadores educacionais, entre outros, por meio do incremento dos

¹² Conforme PNE, Lei nº 10.172/2001, na América Latina, o Brasil possuía um dos índices mais baixos de porcentagem de matriculados na educação superior (menos de 12%) dentro da população de 18 a 24 anos, ao passo que na Argentina este índice atingiu 40%, no Chile, 20,6%, na Venezuela, 26%, e na Bolívia, 20,6%.

¹³ Conforme PNE (BRASIL, 2001), essa relação é de 10 alunos por professor.

processos de gestão, e a uma visão reducionista de autonomia, entendida com mecanismos de captação de fontes alternativas de financiamento.

Assim, por serem objeto do controle social, as IES, privadas ou públicas, estão sujeitas a avaliações interna e externa, com implicações, no caso das públicas, no financiamento, na autonomia, na gestão democrática e no controle.

4.6 Avaliação da Educação Superior

As políticas públicas, ao serem submetidas ao processo de avaliação sob a abordagem da eficiência e eficácia da ação governamental, podem se traduzir em reais benefícios para a sociedade.

Nesse processo de avaliação, todos os *stakeholders* devem estar imbuídos do desejo de implementar projetos, programas e planos, cujos planejamentos tenham estabelecidos claros objetivos, passíveis de monitoramento e intervenção para correção de rumos. Tendo sido idealizados por todos os atores sociais, cria-se o comprometimento pela avaliação e sucesso do programa em prol da sociedade.

Derlien (2000) atribui três funções à atividade de avaliação de políticas públicas: informações; subsídio à realocação orçamentária; e legitimação. Para esse autor, embora a Nova Administração Pública tenha mudado a ênfase política da avaliação da função de informação para a de realocação orçamentária, permanece imutável a importância de legitimação da avaliação, levando-se em conta o contexto político no qual ela se insere.

Cabe ressaltar que não é tarefa fácil mensurar o grau de eficiência de um programa público da área social, dada a dificuldade de se analisar o alcance das metas e objetivos correlacionando-os com os custos necessários para atingir esses resultados.

Além disso, conforme Jannuzzi (2010), a cultura ainda incipiente de avaliação crítica e analítica das ações executadas e previstas nos programas representa outra dificuldade.

As avaliações de políticas públicas podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três metodologias básicas, segundo Sulbrandt (1993 *apud* LUSTOSA DA COSTA; CASTANHAR, 2003). A primeira é a *Avaliação de metas* com o propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas; a *Avaliação de Impacto*, que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo, com foco na eficácia do programa; e a *Avaliação de processos*, que investiga, sistematicamente, o desenvolvimento de programas com o

propósito de: medir a cobertura deles; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos; tem seu foco na eficiência com base nos critérios econômicos pela relação custo-benefício.

No caso específico de avaliação da política de educação superior, de acordo com Santos (2005), a universidade é uma sociedade, compulsivamente, voltada para a avaliação, no entanto, alerta para o fato da dualidade. Se, por um lado, a exigência da avaliação parece estar em contradição com a autonomia universitária, por outro, parece ser desta o correlato natural. O autor agrupa três grandes problemáticas no processo de avaliação:

- definição do produto universitário em virtude da multiplicidade de fins da universidade;
- critérios de avaliação, pois traz dificuldades em estabelecer medidas para a avaliação de qualidade e da eficácia, pois, por exemplo, tem produtos não suscetíveis de mensuração direta, como a formação de caráter e progresso científico. Alerta para os perigos dos procedimentos de avaliação quantitativa e economicista, provocando a irredutibilidade da qualidade à quantidade; e
- a titularidade da avaliação, em que o Estado, ao mesmo tempo que procura desonerar-se da responsabilidade de financiar em exclusivo o orçamento da universidade, tem vindo a tornar-se mais vigilante e intromissor no que respeita à aplicação e gestão dos financiamentos que ainda mantém. Ainda que tenha a titularidade na autoavaliação, a universidade deverá satisfazer seus financiadores públicos ou privados, na figura de avaliador externo.

A avaliação, conforme Belloni et al. (2003, p. 26), deve ser entendida como um processo que

visa uma compreensão global do objeto e não apenas uma visão diagnóstica ou uma comparação entre previsto (metas) e realizado (resultados), ou ainda o estabelecimento de *rankings*. Tal compreensão deve estar enraizada social e historicamente no contexto sócio-político-econômico do objeto ou política avaliada. Pode, ainda, envolver, com maior ou menor intensidade, a análise de elementos de diferentes momentos do processo de execução da política, isto é, tomar em consideração elementos de três períodos distintos: antes, durante ou após a implementação.

Trata-se, portanto, de uma avaliação de processo e de resultados e não apenas de constatar o alcance de metas. Deve fornecer elementos para o sistemático aperfeiçoamento das atividades de uma determinada área, podendo, no caso da área educacional, ocorrer a avaliação educacional, referente ao desempenho após situação de aprendizagem, e, ou, avaliação institucional, que avalia as instituições prestadoras de serviços públicos, que é onde se dá a avaliação de política pública.

De acordo com Dias Sobrinho (2010), a partir de 1995, o Brasil passou a necessitar de um aparato legal a lhe dar sustentação e de avaliação eficaz ao incremento e ao acompanhamento da expansão quantitativa e diversificação do sistema educacional. A avaliação se tornou um instrumento importante para informar ao mercado de trabalho a respeito da qualidade e do tipo de capacitação profissional que os cursos estavam oferecendo, bem como para indicar aquelas IES que estariam mais ajustadas às exigências da economia.

Para Morosini (2009), são identificadas, no tempo e no espaço, diversas concepções e práticas de avaliação: 1) desde aquelas dirigidas, prioritariamente, por princípios financeiros até as regidas pela qualidade como substrato educativo; 2) desde as baseadas em metodologias que objetivavam simplesmente a avaliação por si até aquelas que visavam à avaliação para credenciamento; e 3) desde as que avaliavam programas de estudos até as que avaliavam instituições.

No período de 1968 a 1996, que vai da Reforma Universitária de 68 à Lei de Diretrizes e Bases (LDB), várias reformas foram realizadas na educação superior no sentido de passar do Estado interventor para regulador, tendo como contrapartida a avaliação.

No contexto das políticas reformistas, a partir de 1995, a avaliação ganha grande importância, como forma de medir de maneira objetiva as instituições e averiguar as competências e habilidades profissionais que os cursos estão propiciando aos alunos, tendo em vista as necessidades de produtividade e competitividade que as empresas e o próprio governo requerem.

Em 2004 o governo implementa o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Lei no. 10.861 (BRASIL, 2007b), com as seguintes finalidades: melhoria da qualidade da educação superior; orientação da expansão da sua oferta; aumento permanente da sua eficácia institucional; efetividade acadêmica e social; e promoção e aperfeiçoamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Procurando dar ao processo de avaliação da educação superior um caráter mais amplo, o SINAES busca a participação da comunidade universitária na avaliação da instituição, associada à avaliação interna e externa dos cursos e à avaliação do desempenho dos estudantes, com base em três modalidades de avaliação, aplicadas em diferentes momentos: a) Avaliação das Instituições de Educação Superior-Avalies; b)

Avaliação dos Cursos de Graduação-ACG; e c) Avaliação do Desempenho dos Estudantes pelo Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Dias Sobrinho (2010) alerta para a necessidade de encontrar o ponto de equilíbrio entre a avaliação formativa e a regulação controladora. Considera que, em que pesem os avanços técnicos e científicos que envolvem o processo de avaliação da educação superior, a questão de fundo, filosófica e política, muito pouco debatida, é a da qualidade. A avaliação deveria se preocupar em trazer informações significativas para a compreensão da complexidade do sistema, em vez de esboçar uma imagem simplificada e redutora deste.

4.7 Os Indicadores na Avaliação de Desempenho das Universidades

A utilização de indicadores sociais na gestão pública tem sido, nos últimos 20 anos, motivo de crescente interesse. De um lado estão a mídia, os sindicatos e a sociedade civil exercendo o poder de fiscalização do gasto público e exigindo uso eficiente, eficaz e efetivo dele (JANNUZZI, 2005); de outro estão as mudanças institucionais por que vem passando a administração pública, em que se observa a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas e a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 (LUSTOSA DA COSTA; CASTANHAR, 2003).

A escolha de indicadores sociais para avaliação de políticas depende de suas propriedades e da finalidade a que se destinam, e podendo ser classificados segundo as diversas aplicações a que se destinam.

Jannuzzi (2002) cita três tipologias como relevantes para a análise e formulação de políticas sociais: quanto à natureza do ente indicado (indicadores insumo, processo e produto); quanto à temporalidade do processo analisado (indicadores de estoque e de fluxos ou desempenho); e quanto aos três aspectos relevantes da avaliação de programas sociais (eficiência, eficácia e efetividade).

Cabe ressaltar que um indicador social deve, segundo Jannuzzi (2001), apresentar as seguintes características: ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta; ser sensível a políticas públicas implementadas; ser específico a efeitos de programas setoriais; ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas; ser atualizável periodicamente a custos razoáveis; ser amplamente

desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo.

O uso de indicadores de gestão visa, na perspectiva do gestor público, proporcionar ferramentas que lhe permitam melhor gerenciar os recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que possa informar a comunidade sobre o uso desses recursos; além disso, pode-se exercer, na perspectiva do cidadão e de entidades fiscalizadoras superiores, um melhor controle e avaliação de desempenho do gestor público.

Segundo Bertoni (2009), recentes modelos conceituais e operacionais elaborados com vistas a avaliar, medir e monitorar o desenvolvimento e a qualidade dos sistemas de educação têm se baseado em estruturas sistêmicas de indicadores que consideram aspectos de: entradas, processo e resultados.

Para o setor educacional, geralmente, os indicadores de entrada referem-se aos recursos tanto financeiros como humanos e tecnológicos, como gastos com educação, investimento com tecnologia de informações e quantidade e formação dos docentes. Os indicadores de processo referem-se ao contexto pedagógico e organizacional, quais sejam: número de horas de ensino; salário e dedicação dos docentes; e acesso e utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Já os indicadores de resultados referem-se às características relativas aos propósitos intermediários e últimos da educação, como o nível de êxito dos alunos em exames nas diversas disciplinas, proporção de diplomados e taxas de escolarização e impactos no desenvolvimento econômico e social (BERTONI, 2009).

O papel dos organismos multilaterais nas discussões de projetos educacionais e delineamento de políticas referentes à educação tem se tornado cada vez mais relevante, dado o financiamento de projetos e programas e a produção de estudos e documentos orientadores de políticas na região. Com isso, a avaliação se torna fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo, por meio do estabelecimento de indicadores.

Segundo Muller (2001), a utilização adequada de indicadores de qualidade e de medidas de desempenho, nas instituições educacionais, apresenta vantagens: 1) possibilita a avaliação do desempenho da instituição, por meio de seus programas e departamentos; 2) induz um processo de transformações estruturais que permite eliminar inconsistências entre a missão institucional, sua estrutura e seus objetivos prioritários; 3) apoia o processo decisório de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos; 4) melhora a coordenação da instituição com seus dirigentes; 5) apoia a introdução de sistemas de reconhecimento

pelo bom desempenho; e 6) gera maior grau de confiabilidade da gestão, permitindo eliminar procedimentos desnecessários.

A avaliação da eficiência em organizações públicas, por parte do governo, é feita mediante a comparação do que elas produzem com o que foi orçado para tal. Não é uma avaliação relacionada à eficiência produtiva e sim à eficácia e ao acompanhamento do esforço dos gestores públicos, no sentido do cumprimento das metas da política social executada pelo governo. Contudo, se o objetivo é o bem-estar social, a avaliação da gestão da organização pública deve ser feita a partir da contribuição individual da organização na produção de renda (líquida) social (LINDSAY, 1976), numa perspectiva de efetividade, e não mais de eficácia.

5 ORÇAMENTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O orçamento público é um instrumento de planejamento das ações governamentais e dele constam todas as receitas passíveis de serem arrecadadas num determinado exercício e sua destinação, pelas ações explicitadas nos diversos projetos e atividades, constantes do planejamento governamental, nas três esferas do poder público: União ou governo central, Estados e Municípios.

Dessa forma, o orçamento público constitui-se em dispositivo democrático a serviço do Estado de Direito, cujo objetivo é mostrar antecipadamente à sociedade como os governos centrais e suas agências de administração indireta podem ou pretendem gastar uma certa receita esperada.

Tradicionalmente, o Estado se financia de três formas: arrecadação de impostos, taxas e contribuições; emissão monetária; e endividamento público (interno e externo). Assim, a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais.

Para cumprir seu papel social e atender às demandas, cada vez mais crescentes, nas áreas de educação, assim como nas de saúde, segurança, regulação, justiça e assistencialismo, o Estado precisa exercer suas funções na economia, agrupadas em três categorias: função alocativa, função estabilizadora e função distributiva. Essas funções, também denominadas de funções do orçamento, visam, conforme Musgrave e Musgrave (1980), à promoção de ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); à promoção de ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e à manutenção da estabilidade econômica (função estabilizadora).

Com a homologação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceram-se normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

5.1 Planejamento e o Orçamento Público

Planejar é estabelecer ações/serviços públicos, a partir de políticas públicas predefinidas, dimensionando os recursos físicos, humanos e financeiros para atingir objetivos e metas em determinado horizonte de tempo.

Para isso, é importante se pautar na argumentação de Drucker (1981), de que o “planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”. Planejar é definir a missão da organização, sua visão de futuro, estabelecer seus objetivos de médio e longo prazo e a forma de alcançá-los.

Assim, a prática do planejamento possibilita ao governo a racionalização na utilização dos recursos escassos, a tomada de decisões seguras e a transparência nas aplicações públicas.

5.1.1 Planejamento Governamental

A Constituição Federal institui, em seu artigo 165, o uso de instrumentos de controle e elaboração do orçamento governamental, denominados Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, ou investimentos públicos, e para as despesas de duração continuada, de dois ou mais exercícios financeiros no período, para o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro exercício do mandato subsequente, adotando um caráter de planejamento de médio prazo (Figura 6).

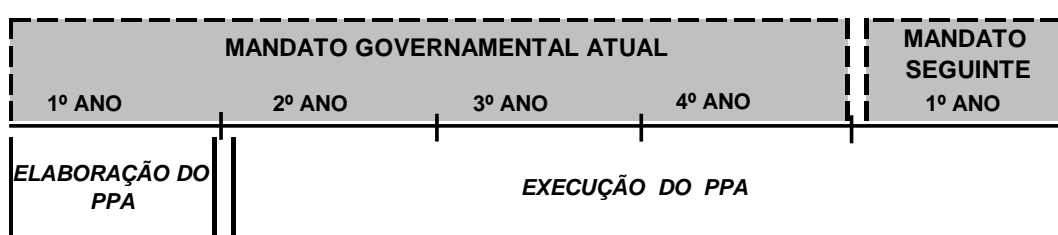


Figura 6 - Esquema de vigência do PPA.

Fonte: Elaboração própria.

Já a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por fim, a LOA estabelece a previsão das receitas e fixação de despesas para o exercício financeiro seguinte e é constituída por três orçamentos: Orçamento Fiscal (inclui os três Poderes da União, inclusive administração indireta, fundos e fundações

mantidos pelo poder público); Orçamento da Seguridade Social (previdência social, assistência social e saúde, abrangendo todas as entidades dos ministérios que executam tais funções, inclusive a administração indireta, fundos e fundações mantidos pelo poder público); e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (aquelas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto).

De acordo com Cavalcante (2007), a concepção do PPA envolve a orientação para alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento.

Com o propósito de induzir a continuidade no processo de planejamento do setor público, esses instrumentos estabelecem também regras de gestão financeira e patrimonial no âmbito da administração pública. São conceitos e regras de extrema importância para o sistema orçamentário e financeiro, como, por exemplo: classificação das contas orçamentárias; conceitos contábeis e financeiro de déficit e superávit; regras para projeção de receitas e estimação de despesas; regras para limitar a liberação de recursos conforme a disponibilidade de caixa, etc.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) possibilitou progressos importantes no processo orçamentário, reforçando o papel da LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal, que, ao dispor sobre o equilíbrio de receitas e despesas, implica estabelecer o superávit primário a ser obtido no próximo ano e conter anexos de metas e riscos fiscais. Esses anexos são uma detalhada e sofisticada projeção, elaborada pelo Poder Executivo, sobre a composição do resultado fiscal, sobre a situação atuarial da previdência social e sobre os passivos contingentes que possam vir a se tornar efetiva despesa pública. Também, colocam o orçamento dentro do contexto mais amplo da política macroeconômica, examinando a interação das metas fiscais com as políticas monetária e cambial (MENDES, 2009).

De acordo com Cavalcante (2009), somente a partir do PPA de 2000 teve início uma transformação do processo orçamentário brasileiro. A reforma vinha sendo debatida internamente no governo federal desde 1996 e se desenhou no Plano Plurianual 2000-2003 e nos seguintes (2004-2007 e 2008-2011). A base legal foi o Decreto nº 2.829 de outubro de 1998, que fixou os princípios de gerenciamento dos programas e do Plano, definiu as principais responsabilidades do gerente de programa e criou a obrigação de avaliação anual de desempenho. Formalmente, a nova concepção do Plano Plurianual preconiza a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional. O novo modelo de gestão orçamentária tem como finalidades aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e

benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos (GARCES; SILVEIRA, 2002).

É necessário que o gestor público busque vencer as dificuldades que envolvem o processo de planejamento governamental, retratadas por Andrade (2005): inexistência de cultura de planejamento; passado de fracasso das tentativas de planejamento; descrédito da função de planejar; equipe reacionária ao planejamento; inexistência de técnicas maduras de planejamento público; volatilidade das equipes de governo; imediatismo como os problemas são vistos; e variantes políticas de cada governo em especial.

Para que tenha efetividade, o processo de planejamento deve contar com ferramentas capazes de aferir o cumprimento das metas estabelecidas. Assim, um aspecto fundamental do novo desenho do PPA foi a criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan (BRASIL, 2002), tido como um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas. O sistema conjuga os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

5.1.2 Características do orçamento público

Desde 2000, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) vem introduzindo substanciais modificações nos processos de planejamento e orçamento do setor público, modernizando os processos e dando ênfase a uma administração menos burocrática e mais gerencial pela efetiva orientação para resultados.

Na concepção da administração gerencial idealizada e planejada tendo em vista o alcance de resultados, o orçamento por resultados ou desempenho é considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito do *New Public Management* (CAVALCANTE, 2009).

Segundo esse autor, o objetivo é permitir a alocação de recursos com base em metas e objetivos de programas, em indicadores ou medidas de eficiência e efetividade, dentro de um sistema de *accountability* dos gestores que premie os bons resultados e puna os resultados ruins. A ênfase na melhoria da gestão dos recursos públicos se torna cada vez mais importante, uma vez que os orçamentos públicos, em geral, convivem com um fator limitador das escolhas alocativas: a rigidez.

Cabe salientar que o orçamento, apesar de seus aspectos técnicos acentuados, é de natureza eminentemente política. Em primeiro lugar, porque as opções orçamentais

comportam sempre uma clara escolha de repercussões em gerações futuras; em segundo lugar, porque as opções orçamentais significam sempre escolhas políticas entre regiões, setores e atividades, profissões e classes sociais; em terceiro lugar, porque as opções orçamentais têm grande influência no crescimento econômico, no sistema de distribuição de rendimentos e no equilíbrio social; ainda, e este aspecto tem atualmente um relevo especial, porque o processo orçamental é um fator identificador da qualidade da “governança” (BRASIL, 2006b).

Na visão de Schick (2006), apesar do tamanho do orçamento e independentemente deste, nunca há dinheiro suficiente para satisfazer todas as demandas.

5.1.3 Evolução do Orçamento Público

O orçamento público, hoje em dia, é um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão dos negócios de uma coletividade politicamente organizada (SOUZA, 2000).

No Brasil, o orçamento público (da União, dos Estados e Municípios) é, em princípio, o documento anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos, quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano (SILVA et al., 1997).

De acordo com Slomski (2001), o orçamento público é uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o Plano Plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. Seu conteúdo básico será a estimativa de receita e autorização (fixação) da despesa, e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

Conforme Matias-Pereira (2003), o orçamento público, aceito como um instrumento de planejamento e controle da administração pública, apresenta-se como uma técnica capaz de permitir que, periodicamente, sejam reavaliados os objetivos e fins do governo. Visa permitir também a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos, bem como facilitar o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia. Representa, sem dúvida alguma, a mais importante fonte de informação e de controle democrático do Estado. Nesse sentido, torna-se oportuno ressaltar que nenhum planejamento, por mais crítico, criativo, criterioso e sofisticado, poderá substituir o

controle democrático, visto que o planejamento apresenta-se apenas como um instrumento essencial de viabilização para o atingimento do bem comum da sociedade.

Buscando retratar a evolução de modernização pela qual passou o orçamento no País, Core (2004) relata as três mais importantes.

A primeira foi marcada pela edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que introduziu um modelo de orçamentação cujo balanceamento passa a ser mais gerencial e menos de controle. Antes dessa data, no período de 1939 a 1964, a prática orçamentária era baseada essencialmente na função de controle dos meios, o que caracteriza o Orçamento Tradicional, também conhecido como “lei de meios”, consistindo de um extenso rol, profundamente analítico, das receitas e despesas do exercício, desprovido da função de planejamento, conforme Giacomoni (2010).

Com a Lei nº 4320/64, o orçamento deixa de ser analítico e passa a ser sintético, isto é, o gasto, na lei orçamentária, é discriminado apenas até elemento de despesa. A receita e a despesa são estruturadas de forma que evidenciam a política econômico-financeira do governo e as ações passam a ser explicitadas segundo programa contendo funções, atividades e projetos, havendo, ainda, a preocupação de que o orçamento, em nome dos princípios da unidade, universalidade e anualidade, contivesse todas as despesas do governo. Assim, o orçamento passa a ser do tipo **Funcional ou de Desempenho**, em que, principalmente, prevalece a preocupação com a eficiência e eficácia na realização das atividades constantes do seu programa de trabalho.

No entanto, de acordo com Core (2004), a reforma orçamentária de 1964 perpetuou as práticas orçamentárias, pois ainda eram dominadas pela tradição e pelo formalismo, dificultando a mudança do comportamento administrativo na prática do controle formal da despesa em vez da aferição dos bens e serviços públicos efetivamente disponibilizados à sociedade.

A segunda reforma, iniciada também na década de 1960, inovou com o **Orçamento-Programa** e sua preocupação em integrar o planejamento e a análise de políticas ao processo orçamentário, que culminou com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Caracterizado pela predominância da função de planejamento, teve como principal fonte de inspiração o PPBS norte-americano, considerado, de acordo com Giacomoni (2010), a mais ambiciosa experiência em termos de orçamento-programa. O PPBS (*Planning, Programming and Budget System*) – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento – surgiu em 1950 nos Estados Unidos sob a concepção gerencial que procurava definir o orçamento como um elo entre o

planejamento e as ações executivas da gestão pública e, para isso, incorporava os custos dos programas do governo.

De acordo com Rezende (2001), diferentemente do orçamento tradicional, focado apenas nas espécies de gastos, o orçamento-programa contém três etapas: classificação das despesas por programa; estabelecimento de metas e quantificação dos recursos necessários a seu atingimento; e estabelecimento de indicadores para a aferição de custos e resultados de cada programa.

A terceira reforma, que surgiu no contexto da reforma administrativa do Estado de 1995, teve seu marco com o PPA 2000-2003 e com o Orçamento para o exercício de 2000, em que, sem abandonar as categorias básicas do orçamento-programa nem minimizar a importância do controle, e à semelhança do que ocorreu em outros países, se introduziu um modelo de **Orçamentação por Produtos e Resultados**.

Sob a abordagem gerencialista, o orçamento por produtos e resultados (*output* e *outcome*) passa a se constituir em instrumento essencial e cumpre as três funções básicas do processo orçamentário: planejamento, gerência e controle.

A reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento adotou o princípio básico de que o planejamento deve ser estratégico e centrado em problemas, ou seja, a base para o trabalho de planejamento é uma “realidade problematizada”. Segundo Core (2001), o “problema passa a ser a categoria central para a estruturação do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico.

Para Almeida e Nerosky (2006), a dificuldade de implementação do modelo “orçamento voltado para resultados” reside na falta de integração entre as várias fases do processo orçamentário, o que impede o alinhamento dos programas e dos objetivos e indicadores de avaliação com os desafios estratégicos do país, tornando impossível a avaliação da eficiência da qualidade e eficácia dos gastos públicos.

Importante ressaltar que o controle da inflação tornou possível a maior transparência e maior credibilidade no processo orçamentário, uma vez que o planejamento pode ser cumprido com os recursos estimados, diminuindo as interferências políticas sob a alegação da subestimação da arrecadação dos recursos evaporados pela inflação (SOUZA, 2003).

5.1.4 O Processo de Elaboração do Orçamento Federal

O processo orçamentário inicia-se no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que, da estimativa de receitas, desconta os valores a serem

empregados em despesas obrigatórias e o valor fixado na LDO para o resultado primário. O que resta será destinado às despesas não obrigatórias de custeio e investimento. De posse desse valor, o MPOG fixa cotas de despesa para cada ministério. Estes alocam internamente os recursos e enviam suas propostas de volta ao MPOG, que faz a consolidação das propostas de todos os ministérios, repassando uma proposta de orçamento ao Presidente da República, para envio ao Congresso. Esse processo é marcado pela intensa negociação política, em que cada ministério tenta aumentar sua dotação, pressionando o MPOG e a Presidência da República.

Conforme o Quadro 2, o Projeto de Lei do PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato; o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano; e, por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano, acompanhado de Mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

PROJETO	ENCAMINHAMENTO AO LEGISLATIVO	DEVOLUÇÃO AO EXECUTIVO	VIGÊNCIA
PPA	Até 4 meses antes do encerramento do 1º exercício financeiro de cada mandato (até 31/8)	Até o encerramento do 2º período da sessão legislativa (até 22/12)	Até o final do 1º exercício financeiro de cada mandato governamental subsequente
LDO	Até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até 15/4)	Até o encerramento do 1º período da sessão legislativa (até 17/7)	Anual
LOA	Até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (até 31/8)	Até o encerramento do 2º período da sessão legislativa (até 22/12)	Anual

Quadro 2 – Prazos para aprovação dos instrumentos de planejamento e orçamento público.

Fonte: www.planejamento.gov.br

Para um adequado balizamento do processo orçamentário, três clássicos princípios são recomendados: os princípios da unidade, da universalidade e da periodicidade, que, em conjunto, servem aos propósitos de restringir o grau de arbitrariedade dos governantes, facilitar o controle parlamentar no processo e torná-lo mais transparente.

O princípio da unidade visa tornar o orçamento peça analisada, discutida e aprovada em sua totalidade, que seja uno e não mais que um para cada exercício financeiro. O princípio da universalidade visa impedir omissões de qualquer natureza,

ou, visto de outra forma, assegurar que todas as despesas e todas as receitas sejam consideradas. Por fim, o princípio da periodicidade prevê que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução em um determinado período de tempo. Uma vez que, convencionalmente, tem-se utilizado a periodicidade anual, esse princípio também é conhecido com o princípio da anualidade.

Além desses clássicos princípios, com a Constituição de 1988, outros foram acrescentados: exclusividade (o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos); especificação (despesas devem ser especificadas, evitando-se autorizações genéricas ou globais); publicidade (deve ser dado ao conhecimento público); equilíbrio (em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período); e outros.

5.1.5 As Classificações Orçamentárias

As classificações orçamentárias assumem papel preponderante na elaboração do orçamento público, pois, de acordo com Core (2001, p. 7),

as classificações de receitas e despesas são de fundamental importância para a transparência das operações constantes de um orçamento. Toda a informação orçamentária é organizada e veiculada segundo um tipo de classificação.

Visto que podem ser classificadas sob vários aspectos, o objetivo é facilitar sua avaliação antes, durante e depois da sua execução/realização; ao mesmo tempo em que permite certa padronização, as classificações da despesa propiciam a obtenção de informações que são fundamentais à análise do gasto público. De forma semelhante, as classificações da receita contribuem para sua compreensão, tornando mais clara sua procedência e sua destinação, facilitando também sua previsão (NOBLAT, 2008).

O orçamento público tem como conteúdo básico a estimativa das receitas e a fixação das despesas, conforme parâmetros estabelecidos na LDO. No processo de elaboração da LOA, uma vez definida a Meta Fiscal, procede-se à estimativa de receita para se saber o montante dos recursos disponíveis para o financiamento das despesas públicas.

A estrutura sintética do orçamento público consolidado (Quadro 3) apresenta, pelo lado da receita, todas as modalidades possíveis reunidas em apenas quatro grupos. O primeiro grupo, constituído pelas receitas tributárias, é de longe o mais importante e mais característico do setor público.

Essencialmente, o que distingue a receita tributária das demais receitas é o seu caráter compulsório, ou seja, o poder que o Estado tem de impor tributos (poder

impositivo) sobre indivíduos e empresas sob sua jurisdição. Por sua vez, os tributos podem ser classificados em três tipos básicos: impostos, taxas e contribuições parafiscais. Os impostos, além de compulsórios, não dão direito a nenhuma contraprestação direta específica relativa àqueles que os pagam. Como contribuinte, seu único direito é o de usufruir os bens coletivos da mesma forma que qualquer outro cidadão que tenha ou não pago a mesma quantia. As demais receitas tributárias, como as taxas e as contribuições parafiscais, são também compulsórias, mas, diferentemente dos impostos, têm contrapartidas diretas em termos de prestações de serviços ou benefícios especificamente dirigidos àqueles que as pagam.

1. RECEITAS
1.1. Receita Tributária
1.2. Receita Patrimonial
1.3. Receitas Especiais
1.4. Alienação de Bens
2. DESPESAS
2.1. Despesa de Custeio
2.2. Despesa de Capital
2.3. Subsídios e Subvenções
2.4. Juros e Amortizações da Dívida Pública
3. SALDO ORÇAMENTÁRIO = (1 - 2)
4. VARIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA
4.1. Dívida mobiliária
4.2. Dívida contratual
4.3. Empréstimos compulsórios
5. EMISSÃO MONETÁRIA
6. Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) = (4 + 5)

Quadro 3 – Estrutura sintética do Orçamento Público.

Fonte: Adaptado de MTO, 2011 (BRASIL, 2010).

As receitas patrimoniais, como o próprio nome indica, são rendas provenientes de bens móveis, imóveis, empresas, participações acionárias e outros tipos de patrimônio do setor público. Incluem-se aí também as receitas próprias das unidades da administração indireta provenientes das vendas de produtos de origem agropecuária e industrial ou prestação de serviços.

Entre as receitas especiais incluem-se as que provêm de fontes de que somente o Estado pode dispor, como a arrecadação de multas, até outras de natureza aleatória, como doações e contribuições inesperadas. Por fim, têm-se as receitas provenientes da alienação de bens móveis ou imóveis, ou seja, da venda de patrimônio.

No tocante às despesas, têm-se, por um lado, os pagamentos necessários à manutenção das atividades do setor público, no caso das despesas de custeio, e as

aquisições de bens que se destinam a ampliar essas atividades, no caso das despesas de capital. Por outro lado, têm-se as transferências, que são parte da receita de impostos redirecionada como benefícios pecuniários a outros segmentos da sociedade, os subsídios e as subvenções, que incluem “favores” tributários, incentivos fiscais, apoios financeiros e outros mecanismos de políticas públicas, que podem ser dirigidas aos mais diferentes objetivos econômicos e sociais. Quanto aos juros e amortizações da dívida pública, se o poder público, por qualquer motivo, incorre em dívidas, então necessariamente terá que destinar parte de seu orçamento para cobrir os encargos correspondentes e amortizar o principal, a menos que consiga tomar novos empréstimos em montante igual aos vencimentos das dívidas antigas.

As receitas e despesas estão classificadas de acordo com a natureza econômica. A classificação orçamentária das receitas pode ser ainda segundo a fonte de recursos e grupo. Já as despesas orçamentárias podem ser ainda classificadas segundo a finalidade do gasto ou classificação funcional-programática, e também segundo a origem e o destino dos recursos, ou classificação institucional.

A classificação funcional-programática da despesa é a forma pela qual o orçamento se articula com a política e o planejamento público. Por meio da LDO, o orçamento vincula-se a um plano quinquenal de ação, o Plano Plurianual (PPA), que apresenta os objetivos, programas e metas do governo para os cinco anos subsequentes. A classificação funcional-programática consiste em discriminar os valores orçados da despesa pública por funções, programas, subprogramas, projetos e atividades.

As funções, que representam o maior nível de agregação dos instrumentos por meio dos quais procura-se alcançar os objetivos nacionais, correspondem, embora não necessariamente, aos ministérios, às forças armadas, ao legislativo e ao judiciário. Os programas congregam os meios e instrumentos de ação organicamente articulados, visando ao cumprimento das funções e alcance dos objetivos propostos. Estes, por sua vez, são desdobrados em subprogramas, aos quais se vinculam os projetos e atividades. As atividades referem-se ao empenho governamental na manutenção e operação dos serviços públicos e administrativos já existentes, sendo geralmente constituídas por ações que se desenvolvem de forma contínua e indefinida quanto ao prazo de duração. Os projetos, em contraste, referem-se à implantação de novas ações governamentais, ampliação, modernização ou aperfeiçoamento de atividades já existentes, com prazo de execução delimitado e objetivos definidos que podem ser avaliados fisicamente, dando geralmente origem a uma atividade nova ou concorrendo para a expansão e, ou,

aperfeiçoamento de atividades já existentes. Estas geralmente envolvem despesas de custeio, enquanto os projetos envolvem despesas de capital (GIACOMONI, 2010).

Entre as várias classificações da despesa, vale destacar, para fins deste estudo, a classificação segundo a Categoria Econômica, em que as despesas, assim como as receitas, são agrupadas em despesas correntes e despesas de capital. As *Despesas Orçamentárias Correntes* são todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as *Despesas Orçamentárias de Capital* são aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Os elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto podem ser agrupados em Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimento, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida e Reserva de Contingência.

Pode-se observar no Quadro 4, que os elementos de despesas pertencentes aos grupos 3 e 4 foram denominados OCC, ou seja, Outros Custeios e Capital.

GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA		
DESPESAS CORRENTES	1-Pessoal e Encargos Sociais	01- Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas; 03- Pensões; 09- Salário-Família; 11- Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil; 13- Obrigações Patronais; 91- Sentenças Judiciais; 94- Indenizações e Restituições Trabalhistas
	2-Juros e Encargos da Dívida	21- Juros sobre a Dívida por Contrato; 23- Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária; 25- Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
	3-Outras Despesas Correntes	14- Diárias/Civil; 18- Auxílio Financeiro a Estudantes; 30- Material de Consumo; 33- Passagens e Despesas com Locomoção; 36- Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física; 37- Locação de mão-de-obra; 39- Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica; 43- Subvenções Sociais; 46- Auxílio-Alimentação; Auxílio-Transporte
DESPESAS DE CAPITAL	4-Investimentos	51- Obras e Instalações; 52- Equipamentos e Material Permanente
	5-Inversões Financeiras	27- Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares; 41- Contribuições; 47- Obrigações Tributárias e Contributivas; 61- Aquisição de Imóveis; 63- Aquisição de Títulos de Crédito
	6-Amortização da Dívida	71- Principal da Dívida Contratual Resgatado; 72- Principal da Dívida Mobiliária Resgatado; 73- Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
	9-Reserva de Contingência	- A Classificar

Quadro 4 – Grupos e elementos de despesas.

Fonte: Adaptado de MTO, 2011 (BRASIL, 2010).

Uma vez aprovada a LOA pelo Congresso, ela vai para sanção do Presidente da República, que pode vetar alguns dispositivos – vetos estes que não afetam de forma significativa a peça orçamentária. Podem, ao longo do exercício, ocorrer contingenciamentos devido ao não cumprimento das metas de superávit primário.

5.2 Financiamento da Educação Superior

De acordo com Castro e Corbucci (2004), a questão do financiamento é um dos elementos-chave quando se pretende formular e implementar qualquer política pública, uma vez que determina limites para os graus de cobertura e qualidade de bens e serviços a serem oferecidos.

Para as políticas públicas do campo educacional, segundo Velloso (2001), os estudos de financiamento sempre levaram em consideração a questão custo-aluno, devido à escassez dos recursos públicos, principalmente nos anos de 1980 e 1990.

Nesse período, tiveram início as discussões sobre a avaliação e o financiamento da educação. A Inglaterra desenvolveu drásticas políticas educacionais que se transformaram num modelo internacional de referência, através de uma forma mais severa de avaliação das universidades, com efeitos diretos sobre os níveis de financiamento. No continente europeu, no entanto, a forma de avaliação, baseada no modelo francês e holandês, não se utilizava de *rankings* de desempenho para punir ou premiar as instituições, e sim para melhorar a qualidade acadêmica e avaliar se a universidade estava cumprindo sua "missão pública" (TRINDADE, 2000).

No contexto brasileiro, as políticas para a educação superior recomendavam, segundo Sguissardi (2000), que o Estado se afastasse, gradativamente, da manutenção desse nível de ensino, tendo em vista o déficit público. Prevalencia a tese de que a educação superior seria um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo, constando, inclusive, do PDRAE a proposta de transformar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em organizações sociais, além das propostas do MEC de nova matriz de financiamento e de autonomia das IFES – incluindo os contratos de gestão – até a retomada, no Executivo e no Legislativo, da bandeira do ensino pago no ensino superior público.

Diante desse cenário, os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990, devido ao processo de ajuste fiscal. Essa situação resultou num estrangulamento da capacidade de expansão das IFES, abrindo caminho para o crescimento do setor privado (CORBUCCI, 2001). Segundo esse autor, na segunda metade dos anos de 1990, diversas foram as iniciativas que visaram desqualificar e deslegitimar a educação superior de caráter público, com argumentos que giravam em torno de sua ineficiência e elitização, bem como da descomunal

desproporção entre o que o Estado despense, em termos *per capita*, com os diversos níveis de ensino.

Com base nos dados da OCDE (OCDE, 2010), em 2007, o Brasil investiu em educação superior 0,8% de seu PIB, enquanto em países da OCDE esse percentual foi de 2% do PIB. Em todos os níveis de ensino combinados, considerando apenas investimentos públicos, o Brasil despendeu 5,2% (3,7% em 1995) do PIB; na educação terciária, o País aloca 0,8% (0,7% em 1995) do PIB e 4,0% (2,6% em 1995) na educação primária e secundária. Em países da OCDE, cerca de 59% dos investimentos, ou 3,6% do PIB dos países da área da OCDE são para a educação primária, secundária e pós-secundário não terciário. A educação terciária corresponde a perto de um terço dos investimentos dos países da OCDE combinados, ou seja, 2% do PIB.

No Brasil, os investimentos por estudante em relação ao PIB *per capita* equivalem a 17% na educação primária, 18% no primeiro nível da educação secundária e 102% na educação terciária. Pela tendência global, os investimentos nas instituições de ensino por estudante em média é de 20% do PIB *per capita* na educação primária, 22% no primeiro nível da educação secundária e 40% na educação terciária.

Quanto a esse aspecto, Corbucci (2007) alega que, em qualquer país, o gasto com a educação terciária tende a ser maior do que com a educação básica. No Brasil, essa diferença se torna mais acentuada pelo fato de os dispêndios com a educação básica serem insuficientes para assegurar um ensino de qualidade. Assim, quando se compara esse valor *per capita* com os dispêndios médios na educação superior, tende-se a concluir que o gasto com a educação superior pública é exorbitante e incompatível com as condições socioeconômicas brasileiras.

Contudo, há de se observar que, conforme Castro e Corbucci (2004), tratar a questão educacional sob a ótica de que os níveis de ensino devem competir entre si, em face de uma escassa disponibilidade de recursos e, mais que isso, como se não houvesse interdependência entre estes, compromete a própria efetividade do processo educacional diante do desafio de promover a inclusão social de parcela considerável da população brasileira.

Portanto, para que a educação possa contribuir, de fato, na redução das desigualdades sociais, de acordo com Corbucci (2007), tornam-se necessárias políticas ativas de financiamento que favoreçam o rompimento do círculo vicioso entre educação e renda, que se estabelece de forma tão marcante na sociedade brasileira.

No caso da educação superior, com o afastamento do Estado das funções de sua manutenção, observado no período de 1980-1990, na visão de Corbucci (2007), houve

vertiginoso crescimento da participação do setor privado no financiamento da educação superior brasileira. Essa situação provocou não uma privatização direta da IES pública, mas o que Dias Sobrinho (2002) chamou de *privatização dissimulada*, uma vez que essa instituição não se enquadra perfeitamente num mercado, e sim num quase-mercado¹⁴.

No entanto, o poder público não pode abrir mão de sua responsabilidade diante do financiamento da educação superior. Acredita-se que as IES públicas têm diante de si o desafio de consolidarem-se de fato como “*res pública*”, mediante o fortalecimento do compromisso maior de servir à sociedade (CASTRO; CORBUCCI, 2004).

Para Amaral (2003), um dos desafios no financiamento da educação superior pública federal é definir quais seriam os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições mantidas pela União. Isso em vista da afirmação do art. 55 da LDB: “caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida”.

Especificamente em relação à política pública de educação, a Constituição Federal estabelece que compete à União a manutenção de suas instituições de ensino superior, enquanto estados e municípios devem responder pela oferta da educação básica. Essa determinação deve-se, entre outras razões, à complexidade e ao maior custo daquele nível do ensino.

Pelos dispositivos constitucionais, artigo 212, e pela LDB, artigo 69, a União aplicará anualmente nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

O Brasil tem buscado atingir metas de maior financiamento para a educação. De acordo com o PNE (BRASIL, 2001), a partir da indicação da OCDE de que o gasto público em educação no Brasil era equivalente a 5% do PIB, foi estabelecida, pelo Projeto de Lei (PL) nº 4.173/98, a meta, modesta, de atingir 6,5% do PIB, incluindo os gastos do setor privado, que, estima-se, seja de 1% do PIB. Por outro lado, a meta contida no PL nº 4.155/98, de atingir apenas no setor público o equivalente a 10% do PIB, é muito elevada. Em valores atuais, cada ponto percentual significa cerca de 10 bilhões de reais. O PNE propõe que num prazo de dez anos se atinja um gasto público

¹⁴ “Quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivo; são quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes” (AFONSO, 2000, p. 115).

equivalente a 7% do PIB, por meio de aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas.

As fontes de financiamento das universidades federais são provenientes do Tesouro, recursos próprios e convênios com órgãos públicos e privados. Recursos do Tesouro são aqueles oriundos da arrecadação de tributo pela União; os recursos próprios se referem aos recursos diretamente arrecadados pela instituição, provenientes de prestação de serviços, taxas internas, aluguéis, doações etc.; e os recursos de convênios são resultantes das atividades de assessoria e consultorias.

Do orçamento total do MEC, parte é destinada às universidades federais, sendo a elas encaminhada a parcela referente ao custeio e capital, ou seja, para manutenção e investimento. A parcela referente a pagamento de pessoal é destinada diretamente ao beneficiário pelo governo.

Segundo Schwartzman (2004), é no Ministério da Educação que se concentra o maior volume de gastos da União com educação superior; no entanto, conta também com significativa contribuição de outros órgãos federais, como Finep, CNPq, MCT e algumas fundações de amparo à pesquisa, no âmbito estadual, direcionados para o financiamento da pesquisa e da pós-graduação.

Além disso, as Instituições de Ensino Superior, notadamente as universitárias, vêm buscando opções variadas de captação de recursos próprios, como forma de complementar as verbas aportadas pelo MEC, com prestação de serviços diversos, como assessorias, realizações de concursos públicos e oferta de cursos de especialização (VELLOSO; MARQUES, 2005).

Nos últimos anos tem-se observado crescimento no orçamento do MEC, com ampliação de investimentos em infraestrutura e equipamentos em todos os níveis de ensino. Especificamente para o ensino superior, para o cumprimento das metas de expansão e melhoria, observa-se o aumento do número de bolsas e apoio para investimentos e o custeio das atividades da graduação e da pós-graduação nas universidades brasileiras.

Os programas e ações do governo, relacionados ao alcance de metas do PNE e ao financiamento do ensino superior, têm se pautado na reconstituição do orçamento das IFES, no PROUNI (Programa Universidade para Todos), no REUNI (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), no Programa de Expansão das IFES e no projeto de reforma do ensino superior em discussão no Congresso Nacional.

5.2.1 Formas de Financiamento do Ensino Superior

As formas de destinação de recursos públicos ao ensino superior, segundo Velloso (2000), podem ser agrupadas em duas categorias: financiamento básico (*core funding*) e suplementar. A categoria de financiamento básico pode ser subdividida em quatro modelos: incremental ou inercial, contratos de gestão, subsídios a alunos e fórmulas.

O modelo de financiamento do ensino superior denominado **incremental ou inercial** envolve práticas de alocação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição, geralmente mediante negociações entre universidades e governo, sendo as decisões baseadas em critérios *ad hoc*, que variam segundo o cenário econômico e político.

Já o modelo do financiamento por **contratos de gestão** é orientado pelos objetivos de determinada política pública, em que se definem os recursos mediante contratos de gestão firmados entre instituições e governo (por vezes também com o setor privado), tendo em vista o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas por ele estabelecidas.

No modelo de aporte de **subsídios a alunos** as anuidades a serem pagas pelos estudantes podem ser objeto de empréstimos subsidiados por parte do Estado, sendo a dívida resgatada em alguns anos após a graduação.

Por fim, o quarto modelo se refere ao modelo do **financiamento por fórmulas** e envolve a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre a matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento. Este modelo pode prover incentivos para a melhoria do desempenho, seja do ponto de vista da eficiência interna, seja na ótica do atendimento a demandas sociais.

De acordo com Castro et al. (2009), a forma de condução e decisão sobre o gasto público, atualmente, está bastante alterada. Na grande parte dos programas das principais áreas foram introduzidas formas novas de repartição de recursos, que buscam uma racionalidade. Na educação, por exemplo, foram remodelados os principais programas, buscando o aluno como centro e identificando-o como portador do direito do gasto.

Os gestores do ensino superior público no Brasil, segundo Pereira e Santos (2007), enfrentam desafios que vão desde a pressão da sociedade por expansão e

diversificação da oferta, maior qualidade e eficiência, até a pressão fiscal, em um ambiente político-administrativo que não sabe exatamente quanto custa a expansão do ensino superior público. Com isso, torna-se urgente a discussão sobre o financiamento da educação superior, de modo a incorporar as questões relativas à quantificação e à avaliação do custo/aluno necessárias para ofertar ensino de qualidade, subsidiando, assim, a definição do volume de recursos efetivamente necessários e as fontes de financiamento para o atendimento das legítimas demandas sociais.

A avaliação e o financiamento, nas palavras de Amaral (2005), fortemente acoplados como medida eficiente para alcançar as metas estabelecidas para o setor educacional, estão vinculados a um modelo para a distribuição de recursos entre as IFES baseado, principalmente, no financiamento por fórmulas.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos tratam dos meios utilizados pelo pesquisador para alcançar os objetivos da pesquisa. Assim, neste capítulo são apresentados o suporte metodológico da pesquisa, o objeto de estudo e as unidades de análise, bem como as formas de coleta e tratamento dos dados utilizados para identificação e análise dos estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC nas universidades federais.

Conforme Bruyne et al. (1991, p. 29):

A metodologia deve ajudar a explicar não apenas os produtos da investigação científica, mas principalmente seu próprio processo, pois suas exigências não são de submissão estrita a procedimentos rígidos, mas antes de fecundidade na produção dos resultados.

6.1 Tipo de pesquisa

Em se tratando de pesquisa social, verifica-se que seu objetivo último é, conforme Richardson et al. (1999), o desenvolvimento do ser humano e tem como fundamento a procura coletiva de solução de problemas práticos ou a descrição de um fenômeno da melhor forma possível.

Assim, com o objetivo de identificar e analisar os estágios de institucionalização do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários em universidades federais, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, que, segundo Oliveira (2004), é o tipo de estudo mais adequado quando o pesquisador necessita obter melhor entendimento a respeito do comportamento de vários fatores e elementos que influenciam determinada situação. Para Gil (2008, p. 28), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a “descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Tendo em vista o enfoque descritivo desta pesquisa, seu delineamento se caracteriza pela utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, sendo classificada como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e de levantamento.

Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos; a

pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo como os objetivos da pesquisas, como: documentos oficiais, gravações, reportagens, relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas etc.

Já o levantamento, conforme Gil (2008, p. 55), baseia-se na “interrogação direta das pessoas, cujo comportamento se deseja conhecer”, podendo, para isso, utilizar-se das técnicas de coleta de dados por meio de questionário, entrevista ou formulários.

As pesquisas podem ser classificadas em quantitativa ou qualitativa, em função de suas abordagens metodológicas.

Na abordagem quantitativa, segundo Richardson et al. (1999, p. 70), ocorre o:

[...] emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc.

Quanto à abordagem qualitativa, Richardson et al. (1999) argumentam que os estudos que empregam a metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Num paralelo entre os métodos de investigação quantitativa e qualitativa, verifica-se que eles apresentam características contrastantes quanto à forma e ênfase, porém não são excludentes. O pesquisador pode, ao desenvolver o seu estudo, utilizar os dois métodos, usufruindo, por um lado, da vantagem de poder explicitar todos os passos da pesquisa e, por outro, da oportunidade de prevenir a interferência de sua subjetividade nas conclusões obtidas (NEVES, 1996).

Esta pesquisa fez uso das abordagens qualitativa e quantitativa, por entender que, assim, pode-se buscar a complementação, pois, conforme Minayo et al. (2009), de forma conjunta, essas abordagens proporcionam aprofundamento e amplitude maior para a compreensão do foco da pesquisa.

Dessa forma, adota-se a chamada triangulação de métodos, que se refere à comparação de dados coletados por abordagens quantitativas e qualitativas, ou seja, diz respeito a adotar métodos diversos para a análise de uma única questão ou objeto de estudo.

Embora possa ser considerada uma pesquisa transversal, visto que a coleta de dados se dá junto aos sujeitos que no momento ocupam a função de dirigentes nas universidades, não se pode relevar as manifestações nas entrevistas e na análise documental, dos aspectos relacionados à historicidade da questão, dado se tratar de fenômeno social fruto da construção, ao longo do período de 1994 aos dias de hoje, do modelo ideal de distribuição de recursos orçamentários entre as universidades federais.

6.2 Objeto de Estudo e Unidades de Análise

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a institucionalização do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC em Universidades Federais, que, em número de 59 (Quadro 5), portanto, constituem as unidades de análise.

Assim, o conjunto das universidades federais forma o campo organizacional estudado, caracterizado pela similaridade dos interesses, valores, linguagem e códigos próprios, conscientes ou inconscientemente definidos.

Tendo como sujeitos da pesquisa os dirigentes da área de orçamento nas universidades federais, os coordenadores nacionais do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad) da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições de Ensino Superior (Andifes) e os coordenadores da Comissão de Modelos do Forplad do período de 2001-2011, realizou-se um censo.

A Andifes (ANDIFES, 2010) foi criada em 23 de maio de 1989 e é a representante oficial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral.

As IFES que atualmente estão vinculadas à Andifes compreendem dois Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), dois Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e as 59 universidades federais, sendo estas últimas as unidades de análise da presente pesquisa.

A Andifes tem como principais funções: 1) promover estudos e projetos, inclusive de natureza interdisciplinar e interinstitucional, através de congressos, conferência, seminários, encontros e outros eventos; 2) proporcionar o intercâmbio e informações e experiências com instituições de ensino e pesquisa, entidades culturais, científicas e tecnológicas nacionais e estrangeiras; 3) articular com os diversos entes públicos nas esferas federal, estadual e municipal; e 4) assessorar as instituições federais de ensino superior no equacionamento de questões político-administrativas, jurídicas e

técnicas, pertinentes à sua problemática interna e ao relacionamento com os poderes públicos (ANDIFES, 2010).

Para o desempenho dessas funções, a Andifes conta com o assessoramento de Comissões compostas por seus membros (Comissões de Autonomia, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Acadêmico, Educação a Distância, Hospitais Universitários, Orçamento, Recursos Humanos, Relações Internacionais) e dos Fóruns, compostos por dirigentes da IFES, tendo atualmente os seguintes Fóruns: Fórum de Dirigentes dos Hospitais Veterinários, Fórum de Pró-Reitores de Extensão, Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Orçamento e *Fórum* de Assuntos Comunitários e Estudantis.

Assim, o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad) é um órgão assessor da Andifes e, sendo de caráter permanente, reúne os Pró-Reitores de Planejamento, de Administração e ocupantes de cargos equivalentes das IFES.

São objetivos principais do Forplad (ANDIFES, 2010): 1) estudar e propor soluções para os problemas relacionados com as áreas de planejamento e administração das IFES; 2) promover o intercâmbio entre as IFES de temas de interesses do fórum; 3) consolidar e divulgar documentos junto às IFES; e 4) assessorar os dirigentes das IFES e encaminhar propostas aprovadas pelo plenário à Andifes.

Para cumprir seus objetivos, o Forplad também conta com o apoio de comissões internas (Comissão de Planejamento e Avaliação, Comissão de Administração e Comissão de Modelos). A Comissão de Modelos do Forplad, por ser de caráter mais técnico, é responsável por desenvolver trabalhos referentes à distribuição de orçamento e de recursos humanos, que irão subsidiar as respectivas Comissões da Andifes.

A pesquisa objetivou captar dos sujeitos a importância e efetividade atribuída pelas universidades federais ao Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários, classificando-as segundo os estágios de institucionalização definidos por Tolbert e Zucker (2006).

Nº	REGIAO	SIGLA	NOME DA UNIVERSIDADE	CIDADE SEDE
1	Centro-Oeste	UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	Dourados - MS
2	Centro-Oeste	UnB	Universidade de Brasília	Brasília - DF
3	Centro-Oeste	UFG	Universidade Federal de Goiás	Goiânia - GO
4	Centro-Oeste	UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso	Cuiabá - MT
5	Centro-Oeste	UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Campo Grande - MS
6	Nordeste	UNIVASF	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	Petrolina - PE
7	Nordeste	UFBA	Universidade Federal da Bahia	Salvador - BA
8	Nordeste	UNILAB*	Universidade Federal da Integração Internacional Luso-Afro-Brasileira	Redenção-CE
9	Nordeste	UFPB	Universidade Federal da Paraíba	João Pessoa - PB
10	Nordeste	UFAL	Universidade Federal de Alagoas	Maceió - AL
11	Nordeste	UFCG	Universidade Federal de Campina Grande	Campina Grande - PB
12	Nordeste	UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	Recife - PE
13	Nordeste	UFS	Universidade Federal de Sergipe	Aracaju - SE
14	Nordeste	UFC	Universidade Federal do Ceará	Fortaleza - CE
15	Nordeste	UFMA	Universidade Federal do Maranhão	São Luis - MA
16	Nordeste	UFPI	Universidade Federal do Piauí	Teresina - PI
17	Nordeste	UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Cruz das Almas - BA
18	Nordeste	UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Natal - RN
19	Nordeste	UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	Recife - PE
20	Nordeste	UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	Mossoró - RN
21	Norte	UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia	Porto Velho - RO
29	Norte	UFT	Fundação Universidade Federal de Tocantins	Palmas - TO
22	Norte	UFRR	Universidade Federal de Roraima	Bosa Vista - RR
23	Norte	UFAC	Universidade Federal do Acre	Rio Branco - AC
24	Norte	UNIFAP	Universidade Federal do Amapá	Macapá - AP
25	Norte	UFAM	Universidade Federal do Amazonas	Manaus - AM
26	Norte	UFOPA*	Universidade Federal do Oeste do Pará	Santarém - PA
27	Norte	UFPA	Universidade Federal do Pará	Belem - PA
28	Norte	UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia	Belém - PA
40	Sudeste	UFV	Fundação Universidade Federal de Viçosa	Viçosa - MG
41	Sudeste	UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC	Santo André - SP
30	Sudeste	UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	Alfenas - MG
31	Sudeste	UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá	Itajubá - MG
32	Sudeste	UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora	Juiz de Fora - MG
33	Sudeste	UFLA	Universidade Federal de Lavras	Lavras - MG
34	Sudeste	UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	Belo Horizonte - MG
35	Sudeste	UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto	Ouro Preto - MG
36	Sudeste	UFSCar	Universidade Federal de São Carlos	São Carlos - SP
37	Sudeste	UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei	São João Del Rei - MG
38	Sudeste	UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo	São Paulo - SP
39	Sudeste	UFU	Universidade Federal de Uberlândia	Uberlândia - MG
42	Sudeste	UFES	Universidade Federal do Espírito Santo	Vitória - ES
43	Sudeste	UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro - RJ
44	Sudeste	UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro - RJ
45	Sudeste	UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Uberaba - MG
46	Sudeste	UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	Diamantina - MG
47	Sudeste	UFF	Universidade Federal Fluminense	Niterói - RJ
48	Sudeste	UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Seropédica - RJ
49	Sul	UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Porto Alegre - RS
50	Sul	UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa	Bagé - RS
57	Sul	FURG	Fundação Universidade Federal do Rio Grande	Rio Grande - RS
51	Sul	UFFS*	Universidade Federal da Fronteira do Sul	Chapecó - SC
52	Sul	UNILA*	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Foz do Iguaçu - PR
53	Sul	UFPEL	Universidade Federal de Pelotas	Pelotas - RS
54	Sul	UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	Florianópolis - SC
55	Sul	UFSM	Universidade Federal de Santa Maria	Santa Maria - RS
56	Sul	UFPR	Universidade Federal do Paraná	Curitiba - PR
58	Sul	FRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Porto Alegre - RS
59	Sul	UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Curitiba - PR

*Obs.: A UFOPA foi criada em 2009 e seu funcionamento teve início em 2010, quanto também foram criadas a UNILAB, UFFS e UNILA.

Quadro 5 - Relação das universidades federais, por região.

Fonte: Inep e sítios das universidades, 2010.

6.3 Coleta de dados

Para desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se de dados secundários e dados primários e optou-se pelas formas de coleta expostas na Figura 7.

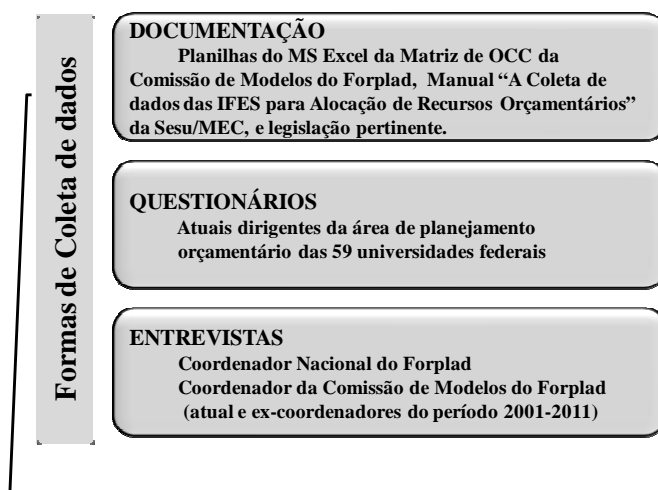


Figura 7 – Formas de coleta de dados.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados secundários utilizados se referem a documentos disponibilizados pela Comissão de Modelos do Forplad; pelo documento intitulado "A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários", da Sesu/MEC; pelos dados dos Sistemas Oficiais de Coleta de Dados Institucionais; e pela seguinte legislação: Lei Orçamentária Anual, Portaria 1.285/1994/MEC e Decreto nº 7.233/2010.

Quanto aos dados primários, foram obtidos a partir de duas técnicas de coletas de dados: 1) *survey* ou levantamento feito por aplicação de questionário; e 2) aplicação de entrevistas semiestruturadas.

A primeira técnica de coleta de dados primários foi destinada aos dirigentes da área de orçamento das 59 universidades federais e se deu por meio da aplicação de questionários, sob a forma de autopreenchimento, contendo questões fechadas e, adicionalmente, espaço livre para outras questões julgadas pertinentes pelos respondentes.

Salienta-se que a aplicação do questionário (Apêndice A – Questionário de Pesquisa) foi feita de quatro formas diferentes, com vistas à participação do maior número de universidades: a primeira, na forma eletrônica (em *link* indicado por *e-mail*), desenvolvida no software *Google Docs*; a segunda, na forma impressa, com aplicação em ambientes de *workshops*, fóruns próprios da categoria; a terceira, também na forma impressa, enviada por correio convencional para a instituição pesquisada; e, por fim, a quarta forma foi o envio por *e-mail* do questionário na versão eletrônica do *Word*. Os dados foram coletados no período de julho a outubro de 2010.

A segunda técnica de coleta de dados primários constituiu-se de entrevistas semiestruturadas (Apêndice B – Roteiro de Entrevista) aplicadas em atores influentes no campo organizacional estudado, como os coordenadores nacionais (ex e atual) do Forplad e os coordenadores (ex e atual) da Comissão de Modelos do Forplad, no período 2001-2011.

As entrevistas, totalizando 6 (seis), conforme Quadro 6, foram aplicadas individualmente, face a face ou por telefone, no período de junho a setembro de 2010, gravadas e com duração média de 30 minutos. Os entrevistados receberam a codificação aleatória de E01, E02, E03, E04, E05 e E06.

Ressalta-se que a função de Coordenador é para cada biênio e que nos períodos 2001-2005 e 2007-2011 seus ocupantes foram reconduzidos na função.

Função	Período
Coordenador Nacional do Forplad	2001-2005
Coordenador Nacional do Forplad	2005-2007
Coordenador Nacional do Forplad	2007-2009
Coordenador Nacional do Forplad	2009-2011
Coordenador da Comissão de Modelos do Forplad	2001-2005
Coordenador da Comissão de Modelos do Forplad	2007-2011

Quadro 6 – Entrevistados.

Fonte: Dados da pesquisa.

A entrevista é uma técnica de coleta de dados que consiste num dos principais instrumentos usados nas pesquisas das ciências sociais, desempenhando papel importante nos estudos científicos. Segundo Lüdke e André (1986, p. 34), a grande vantagem dessa técnica em relação às outras “é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos”.

As entrevistas, dependendo do grau de liberdade que se tem em seguir um roteiro preestabelecido ou de se deixar seu desenvolvimento na direção que considere mais adequada, podem ser classificadas em: estruturadas; não estruturadas ou completamente abertas; e semiestruturadas (MARCONI; LAKATOS, 2008).

Para fins desta pesquisa, considerou-se mais indicada a entrevista semiestruturada, pois, conforme Manzini (1990/1991, p. 154), ela está focalizada em um assunto sobre o qual confecciona-se roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para esse autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

De acordo com Triviños (1987, p. 146), a entrevista semiestruturada parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa, e, em seguida, oferece amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Essas perguntas fundamentais são resultado não só da teoria que alimenta a ação do investigador, mas também de todas as informações que ele já recolheu sobre o fenômeno social que interessa, não sendo menos importantes seus contatos, inclusive, realizados na escolha das pessoas que serão entrevistadas.

É importante ressaltar que o questionário e a entrevista foram previamente testados em grupos que guardam similaridades com os sujeitos da pesquisa.

Realizou-se o pré-teste do questionário em técnicos da área de planejamento e orçamento da Universidade Federal de Viçosa, visando validar o instrumento em relação a compreensão, tempo de preenchimento, *lay-out* e funcionalidade do *software* de coleta. Foram feitas entrevistas-piloto com o atual e um ex-Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal de Viçosa, a fim de promover melhorias na formulação das questões e verificar a complexidade delas, tendo em vista o suporte teórico adotado.

6.4 Tratamento dos dados

No Quadro 7 é apresentada uma síntese das formas de tratamento dos dados coletados para a pesquisa, com vistas ao cumprimento dos objetivos.

Para cumprir o objetivo de demonstrar a metodologia da matriz de alocação de recursos orçamentários de OCC das universidades federais (item 1), utilizou-se dos dados secundários resultantes da pesquisa documental, constantes de documentos fornecidos pela Comissão de Modelos do Forplad, pela Sesu/MEC e pela LOA. De posse desses dados, procedeu-se à demonstração da aplicação da metodologia do cálculo do montante do orçamento, tendo a Universidade Federal de Viçosa (UFV) como exemplo. Posteriormente, seu valor orçamentário calculado é remetido ao conjunto das 59 universidades federais, no orçamento de OCC para o ano de 2011.

Para exemplificação do detalhamento do cálculo do valor orçamentário da UFV utilizou-se do aplicativo *MS Excel 2007*.

Quanto aos demais objetivos da pesquisa, utilizou-se dos dados da *survey* e das entrevistas, sendo importante relatar a pesquisa feita nos sítios das universidades, da Andifes e do Forplad para identificação das competências e da estrutura organizacional

da área de orçamento das universidades e os contatos (telefone e *e-mail*) para envio e cobrança dos dados, e para identificação dos atores influentes ocupantes das funções de Coordenador Nacional e Coordenador da Comissão de Modelos do Forplad dos 10 últimos anos.

Objetivos Específicos	Meio	Técnica de Tratamento dos Dados
1 – Demonstrar a metodologia da matriz de alocação de recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital (OCC) das universidades federais.	Dados secundários - Manual “A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários” - Planilhas do Excel cedidas pela Comissão de Modelos do Forplad	- Análise documental - MS Excel 2007
2-Identificar como os sujeitos da pesquisa percebem as variáveis componentes do modelo.	Dados primários - Questionário - Entrevistas	- Análise Descritiva e de Frequência - Análise de Conteúdo
3- Investigar a importância atribuída ao modelo de alocação dos recursos orçamentários, na percepção dos sujeitos da pesquisa.	Dados primários - Questionário - Entrevistas	- Estatística Descritiva - Análise de Conteúdo
4-Identificar fatores intervenientes no empenho da universidade em alcançar melhor posicionamento no ranking orçamentário.	Dados primários - Questionário - Entrevistas	- Análise de Frequência - Análise de Conteúdo
5-Identificar ações estratégicas empreendidas pelas universidades que resultam em reflexos positivos no modelo orçamentário.	Dados primários - Questionário - Entrevistas	- Análise de Frequência - Análise de Conteúdo
6- Agrupar as universidades conforme os estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários, identificando as variáveis discriminantes em cada estágio.	Dados primários - Questionário - Entrevistas	- Estatística Descritiva - Análise de Cluster - Análise Discriminante - Análise de Conteúdo

Quadro 7 – Técnicas de tratamento dos dados.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados primários tiveram tratamento quantitativo e qualitativo.

O tratamento quantitativo se deu por meio da análise de frequência, da estatística descritiva e da técnica estatística de Análise de *Cluster* e Análise Discriminante; e o qualitativo, segundo a Técnica da Análise de Conteúdo. Dessa forma, pode-se identificar a importância e efetividade atribuída ao modelo e seus estágios de institucionalização, na percepção dos atores estratégicos da pesquisa.

6.4.1 Tratamento dos dados quantitativos

Os dados quantitativos coletados com a aplicação do questionário foram analisados por meio do *software* aplicativo, pacote estatístico para as ciências sociais, *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 15.0, a partir da utilização

das técnicas estatísticas de Análise de Frequência, Análise Descritiva, Alfa de *Cronbach*, Análise de *Cluster* e Análise Discriminante. Alguns dados também tiveram tratamento pelo MS *Excel* 2007.

O questionário foi composto de nove blocos de questões: o bloco 1 foi constituído de 10 questões, com o propósito de caracterizar o respondente, dispostas em escalas dicotômicas ou de múltipla escolha; o bloco 2 possibilitou identificar como os sujeitos da pesquisa percebem as 16 variáveis componentes da matriz de alocação de recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital (OCC), manifestando seu grau de concordância numa Escala *Likert*; o bloco 3 objetivou identificar a importância atribuída ao modelo, na percepção dos dirigentes, em que algumas alternativas foram elencadas para manifestação numa escala numérica; o bloco 4 foi composto de 21 afirmativas relacionadas à identificação do estágio de institucionalização do modelo, em que o respondente manifestou seu grau de concordância também numa Escala *Likert*; o bloco 5 buscou identificar a percepção dos sujeitos da pesquisa quanto aos fatores facilitadores e dificultadores do empenho da universidade em alcançar melhor posicionamento no *ranking* do modelo orçamentário, por meio de uma lista de verificação; o bloco 6, também por meio de uma lista de verificação, possibilitou identificar as ações estratégicas das universidades que resultam em reflexos positivos no modelo orçamentário; o bloco 7 objetivou verificar se a universidade adota um modelo próprio para alocação interna de seus recursos orçamentários; o bloco 8 apurou as vantagens e desvantagens do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC em universidades; e o bloco 9 foi destinado à indicação livre de sugestões de melhorias ou alternativas ao modelo orçamentário de OCC das universidades federais.

A Escala *Likert* é a variação mais frequentemente usada da escala de classificação somatória, que, por sua vez, consiste de afirmações que expressam atitudes favoráveis e desfavoráveis em relação ao objeto de interesse (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 201). Nesta pesquisa, optou-se pelo formato de sete níveis de respostas, conforme Quadro 8.

1 - Discordo totalmente	2 - Discordo muito	3 - Discordo pouco	4 - Indiferente	5 - Concordo pouco	6 - Concordo muito	7 - Concordo totalmente
-------------------------	--------------------	--------------------	-----------------	--------------------	--------------------	-------------------------

Quadro 8 – Níveis de respostas da Escala *Likert*.

Fonte: Dados da pesquisa.

Para verificar a confiabilidade dos constructos de cada estágio da institucionalização e também do conjunto das variáveis, utilizou-se a técnica do Alfa de *Cronbach*, que, conforme Hair Jr. et al. (2009, p. 126), é uma “ferramenta estatística que

mede a confiabilidade de escalas de itens múltiplos, visando à validação de constructo, em que as variáveis ou itens que o compõe são fortemente correlacionados”.

Os valores do Alfa de *Cronbach* variam de 0 a 1, e os valores baixos indicam que os itens utilizados na escala não medem adequadamente o constructo em questão. Por outro lado, elevados valores do coeficiente Alfa indicam que os itens utilizados correlacionam-se adequadamente com os verdadeiros escores das variáveis, sendo considerado entre os pesquisadores 0,60 como o valor mínimo recomendado. Em pesquisas descritivas e causais, em que conceitos devem ser bem confiáveis, sugere-se um corte de 0,70.

Para cada estágio de institucionalização, na perspectiva de Tolbert e Zucker, quais sejam: pré-institucionalização, semi-institucionalização e total institucionalização, está associado um conjunto de variáveis cujos escores foram somados, apurando-se a média dos escores da escala somada de cada uma das variáveis que compõem as dimensões (os estágios da institucionalização) e o construto maior de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários nas universidades federais. Essa abordagem, conhecida como *summated scale* (escala somada), é utilizada em escalas *Likert* (MALHOTRA, 2001) e tem como vantagens, segundo Hair Jr. et al. (2005, p. 199), “facilitar a comparação dos grupos e a compreensão de suas diferenças, visto que, desta forma, várias afirmações são somadas para formar um *escore* total para um constructo”.

Com a aplicação da Análise de *Cluster*, buscou-se agrupar as universidades federais de mesmo padrão de respostas em relação à percepção de seus dirigentes da área de orçamento sobre as variáveis que caracterizam os estágios de institucionalização segundo Tolbert e Zucker.

A Análise de *Cluster*, também denominada Análise de Agrupamentos ou de Conglomerados, conforme Mingoti (2005), objetiva dividir os elementos da amostra ou população em grupos, de modo que os elementos pertencentes a um mesmo grupo sejam similares entre si e heterogêneos entre os grupos, nas mesmas variáveis.

De acordo com Hair Jr. et al. (2009, p. 430), Análise de Agrupamentos é uma técnica multivariada de interdependência, a qual possibilita combinar objetos que possam “exigir elevada homogeneidade interna (dentro do agrupamento) e elevada heterogeneidade externa (entre os grupamentos)”.

Para se proceder à Análise de *Cluster*, conforme Malhotra (2001), é necessário que se faça a escolha da técnica de aglomeração e da medida de distância – fatores que, na realidade, são inter-relacionados.

As técnicas de aglomeração, conforme Mingoti (2005), podem ser classificadas em dois tipos: hierárquicas e não hierárquicas. As primeiras são utilizadas com o intuito de identificar possíveis agrupamentos e o valor provável do número de grupos. Podem ser aglomerativas, em que, no primeiro momento, cada objeto constitui um *cluster* e a partir de então vai sendo agrupado a outros, conforme a similaridade. Também podem ser divisivas, em que, no primeiro momento, todos os objetos formam um único *cluster*, do qual os menos similares são separados para formar novos *clusters*. Tanto a aglomerativa quanto a divisiva envolvem a construção de uma estrutura hierárquica em forma de árvore (dendrograma). Quanto às técnicas não hierárquicas, o valor do número de grupos é preestabelecido pelo pesquisador.

Esta pesquisa fez uso da técnica de aglomeração hierárquica, pelo método *Ward* e pela medida de distância euclidiana quadrada.

O método *Ward*, também chamado de “Mínima Variância”, de agrupamento busca formar grupos atingindo sempre o menor erro interno entre os vetores de cada objeto e o vetor médio do grupo, o que garante maior similaridade entre os objetos contidos em cada grupo. Já as medidas de distância representam a similaridade, que corresponde à proximidade entre as observações ao longo das variáveis. A mais comumente usada é a distância euclidiana, que podem ser simples ou quadrada, em que o valor da distância é a soma da diferença dos quadrados sem tomar a raiz quadrada.

Após a classificação dos grupos segundo os estágios de institucionalização do modelo, julgou-se procedente identificar quais as variáveis que mais diferenciam ou discriminam os grupos formados.

Assim, aplicou-se a técnica da Análise Discriminante, como forma de validação dos grupos encontrados na Análise de *Clusters*, pois, de acordo com Mingoti (2005), sua aplicação requer que os grupos sejam conhecidos *a priori*, considerando-se suas características gerais e identificando as variáveis que mais os discriminam.

A Análise Discriminante é uma técnica estatística multivariada que se aplica quando a variável dependente é qualitativa (grupos) e as variáveis independentes são quantitativas e visa escolher as variáveis que distinguem os grupos, de modo que, conhecendo as características de um novo caso, se possa prever a que grupo pertence (PESTANA; GAGEIRO, 2008, p. 613).

De acordo com Maroco (2007, p. 513), a Análise Discriminante tem os seguintes objetivos: identificar as variáveis que melhor diferenciam (ou ‘discriminam’) entre dois ou mais grupos de indivíduos estruturalmente diferentes e mutuamente exclusivos; utilizar estas variáveis para criar um ‘índice’ ou ‘função discriminante’ que

represente de forma parcimoniosa as diferenças entre os grupos; e utilizar esta função discriminante para classificar *a priori* novos indivíduos nos grupos.

Para a aplicação da Análise Discriminante, é necessário que se observem algumas condições: Normalidade Multivariada, Homogeneidade da Matriz de Variância e Covariância, Ausência de Multicolinearidade e Linearidade (HAIR JR. et al., 2009, p. 220).

Havendo normalidade multivariada na Análise Discriminante, aceita-se que, se cada uma das p variáveis possui distribuição normal, a distribuição das p variáveis é multivariada (MAROCO, 2007).

Em relação à condição de homogeneidade da Matriz de Variância e Covariância, Hair Jr. et al. (2009) afirmam que para a inferência estatística, com amostras de tamanhos adequados, a heterogeneidade das matrizes de variância/covariância não se apresenta como uma restrição; contudo, quando o objetivo é o de classificação, elementos podem ser enganosamente classificados, por se tratar de grupos com grande dispersão. De acordo com Maroco (2007), a maioria dos *softwares* apresenta a estatística *M-Box* para testar esse pressuposto.

A Multicolinearidade entre variáveis independentes indica que elas são altamente correlacionadas, de modo que uma variável pode ser altamente predita ou explicada pela outra, fato que acrescenta pouco poder explicativo do conjunto como um todo (HAIR JR. et al., 2009, p. 259).

Por fim, quanto à linearidade das variáveis, Hair Jr. et al. (2009) consideram que as relações não lineares não são refletidas na Análise Discriminante.

Para as finalidades de obter uma “função discriminante” e classificar *a priori* novos indivíduos nos grupos, a análise discriminante permite classificar um indivíduo X , com base em medidas de um número p de características dele, em uma de várias populações π_i , ($i = 1, 2, \dots, g$) distintos, buscando minimizar a probabilidade de má classificação, isto é, minimizar a probabilidade de classificar erroneamente um indivíduo, em uma população π_i , quando ele realmente pertence à população π_j , ($i \neq j = 1, 2, \dots, g$) (MINGOTI, 2005).

Dois tipos de erros podem ocorrer quando se trabalha com duas populações. Quando o elemento amostral pertence à população 1, mas a função discriminante o classifica como da população 2, tem-se o erro tipo 1. Já o erro tipo 2 deriva da classificação de um elemento amostral como da população 1 quando este é proveniente da população 2. Denominam-se $p(2/1)$ e $p(1/2)$ as probabilidades de ocorrência dos erros 1 e 2, respectivamente.

Com essa técnica, pretende-se encontrar os valores dos escores discriminantes de cada observação, para assim calcular a média destes dentro dos grupos, obtendo como resultado os centroides dos grupos. Como os centroides são vetores, a diferença entre eles resultará em quanto uma categoria tem mais representatividade que a outra.

Conhecido por Função Discriminante, o *output* da Análise Discriminante é, conforme Hair Jr. et al. (2009), calculado pela seguinte fórmula:

$$Z_{(jk)} = a + P_1 \times X_{1k} + P_2 \times X_{2k} + \dots + P_n \times X_{nk}$$

em que:

Z_{jk} = escore Z para a função discriminante j para o objeto k;

a = intercepto;

P_i = peso discriminante para a variável i; e

X_{ik} = variável independente i para o objeto k.

Assim, o Z escore para cada elemento é calculado substituindo seus valores na equação. O escore é uma variável métrica pela qual, por meio da comparação entre os escores de todos os elementos, pode-se calcular a média para o grupo (HAIR JR. et al., 2009).

Já para a finalidade de conhecer as variáveis mais importantes que discriminam os grupos, a técnica consiste no emprego do *Method Wilk's lambda* integrado no *Stepwise*, onde em cada etapa entra no modelo a variável com o maior *F* ou o menor *lambda* de *Wilk*. Usam-se também outras estatísticas discriminatórias, como o teste *lambda* de *Wilk*, as correlações entre as variáveis explicativas, os valores próprios e as correlações canônicas (PESTANA; GAGEIRO, 2008).

No método *Stepwise* uma variável presente na função discriminante é removida se isso não provocar redução na capacidade da função discriminante, e também uma variável é adicionada se aumentar significativamente a capacidade discriminativa da função discriminante (MAROCO, 2007). Já o *lambda* de *Wilk*, conforme Pestana e Gageiro (2008), informa sobre as diferenças entre os grupos, para cada uma das variáveis individualmente, e corresponde à relação entre a variação dentro dos grupos (variação não explicada) e a variação total. Com valores entre 0 e 1, em que os pequenos valores indicam grandes diferenças entre os grupos e valores altos indicam não haver diferenças entre eles.

6.4.2 Tratamento dos dados qualitativos

Quanto aos dados qualitativos, resultantes das questões abertas dos questionários e das entrevistas semiestruturadas, estes foram submetidos à Análise de Conteúdo, que, conforme Bardin (1977, p. 42) é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Para Richardson et al. (1999, p. 243), a análise por categoria é uma das técnicas mais utilizadas, e baseia-se na decodificação de um texto em diversos elementos, os quais são classificados e formam agrupamentos analógicos.

De acordo com Bardin (1977, p. 117), na análise de conteúdo, “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos” (unidades de registro) em razão de características comuns. As unidades de registro podem ser a palavra, a frase, o personagem, o objeto, o acontecimento, o documento ou o tema. Nesta pesquisa optou-se pelo tema como unidade de registro, visto que, dessa forma, o texto pode ser recortado em ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis.

Com a análise categorial temática, busca-se extrair dos textos transcritos das entrevistas os temas relevantes; cada tema identificado constitui uma unidade de significação, que, por meio de reagrupamentos, foram classificados como categorias temáticas. Esta técnica mostrou-se adequada para esta pesquisa, porque é rápida e eficaz para aplicação em discursos diretos e simples, como as entrevistas (BARDIN, 1977).

De acordo com Franco (2005, p. 39), “o tema é considerado como a mais útil unidade de registro em análise de conteúdo. Indispensável em estudos sobre propaganda, representações sociais, opiniões, expectativas, valores, conceitos, atitudes e crenças”.

Conforme Laville e Dionne (1999), pode-se proceder às análises qualitativa e estatística do conteúdo. Esta pesquisa fez uso desses dois procedimentos.

Para análise das questões abertas constantes do questionário aplicado aos dirigentes de orçamento das universidades, foi realizada a análise estatística de conteúdo, utilizando-se o *software* QSR, indicado para o tratamento de dados para análise de conteúdo.

Por meio desse *software*, é possível realizar estatísticas sobre a recorrência das palavras e a procura de trechos onde determinadas palavras se encontram, facilitando a contagem de palavras e o entendimento de seu contexto.

Já para a análise das entrevistas, utilizou-se a abordagem mais qualitativa da análise de conteúdo, pois, conforme Laville e Dionne (1999, p. 227), dessa forma é possível avaliar “as nuances de sentido que existem entre as unidades”, fato que nem sempre é possível por meio da mensuração.

Nesta pesquisa, o roteiro de entrevista foi elaborado a partir de categorias definidas *a priori*, com base no suporte teórico que caracteriza os estágios da institucionalização de uma ação, norma ou prática.

Das entrevistas, transcritas em formato digital, foram extraídas as palavras e sentenças, componentes de cada categoria, que, agrupadas pela semelhança de significado ou pelo sentido que guardam para com o constructo de cada um dos estágios da institucionalização, possibilitaram a análise conforme as intenções da pesquisa.

Feito o agrupamento, e sob a abordagem mais qualitativa para análise do conteúdo, adotou-se a estratégia do Emparelhamento para interpretação dos dados.

Cabe frisar que a abordagem qualitativa também requer procedimento estruturado, rigoroso e sistemático, podendo, conforme Laville e Dionne (1999), dispor de três estratégias de análises na interpretação: Emparelhamento, Análise Histórica e Construção Iterativa de uma Explicação. Nesta pesquisa utilizou-se o Emparelhamento, uma vez que se procurou associar os dados recolhidos ao modelo teórico, com a finalidade de compará-los.

Os resultados dos dados quantitativos e qualitativos desta pesquisa, quando possível, foram sendo mesclados, com vistas à corroboração ou não da identificação dos estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários conforme percepção dos dirigentes de área de orçamento das universidades federais, manifestada nas respostas do questionário e também dos entrevistados.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No intuito de identificar e analisar os estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC em universidades federais, apresentam-se nos itens a seguir os resultados dos objetivos propostos para a pesquisa.

Para melhor compreensão, este capítulo foi estruturado em dois tópicos: 1) análise dos resultados do primeiro objetivo específico da pesquisa, em que se apresenta a demonstração da aplicação do modelo de alocação de recursos orçamentários para a UFV e os valores do orçamento de OCC das universidades federais para o ano de 2011; e 2) análise dos demais objetivos da pesquisa, compreendendo: caracterização dos respondentes, percepção quanto às variáveis do modelo orçamentário, importância atribuída ao modelo, empenho para melhor posicionamento no modelo orçamentário, ações estratégicas em favor do melhor posicionamento no modelo, adoção de modelo próprio de alocação de recursos orçamentários e, por fim, análise dos estágios de institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais na percepção dos respondentes dos questionários e na percepção dos entrevistados.

7.1 Aplicação do modelo de alocação de recursos orçamentários

Para cumprimento do primeiro objetivo específico, ou seja, para apresentar a metodologia da matriz de alocação de recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital (OCC) das universidades federais, utilizou-se da análise documental e de planilhas do MS *Excel* 2007 para aplicação da metodologia, tendo a Universidade Federal de Viçosa (UFV) como exemplo.

A título de exemplificação da aplicação do modelo de alocação de recursos orçamentários, inicialmente, procedeu-se ao Cálculo do Número de Aluno-Equivalente (NAE) de Graduação e de Pós-Graduação da Universidade Federal de Viçosa (UFV), que corresponde ao Vetor Ensino descrito no capítulo 2 deste estudo, cuja memória de cálculo é apresentada nas Tabelas 5 e 6, compostas dos dados institucionais extraídos do Relatório Anual de Atividades (SABIONI et al., 2009).

Cabe ressaltar que a Matriz Orçamentária de 2011, cuja proposta foi apresentada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em junho de 2010, utilizou dados do ano de 2008, uma vez que o Censo da Educação Superior, base que alimenta o Pingifes, ainda não havia efetuado o fechamento dos dados de 2009. Em razão disso, observa-se uma defasagem de dois anos nos dados utilizados para definição da cota orçamentária das universidades federais.

Com a aplicação da metodologia para cálculo do Número de Aluno-Equivalente, para a graduação (Fórmula 1), para o mestrado (Fórmula 2) e para o doutorado (Fórmula 3), tem-se que o valor do Aluno-Equivalente Total da UFV é de 19.573,96, sendo 16.235,70 para a graduação e 3.338,26 (2.363,25/MS + 975,01/DS) para a pós-graduação. A UFV ocupa, no rol das 55 universidades federais, a 25ª posição em Número Total de Aluno-Equivalente (NAE), conforme destacado na Tabela 8.

Ressalta-se que para os cursos que ainda não tiveram diplomados e para os casos de cursos que apresentam o número de ingressantes menor que o de diplomados, a fórmula de cálculo sofre pequena alteração, conforme fórmulas (5) e (6), respectivamente.

$$NAE_{(G)} = \left\{ [N_{di} \times D \times (1 + R)] + \left[\left(\frac{N_i - N_{di}}{4} \right) \times D \right] \right\} \times BT \times BFS \times PG \quad (1)$$

em que:

NAE _(G)	=	Número de Alunos-Equivalente (graduação);
N _{di}	=	Número de diplomados;
D	=	Duração-padrão do curso;
R	=	Coefficiente de Retenção;
N _i	=	Número de ingressantes;
BT	=	Bônus por Turno noturno;
BFS	=	Bônus por curso Fora de Sede; e
PG	=	Peso do Grupo.

Os bônus atribuídos a curso noturno e a cursos fora de sede correspondem ao adicional de 10% e 15%, respectivamente, tendo sido nos percentuais de 5% e 7% até a matriz orçamentária de 2010, podendo-se, assim, constatar a importância dessas duas variáveis no modelo orçamentário – condizente com as metas previstas para a educação superior no PNE. O Peso do Grupo refere-se à subdivisão dos cursos em áreas de custos para tornar possível a diferenciação entre cursos de maiores custos em relação aos demais.

$$NAE_{(M)} = NM \times fMD \times PG \quad (2)$$

em que:

NAE _(M)	=	Número de Aluno-equivalente (mestrado);
NM	=	Número de alunos matriculados efetivos do mestrado;
fMD	=	Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,75); e
PG	=	Peso do Grupo.

$$NAE_{(D)} = ND \times fDD \times PG \quad (3)$$

em que:

$NAE_{(D)}$	=	Número de Aluno-Equivalente (doutorado);
ND	=	Número de alunos matriculados efetivos do doutorado;
fDD	=	Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,38); e
PG	=	Peso do Grupo.

Somente com a utilização dos dados do ano de 2011 a UFV terá o cálculo do Aluno-Equivalente para Residência Médica, em que os alunos são considerados integralmente, já que geram encargo docente durante toda a duração do curso.

$$NAE_{(R)} = NMRM \quad (4)$$

em que:

$NAE_{(R)}$	=	Número de Aluno-Equivalente (residência); e
$NMRM$	=	Número de alunos matriculados nos Programas de Residência Médica.

Para o cálculo final do Aluno-Equivalente, os alunos equivalentes dos diversos níveis de escolaridade existentes na educação superior brasileira, graduação, mestrado, doutorado e residência médica, são apenas somados.

Vale ressaltar que para os cursos novos e para os cursos intervalados, utiliza-se a relação:

$$NAE_{(G)} = NMR \times BT \times BFS \times PG \quad (5)$$

em que:

$NAE_{(G)}$	=	Número de Aluno-Equivalente (graduação);
NMR	=	Número de alunos matriculados efetivos no ano de referência do cálculo;
BT	=	Bônus por Turno noturno;
BFS	=	Bônus por curso Fora de Sede; e
PG	=	Peso do Grupo.

São considerados cursos novos aqueles que não completaram ainda o tempo de existência suficiente para ter a primeira turma formada. Já os cursos intervalares são aqueles que, por condições específicas de operacionalização, possuem interrupções de ingressantes e de diplomados simultaneamente, independentemente da data de início do curso.

Para os cursos que não apresentam ingressantes e para aqueles que apresentarem o número de ingressantes menor que o número de diplomados, utiliza-se a relação:

$$NAE_{(G)} = \{[N_{di} \times D \times (1 + R)]\} \times BT \times BFS \times PG \quad (6)$$

em que:

$NAE_{(G)}$	=	Número de Aluno-Equivalente (graduação);
N_{di}	=	Número de diplomados;
D	=	Duração-padrão do curso;
R	=	Coefficiente de Retenção;
BT	=	Bônus por Turno noturno;
BFS	=	Bônus por curso Fora de Sede; e
PG	=	Peso do Grupo.

Os cursos são agrupados por área, cujo peso, fator de retenção e duração-padrão são previamente definidos pela Sesu, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Cursos por Grupo, Peso, Áreas, Fator de Retenção e Duração-padrão

Grupo	Peso por Grupo*	Área	Descrição da Área	Fator de Retenção	Duração Padrão
A1	4,5	CS1	Medicina	0,0650	6
		CS2	Veterinária, Odontologia, Zootecnia	0,0650	5
A2	2	CET	Ciências Exatas e da Terra	0,1325	4
		CB	Ciências Biológicas	0,1250	4
		ENG	Engenharias	0,0820	5
		TEC	Tecnólogos	0,0820	3
		CS3	Nutrição, Farmácia	0,0660	5
		CA	Ciências Agrárias	0,0500	5
A3	1,5	CE2	Ciências Exatas - Computação	0,1325	4
		CE1	Ciências Exatas – Matemática e Estatística	0,1325	4
		CSC	Arquitetura/Urbanismo	0,1200	4
		A	Artes	0,1150	4
		M	Música	0,1150	4
		CS4	Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Educação Física	0,0660	5
A4	1	CSA	Ciências Sociais Aplicadas	0,1200	4
		CSB	Direito	0,1200	5
		LL	Linguística e Letras	0,1150	4
		CH	Ciências Humanas	0,1000	4
		CH1	Psicologia	0,1000	5
		CH2	Formação de Professor	0,1000	4

* Peso para os cursos de graduação e pós-graduação (Residência médica será sempre 1,0)

Fonte: BRASIL, 2006.

Para cálculo do PGP da UFV, correspondente ao Vetor Pesquisa e Pós-Graduação, conforme descrito no capítulo 2 deste estudo, são utilizadas as variáveis: número de cursos de mestrado e doutorado, número de concluintes do mestrado e do doutorado e somatório dos pontos dos Conceitos Capes nos programas de pós-graduação. Assim, após aplicada a ponderação estabelecida pela metodologia, chega-se ao PGP de 2,710 (Tabela 7) para a UFV, que corresponde à 14ª posição (Tabela 8) no rol das 55 universidades federais.

Com os valores do NAE e do PGP transpostos para a Tabela 8, calcula-se o IQP (Índice de Qualidade e Produtividade), que corresponde a cinquenta por cento do NAE e cinquenta por cento do PGP, chegando, para a UFV, ao índice de 2,286, que, por sua vez, corresponde à 17ª posição no rol das 55 universidades federais.

Assim, com o somatório dos NAEs das 55 universidades totalizando o valor de 1.051.321,39 e tendo calculado a UBC média em R\$1.351,18, este produto resulta no montante do Orçamento da parcela de Manutenção, ou seja, 80% do orçamento total das universidades federais para o exercício seguinte, que corresponde a R\$1.420.524.439,65.

O montante orçamentário correspondente aos 20% será, então, de R\$355.131.131,00, sobre o qual incide o IQP, referente à parcela de Qualidade e Produtividade.

Tabela 5 – Demonstrativo do cálculo do Aluno-Equivalente de graduação da UFV

Nome do Curso de Graduação	CENTRO DE CIÊNCIAS	Matr. 2008	Total de Ingressos 2008	Conclu- intes 2008	Vagas 2008	Área	Bonus Turno	Bonus Fora Sede	Grupo Cod	Grupo Peso	Fator de Retenção	Duração Média	Aluno-Equivalente de Graduação 2008
AGRONOMIA	CCA	1.165	258	151	210	CA	1,00	1,00	A2	2,00	0,0500	5	1.853,00
COOPERATIVISMO	CCA	190	42	30	40	CSA	1,00	1,00	A4	1,00	0,1200	4	146,40
ENGENHARIA AGRÍCOLA E AMBIENTAL	CCA	205	43	29	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	348,78
ENGENHARIA FLORESTAL	CCA	347	75	62	60	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	703,34
ZOOTECNIA	CCA	312	84	46	80	CS2	1,00	1,00	A1	4,50	0,0650	5	1.316,03
CCA Total		2.219	502	318	430	-							4.367,55
BIOQUÍMICA	CCB	208	49	31	40	CB	1,00	1,00	A2	2,00	0,1250	4	315,00
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	CCB	256	60	47	50	CB	1,00	1,00	A2	2,00	0,1250	4	449,00
EDUCAÇÃO FÍSICA	CCB	352	84	69	70	CS4	1,00	1,00	A3	1,50	0,0660	5	579,78
ENFERMAGEM	CCB	-	-	-	-	CS4	1,00	1,00	A3	1,50	0,0660	5	-
LICENC. EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	CCB	-	-	-	-	CB	1,10	1,00	A2	2,00	0,1250	4	-
MEDICINA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MEDICINA VETERINÁRIA	CCB	325	70	67	60	CS2	1,00	1,00	A1	4,50	0,0650	5	1.622,36
NUTRIÇÃO	CCB	258	59	43	50	CS3	1,00	1,00	A2	2,00	0,0660	5	498,38
CCB Total		1.399	322	257	270								3.464,52
ARQUITETURA E URBANISMO	CCE	224	43	39	40	CSC	1,00	1,00	A3	1,50	0,1200	4	268,08
CIÊNCIA DA COMPUTAÇÃO	CCE	181	46	29	40	CE2	1,00	1,00	A3	1,50	0,1325	4	222,56
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE LATICÍNIOS	CCE	155	30	32	30	CET	1,00	1,00	A2	2,00	0,1325	4	289,92
ENGENHARIA AMBIENTAL	CCE	219	45	46	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	497,72
ENGENHARIA CIVIL	CCE	310	68	46	60	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	552,72
ENGENHARIA DE AGRIMENSURA E CARTOGRÁFICA	CCE	207	43	26	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	323,82
ENGENHARIA DE ALIMENTOS	CCE	349	69	53	60	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	613,46
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	CCE	222	45	47	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	508,54
ENGENHARIA ELÉTRICA	CCE	208	48	19	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	278,08
ENGENHARIA MECÂNICA	CCE	85	46	0	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	170,00
ENGENHARIA QUÍMICA	CCE	78	40	0	40	ENG	1,00	1,00	A2	2,00	0,0820	5	156,00
FÍSICA	CCE	173	55	12	50	CET	1,00	1,00	A2	2,00	0,1325	4	194,72
LICENC. EM FÍSICA	CCE	-	-	-	-	CET	1,10	1,00	A2	2,00	0,1325	4	-
LICENC. EM MATEMÁTICA	CCE	-	-	-	-	CE1	1,10	1,00	A3	1,50	0,1325	4	-
LICENC. EM QUÍMICA	CCE	-	-	-	-	CET	1,10	1,00	A2	2,00	0,1325	4	-
MATEMÁTICA	CCE	171	54	15	45	CE1	1,00	1,00	A3	1,50	0,1325	4	160,43
QUÍMICA	CCE	249	74	33	60	CET	1,00	1,00	A2	2,00	0,1325	4	380,98
CCE Total		2.831	706	397	625								4.617,02
ADMINISTRAÇÃO	CCH	325	76	71	60	CSA	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	4	355,39
CIÊNCIAS CONTÁBEIS	CCH	196	45	33	40	CSA	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	4	175,82
CIÊNCIAS ECONÔMICAS - ECONOMIA DO AGRONEGÓCIO	CCH	282	64	44	60	CSA	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	4	238,83
CIÊNCIAS ECONÔMICAS - ECONOMIA DO AGRONEGÓCIO	CCH	204	46	44	40	CSA	1,00	1,00	A4	1,00	0,1200	4	199,12
CIÊNCIAS SOCIAIS	CCH	-	-	-	-	CSA	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	4	-
COMUNICAÇÃO SOCIAL - JORNALISMO	CCH	183	49	40	40	CSA	1,00	1,00	A4	1,00	0,1200	4	188,20
DANÇA	CCH	91	21	12	20	A	1,00	1,00	A3	1,50	0,1150	4	93,78
DIREITO	CCH	320	75	55	60	CSB	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	5	366,30
ECONOMIA DOMÉSTICA	CCH	256	61	55	60	CSA	1,00	1,00	A4	1,00	0,1200	4	252,40
EDUCAÇÃO INFANTIL	CCH	112	35	21	40	CH	1,00	1,00	A4	1,00	0,1000	4	106,31
GEOGRAFIA	CCH	269	79	46	50	CH	1,10	1,00	A4	1,00	0,1000	4	258,94
HISTÓRIA	CCH	221	64	27	50	CH	1,10	1,00	A4	1,00	0,1000	4	171,38
LETRAS	CCH	213	54	43	40	LL	1,10	1,00	A4	1,00	0,1150	4	223,06
PEDAGOGIA	CCH	273	107	41	60	CH	1,10	1,00	A4	1,00	0,1000	4	271,04
SECRETARIADO EXECUTIVO	CCH	115	25	16	25	CSA	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	4	88,75
TRILÍNGUE	CCH	115	25	16	25	CSA	1,10	1,00	A4	1,00	0,1200	4	88,75
CCH Total		3.060	801	548	645								2.989,32
ADMINISTRAÇÃO - RIO PARANAÍBA/DIURNO	CRP	82	50	0	50	CSA	1,00	1,15	A4	1,00	0,1200	4	94,30
ADMINISTRAÇÃO - RIO PARANAÍBA/NOTURNO	CRP	90	50	0	50	CSA	1,10	1,15	A4	1,00	0,1200	4	113,85
AGRONOMIA	CRP	98	50	0	50	CA	1,00	1,15	A2	2,00	0,0500	5	225,40
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	CRP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CIÊNCIAS CONTÁBEIS	CRP	-	-	-	-	CSA	1,10	1,15	A4	1,00	0,1200	4	-
CIÊNCIA DE ALIMENTOS	CRP	36	36	0	50	ENG	1,00	1,15	A2	2,00	0,0820	5	82,80
ENGENHARIA CIVIL	CRP	-	-	-	-	ENG	1,00	1,15	A2	2,00	0,0820	5	-
NUTRIÇÃO	CRP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
QUÍMICA	CRP	-	-	-	-	CET	1,00	1,15	A2	2,00	0,1325	4	-
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (Diurno)	CRP	12	12	0	50	CE2	1,00	1,15	A3	1,50	0,1325	4	20,70
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (Noturno)	CRP	30	30	0	50	CE2	1,10	1,15	A3	1,50	0,1325	4	56,93
CRP Total		348	228	-	300	-							593,98
AGRONOMIA	CAF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENGENHARIA DE ALIMENTOS	CAF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LICENC. EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	CAF	-	-	-	-	CB	1,10	1,15	A2	2,00	0,1250	4	-
LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LICENC. EM FÍSICA	CAF	-	-	-	-	CET	1,10	1,15	A2	2,00	0,1325	4	-
LICENC. EM MATEMÁTICA	CAF	-	-	-	-	CE1	1,10	1,15	A3	1,50	0,1325	4	-
LICENC. EM QUÍMICA	CAF	-	-	-	-	CET	1,10	1,15	A2	2,00	0,1325	4	-
TECNOLOGIA EM ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS (Noturno)	CAF	44	44	0	50	TEC	1,10	1,15	A2	2,00	0,0820	3	111,32
TECNOLOGIA EM GESTÃO AMBIENTAL (Diurno)	CAF	40	40	0	50	TEC	1,00	1,15	A2	2,00	0,0820	3	92,00
CAF Total		84	84	-	100								203,32
Total Global		9.941	2.643	1.520	2.370								16.235,70

Fonte: Dados do Pingifes e Tabelas do Manual “Coleta de Dados da IFES para Alocação de Recursos Orçamentários”.

Tabela 6 – Demonstrativo do cálculo do Aluno-Equivalente de mestrado e doutorado da UFV

Nome do Programa de Pós-Graduação	CENTRO DE CIÊNCIAS	Área Conhecimento	Conceito		Grupo	Peso Grupo Pós	MESTRADO		DOUTORADO		Aluno-Equivalente de Doutorado 2008	
			Conceito CAPES/MS - DEZ/2007	Conceito CAPES/DS - DEZ/2007			Aluno-Equivalente de Mestrado 2008	Aluno-Equivalente de Doutorado 2008				
			Matr. 2008	Dipl. 2008					Matr. 2008	Dipl. 2008		
Ciência Florestal	CCA	CA	4	4	A2	2,00	72	29	108,00	47	10	35,72
Economia Aplicada	CCA	CSA	4	4	A4	1,00	32	15	24,00	42	11	15,96
Engenharia Agrícola	CCA	CA	5	5	A2	2,00	85	29	127,50	92	21	69,92
Extensão Rural	CCA	CA	4		A2	2,00	54	24	81,00		0	0,00
Fitopatologia	CCA	CA	6	6	A2	2,00	45	16	67,50	47	12	35,72
Fitotecnia	CCA	CA	5	5	A2	2,00	68	22	102,00	108	20	82,08
Genética e Melhoramento	CCA	CB	6	6	A2	2,00	70	27	105,00	80	15	60,80
Meteorologia Agrícola	CCA	CA	4	4	A2	2,00	21	2	31,50	35	7	26,60
Solos e Nutrição de Plantas	CCA	CA	6	6	A2	2,00	71	23	106,50	58	11	44,08
Zootecnia	CCA	CA	7	7	A1	4,50	113	37	381,38	119	24	203,49
TOTAL CCA			51	47			631	224	1.134,38	628	131	574,37
Biologia Animal	CCB	CB	3		A2	2,00	47	10	70,50	0	0	0,00
Biologia Celular e Estrutural	CCB	CB	3	3	A2	2,00	37	14	55,50	33	1	25,08
Bioquímica Agrícola	CCB	CB	5	5	A2	2,00	49	18	73,50	45	7	34,20
Botânica	CCB	CB	4	4	A2	2,00	42	16	63,00	33	10	25,08
Ciência da Nutrição	CCB	CA	4		A2	2,00	53	17	79,50	0	0	0,00
Educação Física	CCB	CB	0		A2	1,50	0	0	-	0	0	0,00
Entomologia	CCB	CB	7	7	A2	2,00	60	21	90,00	68	10	51,68
Fisiologia Vegetal	CCB	CB	6	6	A2	2,00	31	11	46,50	37	4	28,12
Medicina Veterinária	CCB	CS2	5	5	A1	4,50	60	30	202,50	43	1	73,53
Microbiologia Agrícola	CCB	CA	6	6	A2	2,00	48	14	72,00	40	12	30,71
TOTAL CCB			43	36			427	151	753,00	299	45	268,40
Agroquímica	CCE	CA	5	5	A2	2,00	60	24	90,00	37	0	28,12
Ciência da Computação	CCE	CE2	3		A3	1,50	48	13	54,00	0	0	0,00
Alimentos	CCE	CA	5	5	A2	2,00	68	23	102,00	92	8	69,92
Engenharia Civil	CCE	ENG	4	4	A2	2,00	61	14	91,50	38	8	28,88
Estatística Aplicada e Biometria	CCE	CE1	4		A3	1,50	23	5	25,88	0	0	0,00
Física Aplicada	CCE	CET	4	4	A2	2,00	23	6	34,50	7	0	5,32
Matemática	CCE	CET			A2	1,50	0	0	-	0	0	0,00
TOTAL CCE			25	18			283	85	397,88	174	16	132,24
Administração	CCH	CSA	3		A4	1,00	33	12	24,75	0	0	0,00
Economia	CCH	CSA	3		A4	1,00	31	6	23,25	0	0	0,00
Economia Doméstica	CCH	CSA	4		A4	1,00	40	19	30,00	0	0	0,00
TOTAL CCH			10	0			104	37	78,00	0	0	0,00
TOTAL GERAL			129	101			1445	497	2.363,25	1101,4	192	975,01

Fonte: Dados do Pingifes e Tabelas do Manual “Coleta de Dados da IFES para Alocação de Recursos Orçamentários”.

As siglas CCA, CCB, CCE, CCH, CRP e CAF utilizadas nas Tabelas 5 e 6 correspondem à estrutura organizacional da UFV a que estão vinculados os cursos, ou seja, Centro de Ciências Agrárias, Centro de Ciências Biológicas, Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Campus UFV em Rio Paranaíba e Campus UFV em Florestal, respectivamente.

As siglas das áreas do conhecimento, conforme Tabela 4, correspondem a Ciências Agrárias (CA), Ciências Biológicas (CB), Ciências da Saúde (CS), Ciências Exatas (CE), Engenharias (ENG), Ciências Exatas e da Terra (CET) e Ciências Sociais Aplicadas A, B e C (CSA, CSB e CSC), além de Ciências Humanas (CH), Linguística e Letras (LL), Artes (A), Música (M) e Tecnologia (TEC).

Tabela 7 – Demonstrativo do cálculo do Vetor Pós-Graduação e Pesquisa

IFES	PGP1 - CURSOS de PÓS-GRADUAÇÃO					PGP2 - CONCLUINTEs (diplomados)					Conceito CAPES		PGP	
	NCM Curso Mestrado	NCD Curso Doutorado	NR Curso Res. Médica	TOTAL Cursos NCM + NCD + NR	PGP1 (∑Cursos IFES) ÷ (∑Cursos Total)	NDM Concluinte Mestrado	NTD Concluinte Doutorado	NTR Concluinte Res. Médica	TOTAL 2*NDM + 4*NTD + 2*NCR	PGP2 (∑IFES concluinte M+D+RM) ÷ (∑TOTAL concluinte M+D+RM)	NPT ∑Com- ceito CAPES (M + D)	PGP3 ∑NPT ifés ÷ ∑NPT Total	PGP PGP1 +PGP2 +PGP3 (PGP1 x10) + (PGP2 x13) +	PGP % (∑NPT IFES) ÷ (∑NPT Total) x 100
	1.230	716	782	2.728	1,000	14.782	4.607	1.938	51.868	1,000	8.332	1,000	27,000	100,000
1 FURG	14	6	6	26	0,010	115	19	17	340	0,007	74	0,009	0,216	0,800
2 UFABC	6	4	-	10	0,004	-	-	-	-	-	40	0,005	0,056	0,207
3 UFAC	5	-	-	5	0,002	57	-	-	114	0,002	15	0,002	0,054	0,200
4 UFAL	18	3	10	31	0,011	180	8	19	430	0,008	71	0,009	0,255	0,946
5 UFAM	23	4	20	47	0,017	243	15	45	636	0,012	90	0,011	0,375	1,389
6 UFBA	45	31	29	105	0,038	608	156	68	1.976	0,038	324	0,039	1,036	3,836
7 UFC	48	24	31	103	0,038	266	83	69	1.002	0,019	295	0,035	0,770	2,853
8 UFCG	16	9	5	30	0,011	195	57	10	638	0,012	101	0,012	0,318	1,179
9 UFCSPA	3	3	41	47	0,017	25	6	91	256	0,005	27	0,003	0,249	0,924
10 UFERSA	4	1	-	5	0,002	45	12	-	138	0,003	19	0,002	0,062	0,230
11 UFES	34	7	20	61	0,022	62	11	48	264	0,005	140	0,017	0,357	1,322
12 UFF	39	26	29	94	0,034	494	205	56	1.920	0,037	272	0,033	0,956	3,542
13 UFG	32	13	28	73	0,027	400	80	56	1.232	0,024	168	0,020	0,657	2,433
14 UFGD	5	1	-	6	0,002	45	6	-	114	0,002	20	0,002	0,060	0,223
15 UFJF	20	7	19	46	0,017	208	12	33	530	0,010	98	0,012	0,349	1,291
16 UFPA	19	15	-	34	0,012	249	119	-	974	0,019	144	0,017	0,438	1,622
17 UFMA	13	1	11	25	0,009	153	5	33	392	0,008	48	0,006	0,213	0,789
18 UFMG	66	58	54	178	0,065	1.194	525	143	4.774	0,092	602	0,072	2,138	7,919
19 UFMS	16	4	17	37	0,014	192	3	43	482	0,009	75	0,009	0,292	1,083
20 UFMT	19	2	9	30	0,011	294	3	22	644	0,012	69	0,008	0,305	1,128
21 UFOP	11	5	-	16	0,006	131	10	-	302	0,006	61	0,007	0,164	0,606
22 UFPA	34	17	18	69	0,025	54	18	61	302	0,006	201	0,024	0,425	1,575
23 UFPB	34	13	9	56	0,021	547	150	33	1.760	0,034	180	0,022	0,733	2,714
24 UFPE	52	43	41	136	0,050	813	255	79	2.804	0,054	421	0,051	1,403	5,198
25 UFPEL	22	12	8	42	0,015	179	70	-	692	0,013	137	0,016	0,393	1,456
26 UFPI	14	1	11	26	0,010	136	-	32	336	0,006	50	0,006	0,204	0,754
27 UFRN	49	32	36	117	0,043	766	198	100	2.524	0,049	337	0,040	1,223	4,531
28 UFRS	3	1	-	4	0,001	29	10	-	98	0,002	13	0,002	0,045	0,168
29 UFRB	4	1	-	5	0,002	21	-	-	42	0,001	17	0,002	0,037	0,137
30 UFRGS	68	63	53	184	0,067	164	99	131	986	0,019	663	0,080	1,240	4,592
31 UFRJ	84	69	52	205	0,075	1.535	797	151	6.560	0,126	785	0,094	2,773	10,269
32 UFRN	39	18	23	80	0,029	521	144	47	1.712	0,033	228	0,027	0,832	3,081
33 UFRPE	18	9	-	27	0,010	202	33	-	536	0,010	104	0,012	0,283	1,049
34 UFRS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35 UFRRJ	15	8	-	23	0,008	187	67	-	642	0,012	96	0,012	0,291	1,079
36 UFS	16	4	10	30	0,011	119	8	20	310	0,006	69	0,008	0,221	0,818
37 UFSC	54	38	16	108	0,040	978	315	31	3.278	0,063	415	0,050	1,417	5,247
38 UFSCar	28	20	-	48	0,018	336	185	-	1.412	0,027	223	0,027	0,637	2,359
39 UFSJ	5	-	-	5	0,002	-	-	-	-	-	16	0,002	0,026	0,096
40 UFSP	35	13	14	62	0,023	440	92	37	1.322	0,025	195	0,023	0,652	2,416
41 UFT	7	-	-	7	0,003	16	-	-	32	0,001	21	0,003	0,044	0,162
42 UFTM	4	2	20	26	0,010	30	7	61	210	0,004	22	0,003	0,159	0,587
43 UFU	24	12	31	67	0,025	359	54	69	1.072	0,021	143	0,017	0,583	2,159
44 UFV	30	19	-	49	0,018	497	192	-	1.762	0,034	230	0,028	0,732	2,710
45 UFVJM	2	-	-	2	0,001	-	-	-	-	-	6	0,001	0,010	0,038
46 UnB	60	49	26	135	0,049	948	312	46	3.236	0,062	480	0,058	1,536	5,690
47 UNIFAL	2	-	-	2	0,001	7	-	-	14	0,000	6	0,001	0,014	0,051
48 UNIFAP	3	1	-	4	0,001	20	-	-	40	0,001	14	0,002	0,031	0,116
49 UNIFEI	8	2	-	10	0,004	66	10	-	172	0,003	36	0,004	0,097	0,359
50 UNIFESP	39	38	60	137	0,050	356	234	214	2.076	0,040	369	0,044	1,200	4,443
51 Unipampa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
52 UNIR	5	1	-	6	0,002	74	1	-	152	0,003	20	0,002	0,070	0,258
53 UNIRIO	9	4	25	38	0,014	106	11	46	348	0,007	51	0,006	0,251	0,930
54 UNIVASF	2	-	-	2	0,001	-	-	-	-	-	6	0,001	0,010	0,038
55 UTFPR	5	2	-	7	0,003	120	10	-	280	0,005	25	0,003	0,108	0,399

Fonte: Planilhas do Excel fornecidas pela Comissão de Modelos do Forplad.

Conforme Tabela 8, a UFV tem R\$26.447.947,06 de Orçamento de Manutenção e R\$8.117.740,54 de Orçamento de Qualidade e Produtividade, totalizando na Matriz Andifes de OCC o valor de R\$34.565.688,00 para o orçamento de 2011, que corresponde à 22ª posição no rol das 55 universidades federais.

Tabela 8 – Matriz Andifes de OCC das universidades federais para 2011

Sigla IFES	NAE 2008	Classificação do NAE	% NAE	% PGP 2008	Classificação do PGP	% IQP	Classificação do IQP	OCC 2011 80% [UBC]	OCC 2011 20% [UBC]	OCC 2011 100% [UBC]	Classificação do OCC total de 2011
UFRJ	53.780,30	1	5,115	10,269	12	7,692	1	72.666.864,43	27.316.712,649	99.983.577,076	1
UFMG	51.714,74	2	4,919	7,919	2	6,419	2	69.875.921,04	22.795.290,877	92.671.211,912	2
UFPR	39.846,94	5	3,790	4,531	7	4,160	7	53.840.391,75	14.774.935,510	68.615.327,256	3
UFRGS	39.611,39	6	3,768	4,592	6	4,180	6	53.522.123,91	14.844.504,084	68.366.627,997	4
UFPA	43.073,80	3	4,097	1,575	20	2,836	13	58.200.466,88	10.070.861,942	68.271.328,826	5
UFF	40.366,35	4	3,840	3,542	10	3,691	8	54.542.208,44	13.107.393,267	67.649.601,705	6
UFPE	35.772,69	7	3,403	5,198	5	4,300	4	48.335.344,82	15.271.579,251	63.606.924,066	7
UNB	34.127,15	9	3,246	5,690	3	4,468	3	46.111.926,72	15.867.890,752	61.979.817,467	8
UFSC	33.171,20	10	3,155	5,247	4	4,201	5	44.820.258,82	14.919.541,398	59.739.800,218	9
UFBA	34.726,91	8	3,303	3,836	9	3,570	9	46.922.305,28	12.676.568,038	59.598.873,316	10
UFC	32.025,13	11	3,046	2,853	12	2,950	11	43.271.720,18	10.475.016,785	53.746.736,960	11
UFRN	29.764,69	13	2,831	3,081	11	2,956	10	40.217.451,79	10.497.528,503	50.714.980,288	12
UFG	30.039,20	12	2,857	2,433	15	2,645	15	40.588.370,16	9.394.519,131	49.982.889,289	13
UFPB	27.473,54	14	2,613	2,714	13	2,664	14	37.121.706,20	9.459.554,384	46.581.260,585	14
UFAM	26.362,07	15	2,508	1,389	22	1,948	19	35.619.904,48	6.918.011,887	42.537.916,370	15
UFMS	24.991,43	17	2,377	2,416	16	2,396	16	33.767.916,06	8.510.373,810	42.278.289,867	16
UFU	24.506,79	18	2,331	2,159	18	2,245	18	33.113.083,66	7.972.803,614	41.085.887,271	17
UFES	25.257,19	16	2,402	1,322	23	1,862	20	34.127.016,17	6.613.594,718	40.740.610,892	18
UFPI	24.469,71	19	2,328	0,754	36	1,541	25	33.062.986,34	5.471.359,448	38.534.345,793	19
UFMT	23.319,45	20	2,218	1,128	26	1,673	22	31.508.780,46	5.941.180,078	37.449.960,536	20
UFAL	23.020,76	21	2,190	0,946	30	1,568	24	31.105.191,58	5.568.415,043	36.673.606,624	21
UFV	19.573,96	25	1,862	2,710	14	2,286	17	26.447.947,02	8.117.740,527	34.565.687,544	22
UFS	21.347,42	22	2,031	0,818	33	1,424	29	28.844.207,60	5.057.573,005	33.901.780,606	23
UTFPR	21.081,04	23	2,005	0,399	39	1,202	34	28.484.285,15	4.269.744,935	32.754.030,089	24
UFMS	19.607,71	24	1,865	1,083	27	1,474	27	26.493.546,45	5.234.944,896	31.728.491,343	25
UFJF	18.784,21	26	1,787	1,291	24	1,539	26	25.380.845,86	5.464.559,120	30.845.404,980	26
UFPEL	17.976,10	28	1,710	1,456	21	1,583	23	24.288.951,09	5.621.800,630	29.910.751,719	27
UNIFESP	14.187,36	32	1,349	4,443	8	2,896	12	19.169.674,18	10.285.832,547	29.455.506,726	28
UFCG	17.980,34	27	1,710	1,179	25	1,445	28	24.294.675,86	5.130.558,387	29.425.234,244	29
UFMA	17.189,93	29	1,635	0,789	35	1,212	33	23.226.690,77	4.303.705,983	27.530.396,754	30
UFSCar	14.168,96	33	1,348	2,359	17	1,853	21	19.144.822,06	6.581.733,487	25.726.555,545	31
UFRRJ	15.523,62	30	1,477	1,079	28	1,278	30	20.975.204,17	4.537.679,638	25.512.883,806	32
UFRPE	15.031,96	31	1,430	1,049	29	1,239	31	20.310.886,89	4.401.606,607	24.712.493,494	33
UNIRIO	11.022,48	35	1,048	0,930	31	0,989	35	14.893.349,00	3.512.380,687	18.405.729,686	34
UFT	11.541,01	34	1,098	0,162	47	0,630	39	15.593.976,42	2.237.046,613	17.831.023,034	35
UFOP	10.753,16	36	1,023	0,606	37	0,814	37	14.529.460,73	2.892.281,567	17.421.742,293	36
FURG	10.172,70	37	0,968	0,800	34	0,884	36	13.745.146,23	3.138.996,105	16.884.142,335	37
UFLA	8.921,44	38	0,849	1,622	19	1,235	32	12.054.468,64	4.386.554,957	16.441.023,600	38
UFAC	7.440,10	39	0,708	0,200	45	0,454	42	10.052.919,58	1.612.417,725	11.665.337,306	39
UNIR	7.155,35	40	0,681	0,258	41	0,469	41	9.668.160,29	1.666.852,131	11.335.012,426	40
UFVJM	6.768,67	41	0,644	0,038	52	0,341	46	9.145.692,28	1.210.369,720	10.356.062,001	41
UNIVASF	6.379,62	42	0,607	0,038	53	0,322	48	8.620.008,71	1.144.659,274	9.764.667,986	42
UFGD	5.993,15	44	0,570	0,223	43	0,396	43	8.097.822,54	1.407.924,140	9.505.746,677	43
UNIPAMPA	6.027,87	43	0,573	-	54	0,287	51	8.144.731,46	1.018.091,432	9.162.822,888	44
UFERSA	5.130,22	48	0,488	0,230	42	0,359	45	6.931.854,45	1.274.472,924	8.206.327,376	45
UFRA	5.198,13	46	0,494	0,168	46	0,331	47	7.023.612,42	1.176.959,507	8.200.571,923	46
UFCSA	4.277,22	49	0,407	0,924	32	0,665	38	5.779.294,47	2.362.672,661	8.141.967,127	47
UFSJ	5.215,75	45	0,496	0,096	50	0,296	49	7.047.418,32	1.051.979,979	8.099.398,296	48
UNIFAL	5.139,85	47	0,489	0,051	51	0,270	52	6.944.866,32	958.342,812	7.903.209,128	49
UFTM	4.237,89	51	0,403	0,587	38	0,495	40	5.726.145,80	1.758.165,011	7.484.310,808	50
UNIFEI	4.248,06	50	0,404	0,359	40	0,382	44	5.739.894,39	1.355.730,364	7.095.624,757	51
UFABC	4.015,34	53	0,382	0,207	44	0,294	50	5.425.440,67	1.045.543,273	6.470.983,943	52
UFRN	4.093,07	52	0,389	-	55	0,195	55	5.530.469,25	691.308,656	6.221.777,905	53
UNIFAP	3.944,23	54	0,375	0,116	49	0,246	54	5.329.367,92	872.734,203	6.202.102,119	54
UFRB	3.772,07	55	0,359	0,137	48	0,248	53	5.096.748,55	880.532,495	5.977.281,045	55
Total								1.420.524.524,66	355.131.131,16	1.775.655.655,82	

Fonte: Planilhas do Excel fornecidas pela Comissão de Modelos do Forplad.

Cabe ressaltar que os dados aqui apresentados não relacionam as universidades UNILA, UNILAB, UFOPA e UFFS, tendo em vista que seu funcionamento teve início em 2010, portanto, ainda sem dados para compor a matriz orçamentária. O orçamento dessas universidades, até que se complete um ciclo de conclusão de um curso, será baseado nos valores alocados para universidades com características similares.


Observa-se na Tabela 9 que, do orçamento total da UFV para o ano 2011, 80,95% destinam-se a despesas relacionadas com pessoal (linhas A, B e C) e 19,05% são os recursos disponíveis para a manutenção da instituição (itens D a K), o que cairia para 15,27%, se não considerados os recursos próprios.

No entanto, há de se observar que alguns itens dos recursos para manutenção já têm destinação específica, como no caso do REUNI, PNAES, PROEXT, CONDETUF e CONDICAP.

O REUNI tem dotação orçamentária específica para o projeto de expansão e melhoria da educação superior até o ano de 2012. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT) também têm dotação específica no orçamento e seguem metodologia proposta pela Andifes, à semelhança da Matriz de OCC, contendo variáveis próprias, além do Aluno-Equivalente. Os valores orçamentários da Matriz CONDETUF e a Matriz CONDICAP resultam de metodologia própria para definição da dotação para as escolas técnicas e os colégios de aplicação vinculados à universidade, respectivamente.

O valor orçamentário para Recursos Próprios pode ultrapassar, mas também pode ficar muito aquém do previsto em função da não arrecadação de taxas internas cobradas pela universidade.

Tabela 9 – Projeto de Lei Orçamentária (PLO) da UFV para 2011

Código	Discriminação	PLO 2011	%
A	PESSOAL E ENCARGOS (Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas)	342.913.909,00	74,86
B	BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES (assistência médica, pré-escolar, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, etc.)	25.924.011,00	5,66
C	PASEP	1.972.369,00	0,43
D	RECURSOS PRÓPRIOS - OCC	17.338.592,00	3,79
E	REUNI	23.008.015,00	5,02
 F	MATRIZ ANDIFES - OCC	34.565.688,00	7,55
G	EQUALIZAÇÃO	2.162.353,00	0,47
H	MATRIZ ANDIFES - PNAES	6.103.488,00	1,33
I	MATRIZ ANDIFES - PROEXT	1.608.300,00	0,35
J	MATRIZ CONDETUF - Florestal	2.288.285,00	0,50
K	MATRIZ CONDICAP - Coluni	194.705,00	0,04
TOTAL		458.079.715,00	100,00

Fonte: PLO 2011 (www.planejamento.gov.br).

Assim, embora a dotação orçamentária resultante da Matriz Andifes de OCC para a UFV em 2011 represente apenas 7,55% (R\$34.565.688,00) de seu orçamento total, é este o montante garantido para a manutenção e o desenvolvimento de suas atividades.

O gestor universitário deve atentar para a importância de, no mínimo, manter seu patamar no rol das universidades federais, conforme Tabela 8, zelando pela produção e produtividade nas variáveis que compõem o modelo orçamentário.

É importante que a universidade monitore seu desempenho nas variáveis que definem seu montante orçamentário e não se fie na obtenção de recursos provenientes de

créditos adicionais, que só podem se concretizar mediante superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, produto de operações de crédito, reserva de contingência e recurso sem despesa correspondente (BRASIL, 1964).

Vale destacar as iniciativas das universidades para obtenção de recursos orçamentários de outras fontes, por meio de convênios, financiamentos para a pesquisa e pós-graduação e também de recursos próprios.

7.2 Percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa sobre a importância e a institucionalização do modelo orçamentário

Para os demais objetivos específicos da pesquisa, os resultados são decorrentes da aplicação das entrevistas e dos questionários. Foram realizadas seis entrevistas com atores representativos no processo de elaboração do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais. Em relação à aplicação dos questionários, registrou-se a participação de 67,8%, ou seja, de 40 respondentes dos questionários enviados aos dirigentes da área de planejamento e orçamento das 59 universidades federais. Para a análise de discussão dos resultados, buscou-se a triangulação dos dados levantados junto aos entrevistados, aos respondentes do questionário e à documentação pertinente.

7.2.1 Características dos participantes da pesquisa

7.2.1.1 Os entrevistados

Os seis entrevistados, líderes no Forplad e na Comissão de Modelos, ocupam ou ocupavam em suas universidades o cargo de Pró-Reitor, com algumas pequenas variações nas denominações, em virtude da estrutura organizacional da instituição. Com as denominações de Pró-Reitor de Administração e Finanças, Pró-Reitor de Gestão Institucional, Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento, Pró-Reitor de Planejamento e Administração, Pró-Reitor Administrativo, Pró-Reitor de Planejamento e Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional e Recursos Humanos e Assessor de Desenvolvimento Institucional, esses dirigentes coordenam ou coordenavam em suas universidades, entre outras, a área de planejamento orçamentário.

Vale ressaltar que, dos seis entrevistados, dois não pertencem à carreira docente, e todos contam com, no mínimo, 20 anos de serviço em sua universidade. Todos

apresentam histórico de ocupação de outros cargos de chefia nas universidades e têm formação acadêmica das áreas de engenharias, ciências exatas, ciências da saúde e ciências humanas e sociais aplicadas.

O cargo de Coordenador Nacional do Forplad e o de Coordenador da Comissão de Modelos possuem mandato de dois anos. Nestes últimos 10 anos, período de 2001 a 2011, foram quatro Coordenadores Nacionais do Forplad, pois um deles foi reconduzido na função. Já para a função de Coordenador da Comissão de Modelos foram três, pois dois deles foram reconduzidos. Ressalta-se que dos sete coordenadores do período, apesar das inúmeras tentativas, não foi possível entrevistar um deles, que atualmente ocupa o cargo de Reitor em sua universidade federal.

7.2.1.2 Os respondentes do questionário

Traçando um perfil dos respondentes dos questionários de pesquisa, verifica-se (Tabela 10) que 57,5% dos respondentes são ocupantes do cargo de Pró-Reitor nas universidades, seguido do Coordenador de Orçamento com 17,5% e do Diretor de Orçamento, com 12,5 %, e 12,5% de outros cargos.

Do total de respondentes, observa-se predominância de ocupantes da carreira técnico-administrativa, com 23 (57,5%) contra 17 (42,5%) da carreira docente. Nesse aspecto, vale ressaltar que entre os Pró-Reitores, grupo com maior número de respondentes, a maioria (quase 77%) pertence à carreira docente. Observa-se também, entre os respondentes, a predominância do sexo masculino, em número de 30 (75%), e apenas 10 (25%) do sexo feminino.

Tabela 10 – Perfil dos respondentes em relação a cargo, carreira e sexo

	Carreira				Sexo				Total de Respondentes	
	Docente		Técnico-Administrativa		Masculino		Feminino			
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Pró-Reitor	13	76,47	10	43,48	19	63,33	4	40,00	23	57,50
Coordenador de Orçamento	2	11,76	5	21,74	3	10,00	4	40,00	7	17,50
Diretor de Orçamento	0	-	5	21,74	4	13,33	1	10,00	5	12,50
Assessor	0	-	2	8,70	2	6,67	0	-	2	5,00
Coordenador Programa de Reestruturação e Expansão	1	5,88	0	-	1	3,33	0	-	1	2,50
Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento	0	-	1	4,35	0	-	1	10,00	1	2,50
Pró-Reitor Adjunto	1	5,88	0	-	1	3,33	0	-	1	2,50
Total	17	100,00	23	100,00	30	100,00	10	100,00	40	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à idade dos respondentes, verifica-se, de acordo com a Tabela 11 e Figura 8, grande concentração na faixa etária superior a 50 anos de idade, representando 45%. Percentual alto também é verificado nos respondentes com mais de 20 anos de serviço na universidade: quase 58% do total (Tabela 12 e Figura 9).

Tabela 11 – Faixa etária dos respondentes

Faixa etária	Nº de Respondentes	(%)
Menos de 40 anos	8	20,00
De 41 a 45 anos	7	17,50
De 46 a 50 anos	7	17,50
De 51 a 55 anos	13	32,50
De 56 a 60 anos	4	10,00
Mais de 60 anos	1	2,50
Total	40	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

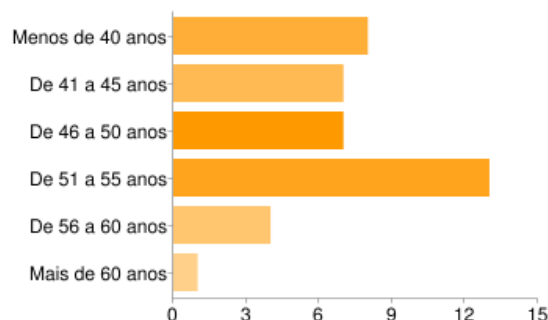


Figura 8 – Faixa etária dos respondentes.

Tabela 12 – Tempo de serviço na universidade

Tempo de Serviço na Universidade	Nº de Respondentes	(%)
Menos de 5 anos	4	10,00
De 5 a 10 anos	4	10,00
De 11 a 15 anos	3	7,50
De 16 a 20 anos	6	15,00
De 21 a 25 anos	6	15,00
De 26 a 30 anos	7	17,50
Mais de 30 anos	10	25,00
Total	40	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

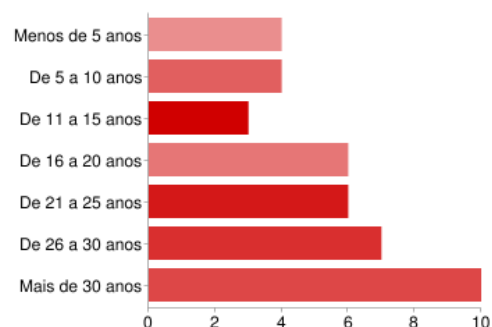


Figura 9 - Tempo de serviço na universidade.

É importante ressaltar que, conforme Tabelas 13 e 14 (Figuras 10 e 11), apenas 5% dos respondentes nunca ocuparam cargo de confiança na universidade antes do atual e que mais de 55% deles têm formação acadêmica na área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

Tabela 13 – Cargos de confiança já ocupados

Tempo em Cargos de confiança já ocupados	Nº de Respondentes	(%)
Menos de 4 anos	6	15,00
De 4 a 8 anos	12	30,00
De 9 a 12 anos	6	15,00
De 13 a 16 anos	3	7,50
De 17 a 20 anos	6	15,00
Mais de 20 anos	5	12,50
Não se aplica	2	5,00
Total	40	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

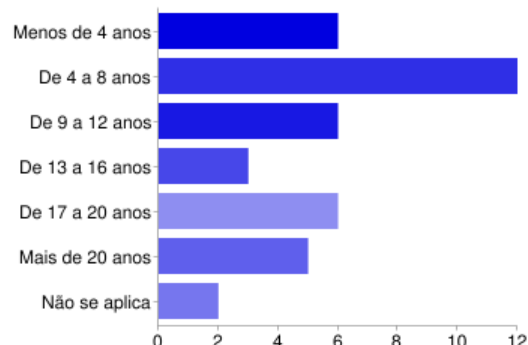


Figura 10 – Cargos de confiança já ocupados.

Tabela 14 – Área de formação

Área de formação	Nº de Respondentes	Percentual
Agrárias	4	10,00
Biológicas	1	2,50
Engenharias	4	10,00
Exatas e Tecnológicas	7	17,50
Humanas	10	25,00
Linguística, Letras e Artes	1	2,50
Saúde	1	2,50
Sociais Aplicadas	12	30,00
Total	40	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

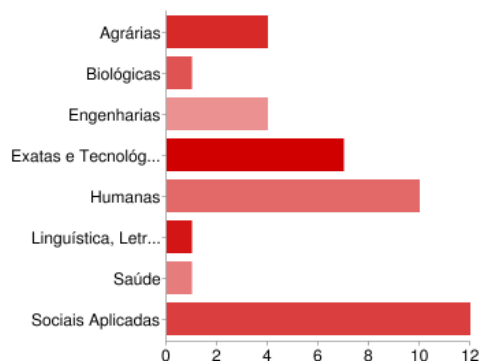


Figura 11 – Área de formação.

Os dados mostram que os sujeitos estratégicos da pesquisa reúnem características que os qualificam para a função de bom gestor universitário. Estando a maioria com mais de 20 anos de universidade, na faixa etária superior a 50 anos e já tendo ocupado cargos de confiança, pode-se considerar que apresentam maturidade e conhecimento de questões acadêmicas e funcionais da instituição. Além disso, mais de 50% dos sujeitos da pesquisa têm formação acadêmica na área de Humanas e Sociais Aplicadas, o que não garante, mas sugere, que os gestores reúnem condições para a gestão e o acompanhamento do modelo orçamentário nas universidades.

7.2.2 Importância atribuída ao modelo

Com o propósito de identificar a percepção dos sujeitos da pesquisa sobre a importância do modelo orçamentário na gestão universitária, foram elencadas algumas alternativas, elaboradas a partir dos princípios que norteiam a administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006) e o orçamento por resultados (CAVALCANTE, 2009), quais sejam: mensuração de resultados em termos de indicadores de desempenho, utilização de indicadores de custos ou de eficiência e *accountability*.

Tendo em vista esses princípios, foi solicitado aos respondentes do questionário manifestarem-se sobre o grau da importância atribuída ao modelo de alocação de recursos orçamentários em sua capacidade de proporcionar alguns benefícios à instituição.

É fundamental observar que o modelo orçamentário somente se constituirá numa instituição, conforme Selznick (1971), se revestido de identidade própria, em torno da qual se verifica estreita relação entre infusão de valor e autopreservação. Daí a necessidade de se identificar o quão importante é o modelo na percepção dos sujeitos da pesquisa.

A partir de uma lista de alternativas apresentadas, os respondentes, numa escala de 1 a 5, consideram que, em média (Tabela 15), o modelo é muito importante para a “Transparência na gestão universitária”, “Equidade na distribuição de recursos”, “Indução ao desempenho por resultados e cumprimento de metas”, “Gestão responsável e base para tomada de decisão” e “Redução da influência política”; e apresentam mediana importância para a “Eficiência e racionalização no uso de recursos” e “Competitividade entre as universidades”.

Tabela 15 – Características proporcionadas pelo modelo

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Transparência na gestão universitária	1	5	4,03	1,19
Equidade na distribuição de recursos	2	5	4,05	0,90
Indução ao desempenho por resultados e cumprimento de metas	2	5	4,13	0,79
Eficiência e racionalização no uso de recursos	1	5	3,43	1,11
Gestão responsável e base para tomada de decisão	2	5	3,83	0,90
Competitividade entre as universidades	1	5	2,70	1,20
Redução da influência política	1	5	3,83	1,13

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Para classificação dos resultados da média foram usados os intervalos: 1 a 1,5, nenhuma importância; 1,6 a 2,5, alguma importância; 2,6 a 3,5, mediana importância; 3,6 a 4,5, muita importância; e 4,6 a 5, elevada importância.

A Tabela 16 apresenta uma análise de frequência dos respondentes a cada item submetido a apreciação, com sua respectiva graduação.

Tabela 16 – Frequência de respondentes em relação às características proporcionadas pelo modelo

	Nenhuma importância	Alguma importância	Mediana importância	Muita importância	Elevada importância	Total
Transparência na gestão universitária	3	1	6	12	18	40
Equidade na distribuição de recursos	0	3	6	17	14	40
Indução ao desempenho por resultados e cumprimento de metas	0	1	7	18	14	40
Eficiência e racionalização no uso de recursos	3	5	9	18	5	40
Gestão responsável e base para tomada de decisão	0	3	11	16	10	40
Competitividade entre as universidades	7	12	10	8	3	40
Redução da influência política	2	3	8	14	13	40

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que, na opinião dos respondentes, o modelo orçamentário não estimula a competição/competitividade, o que contraria a argumentação de Schwartzman (2008), o qual considera que o modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em fórmulas pode induzir uma competição entre as instituições pelos recursos totais, que são fixos, ao mesmo tempo em que persegue os resultados induzidos pelo governo.

Contudo, para a maioria dos respondentes o modelo orçamentário representa muita ou elevada importância nas variáveis apresentadas, além de vantagens que contribuem para caracterizá-lo como uma instituição nas universidades federais.

Perguntados sobre as vantagens da existência do modelo orçamentário, os respondentes apontaram, entre outras, conforme Tabela 17, a “Transparência” como a maior vantagem do modelo, seguida da “Redução da influência política na distribuição de recursos” e da “Distribuição equânime”.

Tabela 17- Vantagens do modelo orçamentário

Vantagens	Qde.	(%)
- Transparência	16	27,12
- Redução da influência política na distribuição de recursos	7	11,86
- Distribuição equânime	4	6,78
- Possibilidade de se planejar e simular ações de crescimento acadêmico	4	6,78
- Construído participativamente, consenso	3	5,08
- Proporciona aos órgãos de fiscalização o acompanhamento da evolução do desempenho individual ou global das instituições	3	5,08
- Critérios técnicos	2	3,39
- Define parâmetros que poderão induzir a implementação de políticas institucionais	2	3,39
- Distribuição de recursos por mérito	2	3,39
- Certeza do orçamento	1	1,69
- Contempla todas as IFES e evita discussões desnecessárias	1	1,69
- Diferenciação do Aluno-Equivalente conforme a situação do curso: se é novo, se tem diplomados ou não e outros	1	1,69
- Estimula o desenvolvimento institucional	1	1,69
- Estimula a competitividade	1	1,69
- Gastos mais racionais e otimizados	1	1,69
- Impessoalidade	1	1,69
- Incentiva a gestão com foco no resultado	1	1,69
- Indução para ações de melhor qualidade, produtividade e eficiência	1	1,69
- Mecanismo de acompanhamento das políticas públicas educacionais voltadas ao ensino superior	1	1,69
- Não é possível coletar um número infinito de variáveis. O modelo atual coleta a quantidade passível de verificação	1	1,69
- Permitir o conhecimento antecipado da provável proposta orçamentária	1	1,69
- Qualquer modelo é melhor do que nenhum	1	1,69
- Quanto maior, mais recebe	1	1,69
- Serve como estímulo para alcançar melhores resultados nas variáveis	1	1,69
- Uniformidade	1	1,69
Total	59	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Na mesma linha dos respondentes, também os entrevistados consideram que o modelo orçamentário é de fundamental importância, pela sua capacidade de estabelecer critérios, ser transparente e estabelecer o mérito para alocação dos recursos orçamentários em função da produção acadêmica da universidade. Vale destacar algumas opiniões manifestadas pelos entrevistados em relação à importância da existência do modelo de alocação orçamentária para as universidades federais:

[...] acabou o famoso balcão de negócios de distribuição de recursos. (E06)

É fundamental, pois com o financiamento com dinheiro público as universidades têm que ter um modelo para receber o financiamento dentro daquilo com o que ela trabalha. (E05)

Tem papel fundamental na medida em que permite a transparência da alocação de recursos orçamentários para as universidades, usando critérios [...].(E02)

[...] quebrou a prática de clientelismo, de balcão. (E02)

Estabelece critério [...] elimina qualquer casuísmo [...]. (E03)

[...] é a própria essência de você ter um sistema. (E04)

Elimina o aspecto do ‘achismo’ em relação ao mérito de cada IFES para recebimento de seus recursos orçamentário-financeiro anualmente. (E01)

Para alguns respondentes da pesquisa, a existência de um modelo de alocação orçamentária para as universidades federais apresenta algumas desvantagens, sendo a principal o fato de até então não considerar o produto da extensão universitária (Tabela 18). A segunda maior desvantagem do modelo, de acordo com os respondentes, está relacionada à pouca divulgação e desconhecimento da metodologia aplicada para distribuição de recursos orçamentários. Outras desvantagens apresentadas dizem respeito ao interesse de inclusão de variáveis e indicadores no modelo que representem melhor a necessidade de custeio da universidade em função de suas peculiaridades, como, por exemplo: tamanho e idade da universidade, regionalidade, especificidade dos cursos, variáveis relacionadas a imóveis, redução da autonomia universitária, etc.

Nesse aspecto, cabe apresentar a argumentação do entrevistado E01, ao considerar que “por mais que se debatesse o assunto, havia quem considerava que poderia existir uma variável que ainda não estava contemplada, na qual sua IFES sair-se-ia melhor e esta poderia ser aquinhoadada com uma parcela maior de recursos”.

É importante observar que, como bem relatado pelo entrevistado E06, o modelo pode não ser perfeito e atender a 100% das necessidades das universidades, “mas é sempre preferível ter um critério, um modelo que é de conhecimento de todos do que não ter nada”. Além do mais, de ano a ano são feitas adequações e melhorias no modelo, de modo a atender às necessidades das instituições (E06).

Tabela 18- Desvantagens do modelo orçamentário

Desvantagens	Qde.	(%)
- Ainda não ter tido a condição de inserir o produto da extensão universitária como uma importante variável do modelo	6	13,64
- Pouca divulgação e desconhecimento da metodologia aplicada na distribuição de recursos	4	9,09
- A matriz ainda beneficia as grandes IFES, tanto que o MEC aloca recursos extras para algumas IFES de pequeno porte, denominada "Matriz Equalização	2	4,55
- Baixo peso para pesquisa, não viabilizando a indissociabilidade ensino/pesquisa/extensão	2	4,55
- Rigidez que não acompanha a evolução dos sistemas de ensino nas IFES	2	4,55
- A UBC não contempla todas as despesas prioritárias para algumas IFES	1	2,27
- A UBC tem valor baixo que não reflete a realidade do custo corrente por aluno	1	2,27
- Acirra a competitividade entre IFES	1	2,27
- As ações de melhoria demoram a refletir na matriz	1	2,27
- As IFES da região Sudeste são favorecidas nos resultados finais dos indicadores em nível nacional	1	2,27
- Créditos suplementares não participam da matriz, beneficiando algumas IFES	1	2,27
- Dados utilizados com 2 anos defasados	1	2,27
- Desconhece-se o "bolo e sua composição" no qual se aplica a matriz. Portanto, percentuais são relativos se o bolo não estiver claramente definido	1	2,27
- Desconsideração do modelo para determinadas distribuições de recursos	1	2,27
- Desconsideração do tamanho e idade das instituições	1	2,27
- Desconsideração dos aspectos regionais na distribuição de recursos	1	2,27
- Existência/inexistência de hospitais universitários nas IFES gera indicadores distintos entre elas	1	2,27
- Falta de variáveis de imóveis	1	2,27
- Falta de variáveis importantes consideradas no âmbito das IFES	1	2,27
- Não alcança a especificidade dos cursos	1	2,27
- Não avalia totalmente as distorções nacionais de cada ambiente físico	1	2,27
- Não considera outras variáveis também importantes, como indicadores de ensino, pesquisa e extensão	1	2,27
- Não contempla todas as atividades desenvolvidas	1	2,27
- Não oportuniza diminuir as diferenças entre as grandes IFES e as menores	1	2,27
- Não permite avaliar a eficácia da gestão, tomando por base os indicadores do modelo	1	2,27
- Não possui variáveis diferenciadas entre as IFES	1	2,27
- Não representa o valor real das necessidades	1	2,27
- O MEC tem que aumentar o tamanho do montante de recursos a ser distribuído pela matriz	1	2,27
- O modelo, pela própria condição e critério, não dá conta da diversidade de cada IFES. Existem custos que impactam diferentemente e que não são passíveis de visibilidade	1	2,27
- Padronização estruturada desconsiderando a missão da universidade	1	2,27
- Pouca importância atribuída à questão do crescimento da terceirização e à realidade de vulnerabilidade econômica do corpo discente	1	2,27
- Prejudica as IFES que apresentam crescimento muito acelerado	1	2,27
- Redução na autonomia universitária	1	2,27
Total	44	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se consenso entre os entrevistados e os dirigentes da área de planejamento orçamentário das universidades acerca da importância do modelo orçamentário na gestão universitária, uma vez que se baseia em critérios que possibilitam a transparência, equidade na distribuição de recursos e redução da influência política no processo.

Dessa forma, o modelo orçamentário pode ser considerado legítimo, na medida em que se observa uma percepção generalizada, um consenso, de que seu uso é desejável, correto ou adequado, dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas (SUCHMAN, 1995).

É, portanto, um instrumento de gestão revestido de significado institucional, conforme Tolbert e Zucker (2006), ainda que careça de melhorias técnicas e de divulgação e participação da comunidade e dirigentes acadêmicos.

7.2.3 Percepção quanto às variáveis do modelo orçamentário

Com o propósito de verificar a percepção dos sujeitos sociais em relação às variáveis que compõem o modelo de alocação de recursos orçamentários, foi solicitado que numa escala de 1 a 7, manifestassem seu grau de concordância com a inclusão de cada uma delas na metodologia.

Assim, observa-se na Tabela 19 que a aceitação média das variáveis varia de 5,15 a 6,28 na escala de concordância, sendo considerada de boa a muito boa. A variável “Taxa de Retenção” apresentou a menor média (4,95), ainda assim considerada boa. Já a variável “Número de diplomados da graduação” tem a maior média de aceitação, com 6,28, sendo classificada como muito boa.

Tabela 19 – Análise descritiva das variáveis do modelo orçamentário

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Vetor Ensino (Aluno-Equivalente)				
Número de diplomados da graduação (variável de resultado).	1	7	6,28	1,109
Número de ingressantes na graduação (variável associada ao volume de atividades).	2	7	6,13	1,042
Duração-padrão do curso de graduação, conforme tabela definida pela Sesu.	2	7	5,43	1,259
Taxa de Retenção nos cursos de graduação, conforme tabela definida pela Sesu (considera que, em alguns cursos, o tempo de permanência do aluno supera sua duração-padrão).	2	7	4,95	1,319
Bônus para curso de graduação noturno (10%) como incentivo à criação de cursos noturnos.	1	7	5,6	1,809
Bônus para curso de graduação fora de sede (15%) como incentivo à criação de <i>campi</i> .	1	7	5,38	1,612
Peso do Grupo (os cursos são alocados em área de custos para possibilitar a diferenciação entre cursos de maiores custos, conforme tabela definida pela Sesu).	2	7	5,45	1,239
Número de matriculados no mestrado (variável associada ao volume de atividades).	1	7	6,05	1,085
Número de matriculados no doutorado (variável associada ao volume de atividades).	1	7	6,05	1,085
Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,75 para o MS e 0,38 para o DS), correspondente à proporção de um ano e meio dos dois para MS e quatro para DS, como encargo docente e não de pesquisa.	1	7	5,25	1,214
Número de alunos matriculados nos programas de residência médica (variável associada ao volume de atividades).	1	7	5,18	1,483
Vetor Pós-Graduação e Pesquisa				
Número de cursos do mestrado, doutorado e residência médica (variável associada ao volume de atividades).	2	7	5,88	1,114
Número de dissertações, teses e residências (variável associada a resultado).	2	7	5,98	1,209
Peso do Grupo (os cursos são alocados em área de custos, para possibilitar a diferenciação entre cursos de maiores custos, conforme tabela definida pela Sesu).	2	7	5,68	1,071
Número de pontos das avaliações CAPES (variável de resultado).	1	7	6,03	1,209
Unidade Básica de Custeio (UBC)				
A Unidade Básica de Custeio é um parâmetro utilizado no modelo orçamentário para identificar a necessidade de custeio das universidades com base nos itens de maior impacto orçamentário de OCC.	2	7	5,88	1,159

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Para classificação dos resultados da média foram usados os intervalos: 1 a 1,5, péssima; 1,6 a 2,5, muito ruim; 2,6 a 3,5, ruim; 3,6 a 4,5, regular; 4,6 a 5,5, boa; 5,6 a 6,5, muito boa; e 6,6 a 7, ótima.

O atual modelo orçamentário é, como já demonstrado, resultado de vários ajustes e adaptações feitas ao longo de sua existência no sentido de se chegar a uma

metodologia que melhor contemple as necessidades das universidades refletidas nas variáveis e indicadores que representam sua produção e qualidade acadêmicas.

Este esforço em construir uma metodologia que melhor atenda ao conjunto das universidades caracteriza o fenômeno denominado por Berger e Luckmann (1985) de “construção social da realidade”. De acordo com o entrevistado E04, o modelo vai sofrendo ajustes à medida que se “vai entendendo melhor o comportamento e as necessidades do sistema”, e de forma cordata com os atores envolvidos.

Em que pese não ter havido manifestação de concordância integral em todas as variáveis, cabe apresentar a manifestação de entrevistados sobre a importância e necessidade de promover ajustes e aperfeiçoamentos constantes, de forma que, utilizando-se de “critérios construídos coletivamente” (E02), o modelo tenha variáveis representativas e que atenda aos “anseios da maioria” (E01).

Contudo, ter uma metodologia que contemple todas as particularidades das 59 universidades não é tão fácil, porém observa-se o esforço em construir nesse sentido, pois, de acordo com o E06, “[...] tudo que você faz dentro de uma universidade a gente procurou focar dentro do modelo e parametrizar com seus devidos valores [...]”

Para o entrevistado E03, o número de alunos é a principal variável do modelo, visto que, sob a forma de Aluno-Equivalente, ela “[...] dá uma ideia do tamanho da instituição [...] porque o quantitativo de alunos é a variável que dá essa dimensão da universidade e a demanda por recursos [...]”.

Perguntados também sobre a necessidade de inclusão ou exclusão de variáveis no modelo, observou-se que as atividades de extensão praticadas na universidade representariam a variável que deveria ser incluída no modelo, contando com 36,36% das sugestões apontadas (Tabela 20), além de outras em menor proporção. De fato, a extensão forma a tríade da missão da universidade e, no entanto, não consta do modelo orçamentário.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o Decreto nº 7.233 (BRASIL, 2010b) prevê que na institucionalização da Matriz de Alocação de recursos orçamentários para o grupo de despesas classificadas como OCC das universidades federais, além das atuais, variáveis como atividades de extensão, registro de patentes, avaliação da graduação pelo SINAES e relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação sejam inseridas na metodologia para a matriz orçamentária de 2012.

Ainda de acordo com a Tabela 20, observa-se a indicação dos respondentes para exclusão das variáveis “*Bônus para cursos fora de sede*” e “*Bônus para cursos noturnos*”, além de sugestões de modificações na composição da UBC, Peso do Grupo,

Taxa de Retenção, numa alusão à necessidade de mudanças na tabela-padrão da Sesu/MEC, que define o custo do curso por área e a retenção esperada por curso, em virtude de não aprovação do aluno.

É importante salientar que, conforme análise documental, a Comissão de Modelos do Forplad vem estudando alterações dos atuais pesos e adequações das faixas dos grupos de cursos, bem como a revisão do índice de retenção junto à Sesu. De acordo com o entrevistado E06, “esses índices sempre estão em discussão dentro da própria Comissão de Modelos, do Forplad e da própria Andifes”.

Tabela 20 – Sugestões de alterações nas variáveis do modelo orçamentário

Inclusão			Exclusão			Modificação		
Variáveis	Qde.	(%)	Variáveis	Qde.	(%)	Variáveis	Qde.	(%)
- Atividades de extensão	8	36,36	- Bônus para cursos fora de sede	1	50,00	- Custos de Terceirização na UBC	5	38,46
- Área Física	2	9,07	- Bônus para cursos noturnos	1	50,00	- Material laboratorial na UBC	2	15,40
- Bônus pela regionalidade para IFES distantes do Centro/Sul	2	9,07				- Alunos de pós-graduação diplomados e não matriculados	1	7,69
- Atividades de Ação Social	1	4,55				- Diárias na UBC	1	7,69
- Critérios qualitativos	1	4,55				- Locação de imóveis na UBC	1	7,69
- Fator administrativo	1	4,55				- Manutenção de equipamentos de processamento de dados na UBC	1	7,69
- Incluir alunos de cursos Lato Sensu gratuitos, cursos de extensão e EAD com ponderações adequadas	1	4,55				- Peso do Grupo dos Cursos	1	7,69
- Inclusão de cursos interdisciplinares	1	4,55				- Taxa de Retenção dos Cursos de Graduação	1	7,69
- Indicadores de Pessoal Docente	1	4,55						
- Produção Científica	1	4,55						
- Proporção entre alunos estrangeiros e brasileiros	1	4,55						
- Relação envolvimento com atividades acadêmicas com função em sala de aula	1	4,55						
- Trabalhos publicados em pesquisa e extensão	1	4,55						
Total	22	100,00		2	100,00		13	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Especificamente sobre a UBC, o entrevistado E05 argumenta que sua inclusão no modelo, a partir de 2005, possibilitou a garantia dos recursos mínimos para a manutenção da universidade, pois, assim era:

[...] passado para o MEC, para o governo, qual era o mínimo que teria que ser alocado, pois a Unidade Básica de Custeio era baseada, principalmente, no Aluno-Equivalente. Assim, sabia-se que teria que ter o mínimo para sustentar aquela quantidade básica de alunos. Esta vantagem foi muito proveitosa e equalizou mais a distribuição de recursos... (E05).

Para este entrevistado, a UBC se tornou um referencial que facilitaria a negociação do montante orçamentário anual das universidades junto ao MEC, visto que o orçamento do ano seguinte deveria ser, no mínimo, igual aos gastos de manutenção apurados no cálculo da UBC reajustado pelo índice da inflação.

Vale frisar que a UBC é dinâmica. Anualmente, sua composição é avaliada e revista, visando ao melhor atendimento do sistema. Nos últimos anos, as universidades, pela própria expansão a que foram submetidas e pela limitação na contratação de pessoal técnico-administrativo, vêm apresentando grandes gastos com terceirização de mão de obra e serviços – despesas do grupo de OCC. Esse fato está representado na sugestão de inclusão destes custos no cálculo da UBC, apontada por 38,46% dos respondentes que propuseram modificações nas variáveis do modelo (Tabela 20).

Contudo, há de se observar que a inclusão, exclusão ou modificações em variáveis do modelo orçamentário requerem, antes de tudo, “ter definições e conceitos consistentes sobre determinado insumo ou indicador” (E04) para a matriz orçamentária de OCC.

Devem-se também observar os requisitos para um bom indicador de desempenho, elencados por Takashina e Flores (1996): 1) ser um índice associado bem explícito e, se possível, simplificado; 2) ter frequência de coleta; 3) ter designação dos responsáveis pela coleta dos dados; 3) ter divulgação ampla para a melhoria e não para a punição; e 5) ter integração com quadros de gestão à vista ou com sistema de informação gerencial, quando eles existirem.

Verifica-se, assim, a necessidade e importância de utilização de variáveis ou indicadores que sejam sistematizados, auditáveis e tenham confiabilidade para o sistema, conforme argumentado pelos entrevistados E01, E03, E04 e E06.

Os indicadores e, ou, variáveis do modelo orçamentário procuram refletir as metas e os objetivos traçados pelo governo para a educação superior, ainda que, segundo Dourado (2008), tenha seu plano de trabalho pautado na visão gerencialista ao restringir a reforma universitária à melhoria dos indicadores educacionais, com implicações, no caso das universidades públicas, no financiamento, autonomia, gestão democrática e controle.

No contexto da administração pública gerencial, voltada para alcance de resultados, o orçamento-programa estabelece os meios para cumprimento dos programas governamentais atrelados aos indicadores de resultados.

De acordo com Schwartzman (2004), cada vez mais se aceita o princípio de que a alocação de recursos está atrelada a avaliações de qualidade, eficiência e eficácia, expressas por seus indicadores. Assim, cabe às universidades a busca constante por indicadores que sejam o reflexo do cumprimento de sua missão institucional de qualidade, e que também sua gestão “dance conforme a música”, pois, de acordo com o entrevistado E04, a “[...] música é uma matriz [...]. O que é que a matriz considera?”

Deve-se ter sempre em mente que o orçamento envolve o estabelecimento de metas específicas; a execução de planos para atingir suas metas; e a comparação periódica dos resultados efetivos com as metas (WARREN et al., 2008).

7.2.4 Empenho para o melhor posicionamento no modelo orçamentário

Conforme Figura 12, 52,5% dos respondentes consideram que sua universidade se empenha em alcançar melhor posicionamento no *ranking* do modelo de alocação de recursos orçamentários. Observa-se na Figura 13 que 42,5% dos respondentes classificam o empenho como alto.

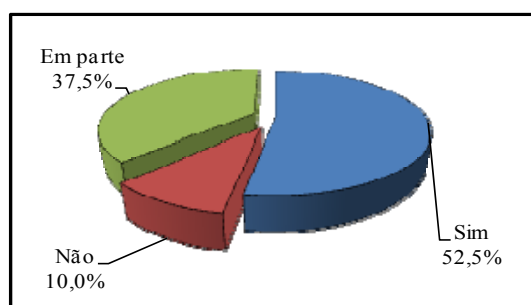


Figura 12 – Empenho.
Fonte: Dados da pesquisa.

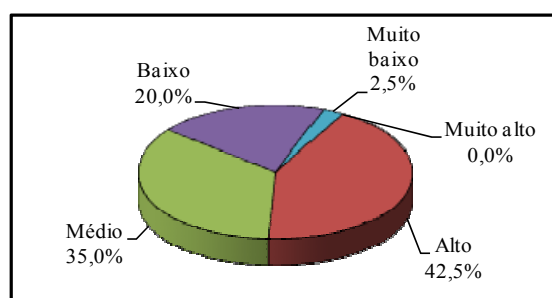


Figura 13 – Classificação do Empenho.
Fonte: Dados da pesquisa.

Recorrendo ao cruzamento do empenho da universidade em alcançar melhor posicionamento no *ranking* do modelo orçamentário e sua classificação, na Tabela 21 observa-se que, embora haja ocorrência de alto empenho (17 respondentes, ou seja, 42,5%), há, também, considerável concentração de opinião em relação ao baixo e muito baixo empenho (22,5%, ou seja, 9 respondentes) e nenhuma ocorrência para muito alto empenho.

Tabela 21 – Empenho para o melhor posicionamento no modelo orçamentário

Se empenha?	Qual a classificação do empenho?					Total	(%)
	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto		
Sim	0	0	9	12	0	21	52,5
Não	1	3	0	0	0	4	10,0
Em parte	0	5	5	5	0	15	37,5
Total	1	8	14	17	0	40	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

No que se refere aos fatores que dificultam o empenho da universidade na busca do melhor posicionamento no *ranking* do modelo de alocação de recursos orçamentários, observa-se que, conforme Figura 14, a partir da lista de verificação apresentada, os mais indicados foram: “Inexistência de cultura organizacional voltada para o planejamento e avaliação”; “O modelo é importante, mas o montante orçamentário alocado é insuficiente”; e “O modelo não é de fácil compreensão”.

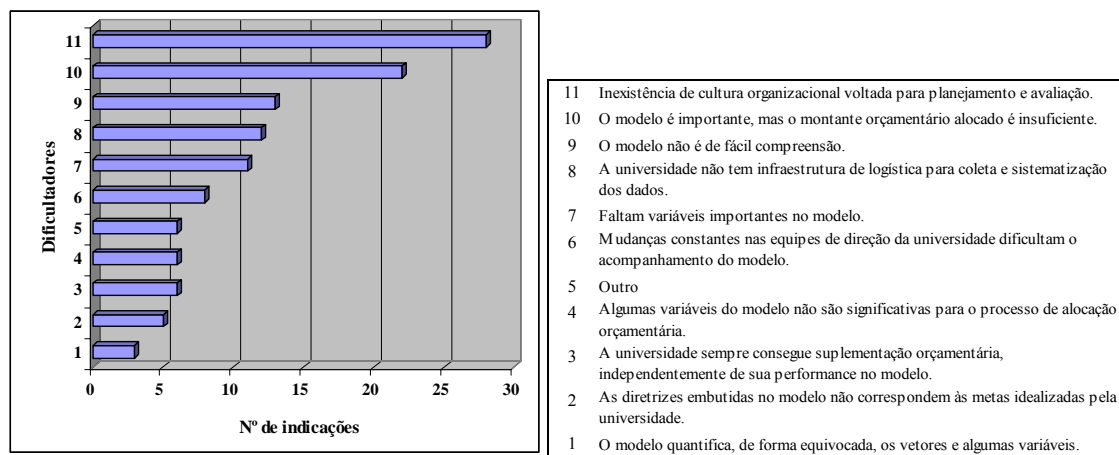


Figura 14 – Fatores dificultadores do empenho.

Fonte: Dados da pesquisa.

Já em relação aos fatores que facilitam ou propiciam o empenho da universidade na busca do melhor posicionamento no *ranking* do modelo de alocação de recursos orçamentários, observa-se (Figura 15) que, na lista de verificação apresentada, os mais indicados foram: “Obtenção de maior montante orçamentário”; “Cumprimento dos objetivos e metas de expansão e melhoria do ensino superior”; e “Crença na legitimidade do instrumento como forma técnica e democrática para distribuição de recursos orçamentários”.

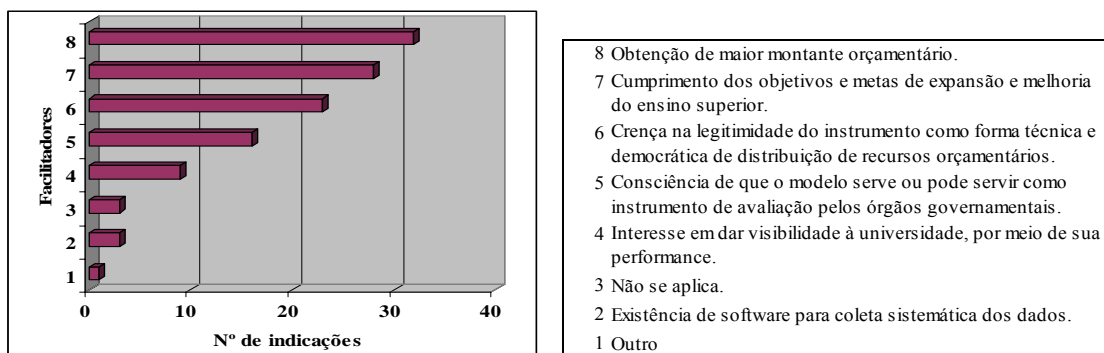


Figura 15 – Fatores facilitadores do empenho.

Fonte: Dados da pesquisa.

7.2.5 Ações estratégicas em prol do melhor posicionamento no modelo

Em relação à adoção de ações estratégicas que possibilitem melhor *performance* nas variáveis do modelo orçamentário (Figura 16), 5% dos respondentes declararam que sua universidade não pratica estratégias em prol do modelo, 35% declaram que sim e a maioria (60%) alega que isso ocorre parcialmente.

Solicitados a indicar as três ações estratégicas adotadas pela universidade com vistas ao melhor posicionamento no modelo orçamentário (Figura 17), as mais indicadas foram: “Implementação de novas formas de acesso para preenchimento de vagas

ociosas/remanescentes”; “Ampliação de vagas em cursos noturnos”; e “Incentivo à produção científica”.

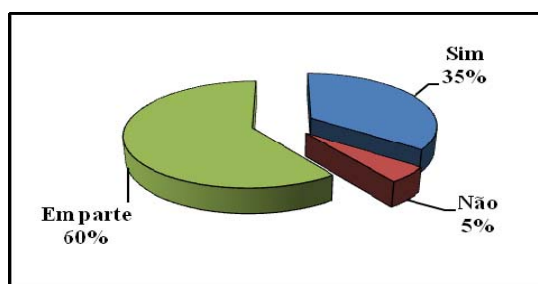


Figura 16 – Prática de ações estratégicas.
Fonte: Dados da pesquisa.

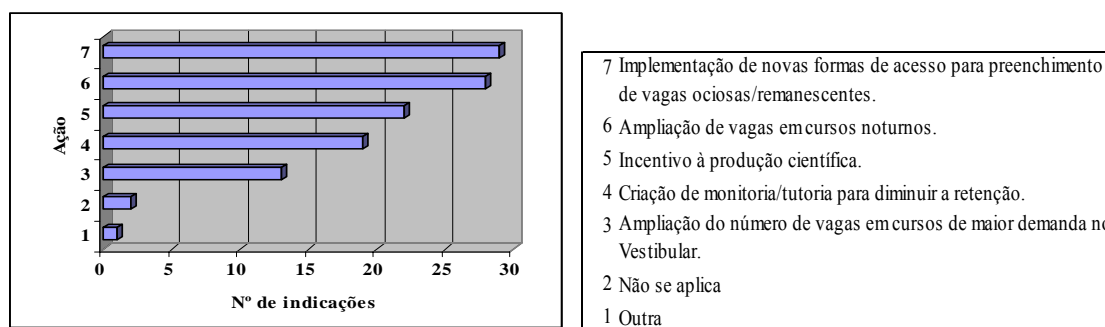


Figura 17 – Tipos de ações estratégicas adotadas.
Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com o entrevistado E05, atualmente as universidades procuram implementar políticas que propiciem melhor posicionamento dentro do modelo de alocação de recursos. Considera que:

Há uma preocupação em preencher vagas ociosas, o que fatalmente vai formar mais alunos e conseqüentemente, o que se não melhorar, pelo menos não faz cair com relação ao que as outras universidades possam estar fazendo.

Para este entrevistado, é importante frisar que o modelo atual permite que, se a universidade já está desempenhando bem o seu papel, vai continuar recebendo os recursos para sustentar seu trabalho, pois:

O modelo tem uma parcela dele lá que garante exatamente que ela faça a manutenção e tem a parcela de produtividade e qualidade que permite assim um crescimento [...] Pode ter universidade que não quer crescer mais, que já está estabilizada. Se ela já está cumprindo bem aquela missão, não tem que ficar competindo com outra, tem que competir com o mercado dentro do perfil dela (E05).

As escolhas estratégicas da organização sofrem influências do ambiente, conforme Machado-da-Silva et al. (2000), bem como dos valores e crenças compartilhados e da forma de distribuição do poder organizacional.

Observa-se nas universidades que, por ocasião das eleições para o cargo de Reitor, as promessas de campanha tornam-se a base do programa de trabalho, levando a

administração a adotá-las como diretrizes para sua gestão. Esse processo, por vezes, leva a Universidade à descontinuidade administrativa a cada mudança de reitor, pois o horizonte do planejamento coincide com o seu período de gestão. Essa situação só pode ser revertida se for instituído um planejamento com envolvimento da comunidade universitária, que, independentemente das diferenças políticas, possa tratar das questões de interesse e potencialidades da instituição, de forma perene (FORPLAD, 1995).

Com isso, é necessário que se profissionalize a gestão universitária, que, segundo Meyer Jr. et al. (2004), é uma das funções mais negligenciadas nas instituições de ensino superior.

A administração estratégica possibilitaria à universidade a implementação de ações voltadas para o alcance de resultados com eficiência e eficácia, o que, conseqüentemente, teria reflexo positivo no modelo orçamentário.

Dessa forma, conforme o entrevistado E06, o modelo orçamentário representaria:

o espelho da sua gestão e do seu número dentro do todo. [...] Porque isto aqui é um espelho, se você for bem e crescer, vai estar no modelo refletindo aquele espelho. Se você for bem, mas não crescer, também está refletindo no modelo. Ele é um espelho, não vai ter um crescimento alto, mas vai se mantendo. Então, o modelo, o objetivo dele é manter e incentivar a melhoria do seu crescimento.

Assim, “a administração baseada no desempenho pode contribuir para que todas as pessoas envolvidas no processo pensem mais estrategicamente. Pode ajudar os administradores públicos a se concentrar no melhor modo de fazer seu trabalho [...]” (KETTL, 2006, p. 113).

7.2.6 Adoção de modelo próprio de alocação interna de recursos orçamentários

Com o propósito de apurar se as universidades adotam internamente um modelo próprio de alocação de recursos orçamentários entre suas unidades acadêmicas e administrativas, constatou-se, (Figura 18) que 65% dos respondentes adotam um modelo próprio de alocação, 12,5% não adotam e para 22,5% dos respondentes sua universidade está em processo para implementação de um modelo interno. Constatou-se também, (Figura 19) que as universidades promovem a discussão do modelo interno numa proporção muito maior que a do modelo nacional: 70% contra 10%.

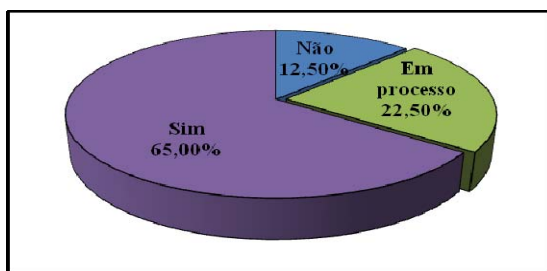


Figura 18 – Adoção de modelo próprio.
Fonte: Dados da pesquisa.

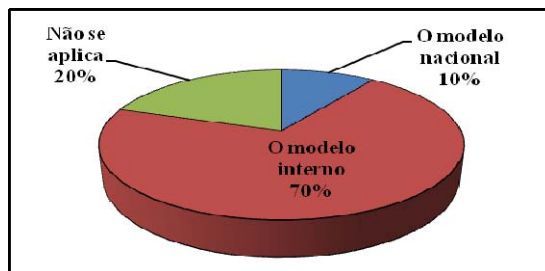


Figura 19 – Modelo mais discutido.
Fonte: Dados da pesquisa.

Fazendo o cruzamento das duas informações, tem-se que 65% (26) dos respondentes adotam modelo interno de alocação de recursos orçamentários, tendo este primazia nos processos de discussão na universidade (Tabela 22). Surpreendentemente, apenas 10% (4) alegam discutir mais o modelo nacional que o modelo interno. Essa constatação corrobora a segunda maior desvantagem do modelo, apontada pelos respondentes na Tabela 18, em que 9% consideram que há desconhecimento e pouca divulgação da metodologia aplicada para distribuição dos recursos orçamentários.

Diante de tal constatação, pode-se inferir que os sujeitos da pesquisa têm o modelo orçamentário como “dado”, considerando-se impossibilitados de mudar ou simplesmente optando pela comodidade de deixar que a Comissão de Modelos avalie, acompanhe e aperfeiçoe a metodologia, o que, por certo, dificulta o desejado processo de discussão por todos os membros do Forplad e também no âmbito interno de cada universidade.

Tabela 22 – Modelo interno próprio

Adota modelo próprio?	Qual o mais discutido na universidade?			Total
	O modelo nacional	O modelo interno	Não se aplica	
Não	2	0	3	5
Em processo	0	6	3	9
Sim	2	22	2	26
Total	4	28	8	40

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos argumentos do entrevistado 03, há certo desconhecimento, no âmbito interno das universidades, do modelo nacional, pois o modelo não é “[...] tão disseminado entre a comunidade [...]. A discussão acaba ocorrendo na arena de disputa interna, o que vai para cada unidade”.

7.2.7 Estágios da institucionalização do modelo orçamentário

Conforme caracterização de cada um dos estágios de institucionalização segundo Tolbert e Zucker (2006), o questionário de pesquisa e a entrevista foram elaborados de

maneira que suas categorias, subcategorias e unidades de registro ou variáveis captassem a percepção dos atores estratégicos em relação à questão.

Assim, por meio da Técnica de Análise de Conteúdo, procedeu-se, num primeiro momento, à análise das entrevistas dos coordenadores do processo e, posteriormente, por meio das técnicas estatísticas multivariadas procedeu-se à análise do questionário aplicado aos dirigentes da área de orçamento das universidades federais.

7.2.7.1 Na percepção dos entrevistados

Nesta pesquisa foram definidas, *a priori*, as categorias para análise e identificação dos estágios de institucionalização do modelo orçamentário das universidades federais, com base na Teoria Institucional.

O roteiro de entrevistas, entre outros aspectos, foi elaborado de forma que se pudesse apurar a percepção dos entrevistados sobre os estágios de institucionalização do modelo orçamentário das universidades federais, nas categorias predefinidas.

Cada estágio da institucionalização, considerado uma categoria de análise, recebeu uma denominação com vistas a caracterizar seu constructo (Quadro 9): o Estágio da Pré-institucionalização corresponde à categoria “Ambiente e implementação do modelo”; o Estágio da Semi-institucionalização, à categoria “Valorização e monitoramento”; e o Estágio da Total institucionalização, à categoria “Consolidação”.

Estágio	Denominação	Categoria	Subcategorias
Estágio 1	Pré-Institucionalização	Ambiente e Implementação do modelo	Reorientação técnica ou tecnológica, legislação, demanda de <i>stakeholders</i> , forças de mercado
Estágio 2	Semi-Institucionalização	Valorização e monitoramento	Consenso social do significado e valor, monitoramento de outras instituições, liderança e teorização
Estágio 3	Total Institucionalização	Consolidação	Continuidade histórica, sobrevivência por várias gerações, equipe técnica, apoio logístico, apoio da comunidade acadêmica

Quadro 9 – Correlação dos estágios da institucionalização e das categorias.
Fonte: Dados da pesquisa.

Para formulação das categorias, buscou-se classificar os depoimentos dos entrevistados em grupos cujos temas, expressos sob a forma de palavras e sentenças, caracterizam os estágios de institucionalização, segundo Tolbert e Zucker (2006).

Dessa forma, utilizou-se da grade fechada, abordada por Laville e Dionne (1999), em que, para análise das entrevistas, considerando as categorias preestabelecidas, monta-se a grade de análise com o parágrafo, frase, expressão ou palavra, característicos de cada categoria.

A cada uma das categorias, conforme exemplos constantes do Quadro 10, foram alocados os componentes característicos presentes nos depoimentos dos entrevistados, formando um grupamento em função de sua significação em relação ao material analisado e às intenções da pesquisa.

Para a formação desse agrupamento, tendo em vista a abordagem mais qualitativa para análise do conteúdo, adotou-se a estratégia do emparelhamento, proposta por Laville e Dionne (1999), na medida em que se procurou associar os dados recolhidos ao modelo teórico, com a finalidade de compará-los.

Foram agrupados na categoria “Ambiente e implementação do modelo” os depoimentos dos entrevistados associados ao estágio da institucionalização definidos por Tolbert e Zucker, no qual as organizações são levadas a adotar determinado arranjo estrutural em virtude de uma reorientação técnica ou tecnológica, de uma legislação ou mesmo para atender a demandas dos *stakeholders*. Neste estágio, denominado Pré-institucionalização, verifica-se o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e a associação desses comportamentos a estímulos particulares.

Na categoria “Valorização e monitoramento”, correspondente ao estágio da Semi-institucionalização, estão agrupados os depoimentos relacionados à etapa em que o arranjo estrutural passa a ter significado e valor na organização. Nesta etapa já se tem consciência de determinado problema organizacional e de que o mesmo é passível de solução por meio de uma estrutura específica. Ocorre, então, a teorização, que atribui legitimidade cognitiva e normativa geral ao arranjo institucional.

Já na categoria “Consolidação” foram agrupados os depoimentos relacionados à efetividade do uso constante do modelo orçamentário para as universidades, com vistas a identificar em que medida ele tem se tornado uma ação habitual nesse campo organizacional. Nesta etapa, denominada Total Institucionalização, observa-se a continuidade histórica da estrutura e sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização.

Os resultados serão analisados por estágio de institucionalização, buscando identificar a percepção dos entrevistados sobre os fatores que conduzem a cada um dos estágios. Dessa forma, busca-se, conforme Guerreiro et al. (2005), relacionar um determinado fator institucional com uma determinada etapa do processo de institucionalização.

Entrevistado	Comentário	Agrupamento em Categorias
E01	"[...] a ferramenta induz à melhoria da produção acadêmica e sua preocupação em registrar esta informação em seus dados e assim levar maior visibilidade perante a sociedade."	Ambiente e Implementação do modelo
E02	"[...] papel social de oferta de vagas públicas de qualidade e gratuita. Porque é o papel que a universidade tem que exercer..."	
E04	"[...] um programa do governo federal que obviamente cobrou algumas coisas, cobrou alguns indicadores. Vamos melhorar isto aqui, vamos melhorar a relação professor-aluno, vamos melhorar o nível de matrícula..."	
E04	"[...] um programa do governo federal que obviamente cobrou algumas coisas, cobrou alguns indicadores. Vamos melhorar isto aqui, vamos melhorar a relação professor-aluno, vamos melhorar o nível de matrícula..."	
E03	"[...] critérios consensuados dentro do Conselho de Reitores e Pró-Reitores e aceitos pela comunidade acadêmica"	Valorização e monitoramento
E05	"Pode estar sendo devagar, mas as universidades começam a perceber que é importante elas se esforçarem para melhorarem seus índices para terem um posicionamento melhor lá dentro do modelo de	
E03	"[...] acho que falta um pouco de dentro, no interior das instituições, um maior conhecimento do modelo e da importância de se sair bem nessas variáveis"	
E01	"[...] o objetivo do modelo não é o de estabelecer um ranking entre as IFES e sim, através de variáveis e dados bem definidos e fidedignos, estabelecer a necessidade de cada instituição dentro de um modelo padrão consensuado e considerar também as especificidades do sistema (...)."	
E02	"[...] quando as pessoas compreendem para que fim, elas se tornam participantes do processo, porque a matriz não é uma peça fria de execução, de distribuição de recursos orçamentários. A matriz trabalha com elementos que são resultados acadêmicos."	
E03	"Acho que estabelece um critério para distribuição de recursos, que é uma questão fundamental. Elimina qualquer casuísmo, qualquer distribuição por outros critérios que não sejam critérios consensuados dentro do conselho de Reitores e Pró-Reitores e aceito pela comunidade universitária."	
E04	"Então, assim, na universidade toda, a gente tem muita deficiência com a relação a este detalhe da gestão, especificamente a gestão orçamentária, a gente não tem isso muito arraigado, não".	Consolidação
E01	"O que se realiza hoje foi uma grande conquista do sistema IFES (...)"	
E03	"Acho que está consolidado, não tem volta. Acho que é impensável hoje, em relação ao tamanho, extensão do sistema, imaginar que teria uma outra maneira de distribuir os recursos que não seja por meio do modelo."	
E01	"[...] os Pró-Reitores de Administração e, ou Planejamento, com a prerrogativa de abertura de participação de equipe técnica respectiva da IFES, eram sempre chamados a participar das discussões (...)"	
E04	"[...] tem Reitores que têm dificuldades de entender mais esta questão da matriz. Os outros Pró-Reitores, (...) a preocupação é a graduação, a pós-graduação, a extensão. Tem muita atividade para fazer. Não incorporam exatamente a participação ali, na questão da gestão do orçamento."	
E04	"A própria Comissão de Modelos é uma comissão consistente, uma comissão que tem esta história..."	
E06	"Mas o modelo é uma ferramenta respeitada pela Andifes e respeitada pela Sesu. Tem seus questionamentos, [...] mas ele é um modelo em que todo mundo nas discussões diz: é preferível ter um com alguma necessidade de melhoria, do que não ter nada."	

Quadro 10 – Exemplos de agrupamento dos componentes da Análise Categorical.

Fonte: Dados da pesquisa

• Analisando o Estágio da Pré-Institucionalização

Nesta fase da institucionalização é importante verificar a percepção dos entrevistados em relação aos principais fatores que conduzem à Habitualização, ou seja, ao Estágio da Pré-institucionalização, notadamente pela necessidade de inovar em virtude de reorientação técnica ou tecnológica, legislação e forças do mercado.

Como já apresentado no capítulo 2, o modelo orçamentário das universidades federais foi implementado em 1994, com os propósitos de assegurar a estabilidade do financiamento das IFES, garantir o equilíbrio da alocação de recursos entre as instituições vinculadas e efetuar a alocação dos recursos orçamentários a partir de fatores previamente definidos e divulgados.

Verifica-se, então, um alinhamento desses propósitos aos objetivos da administração pública gerencial com a utilização do conceito de governança e dos

princípios políticos relacionados à participação, *accountability* e controle social (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A reorientação técnica ou tecnológica, nesse caso, estaria associada à necessidade de fazer uma gestão eficiente dos recursos públicos, com transparência e responsabilidade para com os *stakeholders*.

Para isso, o modelo orçamentário representa, dentre inúmeras outras formas, uma ferramenta gerencial constituída com a intenção de dotar a gestão pública universitária de capacidade de atender às demandas sociais de forma mais eficaz.

Assim, num esforço conjunto das universidades federais e do MEC, o modelo orçamentário busca refletir o cumprimento da missão institucional, sem perder de vista os objetivos e metas governamentais para melhoria e expansão da educação superior. A melhoria da qualidade da educação está também associada ao uso eficiente dos recursos alocados pelo governo para o funcionamento da universidade. A expansão está associada à necessidade de atendimento das demandas da sociedade.

Dessa combinação verifica-se a presença dos fatores “Legislação” e “Forças de mercado” na condução à habitualização do modelo orçamentário, fato que pode ser observado nas respostas dos entrevistados.

Para o entrevistado E04, o modelo orçamentário contém direcionamentos que podem ser interpretados como “[...] um recado do governo federal [...]”, e que, portanto, “gera para dentro da universidade uma necessidade de fazer gestão disto”.

Este entrevistado completa:

[...] é claro que a gente tem demanda do governo federal. Para isto ele tá pagando, na verdade ele está interpretando um anseio da sociedade, que era ter mais disponibilidade de vagas, e aí cobra da gente obviamente, né? (E04)

Podem-se verificar também outras manifestações que expressam a preocupação da universidade em atender às demandas do governo e da sociedade:

[...] papel social de oferta de vagas públicas de qualidade e gratuita. Porque é o papel que a universidade tem que exercer....(E02)

[...] nos últimos anos, todas as universidades têm evoluído, melhorado o ensino, mas não em função do modelo e sim em função do incentivo, dos projetos que o governo tem colocado para a educação [...] (E06).

Para o entrevistado E05, somente nos últimos seis a oito anos que é se tem podido perceber que as universidades têm feito sua gestão de forma mais atenta ao alcance das metas governamentais: “[...] hoje eu creio que há uma preocupação em atender as metas do governo...” (E05).

Neste sentido, para atender às metas governamentais, e estando o orçamento atrelado ao cumprimento dessas metas, as universidades são levadas a adotar um arranjo

estrutural que, como argumentado por Tolbert e Zucker (2006), são formalizados em políticas e procedimentos para as organizações desse campo.

Verificou-se que os entrevistados reconhecem a influência do governo e da sociedade sobre suas ações, mas também entendem que o modelo orçamentário propicia uma gestão pautada em resultados.

Essa situação pode ser constatada também na argumentação do entrevistado E01, quando diz que “[...] a ferramenta induz à melhoria da produção acadêmica e sua preocupação em registrar esta informação em seus dados, e assim levar maior visibilidade perante a sociedade.”

O entrevistado E01 acredita que:

As IFES constituem um Sistema que sempre se preocupou com a sua melhoria e desenvolvimento, independente da existência de um modelo de alocação de recursos. Entretanto, o modelo é um dos indutores de melhoria nas variáveis definidas.

De acordo com o entrevistado E03:

O modelo induz, quando ele coloca um bônus para curso noturno, um bônus para expansão para o interior, os campi, cursos fora de sede, a questão da diplomação, da importância de se diminuir os índices de evasão, de retenção, isso denota com o tempo, uma política.

Neste estágio observa-se a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas, bem como a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos.

Embora tenha sido implementada no ano de 1994, a metodologia atual foi em muito modificada e contempla um conceito diferente, condizente com a dinâmica do setor da educação superior, fazendo-se necessária a inclusão de novas variáveis.

Assim, com vistas a corresponder à importância atribuída ao modelo orçamentário pelas universidades federais, o governo, recentemente, editou o Decreto nº 7.233 (BRASIL, 2010b), estabelecendo novos parâmetros e ratificando o trabalho conjunto das universidades e do MEC, por meio de comissão paritária para elaboração da matriz de OCC.

Nesse aspecto, observa-se o comentário do entrevistado E04:

Então hoje a Matriz ela é um Decreto. [...], tem uma norma que fala que as universidades federais terão financiamento segundo a distribuição desta matriz.[...] ela foi institucionalizada, virando uma política de Estado e não de governo.(E04)

Vale ressaltar que para os entrevistados E01 e E06 a universidade “sempre se preocupou com melhoria e o desenvolvimento do ensino superior” (E01) e que ela tem que fazer o que “planejou e de acordo com o seu tamanho” (E06), independentemente da existência de um modelo de alocação de recursos orçamentários, podendo-se inferir

que não acreditam nas interferências diretas das instâncias governamentais e da sociedade na gestão universitária.

Contudo, as manifestações apresentadas pela maioria dos entrevistados indicam que o modelo orçamentário das universidades se tornou uma ferramenta que dá à gestão universitária um caráter de inovação, como prática que lhe possibilita legitimidade junto à sociedade e governo, além da transparência na alocação dos recursos.

Esses fatores possibilitam *habitualizar* uma metodologia de alocação de recursos orçamentários para as universidades federais.

Assim, pode-se concluir que o Estágio da Pré-institucionalização, na percepção da maioria dos entrevistados, foi superado, ou se encontra em bom nível de institucionalização, em virtude do entendimento de que o modelo representa uma reorientação técnica e tecnológica que contribui para inovação da gestão universitária, cujos parâmetros visam contemplar as diretrizes governamentais para o ambiente educacional e às demandas da sociedade.

• **Analisando o Estágio da Semi-Institucionalização**

Quanto ao Estágio da Semi-institucionalização do modelo orçamentário, verifica-se que, segundo os entrevistados, o modelo conta com a aceitação e valorização de todas as universidades. Observa-se o consenso social abordado por Tolbert e Zucker entre os decisores da universidade a respeito do valor desse arranjo estrutural.

O entrevistado E02 relata que o modelo orçamentário

[...] tem um papel fundamental na medida em que permite a transparência da alocação dos recursos orçamentários para as universidades, usando critérios, critérios esses construídos coletivamente com a participação das universidades, dos órgãos representativos das universidades, dos seus dirigentes da Andifes e do Forplad.

Um dos fatores importantes deste estágio é a verificação do consenso dos atores envolvidos no processo, em relação à significância do modelo.

Nesse sentido, verificou-se que há o entendimento dos entrevistados em relação à importância que esse campo organizacional atribui à existência do modelo orçamentário. O entrevistado E01 considera que “o Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários é importante para as IFES, pois se elimina o aspecto do ‘achismo’ em relação ao mérito de cada IFES para recebimento de seus recursos orçamentário-financeiros anualmente.”

Também para o entrevistado E03 o modelo é valorizado pelas universidades, em virtude da sua capacidade de estabelecer

[...] um critério para distribuição de recursos, que é uma questão fundamental. Elimina qualquer casuísmo, qualquer distribuição por outros critérios que não sejam critérios consensuados dentro do conselho de Reitores e Pró-Reitores e aceito pela comunidade universitária. (E03)

Já o entrevistado E06 entende que a universidade é “[...] é obrigada a valorizar, porque é daí que sai sua manutenção, seu financiamento do custeio básico e das suas necessidades.”

Assim, verifica-se pelas manifestações dos entrevistados a existência de consenso entre os decisores da organização a respeito do significado do modelo orçamentário para as universidades.

Mediante esse consenso, é esperado que haja uma tendência do grupo em monitorar seu desempenho e das outras organizações do campo organizacional com vistas à adoção plena do modelo. O monitoramento constitui-se num fator também importante neste estágio.

Nesse sentido, verifica-se que as universidades buscam este monitoramento, pois, conforme manifestação do entrevistado E05:

Pode estar sendo devagar, mas as universidades começam a perceber que é importante elas se esforçarem para melhorarem seus índices para terem um posicionamento melhor lá dentro do modelo de alocação de recursos.

Este entrevistado alerta para a importância que as universidades devem dar ao emprender ações condizentes com o conceito do modelo:

Só consegue ir bem em gestão quem leva para dentro da sua universidade as mesmas ideias que o modelo externo tem [...] o modelo é fundamental, é uma diretriz. (E05)

Se o modelo é reconhecido como “[...] a maneira correta de se trabalhar com recursos públicos, principalmente por se tratar de universidades federais que são a referência, são exemplo e motivo de orgulho para nós brasileiros” (E02), é necessário, então, que a universidade se estruture e se planeje para seu acompanhamento e sistematização.

Por certo, a universidade deve procurar fazer uma gestão acadêmica e administrativa em prol da qualidade do ensino, sempre observando se não está na contramão do conceito definido para o modelo, que é fruto de consenso do grupo de Reitores e Pró-Reitores com o MEC.

Muito embora o monitoramento esteja relacionado à competição entre as organizações e aos esforços para aumentar sua competitividade, conforme Tolbert e Zucker (2006), os depoimentos dos entrevistados denotam opinião contrária:

[...] o objetivo do modelo não é o de estabelecer um ranking entre as IFES e sim, através de variáveis e dados bem definidos e fidedignos, estabelecer a

necessidade de cada instituição dentro de um modelo padrão consensuado e considerar também as especificidades do sistema [...] (E01).

[...]tem que se preocupar com a finalidade da instituição, que é o ensino, a pesquisa e a extensão. Se você melhorar nisso, conseqüentemente o parâmetro do modelo terá melhorias. E a coisa boa do modelo que, mesmo que você não consiga, por exemplo, melhorar, ou você melhorou, mas o grande cresceu também, você nunca vai receber a menos, onde tem um fator histórico que ele preserva o ano anterior e a inflação, porque não é admissível que a universidade, de um ano para outro, ainda tendo o mesmo número de alunos, mesma qualidade, mas o sistema cresceu e com isso vá perder porque o orçamento não cresceu o equivalente [...] (E06).

[...] Na realidade o modelo é um espelho da sua gestão e do seu número dentro do todo. [...] se você for bem e crescer, vai estar no modelo refletindo aquele espelho. Se você for bom mas não crescer, também está refletindo no modelo, ele é um espelho não vai ter um crescimento alto, mas vai se mantendo [...] (E01)

Diante do consenso e do monitoramento, outro fator importante neste estágio de institucionalização é a presença de líderes capazes de contribuir para a divulgação e defesa do modelo. Nesse campo organizacional, os Reitores e Pró-Reitores atuam como líderes do processo, na busca constante por sua preservação, uma vez que o modelo orçamentário inibe a alocação de recursos orçamentários fora dos critérios estabelecidos e consensuados.

Assim, outro fator importante, característico deste Estágio da Semi-institucionalização, refere-se à presença dos *champions*, representados pelos Reitores e Pró-Reitores, na função de defensores do modelo orçamentário. Os *champions* encorajam a disseminação de estruturas por meio de um conjunto de organizações, pois estruturas que foram amplamente disseminadas podem ser descritas como estando no estágio de semi-institucionalização.

Os *champions* têm papel importante no fenômeno denominado por Tolbert e Zucker (2006) de “teorização”, em razão da sua capacidade de reconhecer um problema organizacional e justificar a adoção de um arranjo estrutural para sua solução. Dessa forma, o arranjo estrutural adquire legitimidade cognitiva e normativa.

Considerando as características da gestão universitária, em que, como parte do processo democrático, as lideranças mudam a cada dois ou quatro anos, é necessário que se busquem sempre iniciativas em favor da divulgação e socialização das práticas de gestão. Essa situação é observada pelos entrevistados E01 e E06, ao alegarem que:

No fórum também fazia-se, durante as reuniões plenárias, várias apresentações e discutia-se modelos de planejamento e de avaliação, procurando socializar as boas práticas de gestão neste tema e em outros.

[...] de ano e ano temos que fazer uma apresentação do modelo para a Andifes, mesma coisa para o Forplad, porque vai renovando esse grupo [...] (E06)

Contudo, os entrevistados reconhecem que, apesar dos esforços para socializar e manter o grupo de Reitores e Pró-Reitores cientes do modelo, ainda observam-se, no âmbito interno das universidades, dificuldades em manter os dirigentes conscientes e envolvidos em questões relacionados ao orçamento. Isso porque, na opinião do entrevistado E04:

[...] tem Reitores que tem dificuldades de entender mais esta questão da matriz. Os outros Pró-Reitores, [...] a preocupação é a graduação, a pós-graduação, a extensão. Tem muita atividade para fazer. Não incorporam exatamente a participação ali, na questão da gestão do orçamento. (E04)

Como consequência, essa dificuldade se estende aos demais dirigentes, dificultando a participação nas questões relacionados ao orçamento.

As respostas dos entrevistados E03 e E04 expressam essa postura:

[...] falta um pouco de dentro, no interior das instituições, um maior conhecimento do modelo e da importância de se sair bem nessas variáveis. (E03)

[...] na universidade toda, a gente tem muita deficiência com relação a este detalhe da gestão, especificamente, a gestão orçamentária. A gente não tem isso muito arraigado, não. (E04)

O entrevistado E04 considera que, apesar dos esforços em manter seus dirigentes envolvidos e conscientes do modelo e das implicações da gestão universitária nele, “há certa resistência em incorporar isto e, como há rotatividade, o coordenador sai de 2 em 2 anos, então você vai perdendo. Embora faça a capacitação, sempre tentando formar gestores e equipes, mas há uma rotatividade grande”.

Essa situação também é abordada pelo entrevistado E06, ao relatar que:

[...] entra um Pró-Reitor novo [...] ele vai levar 6 meses a 1 ano, se esforçar, para começar a entender o modelo, [...] se não entender ele vai rodar do mesmo jeito [...]. Mas os gestores têm que conhecer a gestão pública para fazer adequações e melhorias [...] Tem universidade que de quatro em quatro anos [...] começa quase do zero em termos de gestão pública.

O entrevistado E02 vai mais além, ao considerar que não só os dirigentes da universidade devem conhecer e fazer gestão a favor do modelo orçamentário. Para ele, “o professor tem que entender a importância disso (do modelo orçamentário), o técnico-administrativo também, porque ali está o espelho acadêmico, de gestão acadêmica e administrativa da instituição [...]”. E completa:

[...] quando as pessoas compreendem para que fim, elas se tornam partícipes do processo, porque a matriz não é uma peça fria de execução, de distribuição de recursos orçamentários. A matriz trabalha com elementos que são resultados acadêmicos. (E02)

Contudo, para o entrevistado E03, o corpo docente das universidades desconhece a forma pela qual as variáveis acadêmicas, as quais ele ajudou a construir, impactam nos valores orçamentários da instituição.

[...] se os professores em cada instituição estão conscientes do modelo, o que eles deveriam fazer para que sua instituição receba mais, aí é mais complicado, talvez não haja uma consciência tão grande assim entre os professores de como o modelo funciona. Eles são parceiros, são importantes não só na questão da diplomação, mas como em questão do conceito Capes. (E03)

Para a teorização é importante que, além da valorização pela comunidade universitária, o modelo orçamentário seja de conhecimento dos dirigentes universitários, de modo a possibilitar que as várias decisões acadêmicas e administrativas se deem em conformidade com o conceito que o reveste.

Pode-se concluir que o modelo orçamentário é valorizado e aceito pela comunidade acadêmica e que os Reitores e Pró-Reitores são os *champions* do processo, atuando como agentes estimuladores e facilitadores. Entretanto, no âmbito interno das universidades, falta divulgação e conhecimento por parte da comunidade universitária e dos dirigentes estratégicos das implicações das ações institucionais em relação a variáveis abordadas pelo modelo; verifica-se a quebra de continuidade das ações em função dos mandatos de dois ou quatro anos; e não se faz o monitoramento de suas ações e das outras universidades com vistas a aumentar a competitividade, acompanhando as universidades de referência.

Assim, segundo a percepção dos entrevistados, o Estágio de Semi-institucionalização apresenta algumas falhas que podem dificultar a total institucionalização do modelo orçamentário.

• **Analisando o Estágio da Total Institucionalização**

Para que a institucionalização total ocorra, é fundamental que o arranjo estrutural tenha continuidade histórica e sobrevivência por várias gerações de membros da organização (TOLBERT; ZUCKER, 2006, p. 209). Alguns fatores contribuem para isso: impactos positivos associados à adoção do modelo, defesa de grupos de interesse e pouca resistência de grupos contrários à sua utilização.

Os impactos positivos podem se manifestar por meio dos benefícios trazidos à gestão universitária baseada em critérios e transparência, como também pela obtenção de maior valor orçamentário resultante do empenho da universidade em constituir equipe técnica qualificada para acompanhamento e orientação das ações referentes ao modelo, pelo apoio logístico para coleta e sistematização dos dados e pela capacidade de contar com a participação de seus dirigentes.

A gestão compartilhada com o MEC e o MPOG é apontada pelos entrevistados como grande fator positivo para preservação do modelo orçamentário. O entrevistado E05 considera que:

[...] esse tipo de modelo é interessante para o MEC. Ele é o mantenedor e ele consegue alocar recursos de uma forma mais equilibrada com a possibilidade de controlar, efetivamente, como os recursos estão sendo gastos [...]

Também o MEC percebe os aspectos positivos, pois tem demonstrado interesse em formalizar o instrumento como ferramenta importante na gestão universitária. Para o entrevistado E02, “nos encontramos nessa etapa de trabalho de institucionalização das matrizes, em que pese elas estarem vigentes, sendo respeitadas, sendo cumpridas, mas elas carecem de um ato normativo por parte do Ministério da Educação”. Dessa forma, verifica-se consonância com a visão de Tolbert e Zucker (2006, p. 196), em que “[...] uma estrutura formal pode sinalizar comprometimento com padrões eficientes e racionais de organização e, portanto, atingir ‘aceitação’ social geral”.

Além disso, as universidades percebem no MEC o apoio nas ações referentes à manutenção e atualização do modelo, pois, conforme o entrevistado E05, para condução dos trabalhos sempre “[...] teve muita abertura por parte do Ministério para estar sempre discutindo isso (o modelo orçamentário) seja na Secretaria de Planejamento e Orçamento, tivemos muitas reuniões, eles abriram todos os espaços pra gente.”

A afirmação pode ser constatada na fala do entrevistado E01, ao reconhecer o “[...] acesso à equipe técnica do Ministério do Planejamento nas discussões sobre a LDO e vimos naquele momento alguns avanços e, mais tarde, outros”.

Nesse sentido, numa demonstração de gestão democrática, o entrevistado E01 acrescenta que “[...] os Pró-Reitores de Administração e, ou, Planejamento, com a prerrogativa de abertura de participação de equipe técnica respectiva da IFES, eram sempre chamados a participar das discussões (...)”.

O entrevistado E06 apresenta uma síntese da importância do trabalho compartilhado da Andifes e Forplad com o MEC:

Antigamente nós fazíamos o modelo na Comissão de Modelos do Forplad e passava para o plenário que encaminhava para a Andifes aprovar e depois dava ciência para o MEC, indicando qual que era nossa ideia, quais as mudanças propostas e tal... Nos últimos 8 anos, nós mudamos a metodologia de trabalho. A Sesu faz parte da Comissão, sempre com a Diretora da DIFES, e agora, é óbvio, está muito melhor pois é uma ex-coordenadora do Forplad, uma ex-participante da Comissão de Modelos. Mas hoje a SPO faz parte da Comissão, então, nas discussões aqui, quando começa a base das discussões do modelo, nós já sabemos as opiniões da Secretaria de Ensino Superior, da Sub-Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério. Então quando aprova na Andifes e chega no MEC, não tem mais discussão se isto está de acordo com o Ministério, se vai aplicar ou não vai aplicar porque todas as arestas já foram tiradas. Então, isto veio dar muito mais credibilidade ao modelo de financiamento. (E06)

Na opinião dos entrevistados, “o modelo é uma ferramenta respeitada pela Andifes e respeitada pela Sesu. Tem seus questionamentos, [...] mas ele é um modelo em que todo mundo nas discussões diz: é preferível ter um com alguma necessidade de melhoria, do que não ter nada” (E06).

Outro aspecto positivo se refere ao apoio logístico que o MEC concede à Comissão de Modelos. De acordo com o entrevistado E06:

Quem capta os dados é a Sesu. É uma parceria. Os dados são do MEC, os dados são do governo. Hoje é um banco só, ele está disponível para o Forplad, para a Andifes. O objetivo é este, a união dos esforços para poder e diminuir as dificuldades. (E06)

Esse aspecto facilita o trabalho da Comissão de Modelos, uma vez que “é complexo e nem toda universidade tem um sistema de gestão informatizado” (E06). Por outro lado, ainda persiste certa dificuldade em relação à auditoria dos dados “para fazer o modelo rodar” (E06) – ação que é da competência do MEC.

Esta dificuldade na captação e auditoria dos dados, por vezes, é sentida em virtude da falta de informatização nas universidades, bem como por falta de pessoal qualificado envolvido em questões relacionadas à gestão orçamentária, o que leva a outro fator que dificulta a observância de impactos positivos da adoção do modelo orçamentário.

Corroboram essa afirmação os entrevistados E05 e E06, ao considerarem que a gestão do modelo é mais difícil diante da carência de equipe técnica de apoio às ações relacionadas a ele.

No âmbito interno das universidades, segundo o entrevistado E05:

A dificuldade era ter pessoal que realmente fosse de exclusividade para estar trabalhando com estas questões de modelo [...] pois além dos Pró-Reitores estarem sempre mudando, a gente também faz outras coisas [...]. Considera que “[...] a maioria (das universidades) não tinha gente trabalhando nisto de forma exclusiva, não. (E05)

Nessa mesma linha, o entrevistado E06 alega que “[...] muitas vezes falta muita estrutura, principalmente na parte de pessoal [...] não é nem quantitativo, [...] na área administrativa, mas mais problemas qualitativos.”

Em âmbito nacional, a questão de ter equipe técnica também é um problema na opinião do entrevistado E05, pois considera que “seria interessante se [...] conseguisse montar um corpo técnico permanente [...] estas pessoas estariam assessorando a Comissão de Modelos e isso não só daria uma continuidade mais ágil a todos os projetos, como também permitiria um melhor trabalho”.

De fato, uma situação extrema de mudança simultânea dos membros da Comissão de Modelos poderia implicar comprometimento na condução dos trabalhos e até levar à desinstitucionalização do modelo orçamentário.

Em relação à defesa de grupos de interesse e pouca resistência de grupos contrários à sua utilização, verifica-se que o modelo orçamentário é uma ferramenta respeitada pela comunidade universitária e que apresentou pequena resistência nos anos iniciais.

O entrevistado E05 se manifesta em relação a esse aspecto, com a seguinte fala:

Na época (há 5, 6 anos atrás) tinha universidade muito grande que sempre foi contra o modelo [...].era uma resistência muito forte ao modelo porque ela não se enquadrava em nada [...] .As outras sempre foram muito favoráveis e valorizam a existência do modelo [...] talvez uma ou outra aqui.. ali., mas não de forma tão enfática [...] (E05)

A continuidade histórica do modelo, garantida por seus defensores, é outro fator preponderante para sua institucionalização. Em relação a isso, o entrevistado E04 se manifesta: “A própria Comissão de Modelos é uma comissão consistente, uma comissão que tem esta história...” Assevera que “tem gente aqui desde quase a fundação [...] E é bom que traz a história e mais alguns ajustes necessários para a atualização”.

Para este entrevistado o modelo tem se perpetuado ao longo de vários anos e com diferentes dirigentes no MEC, pois “nós trabalhamos com estas matrizes, nestes últimos 8 anos, de maneira muito responsável e muito cordata com o MEC. [...] o MEC já mudou de equipe várias vezes [...] e todos eles vem mantendo isto, dialogando para cada vez mais ajustarmos...”. Entende que, assim, o modelo pode ser considerado “uma política de Estado e não de governo” (E04).

Pode-se considerar que o modelo orçamentário está consolidado entre as universidades e o MEC, pois representa “uma grande conquista do sistema IFES [...]”, nas palavras do entrevistado E01. Além do fato de que, “de outra forma, seria muito complicado gerenciar as solicitações, demandas, se não houvesse um critério bem estabelecido e consensuado.”

Para o entrevistado E03, o modelo

[...] está consolidado, não tem volta. Acho que é impensável hoje, em relação ao tamanho, extensão do sistema, imaginar que teria uma outra maneira de distribuir os recursos que não seja por meio do modelo. (E03)

Em relação ao Estágio da Total institucionalização do modelo, pode-se concluir que, na opinião dos entrevistados, ele apresenta reflexos positivos para a gestão universitária, conta com o apoio de grupos de interesse e da comunidade universitária,

sobrevive a várias gerações, tendo como guardiã a Comissão de Modelos para seu acompanhamento sistemático, e conta com a gestão compartilhada e parceira da Sesu/MEC e do MPOG.

No entanto, apresenta alguns obstáculos ao melhor nível de institucionalização deste estágio, relacionados ao apoio logístico para obtenção e auditoria dos dados no âmbito interno das universidades e carência de equipe técnica que possa fazer do modelo orçamentário um componente dos hábitos e rotinas da universidade.

Em suma, o Quadro 11 apresenta os fatores motivadores e inibidores da institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais, na percepção dos entrevistados, em cada um dos estágios de institucionalização.

Tema	Categorias	Subcategorias	Fatores motivadores ou inibidores da institucionalização
Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC das universidades federais	Pré-institucionalização (Habitualização)	<i>Inovação</i>	➤ Ferramenta de gestão alinhada aos princípios da AG
		<i>Adoção de Estruturas</i>	➤ Diretrizes governamentais para o setor educacional ➤ Portaria e Decreto da matriz orçamentária ➤ A universidade age conforme seu tamanho e seu plano ➤ Atendimento às demandas da sociedade ➤ Visibilidade da universidade
	Semi-institucionalização (Objetificação)	<i>Monitoramento Interorganizacional</i>	➤ Esforço para melhorar os índices da matriz ➤ Valorização da comunidade universitária ➤ Gestão conforme diretrizes do modelo ➤ Não há monitoramento de universidades de referência/competitividade ➤ Espelho da gestão
		<i>Líderes</i>	➤ Reitores e Pró-Reitores com líderes do processo (<i>champions</i>) ➤ Dificultado pelas mudanças em função dos mandatos de 4 anos
		<i>Teorização</i>	➤ Socialização e divulgação nos Fóruns da Andifes e do Forplad ➤ Capacitação dos demais dirigentes sobre gestão universitária ➤ Pouca participação da comunidade acadêmica
	Total institucionalização (Sedimentação)	Impactos Positivos	➤ Gestão compartilhada com MEC e MPOG ➤ Apoio logístico da Sesu para captação de dados ➤ Dificuldade para constituição de equipe técnica qualificada ➤ Dificuldade para obtenção e auditoria dos dados
		<i>Resistência de grupo contrário</i>	➤ Resistência inicial de algumas universidades
		<i>Defesa de grupo de interesse</i>	➤ Acompanhamento sistemático pela Comissão de Modelos ➤ Continuidade histórica ➤ Ferramenta respeitada na Andifes e na Sesu ➤ O MEC mantém discussões ao longo dos anos, mesmo com equipes diferentes ➤ Modelo consolidado

Quadro 11 – Fatores motivadores ou inibidores da institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais, na percepção dos entrevistados.

Fonte: Dados da pesquisa.

7.2.7.2 Na percepção dos respondentes do questionário

Buscou-se identificar, por meio da análise multivariada, a formação de *clusters* das universidades segundo os estágios de institucionalização em que se encontram, na perspectiva de Tolbert e Zucker (2006), quais sejam: Pré-institucionalização, Semi-institucionalização e Total institucionalização.

Com a formação dos *clusters* foi possível agrupar as universidades de forma que aquelas pertencentes a um mesmo grupo sejam similares entre si e heterogêneas entre os grupos, nas mesmas variáveis, para cada um dos estágios da institucionalização.

A partir das 21 questões do bloco 4 do questionário (Apêndice A), definiram-se as variáveis que foram submetidas à análise estatística para identificação da percepção dos sujeitos da pesquisa sobre a institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais.

Para caracterizar o constructo do Estágio da Pré-institucionalização, formado pelas subcategorias “Inovação” e “Adoção de estruturas” foram alocadas sete variáveis (questões 1 a 7, conforme Quadro 12): inovação na gestão, diretrizes governamentais, instâncias governamentais, controle e auditoria de desempenho, valorização da sociedade, visibilidade da universidade e melhores práticas.

Nº	Questão	Variável
1	O modelo proporciona inovação na gestão universitária ao vincular a cota orçamentária à quantidade e à qualidade da produção acadêmica das universidades.	Inovação na gestão
2	O modelo de alocação de recursos orçamentários leva ao cumprimento das diretrizes governamentais voltadas para a expansão e melhoria do ensino superior.	Diretrizes governamentais
3	A sua universidade adota o modelo e age conforme as diretrizes dele por determinação de instâncias governamentais superiores.	Instâncias governamentais
4	Os mecanismos e órgãos governamentais de controle e auditoria induzem a universidade a adotar medidas relacionadas ao controle e à melhoria de desempenho nas variáveis do modelo.	Controle e auditoria de desempenho
5	Considero que a sociedade valoriza a existência de critérios baseados em produção e eficiência para alocação de recursos orçamentários entre as universidades.	Valorização da sociedade
6	A boa <i>performance</i> nas variáveis componentes do modelo proporciona maior visibilidade da sua universidade perante a sociedade.	Visibilidade da universidade
7	A sua universidade procura adotar as melhores práticas implementadas por outras universidades em relação a variáveis do modelo.	Melhores práticas

Quadro 12 – Questões do Estágio da Pré-institucionalização.

Fonte: Dados da pesquisa.

Vale lembrar que, neste estágio, conforme Tolbert e Zucker (2006), as universidades são levadas a adotar determinado arranjo estrutural em virtude de uma reorientação técnica ou tecnológica, de uma legislação ou mesmo para atender a demandas dos *stakeholders*. Assim, buscou-se identificar a percepção dos sujeitos da

pesquisa em relação à adoção do modelo orçamentário como forma de atender às diretrizes governamentais e às demandas da sociedade e como contrapartida à qualidade do desempenho da universidade.

Para o constructo do Estágio da Semi-institucionalização, formado pelas subcategorias “Monitoramento interorganizacional”, “Líderes” e “Teorização”, também foram alocadas sete variáveis (questões 8 a 14, conforme Quadro 13): compartilhamento de ideias e práticas, acompanhamento das universidades de referência, divulgação e participação, agentes facilitadores e estimuladores, valorização da comunidade universitária, conhecimento dos dirigentes estratégicos e implicações das decisões estratégicas.

Nº	Questão	Variável
8	A sua universidade compartilha com as outras universidades seus conhecimentos e ideias em relação à melhorias no modelo de alocação orçamentária.	Compartilhamento de ideias e praticas
9	A sua universidade acompanha o desempenho das universidades de referência nas variáveis componentes e indutoras do modelo de alocação de recursos orçamentários.	Acompanhamento das universidades de referência
10	A sua universidade promove reuniões com a comunidade universitária, com vistas a incentivar a expansão e aprimoramento da qualidade da produção acadêmica relacionada às variáveis do modelo.	Divulgação e participação
11	O Reitor, o Vice-Reitor e o Pró-Reitor/Assessor da área de planejamento e orçamento de sua universidade são agentes estimuladores e facilitadores de ações de reflexo positivo no modelo.	Agentes facilitadores e estimuladores
12	A existência de um modelo técnico de distribuição de recursos orçamentários de OCC para as universidades federais é valorizada pela comunidade universitária e, ou, seus dirigentes.	Valorização da comunidade universitária
13	O modelo técnico de distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as universidades federais é de conhecimento dos dirigentes estratégicos de sua universidade.	Conhecimento dos dirigentes estratégicos
14	A sua universidade avalia as implicações de suas decisões estratégicas relacionadas às variáveis que compõem o modelo.	Implicações das decisões estratégicas

Quadro 13 – Questões do Estágio da Semi-institucionalização.

Fonte: Dados da pesquisa.

Ressalta-se que neste estágio as questões formuladas visavam identificar se o modelo orçamentário tem significado e valor na organização, diante da consciência de determinado problema organizacional e de que este é passível de solução por meio de uma estrutura específica. Visava-se, também, verificar o empenho da universidade em alcançar melhor posicionamento no modelo orçamentário, propiciando a divulgação e envolvimento dos dirigentes e da comunidade acadêmica nas decisões estratégicas relacionadas às variáveis do modelo.

Por fim, para o constructo do Estágio da Total institucionalização, formado pelas subcategorias “Impactos positivos”, “Resistência de grupos contrários” e “Defesa de grupos de interesse”, também foram utilizadas sete variáveis (questões 15 a 21,

conforme Quadro 14): reflexo positivo da gestão, apoio logístico, equipe técnica qualificada, indutor de eficiência, apoio geral da comunidade universitária, acompanhamento sistemático e estabelecimento de ações compatíveis.

Nº	Questão	Variável
15	O posicionamento da sua universidade no <i>ranking</i> do modelo orçamentário é reflexo da gestão compartilhada de planejamento e avaliação das ações acadêmicas em seus vários níveis estratégicos.	Reflexo positivo da gestão
16	A sua universidade conta com o apoio logístico para acompanhamento e coleta sistematizada dos dados relacionados às variáveis do modelo.	Apoio logístico
17	A sua universidade conta com uma equipe técnica qualificada para a tarefa de orientar as ações na busca de melhor posicionamento no <i>ranking</i> do modelo orçamentário.	Equipe técnica qualificada
18	O modelo de alocação orçamentária das universidades está consolidado como ferramenta indutora da eficiência da produção acadêmica e alocação de recursos públicos.	Indutor da eficiência
19	A comunidade acadêmica e, ou, os dirigentes da sua universidade apoiam e zelam pela perpetuação da existência de critérios baseados na produção e no desempenho como determinantes no modelo de alocação orçamentária.	Apoio geral da comunidade universitária
20	A sua universidade acompanha o modelo de forma sistemática há alguns anos.	Acompanhamento sistemático
21	O acompanhamento do modelo e o estabelecimento de ações compatíveis com a sua filosofia modelo têm proporcionado resultados positivos para sua universidade na obtenção de recursos orçamentários.	Estabelecimento de ações compatíveis

Quadro 14 - Questões do Estágio da Total institucionalização.

Fonte: Dados da pesquisa.

Neste estágio, as questões foram elaboradas com vistas a identificar em que medida o modelo orçamentário tem se tornado uma ação habitual para as universidades federais, caracterizando-se pela continuidade histórica da estrutura e sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. Além disso, buscou-se apurar o quão a universidade percebe os aspectos positivos da adoção do modelo orçamentário e, portanto, se estrutura com apoio logístico e equipe qualificada para seu acompanhamento sistemático.

Assim, com base no suporte teórico, as 21 questões do bloco 4 do questionário formaram as variáveis que, conforme Quadro 15, agrupadas em categorias e subcategorias, possibilitariam a identificação do constructo da institucionalização.

Tema	Categorias	Subcategorias	Variáveis
Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC das universidades federais	Pré-institucionalização	<i>Inovação</i>	➤ Inovação na gestão
		<i>Adoção de Estruturas</i>	➤ Diretrizes governamentais ➤ Instâncias governamentais ➤ Controle e auditoria de desempenho ➤ Valorização da sociedade ➤ Visibilidade da universidade ➤ Melhores práticas
	Semi-institucionalização	<i>Monitoramento Interorganizacional</i>	➤ Compartilhamento de ideias e práticas ➤ Acompanhamento das universidades de referência
		<i>Líderes</i>	➤ Divulgação e participação ➤ Agentes facilitadores e estimuladores (<i>Champions</i>)
		<i>Teorização</i>	➤ Valorização da comunidade universitária ➤ Conhecimento dos dirigentes estratégicos ➤ Implicações das decisões estratégicas
	Total institucionalização	Impactos Positivos	➤ Reflexo positivo da gestão ➤ Apoio logístico ➤ Equipe técnica qualificada ➤ Indutor da eficiência
		<i>Resistência de grupo contrário</i>	➤ Apoio geral da comunidade universitária
		<i>Defesa de grupo de interesse</i>	➤ Acompanhamento sistemático ➤ Estabelecimento de ações compatíveis

Quadro 15 – Matriz de categorias e variáveis para identificação da institucionalização do modelo orçamentário.

Fonte: Dados da pesquisa.

O primeiro procedimento adotado antes de se proceder à formação dos *clusters* foi o teste de confiabilidade do constructo da institucionalização em seus três estágios, por meio do Alfa de *Cronbach* das variáveis.

Verifica-se, na Tabela 23, que o Alfa de *Cronbach* de cada estágio é superior a 0,8, podendo ser considerado “muito bom”, o que determina que o constructo reflete com confiabilidade o fenômeno investigado, pois suas variáveis são fortemente correlacionadas.

Assim, conforme Hair Jr. et al. (2005), pode-se constatar que as perguntas foram respondidas de forma coerente e altamente correlacionada.

Diante disso, com o propósito de agrupar os sujeitos pesquisados conforme sua percepção em relação aos estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários em sua universidade, procedeu-se à Análise de *Cluster*.

Tabela 23 – Alfa de Cronbach

Estágio	Nº	Variáveis	Alfa de Cronbach
Estágio 1	1	➤ Inovação na gestão	0,836
	2	➤ Diretrizes governamentais	
	3	➤ Instâncias governamentais	
	4	➤ Controle e auditoria de desempenho	
	5	➤ Valorização da sociedade	
	6	➤ Visibilidade da universidade	
	7	➤ Melhores práticas	
Estágio 2	8	➤ Compartilhamento de ideias e práticas	0,861
	9	➤ Acompanhamento das universidades de referência	
	10	➤ Divulgação e participação	
	11	➤ Agentes facilitadores e estimuladores (<i>Champions</i>)	
	12	➤ Valorização da comunidade universitária	
	13	➤ Conhecimento dos dirigentes estratégicos	
	14	➤ Implicações das decisões estratégicas	
Estágio 3	15	➤ Reflexo positivo da gestão	0,861
	16	➤ Apoio logístico	
	17	➤ Equipe técnica qualificada	
	18	➤ Indutor da eficiência	
	19	➤ Apoio geral da comunidade universitária	
	20	➤ Acompanhamento sistemático	
	21	➤ Estabelecimento de ações compatíveis	

Fonte: Dados da pesquisa.

Análise de Cluster

Para a fase referente à formação de *Clusters*, inicialmente, procedeu-se à redução das variáveis, por meio da escala somada de seus escores médios, conforme composição de cada um dos três estágios da institucionalização: pré-institucionalização, semi-institucionalização e total institucionalização. O uso da Escala Somada é recomendado por Hair Jr. et al. (2005) quando o Alfa de Cronbach for superior a 0,7; conforme Tabela 23, as variáveis utilizadas nesta pesquisa mostraram-se adequadas, uma vez que apresentaram o Alfa superior a 0,8.

Assim, procedeu-se ao agrupamento dos sujeitos pesquisados com a Análise de Cluster hierárquico com o método *Ward* e utilizando a distância euclideana quadrada como medida de dissemelhança, segundo os três estágios de institucionalização. Na solicitação prévia de formação de dois a quatro grupamentos, após várias simulações, considerou-se mais adequada a retenção de dois grupamentos de universidades, já que estes possibilitam melhor interpretação dos dados, tendo em vista o suporte teórico adotado.

O uso do dendrograma constante da Figura 20 também ajudou na escolha do número de *clusters*, resultado da utilização do *cluster* hierárquico com o método *Ward*, tendo como medida de distância o quadrado da distância euclidiana.

Em sua visualização, que representa a aglomeração feita numa escala de 0 a 25, o dendrograma é lido da esquerda para a direita e ao se desenhar uma linha vertical entre as distâncias 5 e 10 obtêm-se os dois *clusters*.

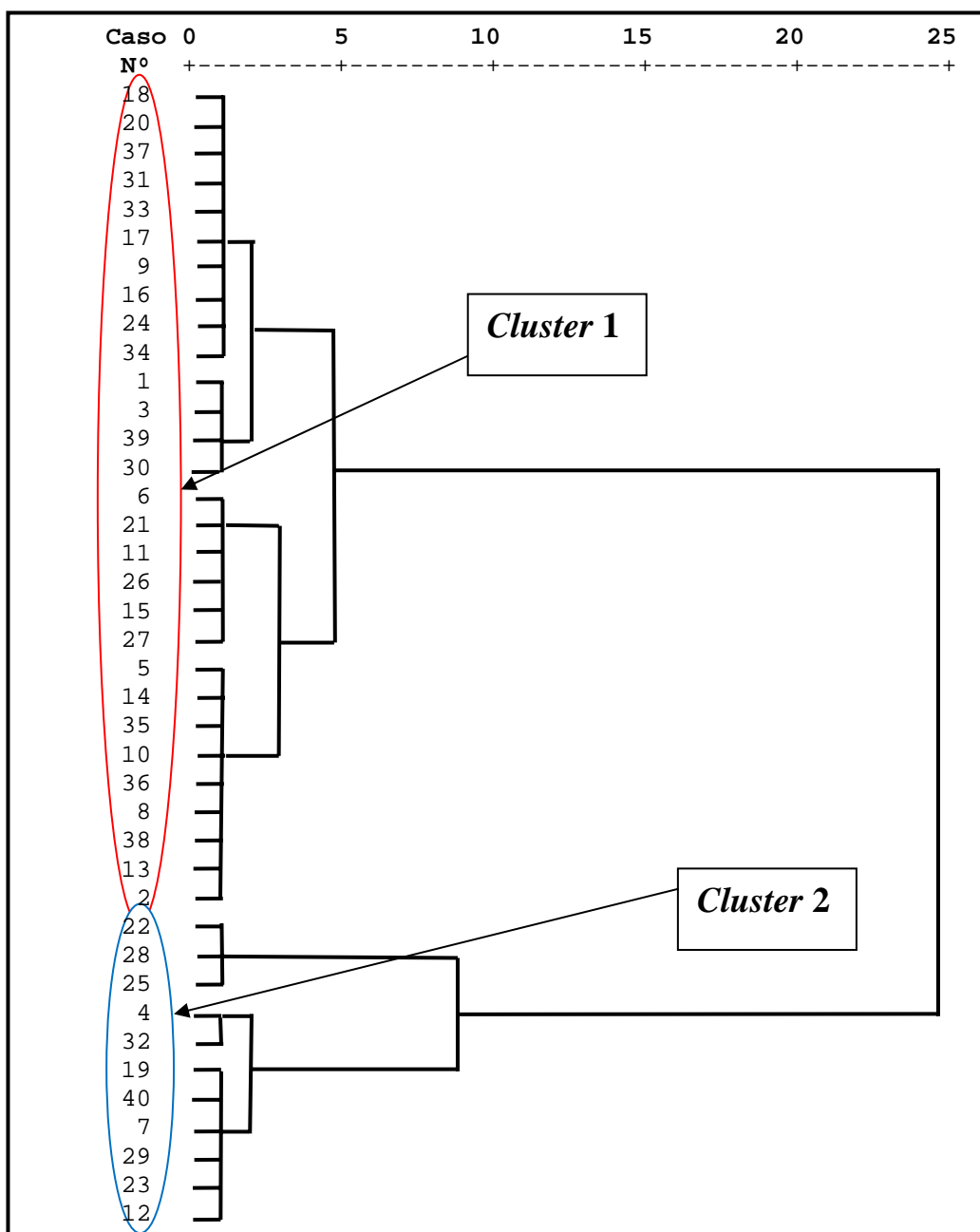


Figura 20 – Dendrograma usando método *Ward*.
 Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 24 observa-se a formação dos *clusters* por estágio da institucionalização resultante da escala somada.

Após realização da estatística descritiva dos *clusters*, aos dois grupamentos das universidades convencionou-se chamar *Cluster 1* - “Melhor nível de institucionalização” e *Cluster 2* – “Pior nível de institucionalização”, tendo em vista que o *Cluster 1* tem os escores médios mais altos que o *Cluster 2* em todos os estágios da institucionalização, conforme Tabela 24.

Assim, o nível de institucionalização do modelo orçamentário corresponde à capacidade da universidade em agir conforme o que se espera de cada estágio.

Tabela 24 - Formação dos *clusters* por estágio de institucionalização

Cluster	Estágio	Nº	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
1	Estágio 1 - Pré-institucionalização	29	4,00	6,43	5,3202	0,5118
	Estágio 2 - Semi-institucionalização	29	4,00	6,71	5,5714	0,6061
	Estágio 3 - Total institucionalização	29	4,00	6,86	5,4138	0,7023
2	Estágio 1 - Pré-institucionalização	11	1,86	5,86	4,2987	1,4307
	Estágio 2 - Semi-institucionalização	11	2,86	4,86	3,8961	0,7589
	Estágio 3 - Total institucionalização	11	1,57	4,29	3,2857	0,8452

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Para classificação dos resultados da média foram usados os intervalos: 1 a 1,5 péssima; 1,6 a 2,5, muito ruim; 2,6 a 3,5, ruim; 3,6 a 4,5, regular; 4,6 a 5,5, boa; 5,6 a 6,5, muito boa; e 6,6 a 7, ótima.

O *Cluster 1* é formado por 72,5% (29) dos respondentes e o *Cluster 2* por 27,5% (11), conforme demonstrado na Tabela 25.

Tabela 25 – Composição dos *clusters*

Cluster	Frequência	(%)
1	29	72,5
2	11	27,5
	40	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

• Análise dos *Clusters* para o Estágio da Pré-Institucionalização

No Estágio 1 da institucionalização, segundo a perspectiva de Tolbert e Zucker, denominado Pré-institucionalização, o *Cluster 1* – “Melhor nível de institucionalização”, recebe este nome porque apresenta médias maiores se comparado ao *Cluster 2* – “Pior nível de institucionalização” (Tabela 26).

Analisando o comportamento das variáveis no *Cluster 1*, vê-se que, com médias entre 5 e 6, consideradas boas e muito boas, destaca-se com média maior a variável “Melhores práticas”, e com média menor a variável “Controle e auditoria de desempenho”. Já o *Cluster 2* tem médias menores, classificadas como regulares e boas, sendo a menos ruim na variável “Inovação na gestão” e a média pior na variável “Instâncias governamentais”.

Conclui-se que a maioria dos respondentes, formada pelo *Cluster 1*, considera que o modelo orçamentário em sua universidade já se encontra em bom nível de estágio da pré-institucionalização. Contudo, tem como maior obstáculo o entendimento de que os mecanismos e órgãos governamentais de controle e auditoria não induzem a universidade a adotar medidas relacionadas ao controle e à melhoria de desempenho em variáveis do modelo.

Tabela 26 – Análise descritiva dos *clusters* no Estágio da Pré-institucionalização

	Cluster	Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Estágio 1 - Pré-institucionalização	1	Inovação na gestão	29	3	7	5,2759	0,9963
		Diretrizes governamentais	29	2	7	5,2414	0,9876
		Instâncias governamentais	29	3	7	5,3448	0,9738
		Controle e auditoria de desempenho	29	1	7	5,0690	1,3610
		Valorização da sociedade	29	3	7	5,3448	1,0782
		Visibilidade da universidade	29	3	7	5,2414	0,9124
		Melhores práticas	29	4	7	5,7241	0,9218
	2	Inovação na gestão	11	3	6	4,8182	1,1677
		Diretrizes governamentais	11	2	6	4,4545	1,5076
		Instâncias governamentais	11	1	5	3,6364	1,2863
		Controle e auditoria de desempenho	11	1	7	4,1818	2,2724
		Valorização da sociedade	11	1	7	4,0000	1,9494
		Visibilidade da universidade	11	1	7	4,3636	2,2033
		Melhores práticas	11	1	7	4,6364	1,7477

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Para classificação dos resultados da média foram usados os intervalos: 1 a 1,5, péssima; 1,6 a 2,5, muito ruim; 2,6 a 3,5, ruim; 3,6 a 4,5, regular; 4,6 a 5,5, boa; 5,6 a 6,5, muito boa; e 6,6 a 7, ótima.

• Análise dos *Clusters* para o Estágio da Semi-institucionalização

No Estágio 2 da institucionalização, segundo a perspectiva de Tolbert e Zucker, denominado Semi-institucionalização, o *Cluster 1* – “Melhor nível de institucionalização”, apresenta médias maiores, comparado ao *Cluster 2* – “Pior nível de institucionalização” (Tabela 27).

Analisando o comportamento das variáveis no *Cluster 1*, vê-se que com médias entre 5 e 6,11, consideradas boas e muito boas, destaca-se com média maior a variável “Agentes facilitadores e estimuladores” e, com média menor, a variável “Divulgação e participação”, ao passo que o *Cluster 2* tem médias piores, classificadas como ruins a boas, sendo a menos ruim na variável “Agentes facilitadores e estimuladores” e a pior na variável “Acompanhamento das universidades de referência”.

Ressalta-se que para esses dois *clusters* a variável “Agentes facilitadores e estimuladores” tem a maior média, denotando a importância dos *champions* no processo neste estágio da institucionalização do modelo orçamentário.

Assim, conclui-se que a maioria dos respondentes, formada pelo *Cluster 1*, considera que o modelo orçamentário em sua universidade também já se encontra em melhor nível no estágio da semi-institucionalização. No entanto, tem como maior obstáculo a deficiência na divulgação e participação do modelo, visto que não promove reuniões ou não consegue a participação da comunidade universitária nas ações relacionadas ao incentivo à expansão e aprimoramento da qualidade da produção acadêmica relacionada às variáveis do modelo.

Tabela 27 – Análise descritiva dos *clusters* no Estágio da Semi-institucionalização

Cluster	Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	
Estágio 2 - Semi-institucionalização	1	Compartilhamento de ideias e práticas	29	3	7	5,4483	1,1208
		Acompanhamento das universidades de referência	29	3	7	5,2414	0,9876
		Divulgação e participação	29	3	7	5,2069	0,9403
		Agentes facilitadores e estimuladores	29	5	7	6,1034	0,6732
		Valorização da comunidade universitária	29	3	7	5,5172	1,1219
		Conhecimento dos dirigentes estratégicos	29	4	7	5,9310	0,8836
		Implicações das decisões estratégicas	29	4	7	5,5517	0,8696
	2	Compartilhamento de ideias e práticas	11	2	5	3,4545	1,0357
		Acompanhamento das universidades de referência	11	1	5	3,0000	1,4832
		Divulgação e participação	11	2	5	3,6364	1,1201
		Agentes facilitadores e estimuladores	11	1	7	4,9091	1,5136
		Valorização da comunidade universitária	11	2	7	4,4545	1,8635
		Conhecimento dos dirigentes estratégicos	11	1	6	3,9091	1,4460
		Implicações das decisões estratégicas	11	1	6	3,9091	1,5783

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Para classificação dos resultados da média foram usados os intervalos: 1 a 1,5 péssima; 1,6 a 2,5, muito ruim; 2,6 a 3,5 ruim; 3,6 a 4,5 regular; 4,6 a 5,5 boa; 5,6 a 6,5 muito boa e 6,6 a 7 ótima.

• Análise dos *Clusters* para o Estágio da Total institucionalização

No Estágio 3 da institucionalização, segundo a perspectiva de Tolbert e Zucker, denominado Total institucionalização, o *Cluster 1* – “Melhor nível de institucionalização”, apresenta médias melhores, comparado ao *Cluster 2* – “Pior nível de institucionalização” (Tabela 28).

Analisando o comportamento das variáveis no *Cluster 1*, vê-se que com médias entre 5 e 6, consideradas boas e muito boa, destaca-se com média maior a variável “Acompanhamento sistemático” e, com a menor, a variável “Equipe técnica qualificada”, enquanto o *Cluster 2* tem médias menores, classificadas como muito ruins a regulares, sendo a menos ruim na variável “Indutor de eficiência” e a pior na variável “Equipe técnica qualificada”.

Conclui-se que a maioria dos respondentes, formada pelo *Cluster 1*, considera que o modelo orçamentário em sua universidade se encontra em melhor nível de estágio da total institucionalização, mas apresenta como maior obstáculo a carência de uma

equipe técnica qualificada para a tarefa de orientar as ações na busca de melhor posicionamento no modelo e torná-las habituais na universidade.

Observa-se que nos dois *clusters* a carência de equipe técnica qualificada se apresenta como o maior obstáculo à total institucionalização do modelo orçamentário.

Tabela 28 – Análise descritiva dos *clusters* no Estágio da Total Institucionalização

	Cluster	Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Estágio 3 - Total institucionalização	1	Reflexo positivo da gestão	29	2	7	5,2759	1,0315
		Apoio logístico	29	1	7	5,2759	1,4367
		Equipe técnica qualificada	29	1	7	5,1724	1,6490
		Indutor de eficiência	29	3	7	5,4828	0,8290
		Apoio geral da comunidade universitária	29	3	7	5,3448	1,1109
		Acompanhamento sistemático	29	4	7	5,7586	0,7863
		Estabelecimento de ações compatíveis	29	3	7	5,5862	0,9070
	2	Reflexo positivo da gestão	11	2	4	3,0909	0,8312
		Apoio logístico	11	1	6	3,3636	1,6293
		Equipe técnica qualificada	11	1	6	2,4545	1,6949
		Indutor de eficiência	11	1	6	4,1818	1,6011
		Apoio geral da comunidade universitária	11	2	7	3,5455	1,6348
		Acompanhamento sistemático	11	1	5	3,5455	1,4397
		Estabelecimento de ações compatíveis	11	1	4	2,8182	0,9816

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Para classificação dos resultados da média foram usados os intervalos: 1 a 1,5, péssima; 1,6 a 2,5, muito ruim; 2,6 a 3,5, ruim; 3,6 a 4,5, regular; 4,6 a 5,5, boa; 5,6 a 6,5 muito boa; e 6,6 a 7, ótima.

Em síntese, verificou-se que a maioria das universidades (72,5%), na percepção dos sujeitos da pesquisa, tem correspondido ao que se espera de cada estágio, classificando-se com bom nível de institucionalização do modelo orçamentário, embora apresente obstáculos em algumas variáveis características de cada estágio da institucionalização.

Para 27,5% das universidades (*Cluster 2*) na percepção dos sujeitos da pesquisa, o modelo orçamentário apresenta-se em nível ruim a regular de institucionalização, com indicativos de necessidade de melhoria na gestão em todas as variáveis dos três estágios, não correspondendo ao que se espera de cada estágio.

A Tabela 29 apresenta o comportamento de cada *Cluster* nos três estágios da institucionalização. Pode observar que o *Cluster 1* apresenta médias muito semelhantes nos três estágios, sendo ligeiramente superior no estágio da Semi-institucionalização. Já o *Cluster 2* apresenta médias no estágio 1 maiores que as do estágio 2, que, por sua vez, são maiores que as do estágio 1.

Esse cenário é condizente com a visão de Tolbert e Zucker (2006) e Jepperson (1991), os quais consideram que os três estágios podem ter níveis variados de institucionalização, decorrentes do tempo de instituição, da incorporação a um campo organizacional ou do questionamento que o ambiente social faz sobre ele.

Tabela 29 – Visualização dos *clusters* nos três estágios da institucionalização

HABITUALIZAÇÃO		OBJETIFICAÇÃO		SEDIMENTAÇÃO	
Variáveis	Média	Variáveis	Média	Variáveis	Média
Cluster 1 - "Melhor nível de institucionalização" (29 casos)					
Estágio 1 - Pré-institucionalização		Estágio 2 - Semi-institucionalização		Estágio 3 - Total institucionalização	
Inovação na gestão	5,2759	Compartilhamento de ideias e práticas	5,4483	Reflexo positivo da gestão	5,2759
Diretrizes governamentais	5,2414	Acompanhamento das universidades de referência	5,2414	Apoio logístico	5,2759
Instâncias governamentais	5,3448	Divulgação e participação	5,2069	Equipe técnica qualificada	5,1724
Controle e auditoria de desempenho	5,0690	Agentes facilitadores e estimuladores	6,1034	Indutor de eficiência	5,4828
Valorização da sociedade	5,3448	Valorização da comunidade universitária	5,5172	Apoio geral da comunidade universitária	5,3448
Visibilidade da universidade	5,2414	Conhecimento dos dirigentes estratégicos	5,9310	Acompanhamento sistemático	5,7586
Melhores práticas	5,7241	Implicações das decisões estratégicas	5,5517	Estabelecimento de ações compatíveis	5,5862
Cluster 2 - "Pior nível de institucionalização" (11 casos)					
Estágio 1 - Pré-institucionalização		Estágio 2 - Semi-institucionalização		Estágio 3 - Total institucionalização	
Inovação na gestão	4,8182	Compartilhamento de ideias e práticas	3,4545	Reflexo positivo da gestão	3,0909
Diretrizes governamentais	4,4545	Acompanhamento das universidades de referência	3,0000	Apoio logístico	3,3636
Instâncias governamentais	3,6364	Divulgação e participação	3,6364	Equipe técnica qualificada	2,4545
Controle e auditoria de desempenho	4,1818	Agentes facilitadores e estimuladores	4,9091	Indutor de eficiência	4,1818
Valorização da sociedade	4,0000	Valorização da comunidade universitária	4,4545	Apoio geral da comunidade universitária	3,5455
Visibilidade da universidade	4,3636	Conhecimento dos dirigentes estratégicos	3,9091	Acompanhamento sistemático	3,5455
Melhores práticas	4,6364	Implicações das decisões estratégicas	3,9091	Estabelecimento de ações compatíveis	2,8182

Fonte: Dados da pesquisa.

Assim, verifica-se que para as universidades do *Cluster 1* o modelo orçamentário se encontra em mesmo patamar de institucionalização nos três estágios ao apresentar médias praticamente iguais em cada um deles, indicando a igual necessidade de melhoria de gestão nas variáveis de cada estágio. Já para o *Cluster 2*, que apresentou médias menores no estágio 2 e ainda menores no estágio 3, comparados ao estágio 1, observa-se a necessidade ainda maior de melhorar a gestão das variáveis nesses estágios.

Há de se observar que o aumento do grau de objetificação e sedimentação de uma ação também aumenta o grau de institucionalização, e esta, quando é alta, a transmissão da ação, a manutenção desta ação ao longo do tempo e a resistência desta ação à mudança também são altas (ZUCKER, 1977 *apud* TOLBERT; ZUCKER, 2006).

7.2.7.3 Análise comparativa dos resultados das entrevistas e da Análise de Cluster

No Quadro 16, observa-se a análise comparativa das variáveis que mais motivam e mais inibem o melhor nível de institucionalização em cada um dos estágios, segundo a percepção dos entrevistados e dos respondentes do questionário do *Cluster 1* e do *Cluster 2*.

	Pré-institucionalização		Semi-institucionalização		Total institucionalização	
	Melhor	Pior	Melhor	Pior	Melhor	Pior
Entrevistados	Inovação na gestão	Instâncias governamentais	Agentes facilitadores e estimuladores	Divulgação e participação	Acompanhamento sistemático	Equipe técnica qualificada
Cluster 1	Melhores práticas	Controle e auditoria de desempenho	Agentes facilitadores e estimuladores	Divulgação e participação	Acompanhamento sistemático	Equipe técnica qualificada
Cluster 2	Inovação na gestão	Instâncias governamentais	Agentes facilitadores e estimuladores	Acompanhamento de universidades de referência	Indutor de eficiência	Equipe técnica qualificada

Quadro 16 – Variáveis de melhor e pior avaliação/média nos três estágios da institucionalização, na percepção dos sujeitos da pesquisa.

Fonte: Dados da pesquisa.

Pode-se verificar que no Estágio da Pré-institucionalização, para os entrevistados e para os respondentes das universidades que compõem o *Cluster 2* (27,5% do total de respondentes), a variável “Inovação na gestão” é a que mais contribui para o melhor nível de institucionalização do modelo orçamentário. Ou seja, para esses sujeitos da pesquisa o modelo é reconhecido pela sua capacidade de inovação e induzir a gestão universitária à quantidade e qualidade da produção acadêmica nas universidades.

Para esses mesmos sujeitos, não existe o entendimento de que a universidade adota o modelo e age conforme as diretrizes dele por determinação de instâncias governamentais superiores, o que levou à pior avaliação/pontuação na variável “Instâncias governamentais”.

Já para os respondentes das universidades que compõem o *Cluster 1* (72,5% do total de respondentes), a variável “Melhores práticas” é a que mais contribui para o melhor nível de institucionalização do modelo orçamentário no Estágio da Pré-Institucionalização. Dessa forma, consideram que sua universidade procura adotar as melhores práticas implementadas por outras universidades em relação a variáveis do modelo, caracterizando-se o fenômeno do isomorfismo apresentado por DiMaggio e Powell (2005) e Meyer e Rowan (1977), em que as instituições tendem a buscar legitimidade mais que eficiência e, assim, copiam práticas tidas como corretas independentemente dos resultados que possam gerar.

Ainda para o *Cluster 1*, a variável “Controle e auditoria de desempenho” representa o maior obstáculo ao melhor nível de institucionalização do modelo orçamentário, visto que não consideram que os mecanismos e órgãos governamentais de controle e auditoria induzem a universidade a adotar medidas relacionadas ao controle e à melhoria de desempenho nas variáveis do modelo.

Para o Estágio da Semi-institucionalização, observa-se que a variável “Agentes facilitadores e estimuladores”, na percepção de todos os sujeitos da pesquisa, é a que mais contribui para o melhor nível de institucionalização do modelo. Todos concordam que o Reitor e o Pró-Reitor são os líderes do processo e maiores responsáveis pela manutenção do modelo entre os hábitos e rotinas da universidade.

Neste estágio, para os entrevistados e para os respondentes das universidades que compõem o *Cluster 1*, a variável “Divulgação e participação” é que mais dificulta o melhor nível de institucionalização do modelo orçamentário. Verifica-se, assim, que as universidades apresentam dificuldades em manter a comunidade universitária consciente e participe nas ações relacionadas à expansão e aprimoramento da qualidade da produção acadêmica nas variáveis componentes do modelo orçamentário.

Para o *Cluster 2*, neste estágio o maior obstáculo ao melhor nível de institucionalização do modelo é a inexistência do espírito competitivo, uma vez que a universidade não tem como rotina acompanhar o desempenho das universidades de referência nas variáveis componentes e indutoras do modelo de alocação de recursos orçamentários.

Por fim, no Estágio da Total institucionalização, a variável “Acompanhamento sistemático” é tida pelos entrevistados e pelas universidades do *Cluster 1* como a maior responsável pelo melhor nível de institucionalização do modelo orçamentário. Consideram que a universidade, assim como a Andifes e o Forplad, faz o acompanhamento de forma sistemática do modelo há anos, garantindo sua continuidade histórica e sobrevivência por várias gerações, tendo na Comissão de Modelos sua maior guardiã.

Para as universidades do *Cluster 2* o modelo orçamentário está consolidado como ferramenta indutora da eficiência da produção acadêmica e alocação de recursos públicos, considerando, portanto, a variável “Indutor de eficiência” a maior responsável por seu melhor nível de institucionalização neste estágio.

Na percepção dos todos os sujeitos da pesquisa, a variável “Equipe técnica qualificada” representa o maior obstáculo ao melhor nível da total institucionalização do modelo orçamentário, uma vez que consideram que as universidades e o Forplad carecem de equipe técnica qualificada para a tarefa de orientar as ações na busca de melhor posicionamento no modelo e permitir a continuidade e agilidade das ações, tendo em vista as constantes mudanças de dirigentes a que as universidades estão sujeitas, como parte natural do processo democrático.

De acordo com Tolbert e Zucker (2006), a institucionalização aparece tanto como processo quanto como variável tributo. Neste último caso, a institucionalização é quase sempre tratada como um estado qualitativo: ou as estruturas são institucionalizadas ou não o são.

No entanto, vista como um processo, é possível analisar os fatores determinantes das variações nos níveis de institucionalização, e sobre como essas variações podem afetar o grau de similaridade entre os conjuntos de organizações.

Ao considerar a institucionalização como um processo, tornou-se possível, então, identificar as variáveis/fatores determinantes das variações nos níveis de institucionalização do modelo orçamentário das universidades federais, segundo a percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa.

Assim, julgou-se procedente complementar a análise dos dados com a realização de uma Análise Discriminante, que tem por objetivo determinar as variáveis que distinguem significativamente os grupos formados. De acordo com Maroco (2007, p. 514), “os grupos sobre os quais se aplica a Análise Discriminante podem ser definidos explicitamente ou criados por recurso à Análise de *Clusters*”, sendo esta última a aplicação desta pesquisa.

Análise Discriminante

Uma vez definidos os dois grupos de universidades em função do estágio de institucionalização do modelo orçamentário, optou-se pela aplicação da técnica estatística de Análise Discriminante, visto que possibilitaria identificar quais variáveis que em cada *Cluster* mais discriminam seus elementos.

Para proceder à Análise Discriminante, foram tratadas como variáveis dependentes não métricas os dois grupos de *clusters* formados conforme estágios da institucionalização em “Melhor nível de institucionalização” e “Pior nível de institucionalização” e, como independentes, as variáveis métricas utilizadas para avaliar os estágios da institucionalização.

O emprego da técnica de Análise Discriminante requer que se verifique o cumprimento de seus pressupostos quanto a distribuição normal multivariada, igualdade das matrizes de covariância e inexistência de multicolinearidade.

Para verificação da normalidade das variáveis, utilizou-se o teste de Kolmogorov-Smirnov, chamado teste K-S, no SPSS, cujos resultados por estágio de institucionalização são apresentados na Tabela 30. Os estágios da institucionalização representam a escala somada dos escores médios das variáveis utilizadas na formação dos *clusters*.

Tabela 30 - Teste K-S de normalidade das variáveis

	<i>Cluster</i>	Kolmogorov-Smirnov	df	Sig.	Shapiro-Wilk	df	Sig.
Estágio 1 - Pré-institucionalização	1	0,0827	29	0,200	0,9840	29	0,926
	2	0,1768	11	0,200	0,8973	11	0,171
Estágio 2 - Semi-institucionalização	1	0,1118	29	0,200	0,9737	29	0,663
	2	0,2416	11	0,072	0,8708	11	0,079
Estágio 3 - Total institucionalização	1	0,1636	29	0,046	0,9314	29	0,060
	2	0,1602	11	0,200	0,9325	11	0,437

Fonte: Dados da pesquisa.

O teste K-S testa a hipótese nula da normalidade da população contra a hipótese alternativa da não normalidade. Assim, verifica-se que, em nível de significância de 5%, rejeita-se a hipótese de normalidade no Estágio 3 - Total institucionalização para o *Cluster* 1, que está ligeiramente afastado da normalidade, o que não inviabiliza que se prossiga com a análise discriminante (PESTANA; GAGEIRO, 2008).

O teste Shapiro-Wilk (Tabela 30) é outra medida, gerada pelo SPSS, para avaliar o tipo de distribuição das observações, sendo mais indicado quando o número de amostras é de pequena dimensão (menos de 30 observações). De acordo com seus resultados, não se pode negar a normalidade da população, em nível de significância de 5%.

O outro pressuposto básico da análise discriminante é a igualdade das matrizes de covariância, testada pelo M de Box. Os resultados (Quadro 17) mostram-se favoráveis à aplicação da técnica, uma vez que, com o *p-value* de 0,195 não se pode rejeitar a hipótese (H_0) da igualdade das matrizes de variância-covariância para os dois grupos de *clusters*. Ou seja, pode-se concluir pela igualdade das dispersões entre os *clusters*, qualquer que seja o erro tipo I do analista (PESTANA; GAGEIRO, 2008).

Box's M		16,203
F	Approx.	1,357
	df1	10,000
	df2	1.675,670
	Sig.	0,195

Quadro 17 – Teste de M de Box.

Fonte: Dados da pesquisa.

Por fim, de acordo com a Tabela 31, não há problemas de multicolinearidade, uma vez que os coeficientes de correlação entre as variáveis independentes são inferiores em termos absolutos a 0,9 (PESTANA; GAGEIRO, 2008).

Pode-se observar que a mais alta correlação é de 0,6849, entre as variáveis “Visibilidade da universidade” e “Indutor de eficiência”, nos códigos D e U, conforme legenda a seguir.

Tabela 31 – Índices de correlação das variáveis independentes

Variável	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
A	1,0000	0,4948	0,4811	0,4918	0,2192	0,2887	0,3404	0,0356	0,1500	0,3872	0,1937	0,2418	0,3686	0,4438	0,2971	(0,0090)	0,1424	0,1728	0,1931	0,3948	0,5637
B	0,4948	1,0000	0,4132	0,3918	0,1193	0,4348	0,3638	0,0007	0,1401	0,2328	0,2143	0,3220	0,3852	0,5103	0,3569	0,1179	0,1576	0,0360	0,1237	(0,0098)	0,3767
C	0,4811	0,4132	1,0000	0,6122	0,1339	0,3364	0,5452	0,3391	0,4130	0,4294	0,0376	0,2551	0,2812	0,3784	0,1238	(0,1721)	0,0939	(0,0433)	(0,0388)	0,1149	0,4651
D	0,4918	0,3918	0,6122	1,0000	0,1612	0,5398	0,5183	0,1348	0,2317	0,3215	0,2705	0,0182	0,0556	0,3685	0,1054	(0,0447)	0,2134	(0,0003)	(0,0490)	0,3226	0,6849
E	0,2192	0,1193	0,1339	0,1612	1,0000	(0,0588)	(0,0320)	0,3301	0,1988	0,2152	0,0157	(0,0155)	0,1121	(0,1565)	(0,2262)	0,2045	0,1103	(0,1588)	0,0257	0,0860	0,1740
F	0,2887	0,4348	0,3364	0,5398	(0,0588)	1,0000	0,5229	(0,0611)	0,1241	0,3617	0,2862	(0,1948)	(0,0741)	0,5260	0,3605	0,1409	0,0281	(0,0879)	0,0109	0,2478	0,5662
G	0,3404	0,3638	0,5452	0,5183	(0,0320)	0,5229	1,0000	0,2912	0,4374	0,5606	0,1821	0,1683	0,2691	0,6244	0,1595	(0,2559)	(0,0345)	(0,1828)	0,0940	0,4842	0,6599
H	0,0356	0,0007	0,3391	0,1348	0,3301	(0,0611)	0,2912	1,0000	0,3563	0,1440	0,0727	0,2295	0,1256	(0,2424)	(0,3316)	0,0080	0,0136	(0,3019)	(0,2276)	0,0473	0,0152
I	0,1500	0,1401	0,4130	0,2317	0,1988	0,1241	0,4374	0,3563	1,0000	0,5859	(0,2491)	0,0982	0,3154	0,3361	0,1255	0,0667	0,2317	0,1015	0,1870	0,1023	0,2088
J	0,3872	0,2328	0,4294	0,3215	0,2152	0,3617	0,5606	0,1440	0,5859	1,0000	0,3214	0,3323	0,5273	0,5001	0,3202	0,1137	0,1275	(0,0188)	0,3979	0,5274	0,5598
K	0,1937	0,2143	0,0376	0,2705	0,0157	0,2862	0,1821	0,0727	(0,2491)	0,3214	1,0000	0,5106	0,1061	0,0279	0,0698	0,1813	(0,0571)	(0,1474)	0,1076	0,3998	0,3625
L	0,2418	0,3220	0,2551	0,0182	(0,0155)	(0,1948)	0,1683	0,2295	0,0982	0,3323	0,5106	1,0000	0,5226	0,0522	0,1056	0,0477	(0,1029)	0,0791	0,1624	0,0903	0,0620
M	0,3686	0,3852	0,2812	0,0556	0,1121	(0,0741)	0,2691	0,1256	0,3154	0,5273	0,1061	0,5226	1,0000	0,3407	0,2930	0,1192	0,1406	0,1362	0,6203	0,1380	0,2895
N	0,4438	0,5103	0,3784	0,3685	(0,1565)	0,5260	0,6244	(0,2424)	0,3361	0,5001	0,0279	0,0522	0,3407	1,0000	0,5780	(0,0480)	0,1193	0,1790	0,3243	0,2679	0,5437
O	0,2971	0,3569	0,1238	0,1054	(0,2262)	0,3605	0,1595	(0,3316)	0,1255	0,3202	0,0698	0,1056	0,2930	0,5780	1,0000	0,2512	0,2781	0,4034	0,4594	0,0029	0,2732
P	(0,0090)	0,1179	(0,1721)	(0,0447)	0,2045	0,1409	(0,2559)	0,0080	0,0667	0,1137	0,1813	0,0477	0,1192	(0,0480)	0,2512	1,0000	0,3312	0,3412	0,2741	(0,0275)	0,0236
Q	0,1424	0,1576	0,0939	0,2134	0,1103	0,0281	(0,0345)	0,0136	0,2317	0,1275	(0,0571)	(0,1029)	0,1406	0,1193	0,2781	0,3312	1,0000	0,5402	0,4960	0,0008	0,1692
R	0,1728	0,0360	(0,0433)	(0,0003)	(0,1588)	(0,0879)	(0,1828)	(0,3019)	0,1015	(0,0188)	(0,1474)	0,0791	0,1362	0,1790	0,4034	0,3412	0,5402	1,0000	0,5634	0,0318	0,0973
S	0,1931	0,1237	(0,0388)	(0,0490)	0,0257	0,0109	0,0940	(0,2276)	0,1870	0,3979	0,1076	0,1624	0,6203	0,3243	0,4594	0,2741	0,4960	0,5634	1,0000	0,2957	0,3175
T	0,3948	(0,0098)	0,1149	0,3226	0,0860	0,2478	0,4842	0,0473	0,1023	0,5274	0,3998	0,0903	0,1380	0,2679	0,0029	(0,0275)	0,0008	0,0318	0,2957	1,0000	0,5736
U	0,5637	0,3767	0,4651	0,6849	0,1740	0,5662	0,6599	0,0152	0,2088	0,5598	0,3625	0,0620	0,2895	0,5437	0,2732	0,0236	0,1692	0,0973	0,3175	0,5736	1,0000

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda:

Código da Variável	Variável
A	Diretrizes governamentais
B	Controle e auditoria de desempenho
C	Valorização da sociedade
D	Visibilidade da universidade
E	Inovação na gestão
F	Instâncias governamentais
G	Melhores práticas
H	Valorização da comunidade universitária
I	Conhecimento dos dirigentes estratégicos
J	Implicações das decisões estratégicas
K	Divulgação e participação
L	Compartilhamento de ideias e práticas
M	Acompanhamento das universidades de referência
N	Agentes facilitadores e estimuladores
O	Acompanhamento sistemático
P	Reflexo positivo da gestão
Q	Apoio logístico
R	Equipe técnica qualificada
S	Estabelecimento de ações compatíveis
T	Apoio geral da comunidade universitária
U	Indutor de eficiência

O processo de estimação da Função Discriminante inicia-se com a identificação das variáveis que discriminam os grupos de universidades que foram classificados como as de “Melhor nível de institucionalização” e as de “Pior nível de institucionalização”.

Assim, inicialmente, é gerada a matriz de estrutura (Tabela 32), que evidencia a contribuição de cada variável para cada função discriminante. Quanto maiores os coeficientes (em valor absoluto), mais a função discriminante detém a informação contida nessas variáveis.

Nesta pesquisa, com a opção pela retenção de dois *clusters*, é gerada apenas uma função, pois o número de função é sempre igual ao número de *clusters* menos 1.

Tabela 32 – Contribuição de cada variável para a Função Discriminante

Variável	Função 1
Estabelecimento de ações compatíveis	0,7353
Implicações das decisões estratégicas	0,6281
Acompanhamento das universidades de referência	0,5192
Divulgação e participação	0,4956
Indutor de eficiência	0,4836
Acompanhamento sistemático	0,4709
Compartilhamento de ideias e práticas	0,4468
Apoio geral da comunidade universitária	0,4386
Instâncias governamentais	0,3952
Agentes facilitadores e estimuladores	0,3920
Melhores práticas	0,3723
Equipe técnica qualificada	0,3554
Reflexo positivo da gestão	0,2627
Diretrizes governamentais	0,2591
Apoio logístico	0,2223
Conhecimento dos dirigentes estratégicos	0,2124
Valorização da sociedade	0,1805
Visibilidade da universidade	0,1801
Controle e auditoria de desempenho	0,1324
Inovação na gestão	(0,0888)
Valorização da comunidade universitária	(0,0564)

Fonte: Dados da pesquisa.

Para escolher entre todas as variáveis aquelas que deverão compor o modelo discriminatório, fez-se uso do método *Stepwise*. Com esse método, a partir da escolha da melhor variável discriminatória, no caso, a variável “Estabelecimento de ações compatíveis”, pois é a de maior coeficiente (Tabela 32), faz-se o par com cada uma das outras variáveis independentes, uma de cada vez; e as variáveis que não são úteis na discriminação entre os grupos são eliminadas e um conjunto reduzido de variáveis é identificado, que às vezes é quase tão bom ou melhor que o conjunto completo de variáveis (HAIR JR. et al., 2009).

Da aplicação deste método observam-se na Tabela 33 as variáveis mais úteis na discriminação entre os grupos. Em nível de significância de 5%, nota-se que o valor F é alto em todas as variáveis, o que indica serem essas variáveis significativas para descrever os grupos mais parecidos e testar a igualdade das médias (centróides) dos grupos, possibilitando grande distância entre cada par de grupos.

A Tabela 33 também mostra a significância da função discriminante ao apresentar baixos valores para o λ de Wilks, que variam entre 0 e 1. Os baixos valores indicam grandes diferenças entre os grupos, enquanto os valores elevados indicariam não haver diferenças nesses grupos.

Assim, as variáveis “Estabelecimento de ações compatíveis”, “Instâncias governamentais”, “Compartilhamento de ideias e práticas” e “Controle e auditoria de desempenho” são significantes na função discriminatória.

É importante observar que as variáveis “Instâncias governamentais” e “Controle e auditoria de desempenho” compõem o Estágio 1 da institucionalização; a variável “Compartilhamento de idéias e práticas” o Estágio 2 da institucionalização; e a variável “Estabelecimento de ações compatíveis”, o Estágio 3 da institucionalização.

Dessa forma, a análise se torna ainda mais relevante, visto que com essas quatro variáveis é possível analisar todo o processo de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais com variáveis representativas de cada estágio.

A função discriminante, então, é construída com essas quatro variáveis.

Tabela 33 – Teste de igualdade de médias

Step	Variável	Wilks' Lambda	F	Sig.
1	Estabelecimento de ações compatíveis	0,348	71,071	0,000
2	Instâncias governamentais	0,295	44,191	0,000
3	Compartilhamento de ideias e práticas	0,251	35,894	0,000
4	Controle e auditoria de desempenho	0,224	30,267	0,000

Fonte: Dados da pesquisa.

Para construção da Função Discriminante, é necessário avaliar a representatividade de seus escores. A Tabela 34 indica que, com o valor $eigenvalue$ de 3,459, a função discriminante 1 explica 100% da variância em termos de diferenças entre os grupos com as variáveis selecionadas.

Vale ressaltar que os valores próprios ($eigenvalue$) são a relação que se obtém da divisão que resulta da variação entre os grupos pela variação dentro dos grupos. Quanto mais afastados de 1, maior será a variação entre os grupos explicada pela função discriminante.

Apresentando uma correlação canônica da função discriminante de 0,881, tem-se que 77,6% (ou seja, $0,881^2 \times 100$) da variância da variável dependente pode ser explicada por este modelo de quatro variáveis independentes.

Tabela 34 – Significância da Função Discriminante

Função	Eigenvalue	% de variância	Correlação canônica
1	3,459	100,00	0,881

Fonte: Dados da pesquisa.

A técnica da Análise Discriminante, então, gera a equação linear com os coeficientes das variáveis selecionadas e um fator constante, conforme Tabela 35.

Tabela 35 – Coeficientes da Função Discriminante Canônica

Variável	Função 1
Controle e auditoria de desempenho	-0,279
Instâncias governamentais	0,666
Compartilhamento de ideias e práticas	0,566
Estabelecimento de ações compatíveis	0,737
(Constante)	-8,231

Fonte: Dados da pesquisa, SPSS.

A equação da Função Discriminante é assim representada:

$$Z_{(1)} = -8,231 - (0,279 \times \text{Controle e auditoria de desempenho}) + (0,666 \times \text{Instâncias governamentais}) + (0,566 \times \text{Compartilhamento de ideias e práticas}) + (0,737 \times \text{Estabelecimento e ações compatíveis})$$

Os coeficientes, além de fornecerem o modelo da função discriminante, informam, em ordem de grandeza, as correlações simples entre as variáveis preditoras e a função discriminante (HAIR JR. et al., 2009). Isso equivale a dizer que as variáveis “Instâncias governamentais”, “Compartilhamento de ideias e práticas” e “Estabelecimento de ações compatíveis” são as que mais contribuem, de forma positiva, para discriminar os grupos por nível de institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais. Entre elas, a variável “Estabelecimento de ações compatíveis” é a que mais contribui, pois tem o maior coeficiente (0,737).

Já a variável “Controle e auditoria de desempenho” também contribui para discriminar os grupos por nível de institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais, porém de forma negativa.

Uma vez estimada a função discriminante, outra etapa consiste em aferir a classificação dos sujeitos no modelo, por meio dos coeficientes não padronizados para o procedimento de classificação. A função gerada serve apenas para a classificação e não tem qualquer interpretação discriminativa, sendo também conhecida como função discriminante

linear de Fischer. A Tabela 36 apresenta os coeficientes da função discriminante de Fisher para fins de classificação dos casos.

Tabela 36 – Coeficientes da Função Discriminante de Fisher

Variável	Cluster 1	Cluster 2
Controle e auditoria de desempenho	-1,781	-0,647
Instâncias governamentais	7,051	4,347
Compartilhamento de ideias e práticas	5,928	3,628
Estabelecimento de ações compatíveis	5,660	2,667
(Constante)	-46,977	-17,268

Fonte: Dados da pesquisa, SPSS.

A equação para cada um dos *clusters* seria assim representada:

$$Z_{(1)} = -46,977 - (1,781 \times \text{Controle e auditoria de desempenho}) + (7,051 \times \text{Instâncias governamentais}) \\ + (5,928 \times \text{Compartilhamento de ideias e práticas}) + (5,660 \times \text{Estabelecimento e ações compatíveis})$$

$$Z_{(2)} = -17,268 - (0,647 \times \text{Controle e auditoria de desempenho}) + (4,347 \times \text{Instâncias governamentais}) \\ + (3,628 \times \text{Compartilhamento de ideias e práticas}) + (2,667 \times \text{Estabelecimento e ações compatíveis})$$

Para estimar a que *cluster* pertenceria uma universidade que pontuasse, por exemplo, a variável “Controle e auditoria de desempenho” em 4, “Instâncias governamentais” em 5, “Compartilhamento de ideias e práticas” em 3 e “Estabelecimento de ações compatíveis” em 4, seu *score* em cada uma das funções de classificação seria:

para o *Cluster 1*:

$$\text{Função}_{(1)} = -46,977 - (1,781 \times 4) + (7,051 \times 5) + (5,928 \times 3) + (5,660 \times 4) = 20,538$$

e para o *Cluster 2*:

$$\text{Função}_{(2)} = -17,268 - (0,647 \times 4) + (4,347 \times 5) + (3,628 \times 3) + (2,667 \times 4) = 2,095$$

Esta universidade seria, então, classificada no *Cluster 1*, já que nesse grupo se observa o maior valor das funções de classificação.

Na Tabela 37, a análise discriminante indicou também que 100% das universidades pertencentes ao *Cluster 1* foram corretamente classificadas como sendo do seu grupo original, o mesmo ocorrendo com as universidades pertencentes ao *Cluster 2*. Com a aplicação da validação cruzada, utilizada para diminuir o viés de classificar um caso utilizado na construção da função, 96,6% (ou seja, 28 dos 29 casos) das universidades foram classificadas corretamente no *Cluster 1* e 100% no *Cluster 2*.

Tabela 37 – Classificação dos casos

	Cluster	Grupo predito		Total	
		1	2		
Grupo original	Contagem	1	29	0	29
		2	0	11	11
	%	1	100,0	0,0	100,0
		2	0,0	100,0	100,0
Validação cruzada	Contagem	1	28	1	29
		2	0	11	11
	%	1	96,6	3,4	100,0
		2	0,0	100,0	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

A aplicação da técnica da Análise Discriminante possibilitou cumprir o objetivo de identificar as variáveis que mais diferenciam as universidades do *Cluster* 1 daquelas do *Cluster* 2 quanto ao nível de institucionalização do modelo orçamentário.

Observa-se que as variáveis “Controle e auditoria de desempenho” e “Instâncias governamentais” constituem características do estágio Pré-Institucional e apontam a aceitação das universidades quanto à influência dos *stakeholders* na gestão universitária. Neste estágio, organizações interconectadas, como as universidades federais, limitadas a um conjunto circunscrito de organizações similares, adotam uma dada estrutura sem que ainda sejam objeto de teorização.

Já a variável “Compartilhamento de ideias e práticas” é fundamental na identificação da disposição das universidades em compartilhar conhecimento e ideias em relação a melhorias no modelo, possibilitando-o estar em melhor nível no estágio semi institucional. Neste estágio, os significados atribuídos à ação habitual se tornaram generalizados, isto é, independentes de indivíduos específicos que desempenham a ação, gerando como consequência o monitoramento do que outras universidades fazem com vistas ao aumento da competitividade relativa.

Por fim, a variável “Estabelecimento de ações compatíveis” retrata a capacidade da universidade em fazer gestão do modelo de forma que suas ações estratégicas sejam compatíveis com seus princípios filosóficos, habilitando-a à total institucionalização. Neste estágio, a correlação positiva com resultados desejados é um dos fatores que podem assegurar a perpetuação do modelo.

Pode-se, dessa forma, identificar outras variáveis que merecem a atenção dos gestores universitários para propiciar a institucionalização do modelo orçamentário, complementando assim as variáveis resultantes da aplicação da Técnica de *Clusters* e das entrevistas.

As variáveis apontadas nas três técnicas de tratamento dos dados indicam que o gestor universitário deve consolidar práticas, regras e valores que influenciem suas decisões e ações, em relação às variáveis do modelo orçamentário, e, assim, aumentar sua capacidade de corresponder ao que se espera de cada estágio da institucionalização do modelo orçamentário.

Especificamente, ele deve promover a divulgação do modelo orçamentário e seus critérios à comunidade acadêmica, para que se tornem partícipes do processo e, assim, possam legitimá-lo como ferramenta que proporcione melhoria na gestão universitária e induza o cumprimento das metas governamentais para a educação superior. É preciso acompanhar as universidades de referência, como comparação e estímulo para melhoria de seus indicadores/produção, e também compartilhar ideias e práticas para aperfeiçoamentos no modelo. Também é necessário que se invista na constituição e treinamento de equipe técnica com vistas à qualificação e continuidade das ações. Sobretudo, é fundamental que se faça a gestão das variáveis, estabelecendo ações compatíveis com o princípio conceitual do modelo orçamentário, de modo que não permita a ocorrência de vagas ociosas, aproveitando ao máximo a capacidade instalada da universidade; verifique medidas para diminuir a retenção e evasão de alunos, aumentando assim a taxa de conclusão; procure ampliar o número de vagas nos programas de pós-graduação e proporcionar condições de melhoria nas variáveis de avaliação da Capes; aumente o número de cursos ou de vagas em cursos noturnos e fora de sede; avalie as implicações da mudança de curso noturno para diurno; e outros. Enfim, ações articuladas em favor da expansão, mas sobremaneira da qualidade do ensino superior.

8 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de Outros Custeios e de Capital das universidades federais sob a perspectiva da Teoria Institucional é indicada, visto se tratar de instrumento que é fruto de uma construção social, tal como abordado por Berger e Luckmann (1985). Tendo sido implementado em 1994, é motivo de constantes adequações e de acompanhamento por parte dos Reitores e Pró-Reitores das universidades federais, em virtude das mudanças ocorridas no ambiente organizacional no qual está inserido.

O modelo resulta do compartilhamento de ideias em torno de uma visão principal, que é a importância de haver critérios, transparência e controle em relação à alocação de recursos públicos, num contexto em que se pretende uma administração pública eficiente e eficaz, pautada no alcance de resultados.

Com o objetivo de identificar e analisar os estágios de institucionalização do modelo orçamentário, foram sujeitos estratégicos da pesquisa os coordenadores nacionais do Forplad e os coordenadores da Comissão de Modelos do Forplad, aos quais se aplicou entrevista, e também os dirigentes da área de planejamento orçamentário das 59 universidades federais, aos quais se aplicou questionário de autopreenchimento.

Os resultados da pesquisa evidenciaram a importância atribuída ao modelo em sua capacidade de proporcionar transparência, equidade na distribuição de recursos, indução ao desempenho por resultados e cumprimento de metas e redução da influência política no processo de distribuição de recursos orçamentários. Essa situação reflete a opinião dos sujeitos entrevistados e dos respondentes dos questionários. Pode-se concluir pela legitimidade do modelo orçamentário, tendo em vista o consenso dos sujeitos da pesquisa de que seu uso é desejável, correto ou adequado, dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas.

Considerando que um determinado instrumento, norma ou procedimento pode apresentar variados graus de institucionalização, a pesquisa buscou identificar e analisar os estágios de institucionalização do modelo orçamentário conforme definições das autoras Tolbert e Zucker (2006) em seu texto produzido em 1997, visando ao entendimento do

processo de construção e reconstrução dos arranjos estruturais em organizações, sob a perspectiva da Teoria Institucional.

Analisando o processo de institucionalização, as referidas autoras consideram a existência de três estágios denominados: Pré-institucionalização (Habitualização), Semi-institucionalização (Objetificação) e Total institucionalização (Sedimentação).

Quanto ao Estágio da Pré-institucionalização, buscou-se identificar o quanto a universidade percebe e entende o modelo como ferramenta capaz de proporcionar melhorias na gestão universitária, uma vez em que induz seus membros e dirigentes a terem melhor desempenho acadêmico, seja por força de diretrizes governamentais, seja por força do mercado.

Para o Estágio da Semi-institucionalização, procurou-se identificar o quanto a universidade valoriza a existência do modelo orçamentário, promovendo sua divulgação e disseminação entre os dirigentes e a comunidade acadêmica, permitindo avaliar as implicações das decisões estratégicas no modelo e acompanhar o desempenho das universidades de referência nas variáveis do modelo.

Por fim, para o Estágio da Total institucionalização, buscou-se identificar o quanto a universidade se estrutura, com pessoal e logística, para a perpetuação do modelo orçamentário enquanto ferramenta valorizada, aceita e capaz de contribuir para a eficiência da gestão universitária.

Pode-se concluir que, na percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa, o modelo orçamentário enfrenta obstáculos ao melhor nível de institucionalização nos três estágios, mesmo diante do consenso sobre sua importância para o processo de transparência e gestão pública universitária. O melhor nível de institucionalização é aqui entendido como a maior capacidade da universidade de agir conforme o que se espera de cada estágio, de acordo com as variáveis estabelecidas para sua caracterização.

Verificou-se que, para a maioria dos respondentes da pesquisa (72,5%), o modelo orçamentário em sua universidade encontra-se institucionalizado. Para os demais (27,5%), o modelo orçamentário em sua universidade não é tratado como ferramenta de gestão incorporada em seus hábitos e rotinas, apresentando-se dissociado dos procedimentos e logística necessários e alinhados ao seu preceito conceitual.

Entendendo ser o modelo orçamentário das universidades federais ferramenta que pode contribuir para a gestão universitária de qualidade, cabe aos gestores públicos torná-lo parte de seus hábitos e rotinas. Desta forma, mostrar-se-ia alinhado ao PDRAE (BRASIL, 1995) em suas dimensões institucional-legal, gestão e cultural. A dimensão institucional-legal

é voltada para a reforma jurídico-normativa e criação de novos formatos organizacionais. A dimensão-gestão refere-se à adoção de novos instrumentos de gestão, como contratos de gestão, contabilidade gerencial e de custos, planejamento e gestão estratégica, análise e melhoria de processos, procedimentos de gestão pela qualidade, etc. A dimensão cultural envolve a necessidade de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que pesa sobre os administradores públicos a um grau de confiança, ainda que limitado, combinado com maior compromisso com resultados, tendo como estratégica a capacitação maciça e permanente de gerentes e servidores públicos.

É importante que os gestores públicos atentem para a responsabilidade de, na condição de líderes, cumprirem seu papel na prestação de serviços públicos de qualidade e com resultados que correspondam à demanda da sociedade.

Os resultados da pesquisa apontam, sobretudo, para a importância dos Reitores e dos Pró-Reitores na perpetuação e consolidação do modelo orçamentário das universidades federais brasileiras, na medida em que valorizam e conseguem transmitir e conscientizar os demais dirigentes e a comunidade acadêmica dessa importância. Essa postura pode garantir a implementação de ações estratégicas em favor do melhor desempenho no modelo orçamentário e do reconhecimento da necessária equipe de apoio e orientação das ações relacionadas a ele.

Apesar da rotatividade dos Reitores e dos Pró-Reitores e demais dirigentes de uma universidade, e sobretudo por causa dela, esses dirigentes devem estar imbuídos dos valores acadêmicos mais autênticos, com vistas à qualidade e excelência da universidade e da gestão pública.

Esta pesquisa pôde confirmar seu primeiro pressuposto: as universidades federais brasileiras atribuem grande importância ao modelo de alocação de recursos orçamentários. Contudo, o segundo pressuposto não pôde ser confirmado, visto que as universidades federais não apresentam evidências de total institucionalização do modelo, dificultada pela incipiência de procedimentos e equipe técnica que possa acompanhar e avaliar o modelo de forma sistemática, tornando-o parte de seus hábitos e rotinas.

A gestão pública universitária deve seja exercida com responsabilidade e comprometimento, pautada na defesa dos interesses da instituição, o que se torna possível mediante a constante profissionalização de seus procedimentos.

8.1 Limitações da Pesquisa

Considerando que a pesquisa envolveu as 59 universidades federais, a indisponibilidade de participação integral dos sujeitos da pesquisa, associada à heterogeneidade quanto ao tamanho, localização, cultura e história, é um fato que impossibilita generalizações acerca do comportamento das universidades federais em relação do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC definido pela Sesu/Andifes.

Apresenta-se também como limitação o possível fato de outras variáveis relacionadas ao modelo da alocação de recursos orçamentários poderem ser definidas para a caracterização dos estágios de institucionalização segundo Tolbert e Zucker, levando a resultados diferentes dos obtidos nesta pesquisa.

Outra limitação, considerando que os questionários foram de autopreenchimento, pode estar associada a interpretações incorretas das questões e ao fato de o respondente, por vezes, não ser o único personagem envolvido nas ações relacionadas ao planejamento orçamentário.

Finalmente, a impossibilidade de comparação dos dados com outros momentos do processo de institucionalização também pode ser considerada um aspecto limitador.

8.2 Sugestões para futuras pesquisas

Sugere-se investigar o fenômeno junto às equipes técnicas da área de orçamento das universidades federais para identificar a percepção destas em relação aos estágios de institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC.

Também, acredita-se que uma análise da metodologia do modelo seja interessante e primordial para legitimá-lo, tornando-se então campo de pesquisas futuras, além da análise de eficiência na alocação dos recursos orçamentários para as universidades federais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, edição comemorativa, v. 1, p. 67-74, 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

ALMEIDA, A.J.; NEROSKY, L.C. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma: modelos orçamentários em outros países**. Brasília: Projeto Eurobrasil 2000, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

AMARAL, Nelson Cardoso. A Vinculação Avaliação/Financiamento na Educação Superior Brasileira. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 81-91, 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior: Estado X Mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

ANDIFES. Institucional. **A Andifes e os Fóruns**. Disponível em: www.andifes.org.br. Acesso em: 30 jul. 2010.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Robison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha. **Planejamento Governamental para Municípios: Plano Plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANTHONY, R. N.; GOVINDARAJAN, V. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2002.

AUGUSTO, Paulo Otavio Mussi. **Diversidade organizacional e novo institucionalismo: proposta de um modelo conceitual**. 150 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2006.

BALDRIDGE, J.Victor; CURTIS, David V.; ECKER, George; RILEY, Gary L. **Policy making and effective leadership**. São Francisco: Jossey-Bass. 1983.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003. Coleção Questões da Nossa Época, v. 75.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOTOMÉ, S. P. Autonomia universitária: cooptação ou emancipação institucional? **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 2, n. 3, p.16-25, jun., 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Superior**. Censo da Educação Superior. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Sinopses estatísticas. Acesso em: 14 de jan. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2011. Brasília, 2010. 189 p.

_____. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Publicado no DOU de 20.7.2010. 2010b.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE**. Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 4. ed. ampl.– Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007b. 224 p.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília, nov., 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão. Projeto EuroBrasil 2000. Textos de Referência: **Orçamento e Gestão Voltados para Resultados no Setor Público** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; artigos de Antônio Júlio de Almeida e Peter Van Der Knaap – Brasília: MP, 2006b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do Planejamento Governamental**. Brasília: MP, 2002

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Plano Nacional de Educação. Brasília: DF, 2001.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, nov., 1995.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DOU de 23.3.64. 1964.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público-RSP**, v. 47, n.1, jan./abr., 1996.

_____. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul., 2000.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316p.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b. 316p.

BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BURNS, John; SCAPENS, Robert W. Research of administration Accounting. **Management Accounting Research**, Kidlington, v. 11, n. 1, p. 3-25, mar., 2000.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, Sueli. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. **Revista de Administração Pública** (Impresso), Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, 2005.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da Perspectiva Institucional para a Análise das Organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. **Organizações e Trabalho**, Lisboa, n. 28, p. 27-47, 2002.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: XXIII ENANPAD – Encontro anual da ANPAD, **Anais Eletrônicos**. Foz do Iguaçu., 1999.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais. **Revista Eletrônica de Administração Pública**, Edição 14, v. 6, n. 2, mar./abr., 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CAMPOS, André Gambier; MATIJASCIC, Milko. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR., José Celso. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: IPEA, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CORBUCCI, Paulo Roberto. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. Brasília: **IPEA** políticas sociais - acompanhamento e análise, 8 fev., 2004.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene S. Mensurando a Criação de Valor na Gestão Pública. In: 13TH ASIAN PACIFIC CONFERENCE ON INTERNATIONAL ACCOUNTING ISSUES. **Anais...** Rio de Janeiro, 28-31, out., 2001, São Paulo: USP – Núcleo GECON, 2001.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por Desempenho: uma análise comparativa do modelo de Avaliação dos Programas Governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. In: II CONGRESSO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA – Painel 31: Qualidade do gasto público I. **Anais...** Brasília, 2009.

_____. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p.129-150. abr./jun., 2007.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Trad. Luciana de Oliveira de Rocha. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORBUCCI, P. R. Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil. Texto para discussão, n. 1287. **IPEA**, Brasília, jul., 2007.

_____. Financiamento e Democratização do acesso à Educação Superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p.677-701, Especial – out., 2004.

_____. Financiamento e Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior no período de 1995-1998. **Em aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez., 2001.

CORE, Fabiano Garcia. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, **Anais...** Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004

_____. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. **ENAP**. Texto para Discussão nº 44, Brasília, 2001.

COSTA, V. M. **Novo institucionalismo: nova abordagem ou um velho argumento revistado?** Unicamp (Programa de Disciplina) - Campinas, 2001.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público - RSP**, Ano 51, n. 3. jul./set., 2000.

COVALESKI, M. A.; EVANS III, J. H.; LUFT, J. L.; SHIELDS, M. D. Budgeting Research: Three Theoretical Perspectives and Criteria for Selective Integration. **Journal of Management Accounting Research**, p. 2-49, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: Flasco do Brasil, 1995.

DAFT, Richard L. **Organizações: teoria e projetos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparación internacional em la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público-RSP**, Brasília, v. 52, n.1, p. 105-123, jan./mar., 2000.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar., 2010.

_____. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2002.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 23-33, abr./jun., 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior: Múltiplas regulações e reforma universitária no Brasil. In: **VII SEMINÁRIO REDESTRADO – NUEVAS REGULACIONES EN AMÉRICA LATINA. Anais...** Buenos Aires, 3, 4 Y 5, jul., 2008.

DRUCKER, Peter. **Prática de administração de empresas**. São Paulo: Pioneira, 1981.

_____. What Business can Learn from Nonprofits. **Harvard Business Review**, v. 88, n. 93, jul./ago., 1989.

ELPO, Mirian E. H. Collares. Avaliação da Gestão Universitária – velhos problemas e novas perspectivas. In: IV COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL. **Anais...** Florianópolis, dez., 2004.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. Editora UFPR. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

_____. **Universidade e poder**. 2 ed. Brasília: Editora Plano, 2000.

FERREIRA, Suely. **A universidade do século XXI: concepções, finalidades e contradições**. 305 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2009.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. A. **Nova administração pública em ação**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1999.

FIGUEIREDO, João. TAVARES, Luís Valadares. Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal. **Revista do Serviço Público-RSP**, Brasília, v. 57, n.1, p. 51-62, jan./mar., 2006.

FONSECA, Valéria; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Conversação entre Abordagens da Estratégia em Organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, art. 3, p. 51-75, Edição Especial 2010.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. (Org.). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora Universitária UFPE, v. 1, 2003. p. 23-178.

FORPLAD. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração. Comissão de Planejamento. **Planejamento Estratégico em Instituições Federais de Ensino Superior**, dez. 1995.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise do conteúdo**. 2. ed. Brasília, DF: Liber Livro, 2005. 79p.

FREZATTI, Fábio; ROCHA, Wellington; NASCIMENTO, Artur Roberto do; JUNQUEIRA, Emanuel. **Controle Gerencial: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico**. São Paulo: Atlas, 2009. 288p.

FREZATTI, Fábio; AGUIAR, Andson Braga de; REZENDE, Amaury José. Respostas estratégicas às pressões institucionais e sucesso n atingir metas no orçamento: um estudo em uma empresa multinacional. **Organização e Sociedade**, v. 14, n. 43, out./dez., 2007.

GAETANI, Francisco. Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão. Brasília: **MARE/ENAP**, 1997.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público-RSP**, v.53, n. 4, out./dez., 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Desenvolvimento e Organizações: as universidades como eixo de articulação Entre o local e o global. **Organizações e Sociedade-O&S**, v.15, n.45, abr./jun, p. 91-106, 2008.

GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto; FREZATTI, Fábio. Aplicação do modelo de Burns e Scapens para avaliação do processo de institucionalização da contabilidade gerencial. **Organizações & Sociedade-O&S**, v. 15, n. 44, 2008.

GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto; REZENDE, Amaury José; AGUIAR, Andson Braga de. Fatores determinantes do processo de institucionalização de uma mudança na programação orçamentária: uma pesquisa-ação em uma organização brasileira. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v.10, n.1, p.59, 2005.

GUERREIRO, Reinaldo; FREZATTI, F.; CASADO, T. Em busca do entendimento da formação dos hábitos, rotinas e instituições da contabilidade gerencial. In: 4º. CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE. **Anais...** São Paulo: EAC/FEA/USP, 2004.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2008.

HAIR JR., Joseph F.; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H.; SAMUEL, Phillip. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise Multivariada de Dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. **Revista do Serviço Público-RSP**, Brasília, v. 117, n. 2, set./dez., 1989.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais**. Disponível em: <http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blogs/monitoramento-analitico-como>. Texto postado pelo autor em 16 jun 2010. Acesso em: 12 ago 2010.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público-RSP**, Brasília, v. 56, n 2, p. 137-160, abr./jun., 2005.

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p. 51-72, jan./fev., 2002.

_____. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316p.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, institutional effects, and institutionalization. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 143-63.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316p.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LINDSAY, C. A theory of government enterprise. **Journal of Political Economy**, v. 84, p.1061-1077, 1976.

LOURAU, René. **A análise institucional**. Tradução de Mariano Guerreiro. Petrópolis: Vozes, 1975.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUSTOSA DA COSTA, F. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-70, mar./abr., 2010.

LUSTOSA DA COSTA, F.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, set./out., 2003.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S da. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, art. 3, p. 33-49, Edição Especial 2010.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, art. 4, p. 77-107, Edição Especial 2010.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S. da; FERNANDES, B. H. R. Cognição e Institucionalização na Dinâmica da Mudança em Organizações. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (Orgs.). **Novas perspectivas na Administração de Empresas**. São Paulo: Iglu, 2000.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇALVES, Sandro A. Nota Técnica: a Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.)/CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. (Org. bras.). **Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais**. 1999. São Paulo: Atlas, 2006, 3ª. reimpressão.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Modelos Burocrático e Político de Estrutura Organizacional de Universidades. In: **Temas de Administração Universitária**. Florianópolis/CPGA, 1991.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26, n. 27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCONI, Marina Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARINHO, A; FAÇANHA, L. O. **Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para as Instituições Federais de Ensino Superior**. IPEA. (Texto para Discussão nº 679). Rio de Janeiro. 1999.

MAROCO, João. **Análise Estatística – Com Utilização do SPSS**. 3. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev., 2008.

_____. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 132 p.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p.57-102, dez. 2009.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER JR., Victor; SERMANN, Lúcia I. C; MANGOLIM, Lúcia. Planejamento e gestão estratégica: viabilidade nas IES. In: IV COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA. **Anais...** Florianópolis, 8, 9 e 10 dez 2004. Disponível em: <http://www.inpeau.ufsc.br/wp/v1>. Acesso em: 26 jul 2010.

MINGOTI, Sueli Aparecida. **Análise de dados através de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. 297 p.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...** Lisboa, Portugal, 8-11 oct., 2002.

MOREIRA, C. H.; MOREIRA, V. H.; PALMEIRA, E. M. Instituições de Ensino Superior enquanto Organizações. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, Espanha, v. 25, n. 7, set. 2009.

MOREIRA, Cristiane Hoffmann. **Sistema da Qualidade: busca da excelência no Departamento de Registros Acadêmicos da UFPel**. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação) - Universidade de Aveiro, Portugal, 2005.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade na educação superior: tendências do século. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 43, mai./ago., 2009.

MULLER, J. R. **Desenvolvimento de modelo de gestão aplicado à Universidade, tendo por base o *Balanced Scorecard***. 131 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2001.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/USP, 1980.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MINTZBERG, H. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, V.; PORTER, M. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 419-437.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n.3, 2. sem., 1996.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado (Org.) NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA, Bruno César Grossi de. **Elaboração e Execução de Orçamento Público. Apostila de Apoio ao Treinamento On-line. ENAP e-cursos**. 2008.

OCDE. Education at a Glance 2010: **OECD INDICATORS**. OECD 2010. Disponível em: www.ocde.org/edu/eag2010. Acesso em: 6 de dez, 2010.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 2004.

PACHECO, Regina Sílvia. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS. Fundação Joaquim Nabuco. **Anais...** Recife, 20-21, ago. 1998.

PECI, Alketa; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CLEGG, Stewart R. A Construção do “Real” e Práticas Discursivas: o poder nos processos de institucionaliz(ação). **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v. 10, n. 3, p. 51-71, jul./set. 2006.

PERONI, V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: PERONI, v. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 21-134.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A Universidade da modernidade nos tempos atuais. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 29-52, mar., 2009.

PEREIRA, Rosângela Saldanha; SANTOS, Dannielle Almeida de. Administrando a escassez nas Instituições Federais de Ensino Superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 18, n. 36, p. 139-66, jan./abr., 2007.

PEREIRA, C. A.; GUERREIRO, R. Avaliação do processo de mudança da Contabilidade Gerencial sob o enfoque da Teoria Institucional: o caso do Banco do Brasil. In: XXIX ENANPAD - ENCONTRO DA ANPAD. **Anais...** Brasília/DF, 17 a 21 de set. 2005.

PESSOA, Maria Naiula Monteiro. **Gestão das universidades federais brasileiras: um modelo fundamentado no *Balanced Scorecard***. 343 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2000.

PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 5. ed. Lisboa: Edições Silabo, 2008. 692 p.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Organização e Gestão das Instituições Universitárias no Brasil: o caso da IFES. Versão ampliada do artigo: A Questão do gerenciamento das IFES no Cenário de Autonomia publicado In: DURHAM, E. R.; SAMPAIO, H. (Orgs.) **O ensino superior em transformação**. São Paulo: NUPES/CEBRAP, 2001.

_____. Organização e Instituição no Velho e Novo Institucionalismo. In: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (Orgs.) **Novas perspectivas na Administração de Empresas**. São Paulo: Iglu, 2000.

QUINELLO, Robson. **A Teoria Institucional aplicada à administração: entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios**. São Paulo: Novatec Editora, 2007. 175 p.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004. 132 p.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 384 p.

RICHARDSON, Robert Jarry; PERES, José Augusto de Souza; WANDERLEY, José Carlos Vieira; CORREIA, Lindoya Martins; PERES, Maria de Holanda de Melo. (Colab.) **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil (1933-1973)**. Petrópolis: Vozes, 1985.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SABIONI, Gustavo Soares; NUNES, Vivian Kelly Andaki; REIS, Cisne Zélia Teixeira (Orgs.). **Relatório Anual de Atividades da UFV - 2008**. , UFV, PPO, Viçosa, MG, 2009. 103p.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 48, n.3, p. 64-80, 2008.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea. 2v.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In. Giacomoni, James. Pagnussat, Jose Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento** (Coletânea volume 2). Brasília: ENAP, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. Aprendendo com os erros e acertos do passado: pontos essenciais para a definição de políticas públicas de Educação Superior. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. PALESTRA MAGNA PARA O III CONGRESSO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR. **Texto**. 15 a 17 de abril de 2010, Costão do Santinho – Florianópolis. Disponível em: Simons' site. Acesso em: 23 ago. 2010.

_____. Universidade, ideologia e poder. **Presença Filosófica**, Sociedade Brasileira de Filósofos Católicos, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3 e 4, p. 58-62, jul./dez., 1983.

SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento do Ensino Superior no Brasil e algumas lições para a América Latina. Estudo para o **Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC)**. Belo Horizonte, February, 2008.

_____. O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Texto disponível em: www.iea.usp.br. 2004.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. 2. ed. London: Sage, 2001.

_____. The adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 493-511, 1987.

SELZNICK, P. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez., 2008.

_____. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 1021-56, out., 2006.

_____. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? p. 351-370. In: MOROSINI, Marília (Org.). **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: Inep, 2006b.

_____. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar. (Org.) **Educação Superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 47-62.

SILVA, Cláudio N.; RODRIGUES, Alcides R.; REIS, Heraldo C. **Orçamento e contabilidade**. Rio de Janeiro: IBAM – SOMMA/BDMG, 1997.

SILVA, J. M. A. O planejamento e a universidade. **Folha de São Paulo**, Tendências e Debates. Opinião, São Paulo, 18 jul., 2001.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965. 311 p.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001. 214 p.

SOUTES, Dione Olesczuk. **Uma investigação do uso de artefatos da contabilidade gerencial por empresas brasileiras**. 116 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo, SP, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas e Orçamento Público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 134-161.

SOUZA, Marcelo L. de. O orçamento participativo e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n.3, p. 571-610, 1995.

SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: VI CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-

AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO-CLAD. **Anais...**
Caracas: 1993. p. 309-50.

TAKASHINA, Nelson; FLORES, Mário. **Indicadores da qualidade e do desempenho**: como estabelecer metas e medir resultados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.)/CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. (Org. bras.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2006. 3ª. reimpressão.

TRINDADE, Hélió. Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira. **Revista Estudos Avançados**, v. 14, n. 40, p. 122-133, set./dez., 2000.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação**. Conferência Mundial sobre Ensino Superior, 1998.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 110, jul., 2000.

_____. Pesquisas no país sobre o Financiamento da Educação: onde estamos? *In*: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.) **Políticas e gestão da educação (1991-1997)**. Realização: Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação – Brasília : MEC/Inep/Comped, 2001. 149 p.

_____. MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos próprios da Unb, o Financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 655-680, mai./ago., 2005.

VLASMAN, P. M.; CASTRO, L. F. M. Universidade: a luta pelo poder. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 3, p. 88-101, jan./jun., 1985.


WARREN, Carl S.; REEVE, James M.; FESS, Philip E. **Contabilidade Gerencial**. 2. ed. São Paulo: Thomson Learnig, 2008.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. *In*: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

_____. The role of Institutionalización in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, v. 42, p. 726-743, 1977.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário de pesquisa

	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes Departamento de Administração e Contabilidade (DAD)	QUESTIONÁRIO DE PESQUISA	Nº
<p>Esta pesquisa, parte das exigências do mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, tem por objetivo identificar em que estágio de institucionalização se encontra o modelo de alocação de recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital (OCC), definido pela Secretaria de Educação Superior (Sesu)/MEC, para as universidades federais, na percepção de seus dirigentes das áreas de planejamento, administração, orçamento e finanças.</p> <p>Sob a orientação do professor Adriel Rodrigues de Oliveira, a mestranda Cisne Zélia Teixeira Reis solicita e agradece sua participação na pesquisa, e informa que na divulgação dos resultados serão respeitados os princípios de confidencialidade de dados individuais.</p> <p>Contatos: zelia@ufv.br Telefones: DAD: (31) 3899-2890 Pessoais:(31) 3891-7183 (31) 8791-8484</p>			
Bloco 1 - Caracterização do Respondente			
1.1-Universidade:			
1.2- Idade:	1.3- Tempo de Serviço na Universidade:		
<input type="checkbox"/> Menos de 40 anos <input type="checkbox"/> De 41 a 45 anos <input type="checkbox"/> De 46 a 50 anos <input type="checkbox"/> De 51 a 55 anos <input type="checkbox"/> De 56 a 60 anos <input type="checkbox"/> Mais de 60 anos	<input type="checkbox"/> Menos de 5 anos <input type="checkbox"/> De 5 a 10 anos <input type="checkbox"/> De 11 a 15 anos <input type="checkbox"/> De 16 a 20 anos <input type="checkbox"/> De 21 a 25 anos <input type="checkbox"/> De 26 a 30 anos <input type="checkbox"/> Mais de 30 anos		
1.4- Carreira a que pertence:	1.5- Sexo:		
<input type="checkbox"/> Docente <input type="checkbox"/> Técnico-Administrativa	<input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino		
1.6- Cargos de confiança que já ocupou na universidade: (Não considere o atual)			
<input type="checkbox"/> Chefe de Departamento <input type="checkbox"/> Coordenador de Curso <input type="checkbox"/> Diretor Acadêmico <input type="checkbox"/> Diretor ou Chefe de Unidade Administrativa <input type="checkbox"/> Pró-Reitor <input type="checkbox"/> Nenhum <input type="checkbox"/> Outro: _____			
1.7-Considerando todos os cargos anteriormente ocupados, de forma contínua ou não, por quanto tempo desempenhou função de confiança na universidade? (Não considere o atual)			
<input type="checkbox"/> Menos de 4 anos <input type="checkbox"/> De 4 a 8 anos <input type="checkbox"/> De 9 a 12 anos <input type="checkbox"/> De 13 a 16 anos <input type="checkbox"/> De 17 a 20 anos <input type="checkbox"/> Mais de 20 anos <input type="checkbox"/> Não se aplica			
1.8- Cargo de confiança que ocupa atualmente:			
1.9- Há quanto tempo ocupa o cargo atual?			
<input type="checkbox"/> Menos de 3 anos <input type="checkbox"/> De 3 a 6 anos <input type="checkbox"/> De 7 a 9 anos <input type="checkbox"/> De 10 a 12 anos <input type="checkbox"/> De 13 a 15 anos <input type="checkbox"/> De 16 a 18 anos <input type="checkbox"/> Mais de 18 anos			
1.10- Área de Formação Acadêmica:			
<input type="checkbox"/> Agrárias <input type="checkbox"/> Biológicas <input type="checkbox"/> Engenharias <input type="checkbox"/> Exatas e Tecnológicas <input type="checkbox"/> Humanas <input type="checkbox"/> Linguística, Letras e Artes <input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Sociais Aplicadas			

Bloco 2 - Variáveis da Matriz de Alocação Orçamentária												
A matriz de alocação de recursos orçamentários de Outros Custeios e Capital (OCC) das universidades federais é composta de dois vetores: Ensino (Aluno-Equivalente) e Pós-Graduação e Pesquisa. Considerando as variáveis componentes de cada vetor, conforme descrição a seguir, assinale seu grau de concordância com a inclusão de cada uma delas no modelo de alocação orçamentária.												
1- Discordo totalmente	2- Discordo muito	3- Discordo pouco	4- Indiferente	5- Concordo pouco	6- Concordo muito	7- Concordo totalmente						
						Grau de concordância						
						1	2	3	4	5	6	7
Vetor Ensino (Aluno-Equivalente)												
As variáveis de 2.1 a 2.11 compõem o cálculo do Aluno-Equivalente.												
2.1- Número de diplomados da graduação (variável de resultado).												
2.2- Número de ingressantes na graduação (variável associada ao volume de atividades).												
2.3- Duração-padrão do curso de graduação, conforme tabela definida pela Sesu.												
2.4- Taxa de Retenção nos cursos de graduação, conforme tabela definida pela Sesu (considera que, em alguns cursos, o tempo de permanência do aluno supera sua duração-padrão).												
2.5- Bônus para curso de graduação noturno (7%) como incentivo à criação de cursos noturnos.												
2.6- Bônus para curso de graduação fora de sede (5%) como incentivo à criação de <i>campi</i> .												
2.7- Peso do Grupo (os cursos são alocados em área de custos para possibilitar a diferenciação entre cursos de maiores custos, conforme tabela definida pela Sesu).												
2.8- Número de matriculados no mestrado (variável associada ao volume de atividades).												
2.9- Número de matriculados no doutorado (variável associada ao volume de atividades).												
2.10- Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,75 para o MS e 0,38 para o DS), correspondente à proporção de um ano e meio dos dois para MS e quatro para DS, como encargo docente e não de pesquisa.												
2.11- Número de alunos matriculados nos programas de residência médica (variável associada ao volume de atividades).												
Vetor Pós-Graduação e Pesquisa												
As variáveis 2.12 a 2.15 compõem o Vetor Pós-Graduação e Pesquisa												
2.12- Número de cursos do mestrado, doutorado e residência médica (variável associada ao volume de atividades).												
2.13- Número de dissertações, teses e residências (variável associada a resultado).												
2.14- Peso do Grupo (os cursos são alocados em área de custos, para possibilitar a diferenciação entre cursos de maiores custos, conforme tabela definida pela Sesu).												
2.15- Número de pontos das avaliações CAPES (variável de resultado).												
Unidade Básica de Custeio (UBC)												
A Unidade Básica de Custeio é um parâmetro utilizado no modelo orçamentário para identificar a necessidade de custeio das universidades com base nos itens de maior impacto orçamentário de OCC. Assinale seu grau de concordância quanto à inclusão dela no modelo.												
2.16- Unidade Básica de Custeio (definida a partir da média anual dos gastos das universidades federais em despesas com energia elétrica, água, telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustível etc)												
2.17- Você sugere a inclusão ou exclusão de alguma variável do modelo? Qual?												
Bloco 3 - Importância do Modelo de Alocação Orçamentária												
3.1- O modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC das universidades federais é importante, pois proporciona: (atribua um nível de importância)												
	Nenhuma importância	Alguma importância	Mediana importância	Muita importância	Elevada importância							
Transparência na gestão universitária												
Equidade na distribuição dos recursos												
Indução ao desempenho por resultados e cumprimento de metas												
Eficiência e racionalização no uso dos recursos												
Gestão responsável e base para tomada de decisão												
Competitividade entre as universidades												
Redução da influência política												

Bloco 4 - Estágios da Institucionalização do modelo												
Assinale seu grau de concordância em cada uma das afirmativas aqui descritas:												
1- Discordo totalmente	2- Discordo muito	3- Discordo pouco	4- Indiferente	5- Concordo pouco	6- Concordo muito	7- Concordo totalmente						
Afirmativa						Grau de concordância						
						1	2	3	4	5	6	7
4.1- O modelo de alocação de recursos orçamentários leva ao cumprimento das diretrizes governamentais voltadas para a expansão e melhoria do ensino superior.												
4.2- Os mecanismos e órgãos governamentais de controle e auditoria induzem a universidade a adotar medidas relacionadas ao controle e à melhoria de desempenho nas variáveis do modelo.												
4.3- Considero que a sociedade valoriza a existência de critérios baseados em produção e eficiência para alocação de recursos orçamentários entre as universidades.												
4.4 – A boa <i>performance</i> nas variáveis componentes do modelo proporciona maior visibilidade da sua universidade perante a sociedade.												
4.5 - O modelo proporciona inovação na gestão universitária ao vincular a cota orçamentária à quantidade e à qualidade da produção acadêmica das universidades.												
4.6 - A sua universidade adota o modelo e age conforme as diretrizes dele por determinação de instâncias governamentais superiores.												
4.7 - A sua universidade procura adotar as melhores práticas implementadas por outras universidades em relação a variáveis do modelo.												
4.8 – A existência de um modelo técnico de distribuição de recursos orçamentários de OCC para as universidades federais é valorizada pela comunidade universitária e, ou, seus dirigentes.												
4.9- O modelo técnico de distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as universidades federais é de conhecimento dos dirigentes estratégicos de sua universidade.												
4.10- A sua universidade avalia as implicações de suas decisões estratégicas relacionadas às variáveis que compõem o modelo.												
4.11- A sua universidade promove reuniões com a comunidade universitária, com vistas a incentivar a expansão e aprimoramento da qualidade da produção acadêmica relacionada às variáveis do modelo.												
4.12- A sua universidade compartilha com as outras universidades seus conhecimentos e ideias em relação à melhorias no modelo de alocação orçamentária.												
4.13- A sua universidade acompanha o desempenho das universidades de referência nas variáveis componentes e indutoras do modelo de alocação de recursos orçamentários.												
4.14- O Reitor, o Vice-Reitor e o Pró-Reitor/Assessor da área de planejamento e orçamento de sua universidade são agentes estimuladores e facilitadores de ações de reflexo positivo no modelo.												
4.15- A sua universidade acompanha o modelo de forma sistemática há alguns anos.												
4.16- O posicionamento da sua universidade no <i>ranking</i> do modelo orçamentário é reflexo da gestão compartilhada de planejamento e avaliação das ações acadêmicas em seus vários níveis estratégicos.												
4.17- A sua universidade conta com o apoio logístico para acompanhamento e coleta sistematizada dos dados relacionados às variáveis do modelo.												
4.18- A sua universidade conta com uma equipe técnica qualificada para a tarefa de orientar as ações na busca de melhor posicionamento no <i>ranking</i> do modelo orçamentário.												
4.19- O acompanhamento do modelo e o estabelecimento de ações compatíveis com a sua filosofia modelo têm proporcionado resultados positivos para sua universidade na obtenção de recursos orçamentários.												
4.20- A comunidade acadêmica e, ou, os dirigentes da sua universidade apoiam e zelam pela perpetuação da existência de critérios baseados na produção e no desempenho como determinantes no modelo de alocação orçamentária.												
4.21- O modelo de alocação orçamentária das universidades está consolidado como ferramenta indutora da eficiência da produção acadêmica e alocação de recursos públicos.												
Bloco 5 – Empenho para o melhor posicionamento no ranking do modelo orçamentário												
5.1- Sua universidade tem se empenhado em alcançar o melhor posicionamento no <i>ranking</i> do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC? () Sim () Não () Em parte												
5.2- Assinale as razões pelas quais sua universidade tem se empenhado firmemente em alcançar melhor posicionamento no <i>ranking</i> do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC. Selecione as 3 mais importantes, ordenando-as de 1 a 3. () Obtenção de maior montante orçamentário. () Existência de software para coleta sistemática dos dados. () Consciência de que o modelo serve ou pode servir como instrumento de avaliação pelos órgãos governamentais. () Interesse em dar visibilidade à universidade, por meio de sua <i>performance</i> . () Crença na legitimidade do instrumento como forma técnica e democrática para distribuição de recursos orçamentários. () Cumprimento dos objetivos e metas de expansão e melhoria do ensino superior. () Não se aplica. () Outra. _____												

5.3- Assinale as possíveis razões que dificultam o empenho da sua universidade em alcançar o melhor posicionamento no ranking do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC. Selecione as 3 mais importantes, ordenando-as de 1 a 3.

- O modelo não é de fácil compreensão.
- O modelo é importante, mas o montante orçamentário alocado é insuficiente.
- Faltam variáveis importantes no modelo.
- A universidade sempre consegue suplementação orçamentária, independentemente de sua *performance* no modelo.
- As diretrizes embutidas no modelo não correspondem às metas idealizadas pela universidade.
- O modelo quantifica, de forma equivocada, os vetores e algumas variáveis.
- A universidade não tem infraestrutura de logística para coleta e sistematização dos dados.
- Algumas variáveis do modelo não são significativas para o processo de alocação orçamentária.
- Mudanças constantes nas equipes de direção da universidade dificultam o acompanhamento do modelo.
- Inexistência de cultura organizacional voltada para planejamento e avaliação.
- Outra. _____

5.4- Como você classifica o empenho da sua universidade em alcançar melhor posicionamento no ranking do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC?

- Muito baixo Baixo Médio Alto Muito alto

Bloco 6 – Ações Estratégicas

6.1- Sua universidade tem adotado ações estratégicas com vistas à obtenção de melhor *performance* em variáveis do modelo?

- Sim Não Em parte

6.2- Quais ações estratégicas sua universidade vem adotando com vistas à obtenção de melhor *performance* em variáveis do modelo? Selecione as 3 mais importantes, ordenando-as de 1 a 3.

- Implementação de novas formas de acesso para preenchimento de vagas ociosas/remanescentes.
- Ampliação do número de vagas em cursos de maior demanda no Vestibular.
- Ampliação de vagas em cursos noturnos.
- Criação de monitoria/tutoria para diminuir a retenção.
- Incentivo à produção científica.
- Não se aplica.
- Outra. _____

Bloco 7 – Modelo Próprio de Alocação Orçamentária

7.1- Além do modelo nacional, sua universidade adota metodologia própria para distribuição interna de seus recursos orçamentários?

- Não Já adotou, mas abandonou Em processo Sim

7.2- Em sua universidade, qual modelo de alocação de recursos orçamentários é motivo de maior discussão, participação e envolvimento da comunidade acadêmica e, ou, dirigentes?

- O modelo nacional O modelo interno Não se aplica

Bloco 8 - Cite vantagens e desvantagens do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC, definido pela Sesu/MEC para as universidades federais:

8.1 - Vantagens	8.2 - Desvantagens

Bloco 9 - Apresente sugestões de melhoria ou alternativas ao modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC das universidades federais:

Grata por sua participação na pesquisa!

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTA	
1-	<p>Que importância você atribui à existência de um modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC para as universidades federais? Quais as desvantagens da existência do modelo?</p> <p>Por que o modelo é importante. O que ele proporciona para a gestão universitária e para a educação superior. Falar, de forma mais pontual, sobre suas vantagens e desvantagens.</p>
2-	<p>Você considera que o modelo representa a melhor forma para se proceder à distribuição de recursos orçamentários entre as universidades federais? As variáveis utilizadas são representativas? Em que aspectos o modelo poderia ser melhorado?</p> <p>As variáveis do vetor Ensino e do Vetor Pós-Graduação e Pesquisa. A UBC. Tem reclamações em relação a algumas variáveis (inclusão ou exclusão?). Tem reclamações quanto às tabelas MEC para definição dos indicadores de custo do curso, duração padrão do curso, taxa de retenção e outros? Tem reclamações quanto a metodologia ou quanto ao montante orçamentário? As reclamações procedem? O que tem sido feito para resolvê-las?</p>
3-	<p>Você considera que as universidades se empenham em alcançar melhor posicionamento no <i>ranking</i> do modelo de alocação dos recursos orçamentários? O modelo pode acirrar a competição por recursos entre as universidades?</p> <p>Quais os fatores que dificultam ou que facilitam o empenho das universidades?</p>
4-	<p>Em sua opinião, as universidades implementam ações voltadas para a expansão e melhoria do ensino conforme seu próprio planejamento ou para atender às diretrizes e metas do governo?</p>
5-	<p>Você acredita que o modelo representa uma ferramenta que possa levar à gestão universitária de qualidade, e, assim, contribuir para o alcance das metas governamentais de expansão e melhoria da educação superior?</p> <p>Acredita no esforço das universidades em melhorar seu desempenho em variáveis do modelo como forma de aumentar orçamento, visibilidade junto à sociedade ou cumprir metas do governo? A ferramenta induz a universidade à produção e à qualidade acadêmica?</p>
6-	<p>Você acredita que as universidades acompanham a adequação do modelo às suas necessidades, de forma sistemática?</p> <p>As universidades têm participação ativa na discussão do modelo nas reuniões do Forplad? Percebe que as universidades se preocupam/empenham em verificar seu posicionamento nas variáveis comparado às outras universidades? Acredita que elas têm estrutura logística e de pessoal (equipe técnica) para acompanhamento do modelo e proposição de melhorias?</p>
7-	<p>Em sua opinião, as universidades conscientizam seus dirigentes estratégicos da importância em melhorar sua <i>performance</i> em variáveis do modelo?</p> <p>Percebe que existe o envolvimento dos dirigentes institucionais em conhecer, discutir e trabalhar em favor do modelo? Quais as ações estratégicas que as universidades vêm adotando com vistas à repercussão positiva no modelo orçamentário. Ou elas não têm esta preocupação?</p>
8-	<p>Em sua opinião as universidades valorizam a existência do modelo de alocação de recursos orçamentários de OCC? Elas demonstram resistência (descrença) em relação ao modelo?</p> <p>Acreditam mais na complementação orçamentária que pode ocorrer por meio das emendas, convênios, etc..., que na própria matriz orçamentária?</p>
9-	<p>Você acredita que a SESU/MEC adotaria outra forma de alocação orçamentária entre as universidades federais sem embasar-se num modelo técnico ou sem consultar a ANDIFES?</p> <p>Pode-se considerar que o modelo está consolidado no âmbito da ANDIFES e da SESU/MEC? Sua continuidade ainda depende muito do esforço da ANDIFES?</p>
10-	<p>Quais dificuldades você enfrentou na função de Coordenador da Comissão de Modelos do Forplad?</p>
11-	<p>Palavra livre. Complementações necessárias.</p>

Grata por sua participação na pesquisa!