

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS LOCAIS**

GEOVÂNIA MOURA VASCONCELOS

**A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFS NO PERÍODO
DE 1998 A 2008**

**SÃO CRISTÓVÃO - SERGIPE
2010**

GEOVÂNIA MOURA VASCONCELOS

**A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFS NO PERÍODO
DE 1998 A 2008**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais.

ORIENTADORA
Profa. Dra. Jenny Dantas Barbosa

SÃO CRISTÓVÃO – SERGIPE
2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

V331g Vasconcelos, Geovânia Moura
A gestão orçamentária da UFS no período de 1998 a 2008 /
Geovânia Moura Vasconcelos. – São Cristóvão, 2010.
171 f. : il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, 2010.

Orientador: Profª Drª Jenny Dantas Barbosa.

1. Planejamento governamental. 2. Orçamento. 3. Universidade Federal de Sergipe. I. Título.

CDU 336.14:378.4(813.7))

GEOVÂNIA MOURA VASCONCELOS

A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFS NO PERÍODO DE 1998 A 2008

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada em 29/03/2010 pela banca examinadora constituída pelos doutores:

Profª. Dra. Jenny Dantas Barbosa – Orientadora
UFS – Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Josué Modesto dos Passos Subrinho – Examinador
UFS – Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Reynaldo Rubem Ferreira Junior – Examinador
UFAL – Universidade Federal de Alagoas

Prof. Dr. Ricardo Lacerda de Melo – Suplente Interno
UFS – Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Francisco José Peixoto Rosário – Suplente Externo
UFAL – Universidade Federal de Alagoas

DEDICATÓRIA

*Ao meu esposo José Vasconcelos e
aos meus filhos Vanessa e Vinícius*

AGRADECIMENTOS

A jornada está concluída. É hora de usufruir os louros pelo esforço empreendido na concretização de mais uma etapa. É hora de júbilo, de louvar, de reconhecer que não existe êxito sem partilha dos que abraçam nossos sonhos como se fossem também seus.

Envolta desse espírito agradeço, sobretudo, a meu Deus criador, pois Ele é a força que me arrasta sem retorno da qual eu não quero e nem consigo me livrar.

Aos meus pais Maria José e Erivaldo Feitosa pelo sim que me permite contracenar nesse palco que é a vida. Sobretudo, a minha mãe, mulher, guerreira, nordestina. Tu és força, honestidade, trabalho e fé. Devo-te minha formação cristã.

Ao meu esposo, José Vasconcelos, minha metade, pela partilha dos desafios e conquistas ao longo de nossa trajetória.

Aos meus filhos Vanessa Vasconcelos e Vinícius Vasconcelos, amor que me fortalece e me impulsiona a vislumbrar dias melhores.

Aos meus irmãos: Cácia, Geovânio, Robério e Melquiades, pelo apreço incondicional que mora em mim. Aos meus familiares pela sincera e fiel presença em minha vida.

Aos meus amigos pela confiança pura, pelo carinho. Aos meus amigos da turma de mestrado 2007, pela torcida, pela partilha cotidiana, pela incalculável contribuição no meu crescimento científico e pessoal.

Às amigas e companheiras de trabalho: Tâmires, Suelen e Clézia, o apoio necessário ao melhoramento desse trabalho. À Clara Regina por fazer-se tão presente em minha vida.

A Juviano, pelo profissionalismo e cristianismo com que ensina e conduz seus discípulos à área orçamentária.

À amiga e companheira de trabalho Professora Lisiane Carra Tunes e ao meu esposo Professor José Vasconcelos, pela força e pelas horas dedicadas à correção gramatical deste trabalho.

A Eudes de Oliveira Bomfim pela paciência e pelas horas voltadas à formatação desta dissertação.

À Professora Doutora Jenny Dantas Barbosa, orientadora desse trabalho, pelo acompanhamento didático, científico e pelas pertinentes orientações e correções.

A todos os professores do NUPEC, pelas aulas brilhantes, pela sabedoria e pelo esforço empreendido na busca da cura de nossa ignorância.

Enfim, a todos que colaboraram de alguma forma,

Muito obrigada.

RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar a gestão orçamentária da Universidade Federal de Sergipe (UFS), no período de 1998 a 2008. Especificamente busca: a) analisar a composição dos recursos da UFS destacando os entraves e alternativas para ampliar a captação da receita; b) apresentar as despesas inerentes à instituição, explicando as medidas efetivadas para seu controle; c) explicar as realizações alcançadas através das ações orçamentárias executadas; d) elencar os principais resultados e investimentos obtidos por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, dos destaques e das ações extra-orçamentárias desenvolvidas na UFS. Para desenvolvimento da pesquisa foram utilizados os seguintes recursos: documentos extraídos do Sistema de Administração Financeira (SIAFI), do Governo Federal, Relatórios de Gestão do período compreendido neste trabalho e bibliografia inerente ao tema. Dentre os resultados obtidos, destacam-se os seguintes: i) **quanto ao financiamento** - a captação de recursos por meio de descentralização de crédito, oriundos de projetos e parcerias é uma importante alternativa para majorar os créditos orçamentários da instituição; ii) **quanto à alocação das despesas** - a instituição prima pela contenção dos custos com aplicabilidade de medidas que visam a utilização racional dos recursos; iii) **quanto ao desempenho da instituição** - observa-se um crescimento exponencial nas atividades relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão expressos pelo aumento do número de cursos e vagas na graduação e na pós graduação, assim como pelo destaque nas publicações indexadas. Parcerias com financiamento exógeno têm proporcionado à UFS infra-estrutura apropriada para desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas no Estado de Sergipe, além de promover a articulação da instituição com distintos setores externo; iv) **quanto ao Processo Orçamentário** - a instituição tem realizado grande parte do orçamento. As dificuldades enfrentadas pela UFS são as inerentes às todas IFES no cenário nacional, a exemplo da excessiva burocracia; da primazia aos procedimentos contábeis e financeiros, pelos órgãos de controle, em detrimento das realizações físicas das IFES. Sugestões são propostas para aprimorar a gestão da alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Palavras-chaves: Planejamento governamental; Orçamento público das IFES; Financiamento; Alocação de despesas e investimentos; Desempenho da UFS.

SUMMARY

This study aims to examine the budget management of the Federal University of Sergipe (UFS) in the period 1998 to 2008. Specifically, it seeks: a) analyze the composition of the resources of UFS highlighting the obstacles and alternatives to enlarge capture of revenue, b) present the costs to the institution, explaining the effect measures for its control, c) explain the accomplishments achieved through the actions budget executed, d) list the main results obtained and investments through direct appropriation, the parliamentary amendments, the highlights and the actions developed in extrabudgetary UFS. For development of research, we used the following resources: documents taken from the Financial Management System (SIAFI), Federal Government's Management Reports for t of this work and literature inherent to the subject. Among the results, we highlight the following: i) as to finance - the raising of funds through decentralization of credit from projects and partnerships is an important alternative to top up the credit institution's budget; ii) as to the allocation of expenditure - the establishment excels for cost containment with the applicability of measures for the rational use of resources, iii) as to the performance of the institution - there is an exponential increase in activities related to teaching, research and extension expressed by the increased number of courses and vacancies for undergraduate and graduate, as highlighted by the indexed publications. Partnerships have provided funding to exogenous UFS appropriate infrastructure for development of scientific and technological research in the state of Sergipe, besides promoting the articulation of the institution different external sectors, iv) on the Budget Process - the institution has conducted much of budget. The difficulties faced by UFS are inherent in every university in the national scene, like the excessive bureaucracy, the primacy of the accounting procedures and financial control bodies, to the detriment of the physical implementation of IFES. Suggestions are proposed to improve the management of the allocation of human, material and financial resources.

Keywords: Governmental planning; Budget Public Financing; allocation of costs and investments; performance of UFS.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O CICLO ORÇAMENTÁRIO NAS IFES: A UFS EM QUESTÃO	21
2.1 Introdução.....	21
2.2 O Processo Orçamentário no Governo Federal.....	23
2.2.1 Elaboração da proposta orçamentária.....	23
2.2.2 Aprovação da proposta orçamentária.....	27
2.2.3 Execução do orçamento.....	28
2.2.4 Controle orçamentário.....	28
2.3 O Processo Orçamentário nas IFES: A UFS em Questão.....	29
2.3.1 Planejamento e elaboração da peça orçamentária.....	30
2.3.2 A Execução orçamentária e financeira.....	34
2.3.3 O controle e a avaliação orçamentária.....	35
2.4 Desafios Inerentes ao Ciclo Orçamentário.....	36
3 METODOLOGIA	39
3.1 Classificação Pesquisa.....	40
3.2 Caracterização da Pesquisa.....	41
3.3 Questões de Pesquisa.....	42
3.4 Variáveis Operacionais do Estudo.....	42
3.5 Técnicas e Instrumento de Coleta de Dados.....	44
3.6 Plano de Análise dos Dados.....	44
3.7 Limitações da Pesquisa.....	45
4 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA UFS: ENTRAVES E ALTERNATIVAS	46
4.1 Introdução.....	46
4.2 A Receita Pública: Conceito, Classificação Econômica e Codificação.....	47
4.2.1 Conceito e classificação na perspectiva patrimonial.....	48
4.2.2 Conceito e classificação na perspectiva orçamentária.....	48
4.2.3 Codificação econômica da receita.....	52
4.3 Etapas da Receita Pública: Planejamento, Execução, Controle e Avaliação.....	53
4.4 As Fontes de Financiamento das IFES.....	55
4.5 Composição e Evolução da Receita na Universidade Federal de Sergipe.....	61
5 ALOCAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS NA UFS: COMPOSIÇÃO, EVOLUÇÃO, EXECUÇÃO E ANÁLISE DAS DESPESAS DOS INVESTIMENTOS	71
5.1 Introdução.....	71
5.2 A Despesa Pública.....	72
5.2.1 Principais conceitos e considerações sob o enfoque patrimonial e orçamentário.....	72
5.2.2 Estruturação dos dispêndios orçamentários.....	75
5.3 Créditos Orçamentários Adicionais e as Etapas da Despesa Pública.....	82

5.3.1	Classificação dos créditos.....	82
5.3.2	Etapas da despesa.....	83
5.4	Despesas e investimentos na UFS: Composição, Evolução, Execução e Análise do Período de 1998 a 2008.....	85
6	O DESEMPENHO DA UFS DE 1998 A 2008: O PLANEJAMENTO EM AÇÃO	102
6.1	Introdução.....	102
6.2	As Principais Ações Executadas na UFS: Objetivos, Metas e Resultados.....	104
6.2.1	Funcionamento de cursos de graduação.....	105
6.2.2	Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação.....	107
6.2.3	Pesquisa universitária e difusão de seus resultados.....	111
6.2.4	Serviço à comunidade por meio da extensão universitária.....	113
6.2.5	Assistência ao estudante do ensino de graduação.....	116
6.2.6	Acervo bibliográfico destinado às instituições federais de ensino superior e hospitais de ensino.....	119
6.2.7	Expansão do ensino superior – <i>Campus</i> de Itabaiana.....	122
6.2.8	Funcionamento do ensino médio na rede federal.....	124
6.2.9	Pagamento de aposentadorias e pensões a servidores civ.....	125
6.2.10	Assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes.....	127
6.2.11	Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados.....	130
6.2.12	Auxílio transporte aos servidores e empregados.....	132
6.2.13	Auxílio-Alimentação aos servidores e empregados.....	134
6.2.14	Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.....	136
6.3	Descentralizações Governamentais: Destaques, Convênios, Emendas Parlamentares – 1998 a 2008.....	138
6.4	Principais Investimentos em Infraestrutura.....	142
6.5	As ações extra-orçamentárias: Principais realizações na UFS.....	146
CONCLUSÃO	148
7.1	Conclusões e Sugestões.....	149
REFERÊNCIAS	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1	Evolução dos créditos executados por fonte de recursos - ano base 1998 (IPCA % a.a).....	64
Tabela 4.2	Receita própria executada em relação à arrecadada.....	66
Tabela 4.3	Composição da Receita Própria Arrecadada na UFS, no período de 1998 a 2008.....	67
Tabela 5.1	Evolução da dotação executada por fontes de recursos no período de 1998 a 2008 - ano base: 1998 - IPCA % a.a.....	88
Tabela 5.2	Participação da dotação executada por fonte de recurso em relação ao orçamento total - ano base: 1998 - IPCA % a.a.....	89
Tabela 5.3	Execução orçamentária no período de 1998 a 2008.....	91
Tabela 5.4	Despesa executada por grupo e natureza da despesa –1998 a 2002.....	94
Tabela 5.5	Despesa executada por grupo e natureza da despesa – 2003 a 2008.....	95
Tabela 5.6	Participação da natureza dos dispêndios por grupo de despesa – 1998 a 2002.....	96
Tabela 5.7	Participação da natureza dos dispêndios por grupo de despesa - 2003 a 2008.....	97
Tabela 5.8	Participação por grupo de despesa em relação à dotação total executada.	98
Tabela 6.1	Evolução da ação: Funcionamento de Cursos de Graduação.....	106
Tabela 6.2	Evolução da ação: Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação.....	109
Tabela 6.3	Evolução das matrículas nos cursos de pós-graduação.....	110
Tabela 6.4	Evolução da Ação: Pesquisa universitária e difusão dos seus resultados..	112
Tabela 6.5	Evolução da ação: Serviço à Comunidade por meio da Exte Universitária – 1998 a 2001.....	115
Tabela 6.6	Evolução da ação: Serviço à Comunidade por meio da Extensão Universitária – 2002 a 2008.....	115
Tabela 6.7	Evolução da Ação: Fornecimento de Refeição Subsidiada.....	118
Tabela 6.8	Evolução da Ação: Assistência ao Educando do Ensino de Graduação.....	118
Tabela 6.9	Evolução da ação: Acervo Bibliográfico Destinado a IFES e HU.....	121
Tabela 6.10	Evolução da Ação: Expansão do Ensino Superior – <i>Campus</i> de Itabaiana.....	123
Tabela 6.11	Evolução da Ação: Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal...	124
Tabela 6.12	Evolução da Ação: Pagamento de Aposentadorias e Pensões.....	126
Tabela 6.13	Evolução da ação: Assistência médica e odontológica aos servidores e seus dependentes.....	129
Tabela 6.14	Evolução da ação: Assistência pré-escolar aos dependentes de servidores e empregados.....	131
Tabela 6.15	Evolução da ação: Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados.....	133
Tabela 6.16	Evolução da ação: Auxílio Alimentação aos Servidores e Empregados....	135
Tabela 6.17	Evolução da ação: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.....	137
Tabela 6.18	Créditos executados por Destaques (1998 – 2008).....	141
Tabela 6.19	Emendas Parlamentares contempladas pela UFS (1998–2008).....	141
Tabela 6.20	Espaço para atividade de ensino.....	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1	Classificação da Pesquisa.....	40
Quadro 3.2	Variáveis e Indicadores da Pesquisa.....	43
Quadro 5.1	Exemplo de Órgão orçamentário e Unidade Orçamentária.....	77
Quadro 5.2	Exemplo da Classificação funcional.....	78
Quadro 5.3	Desdobramento da modalidade de aplicação.....	79
Quadro 5.4	Classificação por grupo de natureza da despesa.....	80
Quadro 5.5	Classificação por natureza da despesa.....	80
Quadro 6.1	Principais Convênios e Destaques contemplados: Orçamento fiscal – 1998 a 2008.....	140
Quadro 6.2	Principais Convênios e Destaques: Orçamento de Seguridade Social – 1998 a 2008.....	141
Quadro 6.3	Principais obras e reformas (1998 a 2008).....	145

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1	Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária.....	33
Figura 4.1	Fluxograma da receita pública no contexto econômico.....	50
Figura 4.2	Receitas Extra-Orçamentárias e Orçamentárias.....	51
Figura 4.3	Desdobramento da Receita – 11112.04.10 – Pessoas Físicas.....	53
Figura 4.4	Etapas da Receita Orçamentária.....	55
Figura 5.1	Estrutura Programática.....	77
Figura 5.2	Classificação da despesa pública.....	80
Figura 5.3	Consolidação da estrutura programática e da classificação da despesa pública.....	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 6.1	Evolução da execução orçamentária - Funcionamento da Graduação.....	107
Gráfico 6.2	Evolução da execução física - Funcionamento de Cursos de Graduação...	107
Gráfico 6.3	Evolução da execução orçamentária - Funcionamento da Pós-Graduação.	109
Gráfico 6.4	Evolução das matrículas na pós-graduação.....	110
Gráfico 6.5	Execução orçamentária – Pesquisa Publicada e Difusão dos seus Resultados.....	112
Gráfico 6.6	Execução física – Pesquisa Publicada e Difusão dos seus Resultados.....	113
Gráfico 6.7	Publicações <i>ISI Web of Knowledge</i>	113
Gráfico 6.8	Execução orçamentária – Serviço Social à Comunidade por meio da Extensão.....	116
Gráfico 6.9	Execução física – Serviço Social à Comunidade por meio da Extensão....	116
Gráfico 6.10	Execução orçamentária – Assistência ao Educando do Ensino da Graduação.....	118
Gráfico 6.11	Execução física – Assistência ao Educando do Ensino da Graduação.....	119
Gráfico 6.12	Execução orçamentária – Acervo Bibliográfico.....	121
Gráfico 6.13	Execução física – Acervo Bibliográfico.....	122
Gráfico 6.14	Execução Orçamentária – Expansão do Ensino Superior - <i>Campus</i> de Itabaiana.....	123
Gráfico 6.15	Execução Física – Expansão do Ensino Superior – <i>Campus</i> de Itabaiana..	123
Gráfico 6.16	Execução Orçamentária – Funcionamento do Ensino Médio.....	125
Gráfico 6.17	Execução Física – Funcionamento do Ensino Médio.....	125
Gráfico 6.18	Execução Orçamentária – Pagamento de Aposentadoria e Pensões.....	127
Gráfico 6.19	Execução Física – Pagamento de Aposentadoria e Pensões.....	127
Gráfico 6.20	Execução Orçamentária – Assistência Médica e Odontológica.....	129
Gráfico 6.21	Execução Física – Assistência Médica e Odontológica.....	130
Gráfico 6.22	Execução Orçamentária – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes de Servidores.....	131
Gráfico 6.23	Execução Física – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes de Servidores.....	132
Gráfico 6.24	Execução Orçamentária – Auxílio Transporte aos Servidores.....	133
Gráfico 6.25	Execução Física – Auxílio Transporte aos Servidores Execução.....	134
Gráfico 6.26	Execução Orçamentária – Auxílio alimentação aos Servidores.....	135
Gráfico 6.27	Execução Física – Auxílio alimentação aos Servidores.....	136
Gráfico 6.28	Execução Orçamentária – Capacitação de Servidores Públicos.....	137
Gráfico 6.29	Execução Física – Capacitação de Servidores Públicos.....	138

LISTA DE SIGLAS

ASSESPRO	Associação das Empresas Brasileiras de Software
BC	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAPES	Fundação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CMPOF	Comissão Mista de Planos Orçamentos e Fiscalização
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas
CODISE	Companhia de Desenvolvimento Industrial e de Recursos de Sergipe
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
IBMEC	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGU	Orçamento Geral da União
OGU	Orçamento Geral da União
PAR	Plano de Ação Articulada
PPA	Plano Plurianual de Governo
PPA	Plano Plurianual
PROCAMPO	Programa para Educação no Campo
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
PTA	Plano de Ação Articulada
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretária do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UFS	Universidade Federal de Sergipe

1 INTRODUÇÃO

A década de 90 caracterizou-se pela implantação de reformas instauradas em nome da reconstrução do Estado e da superação das crises existentes nas décadas de 70 a 90 que assolaram a América Latina e o Brasil. Dentre as medidas adotadas visando o equilíbrio estatal destacou-se a reforma administrativa ou ajuste fiscal, com a criação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF). Esse programa no curto prazo, precisamente entre 1999 a 2001, apresentou medidas conjunturais objetivando a redução do déficit público e o monitoramento da dívida em relação ao Produto Interno Bruto-PIB. No médio e longo prazo compunha-se de medidas de caráter estrutural.

Em complemento ao PEF, alicerçada no Capítulo II, Título VI da Constituição Federal (CF), foi publicado em maio de 2002 a Lei Complementar n.º 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei tornou-se um código de conduta para os gestores públicos, pois exigiu o equilíbrio das contas públicas, a adequação das despesas às receitas auferidas, a transparência quanto aos atos de gestão, dando sustentabilidade ao planejamento para a busca da eficiência e da eficácia na gestão orçamentária e financeira.

Nesse contexto o orçamento tornou-se imprescindível ferramenta de gestão dos recursos públicos voltando-se às finalidades últimas do aparato estatal. Acompanhando a transformação e modernização da máquina pública, passou por um processo de evolução que abrangeu desde a concepção de mera peça financeira até a visão de instrumento de materialização das ações governamentais.

Versa a literatura contemporânea que o orçamento público é a estimativa de receita e fixação das despesas para a consecução dos objetivos sociais, em determinado período de tempo.

A história orçamentária brasileira explana que antes da Lei n.º 4.320/64 o orçamento era elaborado por meio da clássica técnica tradicional de orçamentação. Vinculava-se diretamente à idéia de instrumento jurídico, financeiro e contábil dos gastos, limitando-se à previsão das receitas e fixação das despesas. Destarte, não apresentava clareza quanto aos objetivos econômicos e sociais conjecturados pelo Estado.

A partir da Lei nº 4.320/64, o processo orçamentário brasileiro passou por expressiva reforma. Embasou-se numa orientação mais gerencial das despesas. Daí ocorreu melhoramento da classificação funcional das despesas públicas, atribuindo maior relevância às informações econômicas. Os dispêndios passaram a ser classificados em correntes e de capital, evidenciando o espectro macroeconômico na análise do orçamento público.

Com a dinamização dos procedimentos gerenciais houve a modernização do orçamento tradicional que evoluiu para o orçamento de realizações ou desempenho. Essa nova concepção preocupava-se com os objetivos dos gastos governamentais, assim enfatizar o que o governo faz tornou-se mais importante que relacionar o que o governo compra.

Core (2001), afirma que no orçamento de desempenho, da Lei nº 4.320/64, transparece a preocupação com a eficiência e eficácia nos programas de trabalhos governamentais. Apesar do significativo avanço e da preocupação com a realização dos objetivos o orçamento de desempenho não foi considerado como orçamento-programa, posto que não ligava-se intrinsecamente ao Sistema de Planejamento.

Na evolução do processo, o orçamento-programa foi instituído no Governo Federal através do Decreto - Lei nº 200/1967. Seu fortalecimento ocorreu com a publicação da Portaria nº 9/1974 do Ministério do Planejamento e vigeu até o ano de 1999, apresentando modificações ao longo de sua vigência. Esse tipo de orçamento vinculava-se ao Sistema de Planejamento para o alcance dos objetivos governamentais, em tempo determinado.

As normas orçamentárias explicitam o orçamento-programa como um plano de governo expresso por um conjugado de ações que se articulam para a realização de fins pré-estabelecidos e pela definição do financeiro para a execução desses objetivos.

A literatura especializada acrescenta que o programa de trabalho é um veículo de atuação das ações governamentais que possibilita a realização dos projetos, das atividades e das operações especiais expressas nos planos e diretrizes estabelecidas pelo governo.

Nesse sentido, o planejamento passa a dar ênfase às realizações sócio-econômicas viabilizadas através do orçamento. Consoante a esse direcionamento, a busca pelo equilíbrio econômico, pela estabilidade financeira torna-se imprescindível para a instauração e permanência dos programas governamentais contemplados no Orçamento Geral da União (OGU).

Em consonância com esse entendimento pode-se afirmar que a política macroeconômica interfere no financiamento e conseqüentemente nos resultados alcançados pela gestão. Destarte, a análise das ações orçamentárias das IFES e da Universidade Federal de Sergipe (UFS), no período abordado neste trabalho, deve levar em conta os limitados recursos voltados para a educação de terceiro grau, durante os anos marcados pela política fiscal restritiva instaurada para viabilizar o Programa de Estabilidade Econômica.

Cabe ressaltar que a restrita liberação de recursos ocorreu até o ano de 2003. A partir de 2004, numa economia já estabilizada, percebeu-se a mudança no cenário econômico e no direcionamento político, ora mais expansionista, que por vez passou a alocar significantes recursos para a educação de terceiro grau e da pós-graduação.

Nessa direção, as atividades inerentes a gestão orçamentária da UFS são desenvolvidas pela Coordenação de Programação Orçamentária (COPRO) que está contida na Coordenação Geral de Planejamento (COGEPLAN). Essa última seleciona e gerencia os objetivos definidos pela gestão superior para cumprir a missão precípua da instituição, que é a criação e difusão do conhecimento e a formação do capital humano necessário à construção e transformador da realidade cultural, social e econômica do Estado de Sergipe.

O papel que a UFS exerce na formação dos indivíduos e na transformação da sociedade evidencia a importância do seu orçamento como ferramenta que viabiliza as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Esse tripé é crucial à propulsão cultural, científica e tecnológica do Estado.

Diante do exposto, cabe ressaltar que o desenvolvimento perseguido pelos gestores e almejado pela sociedade é fruto de políticas públicas que pregam e visam à inserção social através da educação superior. Essas políticas requerem uma base de financiamento sólido que garanta a realização das ações necessárias aos fins propostos pela instituição.

Entretanto, o pleno cumprimento das tarefas atribuídas à UFS não é fácil, pois existem problemas que dificultam a gestão, como a limitada liberação dos recursos advindos do Governo Federal frente à crescente demanda social por cursos e vagas no ensino de terceiro grau.

Existem, ainda, incertezas quanto ao financiamento devido às descontínuas políticas públicas que nem sempre primam pela educação. A burocracia governamental nas práticas

operacionais, gerada pelo emaranhado de legislação, aparece como um complicador que dificulta o processo orçamentário.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a gestão orçamentária da Universidade Federal de Sergipe, no período de 1998 a 2008, evidenciando o orçamento público como lastro necessário ao alcance dos fins almejados pela instituição.

Intenta, ainda, enquanto objetivos específicos, desenvolver as seguintes ações:

- ✓Apresentar o ciclo orçamentário das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com ênfase na UFS, no período de 1998 a 2008, explicitando os desafios inerentes ao processo.
- ✓Analisar a composição dos recursos da UFS apresentando os entraves e alternativas para ampliar a captação da receita.
- ✓Mostrar a composição, evolução e execução das despesas evidenciando as medidas tomadas para seu controle, bem como propor sugestões para aperfeiçoar o gerenciamento e controle da alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros.
- ✓Apresentar os resultados alcançados pela UFS, utilizando dados físicos e financeiros expressos em suas ações orçamentárias.
- ✓Elencar os principais investimentos e realizações concretizadas por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, dos destaques e das ações extra-orçamentárias desenvolvidas na UFS

A realização desta pesquisa justifica-se porque o orçamento, além de instrumento de políticas públicas, é o lastro financiador dos programas governamentais. Considerando sua importância para a gestão, existem escassos estudos sobre gestão orçamentária nas IFES.

Na UFS, isso se confirma, posto que inexistem pesquisas que analisem, de forma aprofundada, o planejamento, o financiamento, os gastos e os resultados auferidos pela instituição, no período de 1998 a 2008, tomando como base a dotação orçamentária.

Assim, faz-se necessário o desenvolvimento de um trabalho para retratar a relevância e a complexidade do tema abordado, apontando os entraves, assim como as alternativas que possam fluir no melhoramento do processo.

Os dados, as informações e o conhecimento gerados a partir desta pesquisa possibilitarão ao público leitor uma base para análise crítica, e também um conhecimento especializado, acerca da gestão orçamentária na UFS.

Quanto ao período contemplado no trabalho, o desejo inicial era de retratar o período de 1994 a 2008, para possibilitar a análise do desempenho orçamentário da UFS em diferentes cenários macroeconômicos. A concretização desse intento foi prejudicada em função da descontinuidade dos indicadores que aferem a evolução de parte das ações orçamentárias.

A pesquisa foi organizada em cinco capítulos, além da introdução e das considerações finais.

O segundo capítulo intitulado “O Ciclo Orçamentário nas IFES: A UFS em Evidência” apresenta uma sùmula acerca do processo orçamentário das IFES, embasado em um arcabouço teórico que foca a elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação do processo orçamentário. Em seguida retrata a síntese do ciclo orçamentário da UFS, apontando a importância e as fragilidades existentes no processo.

O terceiro capítulo aborda os aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento deste estudo. Nessa direção, apresenta o tipo de pesquisa como um estudo de caso descritivo quantitativo, posto que esse analisa, especificamente, a gestão orçamentária da UFS. Enquanto método, a pesquisa se referencia em bibliografias especializadas sobre o assunto e em documentos que possibilitam a análise da gestão orçamentária da instituição.

O quarto capítulo nominado “A Sustentabilidade Financeira da UFS: Entraves e Alternativas” analisa a composição dos recursos da UFS expondo as dificuldades e perspectivas existentes para ampliar a captação da receita. Traz, ainda, uma abordagem histórica dos valores e fatos que definiram as fontes consolidadas de recursos no período de 1998 a 2008, ressaltando a importância do financiamento como lastro de sustentabilidade às políticas públicas educacionais.

O quinto capítulo, denominado “Alocação dos Créditos Orçamentários na UFS: Composição, Evolução, Execução e Análise dos Investimentos e das Despesas”, trata de questões inerentes às expensas e aos investimentos da universidade. Para tal, a princípio, apresenta uma gama de conceitos e classificações acerca da estrutura da despesa orçamentária. Em seguida, explicita algumas fragilidades e as ações efetivadas para garantir o

controle da despesa, assim como apresenta sugestões para aperfeiçoar, ainda mais, a alocação e controle dos recursos humanos, materiais e financeiros.

O sexto capítulo, com o título “O Desempenho da UFS de 1998 a 2008: o Planejamento em Ação” mostra os principais objetivos e resultados alcançados pela UFS. Assim, expõe os dados físicos e financeiros que expressam os resultados obtidos nas ações orçamentárias executadas na instituição. Elenca, também, os principais investimentos e realizações concretizadas por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, das descentralizações oriundas de outras instituições e das ações extra-orçamentárias executadas na instituição.

As considerações finais desta pesquisa apresentam os resultados e as sugestões, construídas a partir da análise da gestão orçamentária da Universidade Federal de Sergipe.

2 O CICLO ORÇAMENTÁRIO NAS IFES: A UFS EM QUESTÃO

2.1 Introdução

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 menciona que o Ciclo Orçamentário compreende as leis estabelecidas do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Por meio deste ciclo ocorre a elaboração, a aprovação, a realização, o controle e a aferição das ações contidas nos programas governamentais, tanto no viés financeiro quanto nos resultados físicos.

O ciclo orçamentário é o ínterim no qual ocorre toda a rotina inerente ao orçamento público, desde o seu surgimento até sua avaliação. Pode ser definido, ainda, como um conjunto de procedimentos que se articulam, se sucedem e se reforçam de forma continuada e simultânea. Assim, denota-se que o processo orçamentário flui da singularidade inerente às características do próprio orçamento público.

Nessa direção, o orçamento público, dentre suas várias ramificações é, sem sombra de dúvida, um instrumento político, posto que expressa a política fiscal implementada através dos instrumentos de controle governamental, tais como: a definição de parâmetros para criação e cobrança de impostos e taxas; a fixação dos limites das despesas orçamentárias; a delegação de responsabilidades aos gestores e; a articulação para possibilitar o controle social sobre os atos inerentes à gestão do Estado.

Apesar do construto da peça orçamentária ocorrer no executivo, o viés político intrínseco a esse processo propiciou o amadurecimento do orçamento, possibilitando que ele se tornasse um instrumento de controle democrático acima do próprio poder executivo. Entretanto, cabe ao poder Legislativo a incumbência de instituir os meios (impostos) que garantem a sustentabilidade financeira desse processo.

Além de instrumento político, papel primeiro do orçamento público, ele apresenta-se, também, como ferramenta de planejamento da gestão, como instrumento econômico, financeiro, de controle e de aferição dos resultados alcançados pelo governo. Essas funções

são “na realidade, desdobramentos orientados para a alavancagem de sua condição de instrumento político, na caracterização mais ampla que lhe dá a presente abordagem” (SANCHES, 1994, p.1).

Cabe ressaltar que todas as roupagens de que se reveste o orçamento público são de cruciais importância, posto que fazem parte e ocorrem na consecução do próprio ciclo orçamentário. Suas percepções são mais intensas, ou não, de acordo com o estado de evolução da gestão pública.

A duração do ciclo orçamentário ocorre em aproximadamente três anos e desdobra-se em quatro fases, que são: elaboração e apresentação da proposta; tramitação, discussão e aprovação pelo poder Legislativo; execução do orçamento; controle e a avaliação.

Ressalta-se que, a primeira etapa é de incumbência do poder executivo e corresponde a todas as tarefas necessárias à compatibilização e montagem da proposta. A segunda etapa compreende a apreciação, voto e aprovação da peça orçamentária pelo poder legislativo.

A terceira etapa é caracterizada pela programação da despesa, execução e acompanhamento do orçamento. Ocorre, ainda, avaliação parcial realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e inspeções executadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Na quarta e última etapa, ou seja, na fase de controle e avaliação os documentos orçamentários e contábeis são avaliados pelo TCU e as contas são julgadas pelo Legislativo. São realizadas análises pelos Órgãos de Coordenação e pelas Setoriais com o objetivo de dar suporte e reorientação para as ações de planejamento e programação governamental.

Diante do contexto, este capítulo apresenta uma súmula acerca do processo orçamentário das IFES com foco na UFS, centrado-se na elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação. Para tal, a princípio usa como arcabouço teórico os conceitos e métodos utilizados no Orçamento Geral da União do qual as universidades fazem parte. Em seguida expõe algumas limitações inerentes à estrutura orçamentária e ao relacionamento com o Órgão Central de Planejamento. Por fim, retrata a síntese do ciclo orçamentário das IFES e, dentre essas, da Universidade Federal de Sergipe, apontando algumas fragilidades existentes no processo.

2.2 O Processo Orçamentário no Governo Federal

O processo orçamentário é metódico e ininterrupto, orientado pela Constituição Federal, com prazo de duração superposto que vai além do interstício definido para a consecução do exercício financeiro.

Nesse sentido, o exercício financeiro corresponde ao ano civil, ou seja, é o intervalo de tempo que vai de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro, conforme reza o art. 34 da Lei nº 4.320/64. Nele ocorre a execução orçamentária e financeira das instituições públicas.

Já o ciclo orçamentário absorve maior tempo para sua consecução. O maior intervalo de duração necessário à realização do ciclo orçamentário dar-se devido à abrangência de todas as etapas que o compõe, como: elaboração da proposta pelo executivo; discussão, votação e aprovação pelo legislativo; execução e monitoramento das receitas e despesas; controle e avaliação da gestão e dos resultados auferidos pelas instituições governamentais.

Este item apresenta uma síntese das quatro etapas inerentes ao processo de alocação dos créditos orçamentários, já abordadas no parágrafo anterior, que são:

- ✓ Elaboração da proposta;
- ✓ Aprovação da Lei de Orçamento (LOA);
- ✓ Execução Orçamentária;
- ✓ Avaliação e Controle.

2.2.1 Elaboração da proposta orçamentária

A Constituição Federal (CF) delegou ao Poder Executivo a responsabilização pela elaboração da proposta orçamentária e, essa proposta deve estar em consonância com os planos e as diretrizes anteriormente definidos pelo poder Legislativo.

Os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público têm autonomia para elaborarem suas propostas e, assim o fazem observando as normas e os limites definidos nos planos e nas diretrizes aprovados. O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) é o órgão central do sistema de orçamento. Ele estabelece os parâmetros adotados nos Órgãos Setoriais, (Ministérios), e nas Unidades da Administração Pública Federal.

A proposta orçamentária é compatibilizada em dois níveis. A primeira compatibilização origina-se dos acertos e discussões entre as Unidades de cada Órgão Setorial e a segunda ocorre entre os órgãos Setoriais, no âmbito do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Ressalta-se que, de acordo como PPA, antes da elaboração da proposta orçamentária, o Ministério do Planejamento indica a previsão de receita a ser arrecadada, assim como o montante de despesas a ser fixadas e coesas com a participação do Setor Público no Produto Interno Público (PIB).

O PPA define, ainda, o montante de recursos financeiros a ser utilizado. Isso é feito através das recomendações que norteiam o comportamento da arrecadação tributária, da política de endividamento e do envolvimento das fontes internas e externas responsáveis pelo subsídio das expensas públicas.

Em observância ao princípio do equilíbrio entre as receitas e despesas, procura-se cumprir durante a programação e consolidação da proposta orçamentária a equalização entre as demandas sociais e as ofertas públicas.

O orçamento é um instrumento elaborado para deliberar a utilização e distribuição dos recursos públicos. Por conseguinte, a literatura especializada afirma que através do financiamento é possível identificar as características cruciais da política governamental. Diante do exposto, as informações consideradas na proposta e na Lei orçamentária possibilitam diagnosticar a eficiência e a eficácia das ações governamentais.

Nesse sentido, o Poder Executivo, na programação das expensas necessárias à realização do plano de governo, adota os seguintes procedimentos:

- α) Determinação das diretrizes governamentais;
- β) Definição do montante de recursos;
- χ) Difusão das diretrizes gerais e do plano de trabalho governamental de cada Ministério e das instituições (unidades orçamentárias) a ele subordinadas;
- δ) As Unidades Orçamentárias elaboram seu programa de trabalho pondo em evidência os projetos e atividades contemplados. Nessa linha, esses projetos e atividades, de

acordo com o Manual Técnico Orçamentário, devem conter: objetivos a ser conseguidos; interdependências com outras variáveis programáticas; metas a ser atingidas; determinação dos recursos humanos, financeiros, jurídicos e materiais para a execução das ações públicas; custos unitários; mensuração dos resultados conseguidos.

- ε) Compatibilização dos programas pelos Órgãos Setoriais;
- φ) Revisão e orientação para respectivos ajustes (ampliação ou redução) em relação as metas frente as restrições financeiras e ou prioridades governamentais;
- γ) Consolidação da proposta orçamentária pelo Órgão Central que é o Ministério do Planejamento.

Denota-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é guiada pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e, essa última obedece às diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA). Para consolidar a interligação dos procedimentos do orçamento e planejamento, a Constituição de 1988 determinou que a LDO tivesse, dentre suas funções, o papel de ligar o PPA à LOA. Desse modo, a LDO torna-se o arcabouço da LOA, posto que fundamenta a estrutura para a construção da peça orçamentária, em cada exercício.

Enquanto o PPA é uma lei elaborada para estabelecer as metas e diretrizes governamentais de quatro anos de gestão, a LOA é apenas uma etapa do detalhamento do PPA. No entanto as diretrizes estabelecidas na LDO norteiam, além da LOA, a elaboração e execução de outros planos governamentais suplementares. Estes planos originam-se de políticas de desenvolvimento nacional, regional e setorial. Logo se conclui que a amplitude do processo orçamentário vai além do próprio ciclo.

Os instrumentos de planejamento que são o PPA, a LDO e a LOA se articulam de forma interdependentes e compatíveis e se entrelaçam conforme explicitado nos artigos 165 a 167 da Carta Magna de 1988.

Nesse sentido, o PPA “objetiva estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão governamental inerentes às despesas de investimentos e outras delas oriundas, assim como das que se referem aos programas de duração continuada”. (Art. 165, CF, 1988). Por conseguinte, nenhuma despesa de capital com execução superior a um

exercício financeiro poderá ter início sem estar previamente incluída no PPA ou em outra lei que a autorize. A infração dessa norma implica em crime de responsabilidade.

Cabe ao Presidente da República a responsabilidade de encaminhar o PPA ao Congresso Nacional. No Congresso, essa lei poderá ser modificada através de emendas que são enviadas à Comissão Mista de Planos Orçamentos e Fiscalização (CMPOF), para serem apreciadas e votadas.

Foi a Constituição Federal de 1988 que criou, também, a LDO para desenvolver os seguintes objetivos:

- ✓ Estabelecer as metas e prioridade do Governo Federal para um exercício;
- ✓ Definir as orientações para nortear a elaboração do orçamento público;
- ✓ Fixar os limites para a construção das propostas de cada Poder,
- ✓ Citar as disposições das despesas de pessoal conforme artigo 169 da CF;
- ✓ Estabelecer a política de aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

O Artigo 165, § 2º, da Constituição Federal estabelece que “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”.

De acordo com o artigo 57, parágrafo 2º, da CF, o representante máximo do poder executivo deve remeter ao Congresso Nacional, anualmente, o projeto da LDO até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro, ou seja, 15 de abril. Por sua vez, o Congresso Nacional tem a obrigação de devolver o projeto para a sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Essa sessão só poderá ser interrompida após aprovação da LDO.

Antes do início da votação, na CMPOF, o Presidente da República poderá encaminhar mensagem ao Congresso Nacional visando fazer alterações no projeto da LDO. Esse projeto poderá ser emendado desde que as solicitações propostas estejam compatíveis com as diretrizes estabelecidas no PPA.

Em relação à LOA, de acordo com o § 5.º, do artigo 165, da CF, ela compõe o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o de investimento das empresas estatais.

No orçamento fiscal e no da seguridade social encontram-se as despesas das instituições públicas diretas e indiretas. Já a dotação de investimentos das estatais é composta pelas previsões de investimentos dos entes que o Governo Federal detém a maioria do capital social.

2.2.2 Aprovação da proposta orçamentária

Em observância ao artigo 166, da CF, a proposta orçamentária será enviada à CMPOF do poder Legislativo, para ser discutida e aprovada pelos sessenta e três Deputados e vinte e um Senadores.

O Presidente da Comissão designa o Relator-Geral que submeterá à CMPOF um parecer preliminar com os parâmetros norteadores para a elaboração de relatórios parciais e com regras para a construção das emendas parlamentares. Esses projetos de lei serão consolidados, discutidos e votados no âmbito de subcomissões, formadas para este fim.

Cabe ao Relator-Geral ajustar as propostas setoriais aprovadas nas subcomissões vedando as possíveis alterações, com exceção das seguintes situações: modificações sugeridas pelo Relator e aprovadas pelo Plenário da Comissão Mista; alterações aprovados pela CMPOF.

O Relatório-Geral, depois de discutido e votado pela CMPOF, é submetido ao Plenário do Congresso Nacional para apreciação. Depois de aprovada pelo Congresso, a proposta é enviada para sanção do Presidente da República. O encaminhamento do projeto de lei para a sanção presidencial deve ocorrer até o encerramento da segunda sessão legislativa. A segunda sessão só poderá ser encerrada após aprovação e envio da redação final para o Poder Executivo.

2.2.3 Execução do orçamento

A LOA, uma vez sancionada, será publicada deliberando-se o início de sua execução. Após sanção do Presidente da República, o orçamento é liberado para os Ministérios e para as unidades a eles jurisdicionadas, via Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

Daí, os entes públicos executam os Programas Governamentais contidos na LDO. Para tal, tomam decisões gerenciais e desenvolvem todas as práticas operacionais necessárias à realização dos créditos inerentes à LOA. Tudo isso ocorre para atingir os objetivos e metas previstos na LDO e em plena consonância com o PPA.

De acordo com o artigo 34 da Lei 4.320/64, a execução orçamentária se processa dentro do exercício, coincidindo com o ano civil e, perdura de primeiro de janeiro trinta e um de dezembro.

2.2.4 Controle orçamentário

Consoante ao artigo 6º do Decreto-Lei nº 200/67, o controle é um dos cinco princípios que balizam a gestão pública, Tornando-se, junto com a avaliação, a última etapa do processo orçamentário. O controle tem como objetivo averiguar a legalidade das contas públicas.

Durante todo o exercício financeiro, a Administração Pública busca acompanhar, controlar e avaliar os planos e os programas governamentais em todo o processo de execução orçamentária e financeira. Para desenvolver tal função, faz-se necessário o levantamento de dados e informações físico-financeiras sobre os atos e resultados auferidos pelas instituições.

Para melhor controlar e avaliar os programas governamentais há, no Governo Federal, dois tipos de controle que são: interno e externo. O controle é denominado interno quando realizado pelos Órgãos do mesmo Poder. É externo, quanto realizado pelo Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

As etapas que compõe o processo de controle e avaliação orçamentária são as seguintes:

- ✓ Averiguar os resultados e efeitos produzidos;
- ✓ Comparar os objetivos e metas programados com os resultados auferidos;
- ✓ Observar e analisar os problemas existentes e identificar as causas;
- ✓ Selecionar e definir as medidas corretivas necessárias;
- ✓ Aplicar as medidas corretivas anteriormente tipificadas.

2.3 O Processo Orçamentário nas IFES: A UFS em Questão

A Universidade Federal de Sergipe é uma Fundação instituída pelo Decreto – Lei nº 269, de 28 de fevereiro de 1967 e instalada em 15 de maio de 1968. Jurisdicionada ao Ministério da Educação tem como atividade a educação do ensino superior, apresentando como missão precípua a criação, difusão e conservação do conhecimento e a formação de pessoas críticas e éticas capazes de interferir positivamente no processo democrático e na construção de uma sociedade melhor, para todos.

Tendo exclusividade enquanto única universidade pública do Estado, a UFS contempla 100 cursos de graduação, (93 presenciais, 07 à distância). Na pós, *stricto sensu*, contém 17 cursos de mestrado e 04 de doutorado. Em 2008 a instituição ofertou 4.070 vagas para os cursos presenciais e 2.250 para os cursos à distância, expressando um montante de 6.320 vagas disponibilizadas. A UFS, no ano de 2008, contava, ainda, com um quadro de 1.049 docentes e 1.158 técnico-administrativos.

Na UFS, os processos gerenciados buscam focalizar primeiro os discente, posto que eles são a causa precípua de sua existência. Em 2008, somava-se um montante de 18.725 alunos matriculados na graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu*. Ressaltando-se que, dos discentes matriculados na graduação, 15.031 pertenciam aos cursos presenciais e 1.997 aos cursos à distância.

A UFS , assim como as demais Instituições Públicas de Ensino Superior, está inserida no ciclo orçamentário do Governo Federal, através do Ministério da Educação (MEC). O

MEC é considerado um complexo órgão, dentre as Setoriais Governamentais, devido á abrangência de sua missão no âmbito educacional.

O Ministério da Educação planeja, discute, orienta e consolida as propostas das IFES a ele vinculadas. Destarte, esse subitem explana acerca do processo orçamentário das Universidades Federais, com ênfase para a Universidade Federal de Sergipe.

Na Universidade Federal de Sergipe e, nas demais IFES do país, o orçamento é elaborado e executado norteado pela Constituição Federal e pelos instrumentos de planejamento governamentais estabelecidos na própria CF, que são: PPA; LDO e a LOA. Consideram-se, ainda, as leis inerentes às finanças públicas, ou seja, Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros instrumentos complementares criados ao longo do processo de execução orçamentária e financeira.

Norteia-se, também, pelo Plano de Desenvolvimento institucional (PDI), documento criado para estabelecer os objetivos, metas e as estratégias necessárias ao crescimento acadêmico, científico, e tecnológico de cada IFES, em determinado período.

Por conseguinte, cabe ressaltar que as ações previamente definidas e executadas, na UFS, concernem para a geração e difusão do conhecimento e para a formação dos recursos humanos que atuarão na transformação e consolidação da sociedade e do mercado.

2.3.1 Planejamento e elaboração da peça orçamentária

A literatura contemporânea aponta o planejamento estratégico como tarefa crucial que antecede todo o processo de elaboração da peça orçamentária. Assim, o planejamento procura contemplar os programas de trabalho de acordo com as prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes, com seus respectivos objetivos e metas a serem alcançados para obtenção de positivos resultados. Viabiliza, ainda, todos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários à realização das ações governamentais.

Destarte, a elaboração anual da proposta orçamentária ocorre no ano anterior para ser executada no exercício posterior. Na LOA são contemplados os programas de trabalho, com

suas respectivas ações, que se desmembram em projetos, atividades e as operações especiais. Essas ações concorrem e se articulam para a realização dos fins governamentais. A Lei Orçamentária contém, ainda, dentre outras classificações, a identificação das origens dos recursos que subsidiarão as despesas alocadas, em todos os *campi* que compõem a Universidade Federal de Sergipe.

Na UFS, antes da elaboração da proposta orçamentária, é realizada consulta em todas as Pró-Reitorias da instituição para saber a estimativa de receita próprias a ser gerada no ano posterior e, sobre as previsões das metas físicas a serem alcançadas em cada ação orçamentária inerente à instituição.

Cabem ao Reitor as decisões quanto às alocações em investimentos, que se desdobram em: construções, veículos, *soft*, equipamentos, móveis, materiais bibliográficos, dentre outros. Essas despesas de capital concorrem com as demandas por despesas correntes. Nesse *trade-off* alocativo quanto maiores os gastos executados em despesas correntes menores os recursos para realização de investimentos.

Objetivando elucidar o entendimento das questões expostas, salienta-se que despesas correntes são as realizadas para garantir o pagamento de pessoal, as obrigações tributárias e as despesas que garantem a manutenção e o funcionamento da instituição. As despesas de capital são as que atendem as demandas por investimentos como: obras, equipamentos, etc.

Ressalta-se que os limitados recursos apresentam-se como entrave para a ampliação da capacidade de atendimento e da realização dos objetivos institucionais. Isso justifica o zelo e as ações de planejamento aplicadas pela UFS, objetivando gastar melhor para obter maiores e qualificados resultados com menores custos.

Em relação à elaboração anual da proposta, o Manual Técnico Orçamentário delega a todas as unidades orçamentárias como as IFES e, dentre estas à UFS as seguintes responsabilidades:

- ✓ Estabelecer diretrizes no campo da unidade para o constructo da proposta orçamentária;
- ✓ Analisar para adequar a estrutura programática de acordo com as necessidades do exercício;

- ✓ Apresentar a proposta de alteração da estrutura programática ao órgão setorial no qual a unidade está jurisdicionada;
- ✓ Coordenar e aperfeiçoar as informações contidas no cadastro de ações orçamentárias;
- ✓ Fixar referenciais monetárias para possibilitar a apresentação de propostas das unidades administrativas;
- ✓ Apreciar e legitimar as propostas orçamentárias das unidades administrativas;
- ✓ Compactar e normatizar a proposta da unidade orçamentária.

Uma vez compatibilizada, a peça orçamentária é encaminhada pela UFS ao Ministério da Educação, via Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças (SIMEC). O MEC ajusta e consolida as propostas elaboradas pelas instituições por ele coordenadas, observando as diretrizes estabelecidas na LDO e pré-definidas no PPA. Em seguida, envia a proposta à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (SOF/MPOG).

O Ministério do Planejamento, de posse das proposições recebidas de todas as Setoriais, realiza as análises e ajustes pertinentes, depois as consolida transformando em um único documento. Daí, prepara-se a mensagem presidencial e a proposta orçamentária é enviada ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano.

Cabe ressaltar que a consolidação do Orçamento Geral da União (OGU) é o momento em que as demandas sociais se ajustam aos recursos necessários à sua realização. Nesse sentido, a consolidação do OGU evita a duplicidade de prestação dos serviços pelas diferentes esferas governamentais, tornando menos onerosa a realização das políticas públicas.

O ciclo orçamentário, apesar de demorado, trás maior segurança quanto à garantia de participação das unidades que compõe o processo. Logo, faz-se necessário o constante planejamento por parte dos entes envolvidos para refletir na peça orçamentária as necessidades prementes da sociedade.

Além disso, é mister um posicionamento democrático por parte dos Órgãos de Planejamento Governamental, posto que todos precisem ser contemplados de forma

equitativa, afastando o risco e as práticas de cortes lineares, sem prévia consulta às partes envolvidas.

Para melhor visualização e compreensão, a figura 2.1 sintetiza o fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária do OGU.

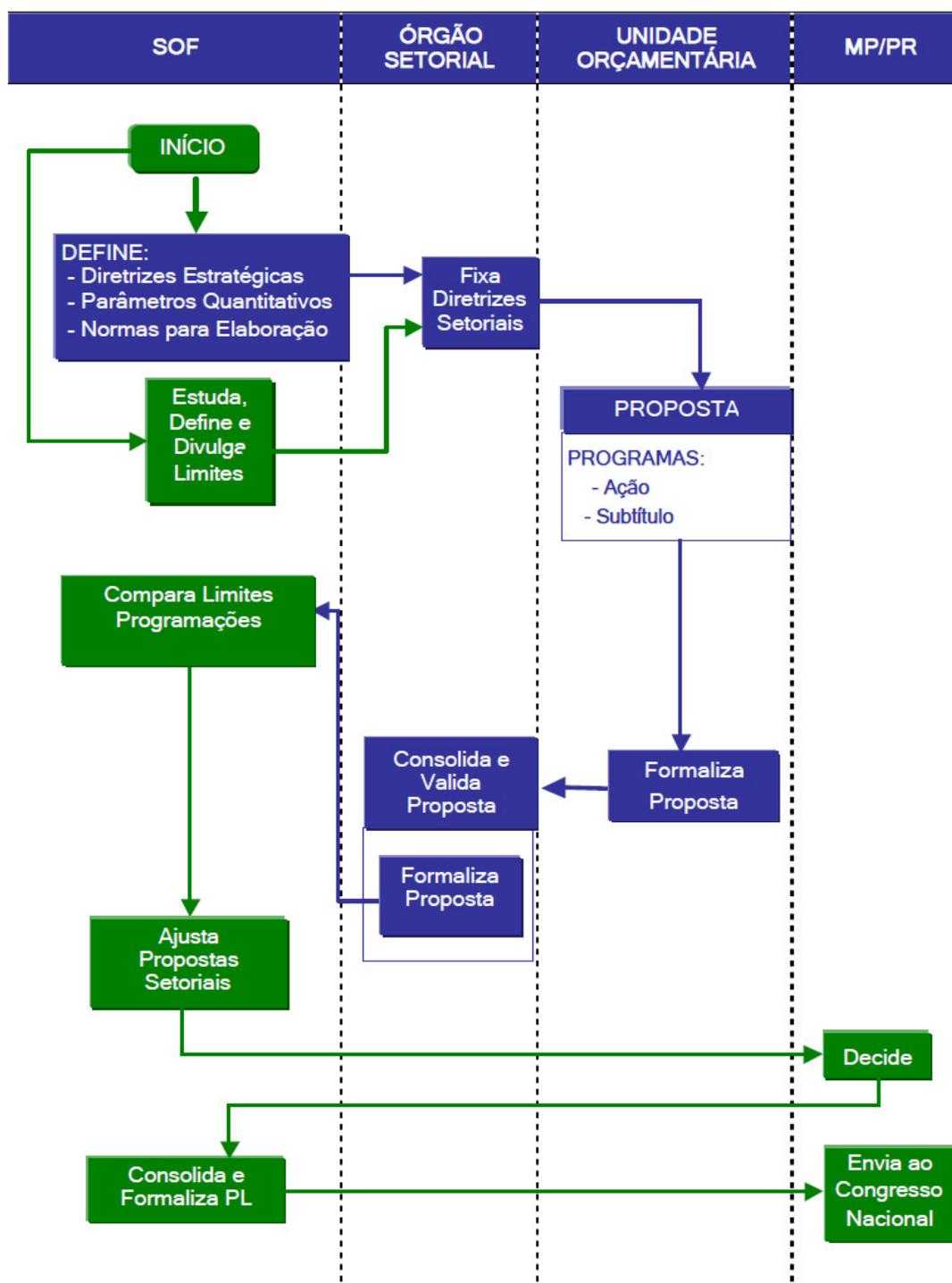


Figura 2.1 Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária
Fonte: Brasil, 2009.

2.3.2 A Execução orçamentária e financeira

Após sanção do Presidente da República, inicia-se a fase de execução. Daí, o Ministério do Planejamento alimenta, através de fita magnética, os dados orçamentários no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O orçamento liberado passa a ser visualizado por todas as unidades gestoras que, por sua vez, iniciará a fase de execução desse orçamento.

Nesse ínterim, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publicará as regras norteadoras da execução orçamentária e financeira. Para tal, observará a arrecadação da receita e as disponibilidades de recursos e, em conformidade com estas, estabelecerá os limites, as cotas financeiras e os prazos para uso dos recursos cruciais à consecução dos programas governamentais.

Na UFS, após liberação dos créditos orçamentários via SIAFI, o orçamento é detalhado conforme as projeções estabelecidas na proposta e ajustado ao longo do exercício de acordo com as demandas internas.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que, durante a execução orçamentária e financeira, torna-se imperativo a ocorrência dos três estágios da despesa pública, que são:

- ✓ Empenho;
- ✓ Liquidação;
- ✓ Pagamento.

Nesse sentido, o empenho é a primeira fase do dispêndio público e sua efetivação compromete os créditos orçamentários com fins determinados. De acordo com o artigo 60 da Lei nº 4.320/64 é proibida a execução de despesa sem o prévio empenho.

Já a liquidação é a segunda fase das expensas públicas e, refere-se ao reconhecimento do direito adquirido pelo credor, comprovando-se o fato por meio de documentos hábeis. Na liquidação verifica-se a origem e objeto de gasto, o valor a ser pago e identifica-se o credor para posteriormente efetuar o pagamento.

A terceira fase da despesa é o pagamento que é a quitação da dívida líquida ao credor. Este é efetivado através de ordem bancária (OB).

Observa-se que grande parte da dotação liberada para a UFS é empenhada até 31 de dezembro de cada ano. Essa atitude garante o comprometimento dos créditos para realização dos objetivos planejados pela instituição.

2.3.3 O controle e a avaliação orçamentária

A literatura contemporânea aponta o controle como um dos princípios norteadores do bom desempenho das organizações. “Através dele detectamos eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reoriente na direção dos objetivos traçados pela organização” (CASTRO, 2001, p. 20).

Nessa linha, o Decreto-Lei nº 200/67, em seu artigo 6º, destaca o controle e o planejamento dentre os cinco princípios essenciais norteadores dos atos de Gestão do Governo Federal.

A Lei nº 4.320/64 menciona que o poder Executivo e o Legislativo têm a incumbência de exercer o controle da execução orçamentária e financeira de todos os entes da administração pública. Destarte, o artigo 76 da referida lei reza que o Executivo, enquanto controle interno deve proceder aos controles: prévio, concomitante e subsequente.

Nesse sentido, cabem ao Sistema de Controle Interno, do Poder Executivo, as seguintes atribuições:

- ✓ Observar se as metas previstas no Plano Plurianual foram cumpridas e analisar a realização do Orçamento Geral da União com seus respectivos programas de trabalhos;
- ✓ Certificar-se quanto à legitimidade dos resultados auferidos e analisar a eficiência e eficácia dos atos de gestão das instituições públicas federais e das instituições de direito privado quando estas últimas utilizarem recursos públicos;
- ✓ Controlar as operações: transação de crédito, garantias, avais, direitos e haveres da União;
- ✓ Dar suporte ao controle externo nas funções inerentes às incumbências

institucionais.

O controle prévio procura conduzir a execução orçamentária e financeira de acordo com as normas da administração pública. Assim, visa o correto procedimento dos atos de gestão, tendo como exemplo: prévia consulta acerca da disponibilidade orçamentária para realização de despesas, verificação de quitação fiscal dos fornecedores; observância às normas e ao correto preenchimento dos documentos governamentais, dentre outros.

O controle concomitante se reporta às práticas contábeis que é, na verdade, a escrituração das expensas visualizadas por meio dos balancetes, balanços e demonstrativos contábeis. Nas IFES, assim como na UFS, este tipo de controle se processa por meio do SIAFI que possibilita o registro, o controle e a avaliação da execução orçamentária e financeira.

Já o controle posterior ou subsequente refere-se à prestação de contas realizada no final de cada exercício financeiro e aos trabalhos desenvolvidos pela Auditoria. Nessa etapa, o Setor de Auditoria analisa os processos executados pela instituição, para ratificar a legalidade e certificar que os atos de gestão foram pautados pela eficiência, eficácia e economicidade.

De acordo com o artigo 71, da CF, todos os Órgãos Públicos deverão ser fiscalizados pelo Controle Externo. Este controle é de incumbência do Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU, por meio de análises contábeis e documentais, emana julgamentos quanto à legitimidade das contas dos gestores e de todos os que tenham responsabilidade por bens e valores públicos.

2.4 Desafios Inerentes ao Ciclo Orçamentário

Apesar da dedicação em busca de uma gestão que prime pelo planejamento com foco para resultados, percebe-se que, ainda, existem limitações a serem superadas.

Alguns escritores contemporâneos afirmam que, às vezes, as dotações são autorizadas com valores aquém da realidade para a execução de determinadas obras. Após aprovação, entra em cena a ação lobista que exerce pressão para dar continuidade a estas obras, alegando que elas são essenciais à sociedade. Este procedimento gera as suplementações de créditos para a consecução desse fim.

Durante o período de discussão e votação da proposta orçamentária os parlamentares condicionam a aprovação da proposta à inserção de emendas parlamentares. Essa situação expressa o embate existente no acirrado jogo político entre o poder Executivo e Legislativo.

Ao longo do exercício, se ocorrer insuficiência de arrecadação da receita, haverá contingenciamento da dotação, de forma linear. Este fato impossibilita que a execução dos créditos se processe de acordo com os valores inicialmente estimados.

Pode-se apontar, também, como fragilidade a dificuldade de execução de créditos orçamentários recebidos no final do exercício, pois os prazos, nesse momento, já estão extrapolados para o processamento da licitação e empenho das despesas.

A falta de um sistema e de uma estrutura organizada para apuração detalhada dos custos dificulta a mensuração dos gastos e limita o nível de informações necessárias às tomadas de decisões gerenciais.

A rigidez burocrática, oriunda do emaranhado de regras e procedimentos técnicos a serem seguidos durante a execução orçamentária, retardam o processo de realização dos fins planejados pelas instituições.

A falta de compromisso e seriedade com o erário público, por parte de alguns políticos e gestores, implica em desvio do financeiro ou na utilização ineficiente dos recursos. Esses procedimentos dificultam a transformação da realidade sócio-cultural e econômica do país.

Quanto à fase de avaliação da execução orçamentária, apontam-se como fragilidade o limitado número de indicadores para mensurar o desempenho da instituição, assim como a falta de padronização e continuidade desses ao longo do tempo. Essa situação inviabiliza o acompanhamento e análise das realizações auferidas a partir da mensuração das metas físicas.

Em relação aos Órgãos de Controle aponta-se, como crítica, a postura extremamente legalista, pois enquanto a sociedade almeja relatórios simples e elucidativos acerca da gestão pública, as prestações de contas são elaboradas carregadas de códigos e termos técnicos. Daí torna-se compreensível, apenas, para aqueles que têm especializado conhecimento acerca das normas e procedimentos inerentes ao processo orçamentário. Essa atitude dificulta, sobremaneira, o tão sonhado acompanhamento e controle dos atos de gestão pública, por parte dos cidadãos comuns.

As unidades orçamentárias, a exemplo da UFS, também questionam o excessivo zelo com os controles contábeis e financeiros, em detrimento à realização dos objetivos planejados pela instituição. Tem-se a impressão que a auditoria deixa à parte a análise quanto à aferição dos resultados alcançados, atribuindo ao controle financeiro à majestade nos atos de fiscalização.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o enfoque metodológico adotado no trabalho, especificando o tipo de pesquisa, método e instrumentos a serem utilizados para coleta das informações, operacionalização das variáveis, além da forma de análise dos dados e a limitações do estudo.

Conforme explicitado na introdução, esta pesquisa visa, enquanto objetivo geral, analisar a gestão orçamentária da Universidade Federal de Sergipe, no período de 1998 a 2008, evidenciando o orçamento público como lastro necessário ao alcance dos fins almejados pela instituição.

Especificamente, se propõe a:

- ✓ Apresentar o ciclo orçamentário das Instituições de Federais de Ensino Superior (IFES) com ênfase na UFS, no período de 1998 a 2008, explicitando os desafios inerentes ao processo;
- ✓ Analisar a composição dos recursos da UFS apresentando os entraves e alternativas para ampliar a captação da receita;
- ✓ Mostrar a composição, evolução e execução das despesas evidenciando as medidas tomadas para seu controle bem como propor sugestões para aperfeiçoar o gerenciamento e controle da alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- ✓ Apresentar os resultados alcançados pela UFS, utilizando dados físicos e financeiros expressos em suas ações orçamentárias;
- ✓ Elencar os principais investimentos e realizações concretizadas por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, dos destaques e das ações extra-orçamentárias desenvolvidas na UFS.

Frente aos problemas enfrentados pela UFS, cabe refletir a problemática desta pesquisa, ou seja, que medidas devem ser tomadas para dotar a Instituição de estrutura física e financeira para atender a demanda reprimida ao ensino público de terceiro grau em Sergipe. Em outras palavras, que estratégias devem ser formuladas e implementadas pela Universidade

Federal de Sergipe para angariar recursos que amplie sua receita além das estimadas e garantidas pelo Orçamento Geral da União.

3.1. Classificação de Pesquisa

Para desenvolver uma pesquisa é imprescindível escolher o método a ser utilizado, uma vez que existem várias formas de classificar as pesquisas. Logo, pode-se escolher uma ou várias modalidades de pesquisa de acordo com suas características do estudo.

Segundo Demo (2000), nenhum método é auto-suficiente para elucidar os fatos e propõe que a utilização de diferentes métodos no mesmo trabalho colabora para o enriquecimento da pesquisa. Esta decisão evita a limitação da pesquisa, pois um método pode compensar a falha do outro (EASTERBY-SMITH et al., 1999). Nessa direção, o quadro 3.1 exhibe a classificação do trabalho científico, de acordo com os seguintes aspectos: abordagem do problema; objetivos e; procedimentos técnicos.

Quanto à abordagem do problema	Quantitativo – analisa dados coletados com auxílio de instrumentos pré-determinados. Utiliza artifícios matemáticos e estatísticos para verificar o comportamento de um fenômeno. Qualitativo – analisa o problema social ou humano. Utiliza-se do artifício de narração, descrição e estudos de caso.
Quanto aos objetivos	Exploratórias – formula questões ou problemas para desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador sobre um tema e busca modificar e/ou clarificar conceitos. Descritivas – descreve os fenômenos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais. Estuda dados ou fatos colhidos da própria realidade através de diversos instrumentos: observação, entrevista e questionário. Explicativas – aprofunda o conhecimento da realidade identificando os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Explica o porquê das coisas e sua razão. Nas ciências naturais, a pesquisa explicativa exige a utilização de método experimental, já nas ciências sociais recorre ao método observacional.
Quanto aos procedimentos técnicos	Bibliográfica – busca informações e conhecimentos prévios sobre a temática a qual se propõe analisar e encontrar respostas. A pesquisa bibliográfica é constituída por material elaborado – livros, artigos científicos – localizados em bibliotecas tradicionais ou virtuais. Documental – utiliza os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica. A diferença básica consiste no tratamento analítico das fontes mais diversificadas e sem tratamento analítico, tais como jornais, revistas, filmes, gravações, relatórios (de pesquisa, de empresas, públicos) entre outros Ex-pos-facto – experimento se realiza depois dos fatos, isto é, o fenômeno ocorre naturalmente sem que o pesquisador exerça qualquer controle sobre ele, sendo assim um mero observador do experimento. Pesquisa-ação – a participação planejada do investigador na situação problemática a ser pesquisada. Estudo de caso – trata de um estudo profundo de uma entidade bem definida, a exemplo de um sistema educativo, uma organização ou um conjunto de organizações. Seu objetivo é discernir o “como” e os “porquês” de maneira que se permita seu detalhado conhecimento.

Quadro 3.1 Classificação da Pesquisa

Fonte: Elaboração da Autora com base nos autores Richardson (1999), Dencker (2000) Minayo, 2001; Matos e Vieira (2001).

3.2. Caracterização da Pesquisa

Uma vez apresentada a classificação da pesquisa, decidiu-se que a abordagem metodológica **descritiva quantitativa** parece ser a mais apropriada para alcançar os objetivos propostos na presente investigação. A UFS constitui o *locus* deste estudo científico e a adoção dessa abordagem possibilita a compreensão da realidade, uma vez que tratará da observação da evolução histórica e da mensuração dos resultados auferidos nas receitas, despesas e nas principais ações orçamentárias e extra-orçamentárias realizadas na universidade.

Quanto aos procedimentos metodológicos, por ter a UFS como fonte direta dos dados referentes ao período de 1998-2008, fazendo uma confrontação entre os diversos tipos de métodos de pesquisa com o estudo proposto, decidiu-se **utilizar a técnica de estudo de caso**. Esta técnica já explicitada anteriormente terá por objetivo a análise profunda de uma dada unidade social, no caso, a UFS.

Para a construção do desenho do estudo será tomado como referencial básico a obra de YIN (1994) *Case Study Research*¹. Segundo o autor, a condução do estudo de caso dar-se por um dos três propósitos básicos: explorar, descrever ou ainda explicar. Trata-se de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno no seu ambiente natural, em que múltiplas fontes de evidências são usadas” (YIN, 1994, p.13). Acrescenta ainda que seja a estratégia de pesquisa mais adequada quando se quer saber o “por quê” e/ou “como” dos acontecimentos de cunho atual – contemporaneidade - sobre os quais o investigado tem pouco ou nenhum controle.

O método de estudo de caso pode ser tanto qualitativo quanto quantitativo (YIN, 1994 *apud* ARKADER, 1997) e é um método de pesquisa muito utilizado na área de administração (DONAIRE, 1997).

Apesar de se basear em literatura anterior e em observação empírica, o estudo de caso se vale também do *insight* do pesquisador (ARKADER, 1997). Afirma ainda que o método implica a interação entre a teoria e os dados coletados no estudo. Para Gil (1994, p. 77), o “estudo de caso” apresenta a vantagem de estimular nova descoberta durante o processo da pesquisa, em virtude da flexibilidade de seu planejamento; dá ênfase à totalidade – o pesquisador estuda todas as dimensões do fenômeno, entendendo-o como um todo; e

¹ Livro “*Case Study Research: design and methods*” Robert K. Yin, focado especialmente no tema, 1994.

apresenta simplicidade dos procedimentos – seus instrumentos de trabalho são bem mais simples do que os processos realizados por outros tipos de pesquisa.

Como mencionado anteriormente, o objetivo desse estudo é analisar a gestão orçamentária da UFS, no período de 1998 a 2008, no sentido de evidenciar o orçamento como instrumento necessário ao alcance dos fins almejados pela instituição. Em função desse objetivo e das características do método de caso, esta é a estratégia que se apresentou como a mais adequada para esta pesquisa, pois permite o entendimento do fenômeno como um todo, com profundidade, além de permitir a obtenção de elevado grau de detalhe sobre as percepções dos diversos grupos que interferem na qualidade da instituição objeto do estudo.

3.3 Questões de Pesquisa

Para responder ao problema de pesquisa e atender ao objetivo geral e aos objetivos específicos, foram formuladas as seguintes perguntas:

- ✓ Quais as estratégias utilizadas pela UFS para angariar recursos além dos garantidos por meio do Orçamento Geral da União?
- ✓ Quais as medidas planejadas e implementadas para propiciar o uso racional dos recursos visando melhor desempenho da instituição?
- ✓ As metas físicas previstas nas principais ações executadas pela UFS foram alcançadas, ao longo do período estudado?
- ✓ Quais as ações da UFS para auferir melhor desempenho da instituição?
- ✓ Qual a relevância e quais os entraves enfrentados pelas IFES e pela UFS inerente ao processo orçamentário?

3.4 Variáveis Operacionais do Estudo

Seguindo as colocações de Richardson (1999, p.117), as variáveis são definidas como “características mensuráveis de um fenômeno, que podem apresentar diferentes valores ou ser agrupadas em categorias”. Para o autor, as variáveis apresentam duas características fundamentais: “(a) são aspectos observáveis de um fenômeno; (b) devem apresentar variações ou diferenças em relação ao mesmo ou a outros fenômenos”.

Neste trabalho são utilizadas variáveis referentes às três dimensões abordadas no estudo, são elas: receita, despesa e desempenho da UFS.

O quadro 3.2 demonstra as variáveis utilizadas na pesquisa e seus respectivos indicadores.

VARIÁVEIS	INDICADORES/AÇÕES
Receita	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Recursos próprios – receitas geradas pela UFS; ✓ Recursos do Tesouro – receitas repassadas pelo Governo Federal; ✓ Recursos de terceiros – receitas advindas de outras instituições governamentais.
Despesa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pessoal – custeia o pagamento dos recursos humanos; ✓ Custeio – garante a manutenção e o funcionamento da UFS; ✓ Investimentos – possibilita as construções e as aquisições de bens.
Desempenho Orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Funcionamento de Cursos de Graduação – objetiva garantir o funcionamento dos cursos de graduação nas IFES para formação de capital intelectual que atuará na sociedade; ✓ Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação – objetiva capacitar profissionais qualificados para atuar na sociedade; ✓ Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados – garante o fomento da pesquisa científica e tecnológica e a publicação de seus resultados; ✓ Serviço à Comunidade por Meio da Extensão Universitária – possibilita ao universitário o aprofundamento dos conhecimentos através da prática de atividades que beneficiam a coletividade; ✓ Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação – tem como propósito a permanência na universidade dos alunos do ensino de graduação; ✓ Acervo Bibliográfico destinado às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Hospitais de Ensino (HU) – visa conservar, disponibilizar e ampliar o acervo bibliográfico das IFES e do HU, para o aperfeiçoamento do ensino de graduação; ✓ Expansão do Ensino Superior – objetiva implantar o <i>campus</i> no município de Itabaiana para fomento do ensino de graduação e de pós-graduação, das atividades de extensão e de pesquisas científicas e tecnológicas com vistas a formar os recursos humanos da região e das cidades adjacentes; ✓ Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal – permite a manutenção e o custeio da oferta de vagas do ensino médio na rede federal objetivando propiciar as condições necessárias para a absorção das mudanças; ✓ Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Cíveis – garantir a subsistência pecuniária para os aposentados e seus dependentes; ✓ Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes – garante aos servidores e a seus dependentes e pensionistas condições financeiras para a manutenção da saúde física e mental; ✓ Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados – possibilita assistência educacional aos dependentes dos servidores da universidade que tenham idade entre 0 a 6; ✓ Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados – assegurar o pagamento de auxílio transporte para o custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo aos servidores públicos da administração Federal direta, autárquica e das Fundações da União; ✓ Auxílio – Alimentação aos Servidores e Empregados – garantir, por parte da União, o auxílio-alimentação, na proporção dos dias trabalhados, para os servidores públicos federais; ✓ Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação – viabilizar a qualificação dos servidores visando o contínuo aperfeiçoamento dos processos de trabalho e a elevação dos índices de satisfação por parte da sociedade em relação aos serviços prestados pela instituição.
Desempenho Extra Orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ações extra-orçamentárias desenvolvidas na instituição – são as realizadas com financiamento exógeno à UFS, a exemplo dos projetos com a Petrobrás.

Quadro 3.2 Variáveis e Indicadores da Pesquisa.

Para elucidar, salienta-se que o indicador denominado de ação, utilizado na mensuração do desempenho da instituição, é definido como um conjunto de procedimentos que se articulam para a consecução de determinado programa de trabalho. Este programa pode ser governamental ou não.

3.5 Técnicas e Instrumento de Coleta de Dados

Para o desenvolvimento desta pesquisa faz-se necessário a leitura de bibliografias especializadas acerca do tema abordado. São utilizados, também, documentos extraídos do Sistema de Administração Financeira (SIAFI), a exemplo de balanços e balancetes e dos Relatórios de Gestão, para ciência dos fatos e dados que permitem a análise da gestão orçamentária na universidade.

Além disso, torna-se mister o levantamento histórica dos valores e fatos que definiram as fontes de recursos, as despesas e os resultados, no período analisado.

3.6 Plano de Análise dos Dados

As análises são elaboradas a partir de dados e fatos contidos nos documentos extraídos do Sistema de Administração Financeira - SIAFI e nos Relatórios de Gestão da UFS. O plano de análise está estruturado na seguinte ordem:

- ✓ 1º Avaliar as fontes de recursos e a forma de financiamento da UFS através da observação da composição e evolução de sua receita orçamentária e extra-orçamentária;
- ✓ 2º Analisar as despesas e investimentos por meio da observância da composição, evolução e execução das expensas, para verificar as fragilidades existentes no processo, as medidas efetivadas para solucionar os problemas e apresentar sugestões que possam aperfeiçoar o gerenciamento da alocação e controle dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- ✓ 3º Verificar os principais objetivos as metas e os resultados alcançados pela UFS, a partir da observação dos dados físicos e financeiros das principais ações orçamentárias desenvolvidas na instituição;
- ✓ 4º Mensurar os principais investimentos concretizados por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, dos destaques e das ações extra-orçamentárias realizadas na UFS.

3.7 Limitações da Pesquisa

Devido à abrangência e complexidade da área de pesquisa e às peculiaridades do tema pesquisado, o presente trabalho, a exemplo de outras pesquisas científicas de natureza quantitativa, apresenta limitações.

Nesse sentido, a principal limitação é a dificuldade na obtenção de dados e informações precisas, que retratem, no período estudado, o desempenho físico e financeiro da Universidade.

Outra limitação refere-se às fragilidades e descontinuidade dos indicadores utilizados para mensurar os resultados físicos alcançados pelas ações orçamentárias e extra-orçamentárias executadas na Instituição.

Existem poucos trabalhos sobre gestão orçamentária e financeira das IFES.

4 A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA UFS: ENTRAVES E ALTERNATIVAS

4.1 Introdução

A necessidade de sobrevivência da sociedade contribuiu para o surgimento do Estado e esse, dentre suas finalidades, concretiza fins comuns à coletividade, a exemplo dos diversos serviços prestados como: segurança pública, educação, cultura, moradia, saúde, dentre outros, e da garantia de bens e direitos.

A manutenção e o desenvolvimento do Estado requerem uma estrutura de organização previamente alicerçada na geração de receita. Essas disponibilidades ingressam nos cofres públicos através de atividades financeiras, tais como: arrecadação de tributos, contribuições, prestação de serviços, acesso aos instrumentos de créditos, dentre outras. Por conseguinte, a receita pública é crucial para o aparato estatal, pois é a base financiadora dos fins pretendidos pela sociedade.

Em economias desenvolvidas, a definição de receita pública supera a concepção tradicional, de caráter estritamente orçamentário. Enquanto os países em via de desenvolvimento enxergam a receita como fato gerador de recursos para fazer frente aos dispêndios estatais, a visão ampliada defende que a receita pública é um indispensável instrumento de política econômica. Assim, a receita deve ser considerada “como elemento auxiliar na condução da política econômica e na modificação do ambiente macroeconômico, muitas vezes associado a complexos cenários da economia mundial” (BRASIL, 2008).

Diante do exposto, este capítulo analisa a composição dos recursos da UFS expondo as dificuldades e perspectivas existentes para ampliar a captação da receita. Traz, ainda, uma abordagem histórica dos valores e fatos que definiram as fontes consolidadas de recursos no período de 1998 a 2008, ressaltando a importância do financiamento como lastro de sustentabilidade às políticas educacionais instauradas na Instituição.

A UFS é um ente público relevante no Aparato Estatal devido a seu papel de transformação social através da educação de ensino superior. Diante desse fato, torna-se crucial a elaboração de estudo sobre sua sustentabilidade financeira.

A instituição enquanto única universidade pública do Estado atua na geração e difusão do conhecimento e na promoção do ensino de terceiro grau e da pós-graduação. Desenvolve, ainda, pesquisas científicas, tecnológicas e atividades de extensão. Todas as ações realizadas convergem para a formação pessoal e profissional da sociedade sergipana e até de discentes dos Estados adjacentes.

4.2 A Receita Pública: Conceito, Classificação Econômica e Codificação

O conceito de **receita geral**, dentro da visão contábil, é regulamentado pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, através das Resoluções CFC: nº 750/93 e nº 774/94. Salientando-se que a Resolução nº 774/94 define a receita de forma geral como:

[...] expressão monetária resultante do poder de tributar ou do agregado de bens ou serviços da entidade, validada pelo mercado em um determinado período de tempo e que provoca um acréscimo concomitante no ativo ou uma redução do passivo, com um acréscimo correspondente no patrimônio líquido [...].

De acordo com o Manual de Procedimentos da Receita Pública (2006, p. 15), da derivação do conceito de **receita geral** surge à definição de **receita pública**, que assim é descrita: “são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas”. Acrescenta, ainda, que “todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.

Nessa direção, o Manual de Receita Nacional, publicado em 2008, explicita o conceito de receita sob dois enfoques: 1º - o patrimonial e, 2º - o orçamentário.

4.2.1. Conceito e classificação na perspectiva patrimonial

De acordo com a perspectiva patrimonial as receitas podem ser conceituadas como majorações econômicas expressas na entrada de dinheiro, na elevação de ativos ou na redução de passivos, que provoque elevação do patrimônio e que não se originem dos recursos dos donos da instituição.

No enfoque patrimonial a receita deve ser reconhecida no momento do fato gerador, independentemente de seu recebimento e, ela é classificada como se segue:

a) Quanto ao **ente que se apropria** da disponibilidade:

- ✓ **Receita Pública** – são as angariadas por entidade pública.
- ✓ **Receita Privada** – são as angariada por entidade privada.

b) Quanto à **dependência da execução orçamentária**:

- ✓ **Receitas que têm origem na execução orçamentária** - são as arrecadações pertinentes à entidade pública e que aumentam o patrimônio líquido, a exemplo dos impostos e taxas.
- ✓ **Receitas que não se originam da execução orçamentária** – são as que independem da execução orçamentária, no entanto a ocorrência desses fatos aumenta o patrimônio líquido, a exemplo das incorporações de ativos e da inscrição em dívida ativa, dentre outras situações.

4.2.2. Conceito e classificação na perspectiva orçamentária

No enfoque orçamentário, o conceito da receita está descrito da seguinte forma: “são todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas orçamentárias e operações que, mesmo não havendo ingresso de recursos, financiam despesas orçamentárias” (BRASIL, 2008. p. 21).

Nessa perspectiva, a receita classifica-se quanto aos entes destinatários do orçamento, assim como quanto ao impacto que gera no patrimônio líquido, conforme demonstrado abaixo.

a) Em relação aos entes destinatários do orçamento:

- ✓ **Receita Orçamentária Pública** – são as executadas por entes públicos.
- ✓ **Receita Orçamentária Privada** – são as realizadas por instituições privadas, mas que constam na previsão orçamentária aprovada pelo conselho superior ou por outras representações internas.

b) Em relação ao impacto no patrimônio líquido, as receitas classificam-se em efetivas e não efetivas:

- ✓ **Receita Orçamentária Efetiva** – é aquela que resulta em aumento efetivo do saldo patrimonial, assim não constituem obrigações correspondentes ao seu recebimento. Exemplo dessa receita são os ingressos de tributos, contribuições, multas, aplicação financeira, indenizações, aluguéis, transferências, etc. A ocorrência desse tipo de receita não gera como contrapartida o aumento do passivo permanente nem a redução do ativo permanente.
- ✓ **Receita Orçamentária Não-Efetiva** – são as receitas que não se originam da arrecadação de tributos. Reflete apenas o fluxo financeiro. Seu ingresso gera como contrapartida uma obrigação, assim não alteram o patrimônio líquido, a exemplo das operações de créditos.

Diante das informações apresentadas, ressalta-se que o fluxo econômico da receita se reporta ao conceito financeiro e ao patrimonial. O financeiro traduz os ingressos dos recursos, que subsidiam e norteiam a elaboração da proposta orçamentária, assim como determina o regime de caixa para a receita orçamentária. O patrimonial reflete as majorações que representam os benefícios econômicos durante o exercício contábil. Esses benefícios ocorrem tanto pela captação de recursos como pelos aumentos de ativos ou pelas reduções de passivos que impliquem em elevações do patrimônio.

Para aclarar os conteúdos expostos, o fluxo econômico da receita é visualizado na figura 4.1, desse item.

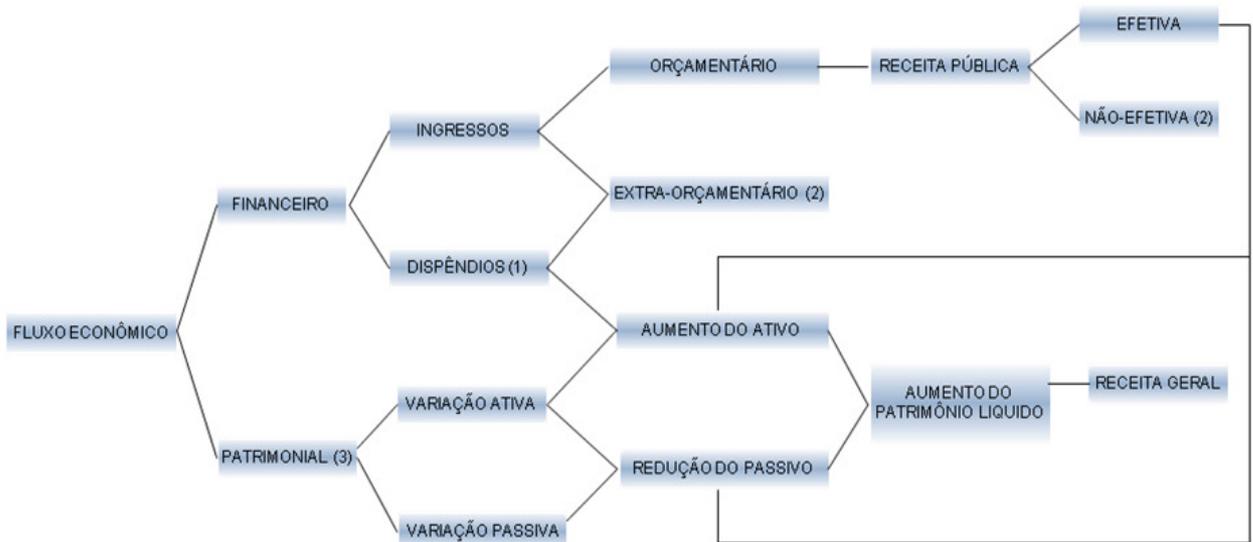


Figura 4.1 Fluxograma da receita pública no contexto econômico

Fonte: Manual de Procedimentos das Receitas Públicas (BRASIL, 2007)

Cabe ressaltar que nem todo ingresso de recurso nas contas governamentais equivale a uma receita pública. Os estornos de despesas no próprio exercício, os valores que temporariamente adentram os cofres públicos com épocas certas para posterior devolução, a exemplo das consignações a pagar; dos depósitos para recursos e das cauções são entradas de financeiro que não correspondem à receita governamental.

O aporte de recursos dos entes da federação é regulamentado pela Lei nº 4.320/64. Essa legislação classifica as receitas públicas como orçamentária ou extra-orçamentária. Os ingressos orçamentários são as captações que pertencem ao Estado e servirão para financiar os programas e as ações criadas pelo governo. Por essa razão são chamadas de Receita Pública.

Os ingressos extra-orçamentários são os que adentram os cofres públicos apenas para atender as obrigações legais estabelecidas nos contratos, com pacto para devolução posterior. A figura 4.2 melhor visualiza essa classificação.



Figura 4.2 Receitas Extra-Orçamentárias e Orçamentárias

Fonte: Brasil, 2007.

Quanto à classificação econômica a Lei nº 4.320/64, em seu artigo 11, classifica as receitas orçamentárias em dois grupos que são: receita corrente e receita de capital.

Em relação às receitas correntes o Manual de receita Pública as define da seguinte forma: “São denominadas de receitas correntes porque são derivadas do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários (BRASIL, 2006, p.18).

De acordo com a Lei nº 4.320/64 as receitas correntes desdobram-se em: receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes.

Já as receitas de capital são as que se derivam da captação de recursos por meio da alienação de bens, constituição de dívidas, transferências de capital, operações de créditos, amortização de empréstimos, dentre outras, tendo como objetivo atingir os fins planejados pelo órgão e ou entidade.

Ressalta-se que a Portaria Interministerial nº 338 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria Orçamentária Federal (SOF), a partir de 26 de abril de 2006, detalhou, também, as receitas em receitas correntes intra-orçamentárias e receitas de capital intra-orçamentárias.

O objetivo dessa mudança foi para evidenciar as receitas decorrentes de operações intra-orçamentárias. Nesse sentido, as operações intra-orçamentárias podem ser entendidas como transações que resultem, de um lado, de despesas de órgãos, fundos ou entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social e, do outro lado, de receitas de outros órgãos, fundos ou entidades também constantes desse orçamento, no âmbito da mesma esfera de governo.

4.2.3 Codificação econômica da receita

Em relação à codificação econômica da receita, essa tem como objetivo evidenciar o fato gerador do ingresso das disponibilidades aos cofres públicos. Possibilita, ainda, a aferição, o controle, o acompanhamento e a análise acerca dos recursos captados.

A codificação, de forma padronizada, permite a consolidação dos dados inerentes aos ingressos públicos. Por essa razão o plano de contas das receitas públicas deve ser seguido, obrigatoriamente, por todas as esferas do Governo. A Lei nº 4.320/64 com matéria atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, datada de 2008, explicita que a Receita Pública deve ser economicamente codificada, conforme os seguintes níveis:

- 1º) Categoria Econômica;
- 2º) Origem;
- 3º) Espécie;
- 4º) Rubrica;
- 5º) Alínea;
- 6º) Subalínea.

Para melhor elucidação dessa codificação, tem-se como referência um exemplo explicitado no Manual de Receita Nacional.

<p>1 = Receita Corrente (Categoria Econômica); 1 = Receita Tributária (Origem); 1 = Receita de Impostos (Espécie); 2 = Impostos sobre o Patrimônio e a Renda (Rubrica); 04 = Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (Alínea); 10 = Pessoas Físicas (Subalínea) XX = NÍVEL DE DETALHAMENTO OPTATIVO.</p>

Figura 4.3 Desdobramento da Receita – 11112.04.10 – Pessoas Físicas
Fonte: Brasil, 2008.

4.3 Etapas da Receita pública: Planejamento, Execução, Controle e Avaliação.

No processo orçamentário, a gestão da receita divide-se em três etapas que são: o planejamento; a execução; o controle e a avaliação.

Na gestão da receita pública o planejamento compreende a previsão de arrecadação dos recursos constante da Lei Orçamentária Anual – LOA. Essa previsão é feita através de metodologias de projeção que levam em consideração os ditames dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A metodologia adotada para realizar a projeção de receitas orçamentárias da União toma como base para cálculos a série histórica das arrecadações dos períodos anteriores. Esta série deve ser corrigida por parâmetros que leva em conta o efeito preço, quantidade e as incertas e possíveis mudanças oriundas do efeito das legislações pertinentes.

Essa metodologia procura prever o comportamento futuro da receita através da utilização de modelos matemáticos que são aplicados sobre a série histórica anterior. Nesse sentido, a qualidade das informações e dos dados trabalhados tornam-se essenciais para que o resultado da projeção se aproxime do montante real arrecadado.

A projeção da receita orçamentária é de grande relevância no processo orçamentário, pois essa estimativa é a base para a fixação e execução das despesas na Lei Orçamentária Anual – LOA. A partir dessa projeção é determinada a necessidade de financiamento do Governo Central. As decisões acerca da liberação dos créditos suplementares e especiais com

base nos superávits financeiros¹ só ocorrem após análise do comportamento da estimativa das receitas públicas.

Em relação à execução da receita orçamentária, a Lei nº 4.320/64 determina que os estágios de sua realização sejam compostos por: lançamento, arrecadação e o recolhimento ao erário público.

O artigo 142 do Código Tributário Nacional estabelece que o lançamento é o ato de verificar e registrar a ocorrência do fato gerador da obrigação de terceiros para com a Fazenda Pública. Assim, faz-se necessário determinar a matéria tributável, calcular o valor do tributo devido, identificar o sujeito devedor e, quando for o caso, aplicar a penalidade cabível. Segundo o artigo 52 da Lei nº 4.320/64, existem receitas que não percorrem o estágio do lançamento, “são objeto de lançamento de impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato” (BRASIL, 2008, p.44).

Já a arrecadação é o momento em que os contribuintes ou devedores pagam os recursos devidos ao Tesouro aos agentes arrecadadores. O recolhimento ao erário público é a transferência dos montantes arrecadados pelos agentes autorizados para a Conta Única do Governo Federal. Ressalta-se que a STN é a responsável pelo gerenciamento, controle da arrecadação e programação financeira das disponibilidades ingressadas. A STN toma como referência o princípio da unidade de caixa que é o controle de forma centralizada das disponibilidades arrecadados em cada ente.

Quanto ao controle e a avaliação, essas se traduzem na fiscalização realizada pelo setor público através dos órgãos de controle interno e externo e pela sociedade como um todo. O controle e a avaliação da evolução da receita arrecadada devem ser executados em conformidade com a previsão da receita. Destaca-se que todas as medidas adotadas pelos órgãos fiscalizadores no sentido de combater a sonegação, de recuperar os créditos nas instâncias jurídicas e administrativas e o esforço para viabilizar o incremento das receitas tributárias e contributivas.

¹ Superávit Financeiro – corresponde ao excesso de arrecadação não utilizado no ano corrente expresso no Balanço de encerramento do exercício.

As etapas da receita orçamentária seguem a ordem de ocorrência dos fenômenos econômicos, levando-se em consideração o modelo de orçamento existente no país e a tecnologia utilizada. Dessa forma, a ordem sistemática inicia-se com a previsão e termina com o recolhimento, conforme demonstrado no fluxograma das etapas da receita orçamentária mostrado na figura 4.4.

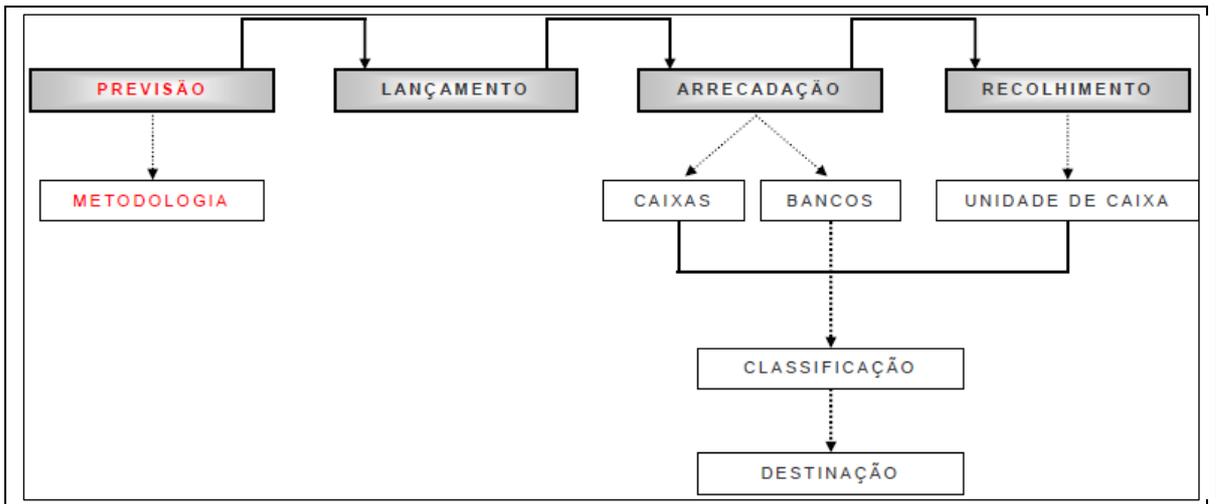


Figura 4.4 Etapas da Receita Orçamentária
Fonte: Brasil, 2008.

4.4 As fontes de financiamento das IFES

Atualmente a educação pública no Brasil, em suas diferentes modalidades, é financiada obrigatoriamente pelo setor público, tendo a responsabilidade financeira dividida entre as três esferas governamentais. De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal (CF), de 1988, devem ser aplicados em educação, no Brasil, no mínimo um percentual de 18% da arrecadação dos impostos da União. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem alocar um percentual de 25% sobre a receita de impostos e contribuições arrecadadas.

Além dos recursos estabelecidos pela Carta Magna, são investidos em educação os seguintes percentuais: na União - 2,5% sobre a folha de salários-contribuição pagos pelas empresas comerciais e industriais e 0,8% sobre o total das vendas de empresas agrícolas. No Estado - aplica-se 25% das transferências de créditos federais e, 2/3 das arrecadações da quota-parte do salário educação. Nos Municípios - são investidos os 25% referente às transferências de recursos da União.

Outra questão relevante sobre financiamento das IFES é que, no passado, 90% dos créditos do Governo Central encontravam-se comprometidos com despesas de pessoal. Em relação aos créditos para outros custeios e capital - OCC, o Governo Federal transferia para cada IFES um teto, cujo valor era praticamente igual ao definido no exercício anterior. Como complicador dessa situação ocorria, ainda, a falta de regularidade na liberação dos repasses, pois essas liberações dependiam das disponibilidades financeiras do Ministério da Educação (MEC).

A permanência dos tetos para OCC implicava em perdas e declínios dos recursos, sobretudo, em períodos de elevada inflação. Algumas IFES visando solucionar o problema passaram a elevar as solicitações mensais de recursos financeiros alegando o pagamento de despesa de pessoal, no entanto, tinham como objetivo a aplicação no mercado financeiro dos saldos excedentes gerados das sobras dos recursos após pagamento das despesas de pessoal

Os ganhos auferidos através de aplicações financeiras tornavam-se recursos próprios e eram utilizados para financiar as despesas de custeio e capital. A prática de ganhos sobre o saldo excedente da folha de pagamento estimulou os gestores das IFES a aumentarem as despesas com pessoal. Essa atividade foi classificada pela literatura vigente como a “racionalidade da ineficiência”.

A situação exposta gerava distorções em relação à alocação dos recursos próprios entre as IFES, pois enquanto algumas não aceitavam inflar a folha de pessoal e, por essa razão passavam por apertos financeiros, outras abusavam na criação e utilização de saldos. Por essa razão, Schwartzman (2005), afirmou que o volume de excedentes dos recursos era gerado pela capacidade técnica de criação dessas disponibilidades por parte de cada instituição e pela cadeia de relacionamentos estabelecidos com os profissionais do MEC.

Dessa forma, não era dada ênfase a critérios de avaliações das necessidades reais das IFES, nem existiam estímulos financeiros para prestigiar o esforço e bom desempenho dessas instituições.

Data do início dos anos 90 os primeiros esforços no sentido de distribuir os créditos orçamentários alicerçados em critérios que levassem em conta o esforço e o desempenho da instituição. Destarte, essa nova matriz de distribuição se restringiu a alocação de

aproximadamente 10% do OCC, posto que os montantes de créditos destinados para suprir as despesas de pessoal encontravam-se engessados.

Somente no final da década de 90, com a impossibilidade de ganhos financeiros por meio de aplicação do excedente da folha de pagamento, é que surgiu uma nova matriz com capacidade de alocação dos créditos equivalente a 100% do OCC. O novo modelo de distribuição do orçamento público levou em conta as variáveis de pesquisa, atribuindo para essas um peso de 15% e, para o ensino designou a alíquota de 85%.

Foram considerados, ainda, os seguintes critérios: eficiência na diplomação de alunos; área de conhecimento dos cursos; turno em que esses ocorrem; volume de oferta e; avaliação da qualidade da pós-graduação. Assim, a utilização da matriz com nova metodologia de distribuição dos créditos orçamentários possibilitou a inserção da cultura de avaliação e aferição de resultados, visando alcançar o equilíbrio e a racionalidade na alocação da dotação orçamentária entre as IFES.

Atualmente, a matriz ANDIFES estabelece a forma como os recursos para outros custeios e capitais (OCC) são distribuídos entre as IFES. Os indicadores utilizados para a alocação dos recursos estão relacionados ao desempenho de cada instituição, no que se refere ao número de alunos matriculados, formados e titulados, dentre outros indicadores.

Outra questão que implica em maior necessidade de financiamento das IFES é a permanência dos gastos com aposentados e pensionistas nos orçamentos das instituições. Essas despesas continuam sendo computadas como gastos com educação, no entanto são dispêndios previdenciários. Outra discussão é que as alterações legais estabelecidas pelo Regime Jurídico Único (RJU) implicaram em crescimento expressivo da folha de inativos das IFES, pois os servidores anteriormente regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) passaram a ser contemplados pelo RJU.

Vale salientar que o Ministério da Educação é o órgão de maior expressividade no financiamento público das IFES; no entanto conta-se com a contribuição financeira das Agências de Fomento, tais como: Fundação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas

(CNPq), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e outras fundações estaduais de apoio à pesquisa.

As agências de fomento dão sustentabilidade financeira aos cursos de pós-graduação, pois investem recursos para garantir o apoio institucional e o funcionamento destes. Oferecem, ainda, bolsas de manutenção aos alunos matriculados e, possibilitam treinamentos nacionais e internacionais aos docentes. Ofertam, também, as bolsas de auxílio à pesquisa e as bolsas de pesquisa para professores/pesquisadores.

Uma importante característica da atuação dessas agências é a distribuição dos recursos baseando-se, fundamentalmente, em avaliações pelos pares. Todas elas contavam com comitês, formados por professores e pesquisadores, que analisavam os pleitos alicerçados em projetos. Além disso, a CAPES vem promovendo sistemática e contínua avaliação dos cursos de pós-graduação, cujo resultado influencia a alocação de recursos entre as instituições.

O que torna o sistema interessante é que ele não contém orçamentos automáticos, que se repetem a cada ano. Com exceção dos recursos anteriormente aportados pela FINEP, de apoio institucional (atualmente desativado), o sistema alocava recursos nos melhores programas e em benefício de pesquisadores/professores mais bem avaliados, assim, criou dessa forma um ambiente competitivo na busca de excelência no ensino de pós-graduação e na pesquisa.

Salienta-se que um efeito colateral negativo é o suposto desinteresse pelas atividades da graduação por parte de docentes e dirigentes, uma vez que essas ações não trazem o mesmo retorno acadêmico e financeiro aos professores. De qualquer forma são recursos significativos que nem sempre são orçados nas IFES – a maior parte deles ingressa através das fundações – que induzem um interessante processo competitivo, em nada semelhante às práticas usuais dos demais setores das universidades.

Cabe lembrar que as fundações de apoio para as universidades, na década 90, também se constituíram como forte instrumento de captação de recursos. Em algumas IFES, as Fundações chegaram a complementar o quadro de pessoal, por meio de contratações de serviços de pessoas físicas. Angariavam, ainda, recursos extras para viabilizar fins pretendidos por determinadas unidades e departamentos.

As dificuldades enfrentadas, referente ao limitado orçamento de OCC e à contenção salarial, implicaram em busca de respostas que respaldaram a participação das Fundações como alternativa para melhorar o funcionamento das IFES. Assim as Fundações, naquele momento, deram suporte à captação de ingressos extra-orçamentários tanto por meio da prestação dos serviços de pesquisas e correlatos como pela oferta de cursos de extensão.

Como os recursos captados e os gastos executados eram apenas registrados nas fundações, os procedimentos por elas realizados eram fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos demais órgãos de controle governamental. Hoje, entende-se que algumas receitas depositadas na Fundação pertencem à universidade, sendo assim, devem ser depositadas na Conta Única e executadas pelas IFES, posto que fazem parte do Orçamento Geral da União (OGU).

Nesse sentido, Schwartzman (2005) esclarece que os registros das despesas e receitas por parte da Fundação acabam por subestimar o orçamento das universidades. Além disso, ocorre a possibilidade da primazia dos procedimentos visando à captação de ingressos financeiros em detrimento das atividades acadêmicas.

No Brasil, não existem cálculos que demonstrem o montante geral das receitas pertinentes as IFES e administradas pelas fundações. Entretanto, uma análise financeira aprofundada requer como pré-requisito o conhecimento do montante das disponibilidades extra-orçamentárias captadas por meio das Fundações de Apoio.

Por fim, em relação à captação de recursos por meio de doações, dentre os raros trabalhos existentes no Brasil, destaca-se a tese de Riscarolli (2007). A autora apontou questões relevantes a serem pensadas pelos que buscam novos caminhos visando ampliar a capacidade de financiamento da instituição. Tomou por base as práticas de captação de três universidades norte-americanas em comparação com três congêneres brasileiras e abordou as principais diferenças existentes a partir da análise de parâmetros como: contexto, papel e finalidade da captação, estratégia, voluntariado, aspectos da cultura e legislação.

Salienta-se, também, que todas as estratégias executadas nas IFES norte-americanas são possíveis de aplicação no Brasil; entretanto percebe-se que as universidades brasileiras

caminham a passos lentos quanto a essa alternativa. As práticas aqui vivenciadas são abordadas pela literatura contemporânea como experimentos incipientes.

Quanto às experiências vivenciadas pelas universidades brasileiras, observa-se que as captações ocorrem sem a prévia existência de uma política institucional e sem o estabelecimento anterior do papel e finalidade da captação. Dependem apenas dos esforços das instituições. Destarte, as estratégias mais utilizadas são as demandas diretas para instituições e empresas visando suprir as despesas de eventos.

Riscarolli (2007, p. 169), concluiu que as experiências de captação das três instituições brasileiras indicam que a captação de recursos no Brasil é possível e exequível. “É preciso apenas constituir a captação com papel e finalidades específicas, uma clara política de institucionalização da captação determinada pela alta administração e a implementação de estratégias consistentes”.

A pesquisadora alegou, ainda, que para programar a captação de recursos nas IFES faz-se necessário o desenvolvimento anterior das competências e das necessidades internas da instituição. É mister obter um conhecimento que permita o equilibrado posicionamento em relação aos doadores prospectivos e a manutenção dos mesmos. Faz-se necessário, também, o envolvimento e a utilização de voluntários para realização dos trabalhos de captação das receitas.

Feito isto, torna-se crucial seguir os passos necessários a implantação da inteligência de captação, que se resumem em: implantação de campo de pesquisa; Estudo de viabilidade do processo e da forma de instaurar e sustentar a estratégia de captação de receita e estabelecimento de atividades para envolver a comunidade universitária em trabalhos voluntários voltados para a captação de recursos por meio de doações.

Outra discussão pertinente que afeta o financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior é a descontinuidade das políticas públicas, posto que cada Plano de Governo tem vigência, apenas, para quatro anos.

As prioridades estabelecidas em um governo podem ser diferentes das pleiteadas pelos governos posteriores e, não há garantia de continuidade dos programas de trabalhos

direcionados para a educação de terceiro grau. Este fato gera oscilações quanto aos volumes de recursos alocados para fins de educação superior, posto que há governantes que priorizam as despesas com educação enquanto outros enfatizam outros serviços ou investimentos. No entanto, ressaltamos, mais uma vez, que a Carta Magna garante os percentuais mínimos que propicia o financiamento da educação, no país.

4.5 Composição e Evolução da Receita na Universidade Federal de Sergipe.

Na Universidade Federal de Sergipe, o orçamento consolidado está dividido em dotação direta e transferências governamentais. A dotação direta é composta pelos créditos pertencentes à instituição, oriundos das fontes do Tesouro e de recursos próprios e as transferências governamentais referem-se aos créditos oriundos de outras unidades governamentais e executados pela universidade.

As receitas do Tesouro financiam as despesas obrigatórias², os investimentos³ e aproximadamente 80% dos dispêndios de custeio⁴. As receitas que suprem as despesas obrigatórias são garantidas pelo Governo Central. Já os créditos orçamentários, para fazer frente às despesas de custeio e capital – OCC das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, são definidos no MEC, com o auxílio da matriz ANDIFES. Essa matriz é elaborada pela ANDIFES para determinar a forma como os créditos orçamentários serão repartidos entre as IFES.

Nesse sentido, na distribuição dos créditos entre as IFES com base na matriz ANDIFES são considerados dois componentes denominados de *input* e *output*. No item *input* são enfatizadas as necessidades das IFES, levando em conta os indicadores físicos de tamanho, especificamente, a área construída e o número de alunos matriculados, considerando também alguns indicadores de qualidade, como volume de gastos, inclusive com recursos próprios. O *output* é composto por parâmetros e indicadores como:

² No caso da UFS, as despesas obrigatórias correspondem aos dispêndios de pessoal e encargos sociais.

³ Os investimentos na instituição são as realizações de obras, assim como as diversas aquisições de móveis e equipamentos.

⁴ As despesas de custeio equivalem a toda e qualquer despesas para garantir a manutenção e o funcionamento da instituição, a exemplo de água, energia, telefone, material de expediente, etc.

- 1) Qualidade, considerada como a avaliação pela CAPES dos cursos de pós-graduação e verificação do índice de qualificação do corpo docente;
- 2) Produtividade, compreendida como a relação entre ingresso e diplomação, quantitativo de certificados, teses e doutorados e;
- 3) Eficiência, definida como a relação entre aluno/docente, docente/funcionário.

Diante desse contexto, torna-se claro o fato de que a alocação de um montante expressivo de créditos orçamentários (custeio e capital) para a instituição, assegurados pelo governo, depende, sobremaneira, do esforço conjunto de discentes, docentes, técnicos, enfim, da instituição como um todo. Consoante a esse entendimento as IFES procuram ampliar a produtividade com qualidade aceita pelos padrões estabelecidos pelos órgãos avaliadores.

Escritores contemporâneos, a exemplo de Sguissardi (1999), confirmam que a partir do volume de recursos aplicados e da forma de financiamento utilizada é possível perceber os mais importantes traços e marcas das políticas aplicadas, assim como se visualiza as principais transformações que se desencadeiam no subsistema da educação superior, sobretudo nas instituições de educação pública.

Neste contexto a UFS, como as demais instituições públicas de ensino superior, até o exercício de 2003, obtiveram restritas receitas governamentais devido à política fiscal restritiva que buscava a austeridade fiscal baseada nas normas estabelecidas pela Reforma Administrativa do Estado. Nesse sentido, os ajustes de despesas ocorreram nas áreas sociais, a exemplo da educação.

A partir de 2004, observou-se uma mudança no cenário governamental marcado, dentre outros fatores, pelos seguintes: elevação da receita nacional e aumento das despesas e investimentos. Nessa nova conjuntura o Governo Central passou a priorizar a educação de terceiro enxergando-a como alocação necessária à formação do capital humano e à geração do conhecimento propulsor do desenvolvimento sócio-econômico.

Na UFS, os reflexos da política federal foram caracterizados pela maior descentralização de créditos para investimentos que possibilitaram a implantação de novos *Campi* universitários em outros municípios do Estado, a exemplo dos *campi* de Itabaiana e Laranjeiras. Além destes, está em fase de projeto e implantação o campus de Lagarto. Essa nova postura do Governo Federal possibilitou, ainda, a expansão do ensino de terceiro grau e

o fomento da pós-graduação a partir da criação de novos cursos e ampliação das vagas nos cursos já existentes.

Cabe, assim, à Universidade Federal de Sergipe o êxito pela decisão de adesão ao Plano de Expansão Superior, assim como por todo o processo das negociações, geração dos projetos, administração geral, execução operacional e prestação de contas dos atos de gestão visando esse fim.

Reportando-se, às políticas governamentais, precisamente abordando sobre o financiamento da UFS, observou-se que o volume de recursos aplicado através das fontes do Tesouro obteve variação real decrescente, no período de 1998 a 2002 e, índices negativos de crescimento nos anos 2001 e 2002. Apresentou, também, ínfimo percentual no ano de 2003 e majorações positivas que variaram em torno de 9 a 15,5%, no período de 2004 à 2007.

No exercício de 2008, ocorreu decréscimo do percentual porque o Ministério da Educação (MEC) justificou dificuldade técnica-operacional para autorizar os limites de empenhos necessários à execução dos créditos liberados. “A grande dificuldade é que muitas vezes o orçamento-programa acaba sofrendo cortes e transferências de recursos, de acordo com as condições financeiras do órgão público ao qual a IES está vinculada, ocasionando descontrole entre o que se pretendia fazer e os recursos que estão disponíveis” (QUINTANA; SAURIN, 2005, p.13). Destarte, dentre os entraves tem-se o cerceamento quanto aos limites de empenho disponíveis.

Diante do contexto a tabela 4.1 visualiza a composição e evolução dos créditos orçamentários executados pela UFS, por fontes consolidadas de recursos, no período de 1998 a 2008.

Tabela 4.1 Evolução dos créditos executados por fonte de recursos - ano base 1998 (IPCA % a.a).

Ano	Dotação Direta				Destques		Dotação Total	
	Tesouro	Evolução	Recurso Próprio	Evolução	Transferência Governamental	Evolução	Dotação	Evolução
1998	56.994.703,00	0,0	2.242.865,00	0	2.494.917,26	0,0	61.732.485,26	0,0
1999	60.687.728,11	6,5	1.322.352,67	-41,0	5.890.270,79	136,1	67.900.351,57	10,0
2000	62.198.069,43	2,5	1.528.767,45	15,6	5.301.573,33	-10,0	69.028.410,20	1,7
2001	61.250.092,20	-1,5	1.106.050,76	-27,7	5.319.179,18	0,3	74.827.138,41	8,4
2002	60.785.486,96	-0,8	2.842.802,44	157,0	4.135.441,34	-22,3	73.898.988,95	-1,2
2003	61.226.665,29	0,7	1.763.480,74	-38,0	5.458.667,69	32,0	79.012.429,46	6,9
2004	66.719.592,04	9,0	1.473.549,88	-16,4	5.789.194,10	6,1	86.187.978,95	9,1
2005	74.676.161,39	11,9	1.860.609,23	26,3	6.276.741,10	8,4	82.813.511,72	-3,9
2006	83.896.935,98	12,3	2.135.994,41	14,8	5.242.738,13	-16,5	91.275.668,50	10,2
2007	96.863.630,70	15,5	2.215.969,99	3,7	10.341.996,48	97,3	109.421.597,1	8
2008	96.895.377,22	0,0	2.575.578,99	16,2	6.859.781,21	-33,7	106.330.737,4	3
								-2,8

Fonte: SIAFI, 1998-2008.

Em relação à receita própria, esta é composta, dentre outros meios, pela celebração de convênios com órgãos públicos municipais e estaduais, pela prestação de serviços remunerados à comunidade, pelas taxas acadêmicas, pela arrecadação do Restaurante Universitário - RESUN e pelos ingressos oriundos das inscrições no vestibular.

Quanto à variação dos recursos próprios, o quadro nº 1 evidencia que no período de 1998 a 2004, esses ingressos sofreram oscilações apresentando discrepantes acréscimos e decréscimos com variações percentuais reais em torno de -41 a 157%. No período de 2005 a 2008 houve oscilações, porém sem índices negativos. Esse processo de vai-e-vem na variação real da receita própria se processou porque, além das corriqueiras alíneas que compunham os ingressos de cada exercício, ocorreram fatos que modificaram o perfil dos recursos, conforme relatado nos parágrafos posteriores.

Nos anos de 1998, 1999 e 2002 os ingressos repassados do Sistema Único de Saúde – SUS para o Hospital Universitário foram depositados como recursos próprios. No exercício de 2002, as arrecadações do processo seriado seletivo passaram a ser depositadas na conta de recursos próprios. No ano de 2005 a UFS realizou o concurso da Polícia Militar. A partir de 2005, com positivos reflexos financeiros nos anos de 2006, 2007 e 2008 a instituição

executou cursos de pós-graduação *lato-senso*, remunerados. Em 2008 ocorreu expressivo depósito na conta de receitas próprias referente a serviços hospitalares, implicando em excesso de arrecadação.

Salienta-se que o Plano de Expansão da Educação Superior incluindo a Educação a Distância (ED) alavancou na UFS as arrecadações de receitas próprias. A ampliação da oferta de vagas e dos novos cursos presenciais e a distância estimulou o aumento da demanda tanto da cidade de Aracaju como dos municípios contemplados com novos *campis* e com os pólos de Educação a Distância.

Outro fato recente que tem contribuído para o aumento da receita própria é a exigência dos órgãos fiscalizadores de que todos os recursos gerados envolvendo a UFS sejam, de fato, depositados na Conta Única da União.

Desse modo, pode-se afirmar que quanto mais ágil for a UFS na capacidade de prestar serviços remunerados ou na formulação de parcerias com instituições privadas e com órgãos municipais ou estaduais, maiores serão as possibilidades de elevação da receita própria. No entanto, em relação aos serviços educacionais prestados à comunidade, esses, em observância à missão precípua da instituição, devem ser garantidos a todos de forma pública, gratuita e com qualidade referendada pela sociedade.

Quanto aos percentuais de execução da receita arrecadada observa-se que, no período estudado, a receita pública arrecada foi utilizada quase que totalmente, variando em torno de 96 a 100%. Entretanto, nos anos de 2001, 2003 e 2008 os percentuais de utilização foram bem menores.

No exercício de 2002, a execução dessa fonte foi superior à sua arrecadação, fato que ocorre quando à autorização dos créditos orçamentários superam a arrecadação da receita. Salienta-se que os superávits financeiros possibilitam a solicitação de créditos orçamentários nos anos subseqüentes.

Para melhor visualização a tabela 4.2 mostra os percentuais de execução da receita própria em relação à sua arrecadação. A tabela 4.3 traz a composição e a evolução das receitas próprias arrecadadas, corroborando com os comentários citados acerca dessa temática.

Tabela 4.2 Receita própria executada em relação à arrecadada.

Anos	Arrecadada	Executada (de)	% de execução
1998	2.243.306,78	2.242.865,00	99,98%
1999	1.467.673,67	1.440.571,00	98,15%
2000	1.794.936,05	1.764.865,98	98,32%
2001	1.588.038,53	1.374.801,75	86,57%
2002	3.492.525,86	3.976.308,00	113,85%
2003	3.515.568,31	2.696.026,89	76,69%
2004	2.440.148,63	2.423.988,82	99,34%
2005	3.335.323,56	3.234.855,16	96,99%
2006	3.966.748,98	3.830.248,12	96,56%
2007	4.341.520,89	4.150.884,91	95,61%
2008	6.475.948,40	5.109.138,21	78,89%

Fonte: SIAFI, 1998-2008.

Tabela 4.3 Composição da Receita Própria Arrecadada na UFS, no período de 1998 a 2008.

DENOMINAÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aluguéis	221.354,87	78.267,50	303.270,54	179.859,94	164.231,82	169.521,07	255.691,59	302.522,00	338.144,11	367.374,33	413.800,50
Outras Receitas Patrimoniais	18.215,41	-	-	-	-	-	-	-	-	128.290,00	-
Serviços Hospitalares	783.242,78	268.917,97	63.423,39	59.050,21	875.880,32	41.589,23	-	-	-	30.663,20	935.548,56
Serviços Educacionais	50.193,40	86.676,97	177.380,81	612.326,02	315.242,03	691.554,07	241.897,16	391.908,48	1.084.703,92	1.391.519,51	1.153.473,64
Serviços Recreativos e Culturais	120,00	-	-	-	-	-	-	60,00	-	-	-
Serviços de Hospedagem e Alimentação	102.465,00	172.669,83	105.746,88	108.951,70	154.597,10	123.983,50	123.010,00	101.566,90	151.559,00	97.710,00	164.424,00
Serviços de Estudos e Pesquisas	895.251,11	681.140,10	1.034.454,69	522.261,55	209.289,30	477.488,39	81.438,91	29.810,61	9.950,17	18.764,45	18.095,67
Serviços Administrativos	141.054,89	178.272,53	60.870,17	102.256,76	1.773.285,29	2.010.169,95	1.736.157,56	2.506.352,46	2.369.140,47	2.225.049,21	3.337.470,48
Outras Multas	-	-	-	-	-	-	-	73,64	2.737,05	3.325,46	57.677,48
Outras Restituições	-	734,66	-	-	-	-	-	1.389,09	3.084,29	15.827,74	116.425,31
Outras Receitas Correntes	31.409,32	994,11	519,57	3.332,35	-	1.262,10	1.953,41	1.640,38	7.429,97	62.996,99	279.032,76
Alienação de Bens Inservíveis	-	-	49.270,00	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2.243.306,78	1.467.673,67	1.794.936,05	1.588.038,53	3.492.525,86	3.515.568,31	2.440.148,63	3.335.323,56	3.966.748,98	4.341.520,89	6.475.948,40

Fonte: COPRO/COGEPLAN/UFS, 1998-2008.

Dentre as fontes financiadoras da instituição têm-se, também, as transferências governamentais, que são dotações de outras instituições federais executados pela universidade para efetivação de fins comuns. São formalizados através de convênios ou projetos. Essas fontes são relevantes para a instituição, pois acrescem de forma significativa a receita orçamentária total, possibilitando grandes realizações no campo da educação superior, sem o comprometimento dos créditos pertinentes à UFS.

Assim como a receita própria, as transferências governamentais sofreram oscilações percentuais com acréscimos e decréscimos, no entanto prevaleceram as majorações positivas. No período de 2003 a 2005 ocorreram as maiores arrecadações desse tipo de receita, conforme demonstra o quadro 2. Os expressivos valores originaram-se de grandes projetos conquistados pela instituição. Dentre esses, pode-se destacar: 1^o) ampliação da Unidade de Saúde do Hospital Universitário (HU); 2^o) implantação de um Campus na cidade de Itabaiana.

Salienta-se que as Transferências Governamentais têm garantido, na instituição, as seguintes atividades: Funcionamento do Campus da Saúde, especificamente a residência médica; cursos *strictu sensu*, (mestrado e doutorado); Projetos de extensão e de assistência à graduação. Possibilita, ainda, a ampliação da estrutura física, com construções e estruturação de espaços que favorecem a melhoria e a ampliação do ensino e da pesquisa.

As transferências Governamentais oriundas de projetos e convênios mostram-se como válvulas de escape que propiciam a captação e ampliação dos recursos, amenizando assim as limitações que são impostas às demais fontes financiadoras da instituição.

Uma breve análise acerca dos ingressos que compõem o orçamento da instituição evidencia-se que as receitas oriundas do Tesouro e dos Recursos Próprios, sobretudo as advindas do Governo Federal, são fundamentais frente ao papel supridor das necessidades essenciais enfrentadas pela UFS. Essas fontes, no entanto, sofrem limitações, tanto pelas restrições impostas pela matriz ANDIFES como pela dificuldade interna em relação à prestação de serviços remunerados.

Diante do exposto, a elaboração de projetos que garantam a captação de um montante expressivo de transferência governamental apresenta-se como importante alternativa para possibilitar o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico da instituição.

Nesse sentido, a UFS pode criar um serviço direcionado para fomentar a captação de recursos, via projetos e convênio intrinsecamente voltado às atividades fins da instituição. Para tal, torna-se necessário, dentre outras atribuições, a criação de uma página, *on line*, contendo os principais órgãos fomentadores com seus respectivos editais, as instruções passo a passo dos procedimentos, as datas e documentos necessários à participação nas propostas. O serviço de fomento deve, também, enviar previamente, via e-mail, os editais de convocação das propostas para os técnicos e docentes da instituição, de acordo com as áreas de atuação profissional.

Por fim, cabe ressaltar que uma técnica, ainda incipiente, mas com experiências positivas vivenciadas por poucas instituições públicas brasileiras é a estratégia de captação de receitas por meio de doações. A UFS ainda não se inseriu nesse processo e, no momento, não possui campo de pesquisa acadêmica ou técnica visando uma futura aplicabilidade dessa nova modalidade de ingressos.

As práticas vivenciadas pela instituição resumem-se aos patrocínios públicos ou privados garantidos para realização de eventos. Ocorreram também doações de terrenos, a exemplo do cedido pelo Governo do Estado para a Construção do Campus de Lagarto e as concessões de recursos que possibilitaram a construção do Núcleo de Petróleo e Gás (NUPEG). Outra experiência positiva foi a parceria com o Banco do Brasil que resultou na Construção do Centro de Vivência Universitário.

Riscarolli, (2007), em sua tese, reza que nada impede para que as IFES brasileiras possam implementar a inteligência de captação por meio de doações. Assim, essa possibilidade pode ser aplicada, também, na UFS.

Neste caso, tomando como referência a pesquisa de Riscarolli (2007), serão necessários os seguintes procedimentos: criação do campo de pesquisa para estudar as experiências de sucesso já existentes e com possibilidade de aplicabilidade na instituição; estudo de viabilidade do processo e da forma de instauração e sustentabilidade de uma

estratégia de captação de receita patrimonial e financeira e; instauração de ações para estimular a adesão de pessoal voluntariado visando esse fim.

5 ALOCAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS NA UFS: COMPOSIÇÃO, EVOLUÇÃO, EXECUÇÃO E ANÁLISE DAS DESPESAS E DOS INVESTIMENTOS.

5.1 Introdução

O financiamento das despesas e investimentos para manutenção da educação de terceiro grau é um tema que está sempre em foco nos discursos dos gestores acadêmicos e na agenda do Governo Federal. Numa visão panorâmica, escritores contemporâneos alegam que existem duas antagônicas vertentes de pensamento sobre a concepção do financiamento das Universidades Públicas Federais.

Uma vertente defende que, a depender das prioridades da gestão, o governo em situação de política fiscal restritiva, reduz o orçamento das IFES, através da limitação excessiva das autorizações dos gastos para educação superior. A outra concepção aponta o gasto *per capita* das universidades públicas como exorbitante e argumenta que as expensas do Governo Central, na verdade, subsidiam a camada social mais favorecida, pois grande parte das matrículas nas IFES é absorvida pelos mais privilegiados na sociedade.

O acirramento das opiniões acerca desse tema resultou na proposta de emenda constitucional, (PEC) enviada ao Congresso Nacional, em 1996, que abordava sobre a autonomia universitária. No entanto, a falta de consenso implicou em arquivamento do processo. A depender da concepção política o assunto volta à tona, mas o receio quanto ao futuro incerto e as diferentes visões em relação ao financiamento das IFES se constituem em fortes empecilhos que entram a aprovação da autonomia universitária.

Outras discussões pertinentes ao gasto público se reportam bem mais às práticas operacionais, voltadas ao controle dos custos e à otimização dos recursos visando melhores resultados a partir do planejamento da alocação dos créditos orçamentários e sua eficiente execução.

Nesse sentido, este capítulo intenta mostrar a composição, evolução e execução da despesa na UFS, no período de 1998 a 2008. Para tal, a princípio apresenta conceitos e classificações acerca da estruturação da despesa orçamentária, tomando como referência o Manual de Despesa Nacional e bibliografias especializados sobre o tema. O arcabouço

teórico, aqui apresentado, faz-se necessário para o entendimento do assunto abordado nesse item.

Em seguida, explicitam-se as ações administrativas efetivadas para controlar a despesa, na UFS, assim como são apresentadas sugestões para aperfeiçoar a gestão da alocação e controle dos recursos humanos, materiais e financeiros. Ao final, com base em documentos extraídos do Sistema de Administração Financeira (SIAFI) e dos Relatórios de Gestão, plotam-se a composição, evolução e execução dos dispêndios inerentes à instituição, com breve análise acerca de sua realização.

5.2 A Despesa Pública

Este item trata da despesa pública. Inicialmente serão apresentados os principais conceitos e considerações sobre o enfoque patrimonial e orçamentário. Posteriormente será analisada a estruturação dos dispêndios orçamentários.

5.2.1 Principais conceitos e considerações sob o enfoque patrimonial e orçamentário.

A vasta literatura acerca da despesa compõe uma diversidade de conceitos elucidativos que se dividem no enfoque patrimonial e orçamentário. Segundo Brasil (2008), a despesa, segundo a faceta patrimonial, deve ser considerada apenas como despesa, apresentando peculiaridades diferentes da definição de despesa orçamentária ou despesa pública.

Destarte, a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.121/2008 apud Brasil (2008, p. 109) conceitua as despesas como:

Decréscimos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de saída de recursos ou redução de ativos ou incremento em passivos, que resultem em decréscimo do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de distribuição aos proprietários da entidade.

Nesse sentido, a despesa patrimonial é classificada da seguinte forma:

- a) De acordo com a instituição que apropria a despesa:

- ✓ Despesa Pública – são as realizadas por instituições públicas.
 - ✓ Despesa Privada – são as realizadas por instituições privadas
- b) De acordo com a dependência da execução orçamentária:
- ✓ Despesa oriunda da execução do orçamento – as que precisam estar autorizadas no orçamento para serem executadas, a exemplo da liquidação de material de consumo, diárias, dentre outras.
 - ✓ Despesa autônoma da execução orçamentária – as que não precisam de autorização orçamentária para ser executadas, a exemplo dos registros de depreciação ou das provisões de despesas.

Reportando-se ao enfoque orçamentário Baleeiro, (2001, *apud* BEZERRA FILHO, 2006, p.39) conceitua a despesa orçamentária:

‘[...] a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo’, ou pode ser entendida como ‘[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Pública, para funcionamento dos serviços públicos’.

Nesse sentido, o Manual de Despesa Nacional afirma que o orçamento

‘representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em determinado período’. Daí, ‘[...] Despesa/Dispêndio orçamentário é fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial’ (BRASIL, 2008, p.110).

Em síntese, os conceitos apresentados explanam que a despesa para ser considerada como orçamentária ou pública deve conter as seguintes características: apresentar anteriormente uma receita que a subsidie; estar contida no orçamento através de autorização do poder legislativo para dar suporte às atribuições e funções inerentes ao Estado.

Por sua vez, as despesas orçamentárias classificam-se:

a) Em relação às instituições destinatárias do orçamento:

- ✓ Despesa Orçamentária Pública – são as autorizadas pelo poder Legislativo através da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais para serem executadas, empenhadas, pelas instituições públicas, dentro do exercício financeiro.
- ✓ Despesa Orçamentária Privada – são as efetuadas por instituições privadas e que dependem de estarem autorizadas no orçamento que, nesse caso, é aprovado pelo conselho superior ou por outros atos inerentes à entidade.

b) Em relação ao impacto gerado na situação do patrimônio líquido:

- ✓ Despesa Orçamentária Efetiva – são aquelas cuja execução causa redução no patrimônio líquido da instituição. Quase sempre a realização desse tipo de dispêndio coincide com a despesa corrente. No entanto existe despesa corrente não-efetiva que não alteram a situação líquida patrimonial, a exemplo da compra de materiais para compor o estoque.
- ✓ Despesa Orçamentária Não-Efetiva – são as que, em sua execução, não provocam redução na situação líquida do patrimônio. Destarte, no ato da despesa ocorre simultaneamente a classificação da variação ativa anulando o efeito negativo da despesa sobre o patrimônio líquido da entidade.

Em geral, a despesa não-efetiva coincide com a despesa de capital. Entretanto, há despesa de capital que é efetiva como, por exemplo, as transferências de capital que causam decréscimo patrimonial e, por isso, classificam-se como despesa efetiva.

Dentre os conceitos de expensas públicas, existe, ainda, a definição de despesa extra-orçamentária que, no caso, são os dispêndios que não constam na Lei Orçamentária Anual – LOA. Este tipo de despesa contém as seguintes operações: pagamentos de restos a pagar, cauções, resgate de operação de crédito por antecipação da receita ou qualquer valor transitório que tenha sido anteriormente recebido e esteja como receita extra-orçamentária em determinado momento.

5.2.2 Estruturação dos dispêndios orçamentários

A classificação da despesa pública alicerçada nos anexos da Lei^o n 4.320/64 torna-se crucial para garantir a transparência das operações orçamentárias. O fluxo de informações dentro do orçamento é organizado e veiculado com os tipos de classificação propostos pelas normas orçamentárias. Por conseguinte, o objetivo da estruturação do dispêndio público é facilitar a avaliação dos gastos, antes, no decorrer e depois da execução destes.

Apresentam-se, aqui a estrutura programática e algumas das classificações da despesa utilizadas na elaboração dos orçamentos governamentais, a exemplo das classificações: institucional, funcional, por natureza da despesa e por fontes de recurso.

a) Estrutura Programática

A partir do ano 2000, a Reforma Gerencial do Orçamento implantou novas práticas simplificadoras e descentralizadoras para enfatizar o aspecto gerencial dos orçamentos. Com essa reforma cada nível de governo passou a ter sua estrutura programática específica, oriunda do seu Plano Plurianual - PPA, procurando se ajustar à solução dos problemas sociais existentes.

A estrutura programática é diferenciada em cada nível governamental, pois é elaborada para atender as particularidades locais através da criação de programas de trabalho específicos. Nessa estrutura, os programas tornam-se elos entre o orçamento e o planejamento e, buscam através das ações que o compõe realizarem os fins estabelecidos no Plano Plurianual, no interstício de quatro anos. Diante do exposto, não deve ser entendida como classificação programática, mas sim como estrutura, posto que a classificação seja organizada numa perspectiva de visão generalizada.

Para melhor elucidar sobre os desdobramentos existentes na estrutura programática, o Manual de Despesa Nacional (2008), assim como a literatura vigente apresenta as seguintes definições:

- ✓ **Programa:** ferramenta que organiza a atuação do Governo através da articulação de um conjunto de ações, visando à realização de um objetivo comum anteriormente

planejado e estabelecido. O programa de trabalho visa solucionar os problemas ou suprir as necessidades sociais.

- ✓ **Ações:** Conjunto de operações para gerar produtos (bens ou serviços) visando colaborar a efetivação do programa de trabalho. São identificados como ação: as transferências obrigatórias e voluntárias aos demais entes da federação e às pessoas físicas e jurídicas, a título de auxílio contribuição, doações, subsídios, subvenções, etc., assim como os financiamentos. A depender das características inerentes às **ações**, **estas se desdobram em:** atividades, projetos ou operações especiais.
- ✓ **Atividade:** veículo de programação que busca o alcance do objetivo pretendido pelo programa, é composto por um conjunto de operações realizadas de forma contínua e permanente, apresentando como resultado um produto (bem ou serviço) que concerni para a manutenção da ação de Governo.
- ✓ **Projeto:** veículo de programação que busca o alcance do objetivo de um programa que envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, obtendo como resultado um produto que contribui para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo.
- ✓ **Operação especial:** conjunto de gastos que não colabora na manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais. Nesse sentido, não tem como resultado um produto que gere diretamente bens ou serviços para a coletividade. Como exemplo pode-se citar o pagamento de serviço de dívida pública, de multas, dentre outros.

Em súmula, cada programa de trabalho é composto por ações que se articulam para atingir os objetivos governamentais e, estas, de acordo com as características apresentadas, se desdobram em projetos, atividades e operações especiais, especificando os respectivos valores e metas que explicitam e mensuram os resultados auferidos, conforme demonstra a ilustração.



Figura 5.1 Estrutura Programática

Fonte: Semana de Administração Orçamentária e Financeira, 2008.

b) A classificação institucional

Reporta-se à estrutura organizacional na qual serão alocados os créditos orçamentários. É composta por dois níveis hierárquicos que são: órgão e unidade orçamentária. Esta classificação possibilita identificar o programa do Governo de acordo com os Poderes, Órgãos e Unidades Orçamentárias - UO, salientando-se que a UO é o conjunto de serviços subordinados ao mesmo órgão e para esta são consignadas dotações próprias (artigo 14 da Lei nº. 4.320/1964). Este classificador identifica de quem é a responsabilidade institucional pela despesa governamental.

ORGÃO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	
2006	Ministério da Educação	26242	Universidade Federal de Pernambuco
		26277	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
		26321	Escola Agrotécnica Federal de Manaus

Quadro 5.1 Exemplo de Órgão orçamentário e Unidade Orçamentária

Fonte: Brasil, 2008.

c) A classificação funcional

Evidencia em que área de atuação governamental a despesa será executada. É composta por um código formada por cinco números denominados de função e subfunção. A função compõe os dois primeiros dígitos da classificação e é o maior nível de agregação das áreas de atuação governamental. Através dessa classificação é possível mensurar o montante das despesas efetuadas pelo setor público, de forma geral, em determinada área governamental. Está relacionada à missão institucional do órgão, como: educação, cultura, saúde, dentre outras.

Já a subfunção é composta pelos três últimos dígitos da classificação funcional e, é na verdade, uma partição da função, pois não se limita à área de atuação do órgão, mas se associa às características da ação, ou seja, se reporta ao espaço de contribuição da ação. Esta independência das definições entre a função e subfunção gera uma dinâmica matricial, pois as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) nº 42/1999. Nesse escopo, existe, também, a alternativa de agregar uma função com qualquer outra subfunção.

FUNÇÃO	12	Educação
SBFUNÇÃO	365	Educação Infantil

Quadro 5.2 Exemplo da Classificação funcional.

Fonte: Brasil, 2008.

d) Classificação por Natureza da Despesa

Esta classificação, além de facilitar o controle das despesas, possibilita a obtenção de informações macroeconômicas acerca dos dispêndios do setor público e verifica o impacto destes na economia. A partir das informações econômicas geradas torna-se possível: verificar a participação governamental na renda nacional; indicar a parcela relativa da formação de capital de uma nação, oriunda do setor público e; mostrar, por meio da comparação de períodos fiscais, a participação do governo em relação à criação das pressões inflacionárias. Em síntese, é possível saber qual a política governamental aplicada, se restritiva¹ ou expansionista².

Este tipo de classificação aborda, também, a forma de transmissão do impacto governamental, ou seja, se esse ocorre por aplicação direta (gastos efetuados pelo Governo) ou se por meio de transferências. De acordo com a Portaria Interministerial nº 163, de Maio de 2001, a classificação por natureza da despesa é composta pelo seguinte desdobramento:

- i. categoria econômica;
- ii. grupo de natureza da despesa;
- iii. elemento de despesa.

¹ Política restritiva – Quando o governo diminui o quantitativo de dinheiro em circulação, arrefecendo a economia através da redução dos gastos governamentais.

² Política expansionista – Quando o governo estimula a economia a partir da ampliação dos gastos governamentais.

Segundo o artigo 6º da Portaria 163/2001, na Lei Orçamentária Anual, a discriminação da natureza da despesa, se desdobrará em: categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. Quanto à “modalidade de aplicação”, esta informação objetiva indicar se os recursos serão utilizados diretamente por instituições da mesma esfera governamental ou se por outro ente da Federação. Esse procedimento tem como finalidade eliminar a dupla contagem dos recursos descentralizados ou transferidos.

O desdobramento da classificação modalidade de aplicação está explícito no quadro 5.3

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	
20	Transferências à União
30	Transferências á Estados e ao Distrito Federal
40	Transferências a Municípios
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
70	Transferências a instituições Multigovernamentais
71	Transferências a Consórcios Públicos
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
99	A Definir

Quadro 5.3 Desdobramento da modalidade de aplicação

Fonte: Brasil, 2008.

Em relação à categoria econômica, esta se desmembra em: despesas correntes e despesas de capital.

Segundo Kohama (1991, *apud* QUINTANA; SAURIN, 2005, p. 8), as despesas correntes “são os gastos, de natureza operacional realizados pela administração pública para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”. Assim, essa subclassificação compõe as despesas que não colaboram diretamente para a aquisição dos bens de capital. Conforme os mesmos autores, as despesas de capital “são gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso”, a exemplo dos investimentos e da obtenção de estruturas físicas e dos bens patrimoniais.

Quanto aos grupos de natureza de despesa, estes buscam segregar os elementos que possuem iguais características quanto ao objeto de gasto, conforme demonstra o quadro 5.4.

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	
1	Pessoal e encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões Financeiras
6	Amortização da Dívida
7	Reserva do RPPS
9	Reserva de Contingência

Quadro 5.4 Classificação por Grupo de Natureza da Despesa

Fonte: Brasil, 2008.

Já o elemento de despesa serve para discriminar a despesa em nível mais detalhado, evidenciando os objetos de gasto, como: vencimentos e vantagens fixas, material de consumo, equipamentos, passagens e diárias, dentre outros.

De forma geral, observa-se que a classificação por natureza de despesa orçamentária é composta por três níveis que se desmembram da categoria econômica até o elemento, no entanto pode, facultativamente, desdobrar-se em cinco níveis, conforme demonstra a explanação abaixo:

1º Nível	CATEGORIA ECONÔMICA
2º Nível	GRUPO DE DESPESA
3º Nível	MODALIDADE DE APLICAÇÃO
4º Nível	ELEMENTO DE DESPESA
3º Nível	DESDOBRAMENTO DO ELEMENTO DE DESPESA – este nível é facultativo

Quadro 5.5 Classificação por natureza da despesa.

Fonte: Adaptação de Brasil, 2008.

Possibilitando melhor visualização e completa percepção acerca da consolidação da estrutura programática da classificação da despesa apresentam-se aqui as figuras 5.2 e 5.3.



Figura 5.2 Classificação da despesa pública

Fonte: Brasil, 2008.

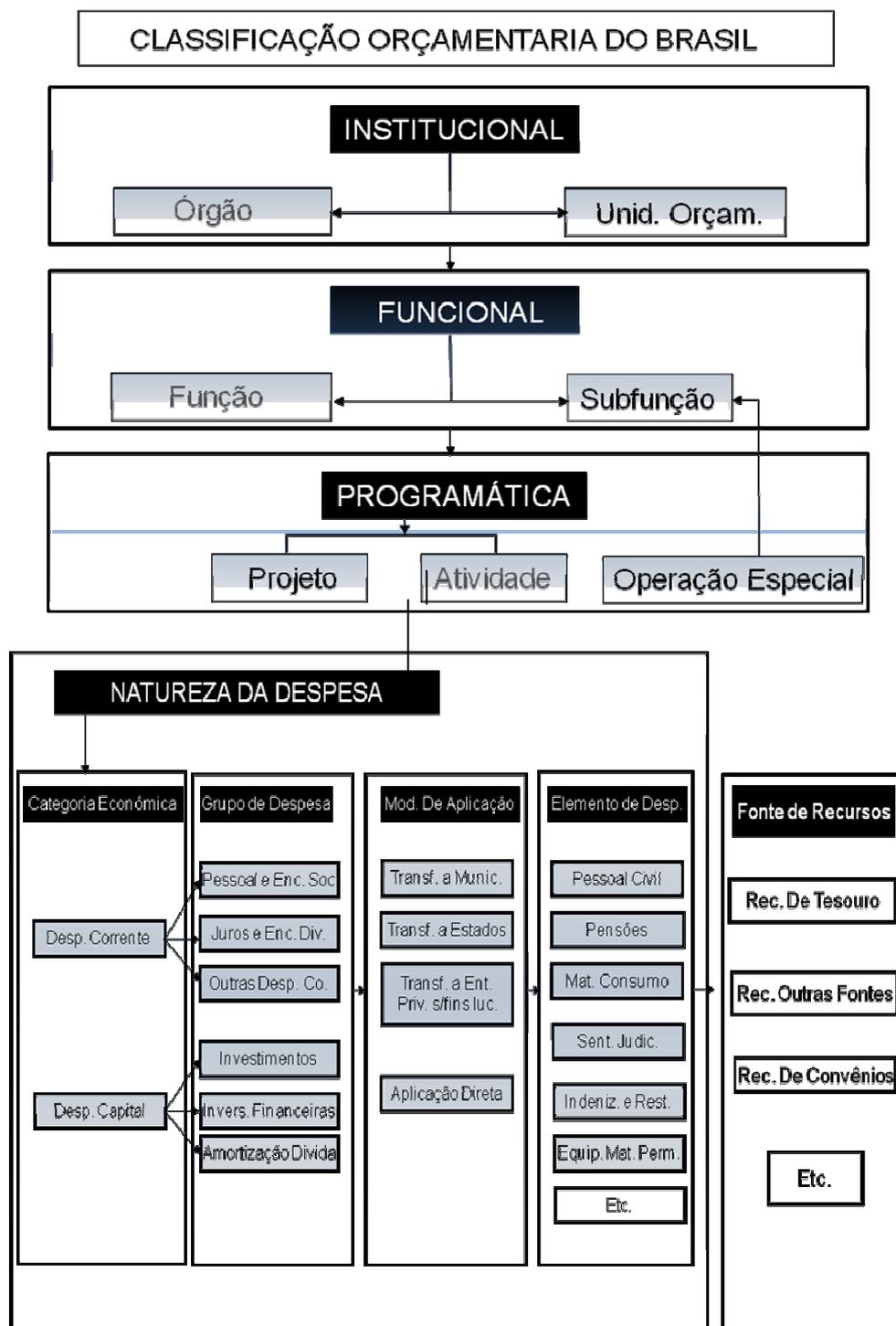


Figura 5.3 Consolidação da estrutura programática e da classificação da despesa pública.
Fonte: Bezerra Filho, 2006.

Por fim, observa-se que a classificação por fonte de recursos apesar de não estar inserida na Portaria STN/SOF, nº 163/01, propicia a integração entre receita e despesa, pois o mesmo código utilizado para a destinação da fonte apresenta duplo papel na execução do orçamento. Para a receita orçamentária, a classificação por fonte tem como objetivo a

destinação das disponibilidades e para a despesa, esta classificação identifica a origem dos recursos utilizados.

5.3 Créditos Orçamentários Adicionais e as Etapas da Despesa Pública.

Os créditos orçamentários solicitados pelo poder executivo tornam-se exequíveis a partir da autorização legislativa. Esses são denominados de iniciais ou adicionais. Os créditos orçamentários iniciais são os autorizados pela LOA e compõem o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Os adicionais compõem-se das despesas não registradas ou computadas de forma insuficiente na Lei Orçamentária Anual.

5.3.1 Classificação dos créditos

Os créditos adicionais, conforme o artigo 41 da Lei nº 4.320/1964, classificam-se em:

- ✓ Suplementares – servem para reforçar a dotação existente. A LOA costuma trazer em seu conteúdo, aprovação do Poder Executivo para abertura de créditos suplementares, com percentuais estabelecidos;
- ✓ Especial – faz-se necessário a existência de lei que o autorize, pois serve para criar novas dotações, (despesas), para as quais não existam créditos orçamentários específico.
- ✓ Extraordinários – serve para atender as despesas de caráter extraordinário, imprevistas e urgentes a exemplo da: calamidade pública, guerra, comoção interna.

De acordo com o artigo 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, para abertura de créditos suplementares e especiais faz-se necessário à existência de recursos disponíveis, gerados por meio de:

- ✓ Superávit financeiro – resultado positivo da subtração entre ativo e passivo (financeiro) do Balanço Patrimonial, exercício anterior, agregando, também, o saldo dos créditos adicionais transferidos e das operações de créditos e ele relacionada.
- ✓ Excesso de arrecadação – saldo positivo que ocorre quanto à receita realizada é maior que a prevista. É computada no ano corrente e na apuração do resultado. Faz-se necessário deduzir o saldo dos créditos extraordinários abertos no exercício
- ✓ Operações de créditos – empréstimos autorizados pelo governo

- ✓ Anulação parcial ou total de dotação orçamentária ou crédito adicionado, nos quais não comportem a reserva de contingência.

Quanto aos créditos extraordinários, o artigo 44 da Lei nº 4.320/1964 regulamenta que estes, devem ser abertos através decreto do executivo e submetido ao Legislativo. Na União, esse crédito é aberto pelo executivo através de medida provisória e enviado ao Congresso Nacional.

A vigência dos créditos adicionais restringe-se ao exercício financeiro em que foram autorizados, exceto os créditos especiais e extraordinários, abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro, que poderão ter seus saldos reabertos por instrumento legal apropriado, com vigência até o término do exercício financeiro subsequente.

5.3.2 Etapas da despesa

Em relação à etapa da despesa, estas, dentro do processo orçamentário, desdobram-se em:

- a) lanejamento e contratação;
 - b) execução;
 - c) controle e avaliação.
-
- ✓ **O planejamento e contratação compreendem as seguintes fases:**
 - i) Fixação da despesa orçamentária – alocação dos créditos orçamentários nas rubricas pertinentes, para atingir os fins pretendidos pela instituição, observando às diretrizes e prioridades traçadas pelo governo;
 - ii) Descentralização/movimentação de créditos – movimentações de créditos para possibilitar a execução da despesa pelas demais unidades administrativas,
 - iii) Programação orçamentária e financeira – ajusta o fluxo dos pagamentos com o dos recebimentos, para adequar a despesa já fixada com as atuais projeções de arrecadações.

- iv) Processo de licitação – procedimentos operacionais que viabilizam a aquisição de matérias, a contratação de obras e serviços, a alienação ou a cessão de bens e serviços públicos. Observa os seguintes princípios administrativos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, dentre outros.
- v) Formalização do contrato – acordo de vontades entre as partes que gera obrigações e direitos recíprocos visando à realização de um fim específico.

✓ Execução

A etapa de execução orçamentária pode ser entendida a partir dos estágios da despesa pública que compreende: **empenho, liquidação e pagamento**.

O empenho, de acordo com o artigo 58 da Lei nº 4.320/64, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Nesse sentido, é a reserva de crédito orçamentária para um fim específico. Os empenhos são classificados em:

- i. Ordinário: este tipo de empenho é usado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, das quais os pagamentos devam ocorrer de uma só vez;
- ii. Estimativo: este tipo de empenho é usado para as despesas nas quais seus valores não são determinados previamente, a exemplo do prestação de serviços de água, energia elétrica ou das aquisições de combustíveis e lubrificantes, dentre outras;
- iii. Global: este empenho é usado para garantir as despesas contratuais ou outras de valor determinado, cujos pagamentos ocorreram de forma parcelada, a exemplo das contratações de aluguéis.

O estágio de liquidação, de acordo com o artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, é a garantia do direito adquirido pelo credor tendo como lastro os títulos e os documentos que comprovam o respectivo crédito, observando obrigatoriamente:

- i. A origem e o objeto do que se deve pagar;
- ii. A importância exata a pagar;
- iii. A quem se deve pagar para extinguir a obrigação;
- iv. As despesas com fornecimento de produtos ou serviços prestados terão por base: O contrato, ajuste ou acordo respectivo; A nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva dos serviços.

O estágio de pagamento corresponde à entrega de numerário ao credor através de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta. O pagamento só pode ser realizado após o reconhecimento e liquidação da despesa.

✓ **Controle e Avaliação**

Trata do acompanhamento e a fiscalização executada pela sociedade e pelos órgãos de controle sobre: gestores, gestão pública e entidades de direito privado que recebem recursos públicos para executar ação governamental.

A fiscalização realizada pelos órgãos de controle governamental e pela coletividade tem as seguintes finalidades:

- i. Avaliar a execução das metas previstas no Plano Plurianual - PPA, analisando quanto à realização dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- ii. Verificar se os resultados auferidos pelo setor público e pelas aplicações dos recursos públicos em instituições de direito privado concorreram para o alcance da eficiência e da eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

5.4 Despesas e investimentos na UFS: Composição, Evolução, Execução e Análise do Período de 1998 a 2008.

Conforme dito anteriormente, a despesa pública pode ser entendida como a utilização das disponibilidades para as aquisições dos produtos (bens e serviços) necessários à consecução dos fins previamente estabelecidos pelo governo para manutenção do Estado. Nesse sentido, o conjunto dos ingressos que subsidiam tais despesas, compõe o Fundo Público Federal (FPF) e, esse possibilita a execução dos dispêndios através do Orçamento Geral da União (OGU).

No Brasil, a fixação e alocação das despesas no Orçamento Público Federal, assim como a definição das prioridades e metas para o alcance dos resultados é responsabilidade do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo a apreciação e autorização para a execução destas. Nesse sentido, cabe aos dois poderes as decisões distributivas dos dispêndios que viabilizam as políticas governamentais, salientando-se que a priorização de uma ação implica na redução de outra, posto que os recursos são limitados.

É neste dilema alocativo que são definidos os créditos para subsidiar os gastos sociais e, dentre esses, os destinados à educação de 3^o grau, na qual a UFS se insere. Diante do

contexto, este item apresenta a destinação, composição, evolução e execução da despesa necessária ao funcionamento da Universidade Federal de Sergipe, no período de 1998 a 2008. Procurou, ainda, fazer breve análise acerca dos dados e informações apresentados, tomando como referência a observância da conjuntura nacional.

Reportando-se ao cenário nacional, sobretudo, à gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso que compreendeu o período de 1995 a 2002, esta foi marcada por uma preocupação excessiva com o pagamento da dívida pública, chegando a comprometer 70% dos recursos de capital, no ano de 2002 e, 20% dos créditos de custeio do Fundo Nacional Federal (FNF), em 1999. Recordando que o atraso das quitações com os credores externos representava para o Brasil situação de risco, rebaixando-o nas avaliações econômicas, impactando em fugas de capitais estrangeiros.

No governo Fernando Henrique Cardoso promoveu-se uma lenta e gradual transferência de recursos da área social para a financeira e, em especial, os da Educação e cultura foram decrescente. Tal transferência ocorreu mais fortemente a partir de 1998, ano em que o país firmou acordo com o Fundo monetário Internacional (FMI), após a quebra da âncora cambial (AMARAL, 2003, p.70).

Nesse *trade-off* distributivo dos créditos governamentais a priorização das despesas financeiras acabou por sucumbir os investimentos e o atendimento das demandas sociais e, dentre estas, o financiamento da educação superior. Frente a essa realidade as IFES permaneceram por determinado tempo prestando serviços limitados a uma ínfima parcela da população, deixando de cumprir com êxito a sua missão primeira.

A partir de 2003, o Brasil passou a ser gerenciado por um novo programa governamental. Esse plano, numa economia estabilizada, passou a difundir a educação superior como investimento necessário ao desenvolvimento socioeconômico.

Dáí viabilizou-se no país a ampliação e melhoria da estrutura educacional das universidades federais e a instauração do Programa de Expansão da Educação Superior. Esse último, logo, transformou-se no Plano de Reestruturação e Expansão das IFES possibilitando as construções e o funcionamento de *campi* nos diversos municípios interioranos do Brasil. Foram edificadas, ainda, novas universidades em pontos estratégicos para a inserção social e econômica de determinadas regiões.

Diante do contexto, o estudo da composição, evolução e execução das despesas de determinada IFES requer a concomitante observância do cenário nacional. Assim, esse

trabalho buscou estudar e analisar os dispêndios e investimentos da UFS a partir das decisões e ações internas, assim como dos impactos gerados pela aplicação da política nacional.

Ressalta-se que, embora os estágios da execução da despesa pública compreendam as fases de: empenho, liquidação e pagamento, este item considerou apenas como orçamento executado os créditos empenhados no final de cada exercício, pois montante expressivo dos créditos recebidos pela UFS chega próximo ao término do ano, quando já não é mais possível realizar a liquidação e quitação das expensas devido à exigüidade do tempo.

Observa-se, ainda, que a estrutura programática será apresentada no capítulo denominado de resultados, posto que explanará os montantes de créditos orçamentários previstos e executados entre as ações governamentais. Explicitará, também, os resultados estimados e alcançados através da execução das metas físicas.

Em relação à evolução do montante da despesa executada pela UFS são notórios os reflexos da política nacional, posto que os dispêndios ao longo do período de 1998 a 2003 obtiveram reduzido crescimento. Chegou até a apresentar saldo negativo, quando comparado o volume de despesa de um ano com os posteriores. Esse período, no cenário nacional, foi marcado pela forte contenção da despesa, imposta pelo ajuste fiscal, com exceção para o ano de 1999 que apresentou crescimento razoável em relação aos demais exercícios.

Reportando-se, ainda à fonte do Tesouro, verifica-se que no período de 2003 a 2007 ocorreu a retomada do crescimento da despesa e investimento, fato que possibilitou a restauração e ampliação da infra-estrutura e da expansão e interiorização dos cursos e do número de vagas ofertadas pela UFS, gerando maior inserção social.

No exercício de 2008, apesar da maior liberação dos créditos orçamentários, no início do ano, ocorreu restrição na liberação do limite para empenho³ da dotação, por parte do Ministério da Educação (MEC). Esta situação se processou devido ao impacto da crise mundial que afetou negativamente o volume de arrecadação da receita, no país. Isto implicou em menor execução da despesa orçamentária nas IFES e na UFS, comparativamente ao ano anterior. Não há como executar o orçamento sem a prévia autorização para empenho das despesas nele fixados.

³ Limite para empenho – autorização para empenhar os créditos orçamentários liberados pelo Governo Central.

Quanto às despesas financiadas com recursos próprios, estas apresentaram oscilações positivas e negativas ao longo de todo o período, com crescimento expressivo no ano de 2002. A realização dos cursos de pós-graduação e a execução de outras atividades, por parte da UFS, contribuíram para que ocorressem percentuais positivos durante todo o período de 2005 a 2008, conforme demonstra o tabela 5.1.

Em relação ao desempenho dos gastos oriundos das transferências governamentais, estes apresentaram variações positivas e negativas ao longo de todo o período, com destaque positivo para os anos de 1999, 2003 e 2007. Esse tipo de despesa mostra, em parte, o esforço da UFS que através da elaboração de projetos consegue captar recursos para suprir despesas significantes. Evidencia-se, ainda, o desempenho dos parlamentares sergipanos que por meio de políticas públicas atraíram dotações adicionais para deslanchar ações inerentes à educação de terceiro grau no Estado de Sergipe.

Para melhor elucidar as informações expostas, a tabela 5.1 apresenta a evolução da dotação executada por fontes de recursos, no período de 1998 a 2008.

Tabela 5.1 Evolução da dotação executada por fontes de recursos no período de 1998 a 2008 - ano base: 1998 - IPCA % a.a

Ano	Tesouro		Recurso próprio		Transferências Governamentais		Receita total	
	Dotação	Evolução	Dotação	Evolução	Destaques	Evolução	Dotação	Evolução
1998	56.994.703,00	0,0	2.242.865,00	0	2.494.917,26	0,0	61.732.485,26	0,0
1999	60.687.728,11	6,5	1.322.352,67	-41,0	5.890.270,79	136,1	67.900.351,57	10,0
2000	62.198.069,43	2,5	1.528.767,45	15,6	5.301.573,33	-10,0	69.028.410,20	1,7
2001	61.250.092,20	-1,5	1.106.050,76	-27,7	5.319.179,18	0,3	74.827.138,41	8,4
2002	60.785.486,96	-0,8	2.842.802,44	157,0	4.135.441,34	-22,3	73.898.988,95	-1,2
2003	61.226.665,29	0,7	1.763.480,74	-38,0	5.458.667,69	32,0	79.012.429,46	6,9
2004	66.719.592,04	9,0	1.473.549,88	-16,4	5.789.194,10	6,1	86.187.978,95	9,1
2005	74.676.161,39	11,9	1.860.609,23	26,3	6.276.741,10	8,4	82.813.511,72	-3,9
2006	83.896.935,98	12,3	2.135.994,41	14,8	5.242.738,13	-16,5	91.275.668,50	10,2
2007	96.863.630,70	15,5	2.215.969,99	3,7	10.341.996,48	97,3	109.421.597,18	19,9
2008	96.895.377,22	0,0	2.575.578,99	16,2	6.859.781,21	-33,7	106.330.737,43	-2,8

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN, 1998-2008.

Nota: Adaptado pela Autora.

Analisando a participação das fontes de recurso em relação ao orçamento total executado, verifica-se que montantes expressivos dos créditos, de 77 a 92% da dotação, são liberados pelo Governo Federal. Esta realidade comprova que a UFS, assim como as demais IFES, dependem quase que praticamente da dotação governamental. Fato que restringe a

ampliação das ações educacionais, posto que grande parte do orçamento do Tesouro, cerca de 80%, está comprometida com as despesas obrigatórias, tais como: despesa de pessoal, contribuições sociais, benefícios.

Observando a tabela 5.2, percebe-se que os recursos próprios compreendem cerca de 1 a 4% da dotação total, prevalecendo ao longo do período estudado o percentual de 2%.

Grande parte dos recursos próprios arrecadados vincula-se a despesas específicas, a exemplo dos ingressos oriundos do processo seletivo que praticamente financiam as despesas do vestibular. Já os ingressos oriundos das atividades de pós-graduação suprem os dispêndios para a realização destes cursos. Sobra, assim, ínfima margem de recursos para subsidiar outros tipos de dispêndios.

As transferências governamentais equivalem de 4 a 9% da dotação total e financiam as despesas e investimentos relacionados aos projetos, convênios e parcerias firmados entre a UFS e demais instituições públicas. Por se tratar de créditos de origem externas à universidade, permitem a realização de fins diferentes dos previstos na proposta orçamentária.

Diante das informações apresentadas, a tabela 5.2 explana a participação da dotação executada por fonte de recurso em relação ao orçamento total.

Tabela 5.2 Participação da dotação executada por fonte de recurso em relação ao orçamento total - ano base: 1998 - IPCA % a.a

Ano	Tesouro		Recurso próprio		Transferência Governamental		Total Executado	
	Dotação	% de participação	Dotação	% de participação	Destaques	% de participação	Dotação	% de participação
1998	56.994.703,00	92%	2.242.865,00	4%	2.494.917,26	4%	61.732.485,26	100%
1999	60.687.728,11	89%	1.322.352,67	2%	5.890.270,79	9%	67.900.351,57	100%
2000	62.198.069,43	90%	1.528.767,45	2%	5.301.573,33	8%	69.028.410,20	100%
2001	61.250.092,20	82%	1.106.050,76	1%	5.319.179,18	7%	74.827.138,41	100%
2002	60.785.486,96	82%	2.842.802,44	4%	4.135.441,34	6%	73.898.988,95	100%
2003	61.226.665,29	77%	1.763.480,74	2%	5.458.667,69	7%	79.012.429,46	100%
2004	66.719.592,04	77%	1.473.549,88	2%	5.789.194,10	7%	86.187.978,95	100%
2005	74.676.161,39	90%	1.860.609,23	2%	6.276.741,10	8%	82.813.511,72	100%
2006	83.896.935,98	92%	2.135.994,41	2%	5.242.738,13	6%	91.275.668,50	100%
2007	96.863.630,70	89%	2.215.969,99	2%	10.341.996,48	9%	109.421.597,18	100%
2008	96.895.377,22	91%	2.575.578,99	2%	6.859.781,21	6%	106.330.737,43	100%

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN, 1998-2008.

Nota: Adaptação da Autora.

Quanto à execução orçamentária, o início desta ocorre com a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) e com a observância das regras de execução do orçamento para cada ano corrente.

A execução orçamentária é a utilização dos créditos consignados na dotação visando o atendimento das ações de casa instituição. Para a Secretaria do Tesouro Nacional a execução da despesa ocorre com a sua liquidação, no entanto, para as demonstrações contábeis a execução ocorre com o empenho.

Analisando o quadro de execução orçamentária da UFS, observa-se que, na dotação direta, a realização da despesa varia em torno de 93 a quase 100%. Já nos destaques os percentuais executados oscilam entre 81,3 a 100%.

Dentre os problemas que entravam a execução total da despesa, apresentam-se os seguintes:

- ✓ Não cumprimento do planejamento interno, posto que algumas demandas para aquisição de bens ocorrem após os prazos previstos para solicitação;
- ✓ Ausência de um cronograma anual com datas pré-fixadas para as aquisições dos materiais, bens e serviços;
- ✓ Solicitações de compras com especificações incompletas e difusas;
- ✓ Excesso de burocracias externas. O emaranhado de regras prolonga o processo de execução da despesa;
- ✓ Dependência quanto à liberação do limite de empenho;
- ✓ Liberação de créditos orçamentários no final do exercício, quando os prazos são exíguos para a plena realização das expensas.

A tabela 5.3 apresenta uma síntese, em percentual, da capacidade de execução dos créditos nominais, consignados na dotação direta e nos destaques recebidos pela UFS no período estudado.

Tabela 5.3 Execução orçamentária no período de 1998 a 2008.

Exercícios	Dotação Direta			Destaque			Dotação total		
	Dotação	Empenhada	% de execução	Dotação	Empenhada	% de execução	Dotação	empenhada	% de execução
1998	61.823.365,00	59.237.568,0	95,8%	2.879.156,40	2.494.917,26	86,7%	64.702.521,40	61.773.752,96	95,5%
1999	67.608.342,00	67.553.781,8	99,9%	6.598.205,35	6.416.861,47	97,3%	74.206.547,35	73.970.643,24	99,7%
2000	76.718.252,00	73.568.629,9	95,9%	6.120.348,87	6.120.333,36	100,0%	82.838.600,87	79.688.963,21	96,2%
2001	77.998.058,00	77.507.595,2	99,4%	6.642.676,54	6.611.646,70	99,5%	84.640.734,54	84.119.241,89	99,4%
2002	88.998.684,00	87.784.290,8	98,6%	5.864.358,51	4.766.796,61	81,3%	94.863.042,51	92.551.087,39	97,6%
2003	96.331.921,60	96.299.961,7	100,0%	8.431.467,64	8.345.265,45	99,0%	104.763.389,24	104.645.227,13	99,9%
2004	113.503.649,00	112.177.684,4	98,8%	9.526.300,68	9.523.221,41	100,0%	123.029.949,68	121.700.905,32	98,9%
2005	134.119.165,51	133.066.827,3	99,2%	10.912.741,90	10.912.741,90	100,0%	145.031.907,41	143.979.569,18	99,3%
2006	156.919.876,00	154.273.563,5	98,3%	9.401.236,13	9.401.236,13	100,0%	166.321.112,13	163.674.799,67	98,4%
2007	186.966.862,00	185.592.774,7	99,3%	19.372.886,91	19.372.300,74	100,0%	206.339.748,91	204.965.075,39	99,3%
2008	211.894.766,18	197.319.074,6	93,1%	13.607.647,21	13.607.647,21	100,0%	225.502.413,39	210.926.721,76	93,5%

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN.

Nota: Adaptação da Autora.

Em relação à participação dos dispêndios executados na UFS, por grupo e natureza de despesa, destacam-se como expensas que incorporam montantes expressivos de dotação orçamentários, as seguintes:

- ✓ **Grupo pessoal e encargos sociais:** aposentadoria e reformas, obrigações patronais, sentenças judiciais e vencimentos e vantagens fixas.

Os valores expressivos alocados no grupo despesas de pessoal justificam-se devido à missão da UFS que é a prestação de serviços educacionais e, esses requerem em sua estrutura de capital humano, altamente qualificado. Acrescentando, ainda, os serviços de apoio que são essenciais à garantia do bem estar e da manutenção de uma infra-estrutura que possibilite saudável permanência humana.

Como já era de se esperar, a despesa de maior expressividade nesse grupo é a de vencimentos e vantagens fixas que financia os pagamentos dos servidores ativos, com participação que varia em torno de 47 a 50% do montante dos gastos de pessoal e encargos sociais, no período estudado. O pagamento de aposentadoria e reforma é a segunda maior neste grupo e cresce bastante as despesas de pessoal, com participação que varia em torno de 20 a 25%. Até o presente momento, está despesa ainda é classificada como de educação.

As obrigações patronais representavam 6% do grupo de pessoal até o exercício de 2003, elevando-se para cerca de 10 a 11% a partir do exercício de 2004. As despesas de pensões, no período estudado equivalem entre 2 a 3% do grupo pessoal e encargos sociais.

- ✓ **Grupo outras despesas correntes:** serviços de terceiros – pessoa jurídica, locação de mão-de-obra, contratações por tempo determinado, aquisição de material de consumo, benefícios, auxílio financeiro a estudante, dentre outras.

Os altos volumes alocados na natureza de despesa serviços prestados pessoas jurídicas equivaleram à participação percentual de 35% a 56% do grupo custeio, apresentando média, no período, de 41,5%. Esta rubrica é composta por dispêndios que são fundamentais para o funcionamento da UFS, como: água, energia, telefone, fotocópias, manutenção de bens móveis e imóveis, dentre outros. O percentual de participação, 50 e 56%, verificados nos exercícios de 2006 e 2007 ocorreram devido ao número de reformas nas áreas acadêmicas e científicas e, pela realização de serviços médicos e odontológicos aos servidores desta IFES.

A soma dos demais benefícios aos servidores (auxílio alimentação, auxílio creche, auxílio transporte), equivaleu entre 8% a 15% do custeio, prevalecendo uma média de 11,5%.

Os montantes de auxílio financeiro para estudantes corresponderam aos percentuais de 7% a 11% do custeio, no período em análise. Essa natureza de despesa comporta o pagamento das bolsas de assistência estudantil, extensão, monitoria, pesquisa e auxílio para viagem. Possibilita, ainda, o funcionamento do Restaurante Universitário.

As contratações por tempo determinado apresentaram percentuais de participação entre 12 a 18%, no lapso de tempo entre 1998 a 2001. Esse dispêndio pertencia, até o ano de 2001, ao grupo de despesa pessoal. A partir de 2002, passou a ser alocados no grupo outras despesas correntes. No íterim de 2002 a 2008 os percentuais variaram entre 3 a 4% do custeio. A redução dessa natureza de despesa ocorreu devido ao Plano de Expansão das IFES que estimulou as contratações de pessoal efetivo para o quadro de recursos humanos da UFS.

A despesa de locação de mão-de-obra⁴ que, no intervalo de 1998 a 2001, participava com cerca 1 a 3% do custeio passou a apresentar percentuais de 11 a 16%, no íterim de 2002 a 2008. A elevação nos percentuais desse tipo de despesa deve-se à proibição, por parte do Governo Federal, para a contratação de servidores efetivos que desempenhe atividades consideradas de serviços gerais.

Já a natureza de despesa serviços de terceiro – pessoa física, durante o intervalo de 1998 a 2003, apresentou índices de 1% a 5% do custeio. A partir dessa data ocorreu forte redução desse serviço, equivalendo a cerca de 1% com tendência decrescente. Os órgãos de controle restringiram esse tipo de contratação, evitando a permanência de serviços continuados por pessoas que não fizessem parte do quadro de recursos humanos.

As aquisições de material de consumo oscilam entre 5% a 12% do custeio. Vale lembrar que as entradas a maior de materiais não perecíveis, no exercício anterior, elevam as reservas de estoque possibilitando maior liberdade de uso dos recursos e matérias no ano posterior.

As despesas de diárias e passagens, juntas, correspondem a uma participação de 3% do custeio. Apesar do processo de expansão esse percentual não variou, durante o período estudado.

As despesas de exercícios anteriores são as que ocorrem em anos anteriores, mas a ciência e liquidações⁵ destas acontecem nos anos posteriores. Na UFS a ocorrência desse tipo de gasto absorvia de 1 a 2% do custeio e manutenção, passando a apresentar expressiva redução a partir de 2006, com percentuais de 0,2%. Esse tipo de dispêndio comportou-se de forma atípica nos anos de 2001, 2002 e 2005, nos quais os consecutivos índices corresponderam a 22%, 7% e 4% do grupo outras despesas correntes.

✓ **Grupo despesas de capital** – equipamentos, obras e instalações

O grupo despesas de capital identifica as alocações de créditos para aplicabilidade em obras e instalações, para as aquisições de móveis e equipamentos, dentre outros. Este tipo de gasto corrobora para o aumento do ativo permanente da instituição.

⁴ A locação de mão de obra é a utilização dos serviços de pessoas físicas que são contratadas por meio de uma empresa terceirizada. A empresa terceirizada só presta os serviços à UFS através de processo licitatório.

⁵ Liquidação da despesa – reconhecimento da despesa através da contabilização.

No período analisado, os anos de 1998, 2001, 2002, 2003 e 2008 apresentaram maior participação no grupo capital com as aquisições de móveis e equipamentos. Já as alocações em equipamentos, obras e instalações destacaram-se nos exercícios de 1999, 2000, 2004, 2005, 2006 e 2007. A expressiva realização dos investimentos em construções, nos últimos anos, é fruto das decisões de planejamento interno e da sintonia existente entre os fins pretendidos pela UFS em consonância com os programas governamentais voltados para o desenvolvimento da educação de 3º grau.

Diante das informações expostas, as tabelas nº 5.4 e 5.5 plotam, as despesas por grupo e natureza, para apreciação e análise.

Tabela 5.4 Despesa executada por grupo e natureza da despesa –1998 a 2002.

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e encargos sociais	47.851.716	58.267.256	63.716.569	63.165.873	76.450.813
Aposentadorias e reformas	12.076.746	14.812.486	14.666.459	15.138.859	17.012.472
Contratação por tempo determinado					3.000.571
Despesas de exercícios anteriores	357.535	4.477	1.499.448	363.047	1.741.433
Indenizações	1.312	71.147	42.271		
Obrigações patronais	2.717.811	3.708.752	4.046.725	3.971.448	4.924.000
Outras despesas variáveis	15.081	17.913	31.831	25.842	4.626
Outros benefícios assistenciais	29.948	22.444	28.257	24.352	9.586
Pensões	871.180	1.100.683	1.466.022	1.482.328	1.560.000
Salário família	6.471	2.754	19		
Sentenças judiciais	8.735.199	9.797.499	10.627.231	12.444.814	12.124.229
Vencimentos e vantagens fixas	23.040.433	28.729.101	31.308.306	29.715.183	36.073.896
Outras despesas correntes	13.273.275	12.863.766	14.696.091	20.633.251	14.668.889
Auxílio-alimentação	1.063.237	1.165.318	1.244.477	1.232.089	1.406.422
Auxílio financeiro a pesquisadores					
Auxílio financeiro para estudantes	1.070.509	1.296.902	1.532.255	1.627.111	1.441.948
Auxílio-transporte		178.607	284.178	297.487	158.964
Contratação por tempo determinado	2.405.369	1.657.037	2.125.943	2.384.089	
Contribuições (PASEP)	25.149	16.565	11.214		
Despesas de exercícios anteriores		151.757	506.923	4.569.418	968.598
Diárias	165.816	114.376	131.787	156.198	136.804
Indenizações		3.918	2.057	5.942	9.015
Locação de mão-de-obra	429.219		77.680	108.881	1.683.814
Material de consumo	1.167.936	1.673.007	917.550	1.068.760	1.313.746
Obrigações tributárias e contributivas				907.623	597.941
Outros benefícios assistenciais	259.715	249.116	260.057	254.833	249.660
Passagens	160.063	229.318	256.205	269.696	292.081
Sentenças judiciais					
Serviços de terceiros - pessoa física	445.687	636.053	466.025	449.433	509.204
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	6.080.575	5.471.792	6.856.740	7.296.304	5.900.692
Transferências para instituições privadas		20.000	23.000	5.387	

Continuação...

Despesas de capital	648.762	2.837.912	1.276.304	320.117	1.431.385
Despesas de exercícios anteriores	459			1.191	
Equipamentos	605.208	713.938	337.762	283.046	962.514
Obras e instalações	43.095	2.123.974	938.542	35.880	468.871
Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica					
TOTAL	61.773.753	73.968.934	79.688.964	84.119.241	92.551.087

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN, 1998-2002.

Situação posicional: 31 de dezembro de cada ano.

Tabela 5.5 Despesa executada por grupo e natureza da despesa – 2003 a 2008.

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pessoal e encargos sociais	84.703.060	99.097.289	112.721.038	127.451.242	145.835.362	164.808.684
Aposentadorias e reformas	18.625.162	22.439.056	24.239.825	27.689.399	28.528.728	32.838.911
Contratação por tempo determinado	3.111.125	3.975.708	4.469.792	4.434.763	5.399.417	6.391.729
Despesas de exercícios anteriores	3.831.414	2.727.701	2.719.999	757.508	856.526	850.966
Indenizações						
Obrigações patronais	5.413.387	9.666.690	13.069.357	14.892.596	16.564.766	20.844.807
Outras despesas variáveis	8.032	15.912	94.347	121.016	149.494	183.688
Outros benefícios assistenciais	23.151	51.739	43.683	96.426	49.180	46.990
Pensões	1.727.094	1.950.024	2.454.630	3.496.099	4.341.009	4.867.109
Salário família						
Sentenças judiciais	11.824.462	12.034.241	12.409.237	12.321.209	16.864.104	13.631.757
Vencimentos e vantagens fixas	40.139.233	46.236.218	53.220.168	63.642.226	73.082.138	85.152.727
Outras despesas correntes	18.868.772	20.878.619	24.952.407	30.378.679	43.490.610	38.321.507
Auxílio-alimentação	1.642.611	2.410.002	2.577.307	2.664.516	2.813.930	3.034.137
Auxílio financeiro a pesquisadores		1.500	18.063	93.507	650.494	527.927
Auxílio financeiro para estudantes	2.143.643	2.248.551	2.199.967	2.680.879	3.180.546	4.130.096
Auxílio-transporte	274.336	336.390	367.311	422.646	553.235	699.499
Contratação por tempo determinado			308.554	382.159	824.840	1.140.490
Contribuições (PASEP)						
Despesas de exercícios anteriores	447.920	504.354	1.077.566	76.656	34.275	60.921
Diárias	153.509	221.306	203.911	309.540	215.362	246.737
Indenizações	40.302	25.958	187.787	53.136	78.250	101.470
Locação de mão-de-obra	2.397.377	3.311.604	3.479.522	4.308.363	5.894.640	4.865.557
Material de consumo	2.223.289	1.899.555	2.064.761	2.392.635	2.675.407	4.786.636
Obrigações tributárias e contributivas	683.699	904.749	1.038.070	1.198.244	1.487.348	1.608.588
Outros benefícios assistenciais	248.581	253.888	258.733	225.818	212.738	222.737
Passagens	337.903	394.194	357.812	513.119	399.318	424.684
Sentenças judiciais			5.712			
Serviços de terceiros - pessoa física	383.341	190.439	2.301		189.390	261.584
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	7.892.261	8.176.130	10.805.030	15.057.461	24.280.837	16.210.444
Transferências para instituições privadas						
Despesas de capital	1.134.034	1.724.998	6.306.124	5.844.877	15.639.103	7.796.531
Despesas de exercícios anteriores	9.332		22.249			851
Equipamentos	1.083.764	709.779	1.128.248	1.066.818	3.344.427	4.125.515
Obras e instalações	40.938	1.015.219	5.155.627	4.777.874	12.292.796	3.669.463
Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica				185	1.880	702
TOTAL	104.705.866	121.700.906	143.979.569	163.674.798	204.965.075	210.926.722

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN, 2003-2008.

Situação posicional: 31 de dezembro de cada ano.

Tabela 5.6 Participação da natureza dos dispêndios por grupo de despesa - 1998 a 2002.

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e encargos sociais	100%	100%	100%	100%	100%
Aposentadorias e reformas	25%	25%	23%	24%	22%
Contratação por tempo determinado	0%	0%	0%	0%	4%
Despesas de exercícios anteriores	1%	0%	2%	1%	2%
Indenizações	0%	0%	0%	0%	0%
Obrigações patronais	6%	6%	6%	6%	6%
Outras despesas variáveis	0%	0%	0%	0%	0%
Outros benefícios assistenciais	0%	0%	0%	0%	0%
Pensões	2%	2%	2%	2%	2%
Salário família	0%	0%	0%	0%	0%
Sentenças judiciais	18%	17%	17%	20%	16%
Vencimentos e vantagens fixas	48%	49%	49%	47%	47%
Outras despesas correntes	100%	100%	100%	100%	100%
Auxílio-alimentação	8%	9%	8%	6%	10%
Auxílio financeiro a pesquisadores	0%	0%	0%	0%	0%
Auxílio financeiro para estudantes	8%	10%	10%	8%	10%
Auxílio-transporte	0%	1%	2%	1%	1%
Contratação por tempo determinado	18%	13%	14%	12%	0%
Contribuições (PASEP)	0%	0%	0%	0%	0%
Despesas de exercícios anteriores	0%	1%	3%	22%	7%
Diárias	1%	1%	1%	1%	1%
Indenizações	0%	0%	0%	0%	0%
Locação de mão-de-obra	3%	0%	1%	1%	11%
Material de consumo	9%	13%	6%	5%	9%
Obrigações tributárias e contributivas	0%	0%	0%	4%	4%
Outros benefícios assistenciais	2%	2%	2%	1%	2%
Passagens	1%	2%	2%	1%	2%
Sentenças judiciais	0%	0%	0%	0%	0%
Serviços de terceiros - pessoa física	3%	5%	3%	2%	3%
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	46%	43%	47%	35%	40%
Transferências para instituições privadas	0%	0%	0%	0%	0%
Despesas de capital	100%	100%	100%	100%	100%
Despesas de exercícios anteriores	0%	0%	0%	0%	0%
Equipamentos	93%	25%	26%	88%	67%
Obras e instalações	7%	75%	74%	11%	33%
Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN, 1998-2002.

Nota: Dados trabalhados pela autora - Situação posicional: 31 de dezembro de cada ano.

Tabela 5.7 Participação da natureza dos dispêndios por grupo de despesa - 2003 a 2008.

Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pessoal e encargos sociais	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Aposentadorias e reformas	22%	23%	22%	22%	20%	20%
Contratação por tempo determinado	4%	4%	4%	3%	4%	4%
Despesas de exercícios anteriores	5%	3%	2%	1%	1%	1%
Indenizações	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Obrigações patronais	6%	10%	12%	12%	11%	13%
Outras despesas variáveis	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Outros benefícios assistenciais	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Pensões	2%	2%	2%	3%	3%	3%
Salário família	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sentenças judiciais	14%	12%	11%	10%	12%	8%
Vencimentos e vantagens fixas	47%	47%	47%	50%	50%	52%
Outras despesas correntes	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Auxílio-alimentação	9%	12%	10%	9%	6%	8%
Auxílio financeiro a pesquisadores	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Auxílio financeiro para estudantes	11%	11%	9%	9%	7%	11%
Auxílio-transporte	1%	2%	1%	1%	1%	2%
Contratação por tempo determinado	0%	0%	1%	1%	2%	3%
Contribuições (PASEP)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Despesas de exercícios anteriores	2%	2%	4%	0%	0%	0%
Diárias	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Indenizações	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Locação de mão-de-obra	13%	16%	14%	14%	14%	13%
Material de consumo	12%	9%	8%	8%	6%	12%
Obrigações tributárias e contributivas	4%	4%	4%	4%	3%	4%
Outros benefícios assistenciais	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Passagens	2%	2%	1%	2%	1%	1%
Sentenças judiciais	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Serviços de terceiros - pessoa física	2%	1%	0%	0%	0%	1%
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	42%	39%	43%	50%	56%	42%
Transferências para instituições privadas	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Despesas de capital	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Despesas de exercícios anteriores	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Equipamentos	96%	41%	18%	18%	21%	53%
Obras e instalações	4%	59%	82%	82%	79%	47%
Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: SIAFI; COPRO/COGEPLAN, 2003-2008.

Nota: Dados trabalhados pela autora - Situação posicional: 31 de dezembro de cada ano.

Quanto à participação por grupo de despesa em relação à dotação total, cabe ressaltar que os dispêndios de pessoal e encargos sociais são obrigatórios, assim, por força de lei, contam com garantia de liberação dos créditos e da liquidação e pagamento destes. Este tipo de despesa compreende, na UFS, de 71 a 83% do orçamento executado, destarte, sobram apenas entre 17 a 29% dos créditos para suprir o funcionamento e os investimentos necessários ao desenvolvimento da instituição.

As despesas de custeio absorvem aproximadamente de 16 a 21% dos créditos orçamentários, avultando-se que em 2001 esse percentual equivaleu a 25%. Os investimentos corresponderam entre 0 a 4% da dotação, com exceção para o ano de 2007, no qual se constatou participação percentual de 8%.

Cabe a universidade as decisões quanto à distribuição dos créditos discricionários⁶ entre as despesas de custeio e capital. Assim, quanto maior o gasto com manutenção menor será a dotação alocada para aplicabilidade em investimento. Diante do contexto, foi criada em 2005 a Coordenação de Controle de Custo visando estudar os processos para viabilizar o uso racional dos recursos materiais no sentido de reduzir as despesas desnecessárias.

Alicerçado na visão de otimização dos recursos, o Reitor, Professor Doutor Josué Modesto dos Passos Subrinho, quando assumiu, em novembro de 2004, passou a definir alocações de valores expressivos no grupo investimentos. As decisões internas concomitante à instauração do Plano de Reestruturação da Educação de Terceiro resultaram em elevação dos índices percentuais aplicados em capital, que variaram entre 4 a 8% durante os anos de 2005 a 2008, conforme demonstra a tabela 5.8.

Tabela 5.8 Participação por grupo de despesa em relação à dotação total executada.

Exercício	Discriminação						Total
	Pessoal e encargos sociais		Outras despesas correntes		Despesas de capital		
1998	47.851.716,00	0,77	13.273.275,00	0,21	648.762,00	0,01	61.773.753,00
1999	58.267.256,00	0,79	12.863.766,00	0,17	2.837.912,00	0,04	73.968.934,00
2000	63.716.569,00	0,80	14.696.091,00	0,18	1.276.304,00	0,02	79.688.964,00
2001	63.165.873,00	0,75	20.633.251,00	0,25	320.117,00	0,00	84.119.241,00
2002	76.450.813,00	0,83	14.668.889,00	0,16	1.431.385,00	0,02	92.551.087,00
2003	84.703.060,00	0,81	18.868.772,00	0,18	1.134.034,00	0,01	104.705.866,00
2004	99.097.289,00	0,81	20.878.619,17	0,17	1.724.997,65	0,01	121.700.905,82
2005	112.721.038,00	0,78	24.952.407,00	0,17	6.306.124,00	0,04	143.979.569,00
2006	127.451.242,00	0,78	30.378.679,00	0,19	5.844.877,00	0,04	163.674.798,00
2007	145.835.362,00	0,71	43.490.610,00	0,21	15.639.103,00	0,08	204.965.075,00
2008	164.808.684,00	0,78	38.321.507,00	0,18	7.796.531,00	0,04	210.926.722,00

Fonte: SIAFI/COPRO/COGEPLAN, 1998-2008.

Nota: Dados trabalhados pela autora - Situação posicional: 31 de dezembro de cada ano

Ressalta-se que o planejamento eficiente da alocação dos créditos orçamentários, em tempo hábil, deve estimar e adequar às aquisições de bens, matérias e serviços de acordo com a necessidade real. Evitam-se, assim, os desperdícios oriundos de aquisições indevidas, a

⁶ Discricionários – são os créditos que não estão vinculados às despesas obrigatórias.

maior ou a menor, que dificultam a realização dos fins pretendidos nas ações executadas pela instituição.

Durante o período de aquisição, foram considerados os princípios norteadores do processo licitatório, com foco na economicidade, visando a garantia de menor preço com qualidade referendada pela institucional. Instauraram-se, também, medidas para conter despesas supérfluas e conscientizar a coletividade quanto à correta utilização dos meios necessários ao bom funcionamento da UFS, a exemplo das seguintes:

- ✓ Aperfeiçoamento do Departamento de Recursos Materiais (DRM);
- ✓ Realização das licitações com o uso da modalidade Pregão-Eletrônico;
- ✓ Instauração do sistema de cotas na telefonia;
- ✓ Troca de mais de 100 aparelhos de ar condicionado por outros modernos, apresentando selo de eficiência Classe A, do INMETRO (PROCEL), que permite redução do consumo de energia elétrica e dos custos de manutenção;
- ✓ Troca das câmaras frigoríficas do RESUN, possibilitando além da economia de energia e de custos a garantia quanto à correta refrigeração dos alimentos;
- ✓ Perfuração de poços artesianos, com utilização da água nos sanitários e jardins; Correção da rede de distribuição com a instauração de estrutura de segurança para vazamento e o contínuo controle do consumo de água garantiram a expressiva redução do uso, com medição igual às observadas em 2002, no Campus de São Cristóvão;
- ✓ Utilização de luz solar através da adaptação de telhas transparentes no ginásio de esportes;
- ✓ A instauração do sistema *Self Service*, no Restaurante Universitário (RESUN), reduziu o desperdício de comida em 1,5 toneladas por mês;
- ✓ Cobrança de taxas pelo uso comercial de espaço pertencente à UFS, assim como ressarcimento pela utilização de água e energia.

Muitos passos já foram dados na busca do conhecimento e realização das necessidades reais da UFS. Entretanto, o aperfeiçoamento do processo requer o estudo e a análise do

funcionamento das rotinas, do gerenciamento e controle dos recursos humanos, materiais, e financeiros.

Nessa linha, em relação aos recursos humanos é preciso consultar e analisar os setores e as pessoas envolvidos, em cada parte, visando os seguintes fins: ajustar e distribuir de forma equitativa, de acordo com a formação profissional, o quadro de pessoal, evitando que determinados setores tenham mais servidores que sua real necessidade em detrimento de outros, cujo quadro apresenta-se aquém do limite necessário;

Quanto às rotinas faz-se necessário analisar as práticas operacionais e os tramites dos documentos e processos para impedir procedimentos desnecessários e duplicidade de serviços;

Reportando-se aos recursos materiais, a UFS já licita materiais, bens e serviços através do Pregão-Eletrônico, que traz significantes retornos para a instituição. No entanto precisa-se colocar em prática a modalidade Tomada de Preço para tornar ainda mais eficiente o processo de compras.

É imperativo, ainda, montar uma equipe específica para a ágil elaboração dos projetos de construções e, estes projetos devem atender fielmente as demandas da instituição. Precisam estar adequados para o usufruto máximo e responsável dos recursos naturais, buscando a economia de energia elétrica e a conservação do meio ambiente. Devem, também, ser construídos em observância às possíveis transformações futuras.

A implantação do sistema de custos possibilitará a mensuração e conhecimento das despesas por área de atuação. O Governo Federal vem envidando esforços nesse sentido, com a implantação do plano interno que possibilita o desdobramento das despesas dentro das ações governamental. No entanto esse detalhamento nem sempre responde às pretensões de cada instituição, de forma particularizada.

É preciso, ainda, a realização de estudo para mensurar a necessidade real de uso do material de expediente, por setor, e a instauração de um cronograma anual, com datas pré-fixadas, para as aquisições dos materiais, bens de capital e serviços;

Nessa direção, o planejamento eficiente torna-se crucial para enfrentar os desafios inerentes à alocação dos recursos materiais, humanos e financeiros e garanti a eficaz execução

orçamentária que concerne para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão na UFS.

6 O DESEMPENHO DA UFS DE 1998 A 2008: O PLANEJAMENTO EM AÇÃO

6.1 Introdução

A década de 90 foi marcada por pesquisas e modificações na Lei nº 4.320/64 que estimularam a reforma dos processos de planejamento e orçamento. Essa reforma, embasada no decreto nº 2.829/98 e na portaria nº 42/99, caracterizou-se, sobremaneira, pela reorientação na alocação dos recursos públicos visando a busca de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade (CORE, 2001).

Nessa nova perspectiva, o orçamento-programa apresenta estreita conexão com o planejamento. O planejamento, por sua vez, seleciona previamente e busca realizar os objetivos definidos pelos planos governamentais, em tempo hábil e delimitado, dentro de uma racionalização que equilibra custos e benefícios para o alcance de resultados orientados para a sociedade. Daí, o orçamento torna-se o lastro necessário aos fins definidos pelo planejamento.

A dotação orçamentária deixa de ser um mero documento financeiro, passa a ser o principal instrumento de viabilização das ações governamentais e essas ações são previamente estabelecidas e formalizadas nos planos e diretrizes e executadas pelo planejamento. Destarte, o orçamento-programa torna-se um instrumento imprescindível ao gerenciamento continuado da alocação dos recursos visando atingir os fins a que a instituição se propõe.

Quanto à busca e mensuração dos resultados, a princípio, foi criado no Governo Federal a figura do gerente das ações governamentais. Esse gerente era responsável pelo acompanhamento e justificativas acerca da execução física de cada ação governamental. Hoje, no Ministério da Educação, cada ação é monitorada por um coordenador que responde, mensalmente, através do Sistema SIMEC, pela execução da meta física do projeto ou atividade em sua responsabilidade.

Essas medidas visam garantir a obtenção de melhores resultados a partir do

planejamento e do acompanhamento contínuo das ações com os planos governamentais. Pacheco (2006, p.13) alega que “[...] assumir compromissos prévios com resultados a obter tem se mostrado importante caminho para fazer evoluir o desempenho das organizações públicas, e mais significativo ainda, fazer evoluir as mentalidades”.

Destarte, a transformação do setor público é uma complexa tarefa, e é crucial para que o Estado torne-se eficiente e eficaz no desempenho de suas funções e na geração dos resultados necessários à coletividade.

Para tal, Pacheco (2006, p.13) acrescenta, ainda, que:

Observar o caminho percorrido, o estado da arte, e as lições das experiências em curso constitui ajuda significativa – nem copiar, nem imitar, mas muito menos ignorar ou desconhecer os avanços conseguidos e os novos problemas e desafios surgidos a enfrentar.

A literatura contemporânea aborda, ainda, que não é tarefa fácil a aferição dos resultados governamentais, pois existe um emaranhado de conceitos e diferentes teorias acerca do assunto. Alguns trabalhos mencionam que a avaliação das ações públicas pode ser feita com base nos critérios de eficiência, eficácia, equidade, etc. Já Robvos (1993) *apud* Costa e Castanhar (2003, p. 974) defende que a avaliação dos programas públicos pode ser realizada por meio de três indicadores que são: resultado, nesse caso se observaria o impacto da ação na sociedade; indicadores de insumos, ou seja, quais os insumos necessários à consecução de determinado fim; indicadores de acesso, ou seja, a distribuição dos acessos gerados a partir da execução da ação.

Schwartzman (1994) *apud* Costa e Castanhar (2003, p. 974) afirma que, no caso das IFES, os indicadores que melhor retratam a realidade são os seguintes:

Simples, [...] são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída etc.); de desempenho, requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor etc.); gerais - são gerados fora da instituição (ou programa), com base em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas (por exemplo, a avaliação dos programas de pós-graduação, realizada pela Capes).

Existe também um indicador denominado de avaliação de metas - realização de produção. Esse método tradicional mensura o grau de êxito que um programa pode obter a partir do alcance das metas previamente estabelecidas, tais como: número de pessoas

beneficiadas com os serviços de extensão, número de pesquisas publicadas, dentre outros.

Nessa modalidade de avaliação, atribui-se valores às metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau de realização dessas metas, ao longo do tempo. Esse tipo de aferição requer primeiro a conclusão do programa para que, de fato, esse possa ser avaliado, ou seja, é a avaliação *ex-post facto*.

Diante do contexto, esse capítulo pretende apresentar principais objetivos, as metas e os resultados alcançados pela Universidade Federal de Sergipe no período estudado. Para tal, explana as realizações obtidas através dos dados e financeiros das principais ações governamentais desenvolvidas na instituição. Almeja, a elencar os principais investimentos concretizados por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, dos destaques e dos Programas de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

6.2 As Principais Ações Executadas na UFS: Objetivos, Metas e Resultados

O orçamento da Fundação Universidade Federal é elaborado em consonância com os objetivos estabelecidos nos seguintes instrumentos de o: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano Plurianual A), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Vinculando-se à visão de planejamento, o orçamento público torna-se um instrumento imprescindível de estruturação dos objetivos a serem alcançados pela instituição e pelo Governo Federal em determinado período de tempo. Ele é composto, dentre outras classificações, por programas de trabalho que condensa e expressam as atividades internas e a política governamental. Estes programas desmembram-se em ações classificadas em projetos, atividades e operações especiais que se articulam para dirimir os problemas sociais detectados.

Na Universidade Federal de Sergipe as ações governamentais possibilitam a realização das atividades de ensino, pesquisa e extensão que se somam para promover a formação acadêmica, ética e científica do seu corpo discente.

Diante do contexto, apresentam-se, neste tópico, as principais ações executadas na dotação direta¹² da UFS com seus respectivos resultados físicos e financeiros.

Ressaltamos que o crescimento exponencial verificado nas principais ações balizadoras do ensino, da pesquisa e da extensão deveu-se, sobretudo, a favorável política macroeconômica e as decisões do Governo Federal que priorizou o ensino de terceiro grau e da pós-graduação. Entretanto torna mister ressaltar que a inserção da UFS na política nacional foi fruto de decisões internas da atual gestão que acreditou no plano de expansão das IFES como forte instrumento de transformação sócio-econômica do Estado.

6.2.1 Funcionamento de cursos de graduação

Esta ação objetiva possibilitar o funcionamento dos cursos de graduação nas Universidades Públicas Federais para formar com qualidades os profissionais que atuarão em diversos setores da sociedade. Os recursos humanos formados deverão estar aptos a socializar o conhecimento adquirido, assim como a colaborar com o desenvolvimento nacional. Até o ano de 1999, esta ação era intitulada de Coordenação e Manutenção do Ensino de Graduação. A partir de 2000, passou a ser intitulada de Funcionamento de Cursos de Graduação.

Quanto à avaliação dos **resultados**, pode-se afirmar que a inserção social por meio da educação tem sido a meta perseguida pela instituição, esta a mais importante atividade da UFS. Os créditos alocados para garantir seu funcionamento equivalem a cerca de 50 a 65% do orçamento executado.

No entanto, devido à política econômica restritiva que marcou o período de 1998 a 2003 os recursos direcionados para atender às demandas prementes da educação de 3º de grau foram muito limitados. Como seqüela dessa realidade, houve baixo crescimento do número de matrículas em relação à demanda por vagas nos cursos da graduação. Em termos percentuais, o crescimento desse período variou em torno de 8 a 37%.

Nos anos de 1998 a 1999, além das despesas de manutenção, foram incorporadas nessa ação as aquisições de acervo bibliográfico, cursos realizados, bolsas para alunos da graduação e despesas com recuperação dos bens imóveis da instituição.

¹² Dotação direta – orçamento pertencente à instituição. Financiado com créditos do Tesouro e dos Recursos Próprios.

No período de 2004 a 2008, os programas do Governo Federal priorizaram a educação de 3º grau e a pós-graduação no Brasil, trazendo reflexos positivos para as IFES e, dentre essas, para a Universidade Federal de Sergipe, que apresentou evolução crescente dos indicadores físicos e financeiros, com elevação do número de matrículas em torno de 38 a 85%, em comparação ao exercício de 1998.

Nesse sentido, a partir de 2005, a UFS, apresentando ousada política interna, somou-se ao Plano de Expansão do Governo Central. Daí implantou *campi* nas cidades de Itabaiana e Laranjeiras e aderiu e instaurou o ensino de 3º grau semipresencial. Ampliou, também, no *Campus* de São Cristóvão o número de cursos e vagas ofertadas, propiciando desenvolvimento social, econômico e cultural que beneficiou a todos, sobretudo à população dos municípios longínquos da cidade de Aracaju.

É possível observar que as novas vagas criadas a partir de 2005 são subsidiadas, também, pela ação: Expansão do Ensino Superior – *Campus* de Itabaiana e pelas descentralizações de créditos da Secretaria de Educação Superior (SESu) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através dos Programas de Reestruturação e Expansão das IFES(REUNI) e das ações para fomentar o Programa de Educação a Distância (EAD).

Destarte, o comportamento dos indicadores físicos e financeiros da ação Funcionamento da Graduação comprova esse crescimento, conforme demonstrado na tabela 6.1 e gráficos desse sub-tópico.

Tabela 6.1 Evolução da ação: Funcionamento de Cursos de Graduação.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	35.074.053,00	33.779.777,00	96%	6.455	8.217	127%	*
1999	42.795.928,00	42.795.470,00	100%	6.500	8.880	137%	8%
2000	50.547.736,00	47.554.704,00	94%	9.800	9.683	99%	18%
2001	46.615.403,00	51.728.021,00	111%	11.000	10.354	94%	26%
2002	56.760.678,00	58.188.310,00	103%	11.450	11.223	98%	37%
2003	61.932.540,00	61.930.698,00	100%	11.901	11.332	95%	38%
2004	73.865.414,00	73.325.327,00	99%	11.901	11.338	95%	38%
2005	77.127.244,00	77.022.612,00	100%	11.900	11.651	98%	42%
2006	90.662.007,00	89.012.515,00	98%	11.902	12.191	102%	48%
2007	93.812.453,00	99.875.026,00	106%	13.437	14.141	105%	72%
2008	117.653.666,00	116.824.877,00	99%	13.442	15.179	113%	85%

Alvo da ação: Aluno matriculado

Unidade de medida: Unidade

Fonte: Departamento de Administração Acadêmica/Pró-Reitoria de Graduação (DAA/PROGRAD), 1998-2008.

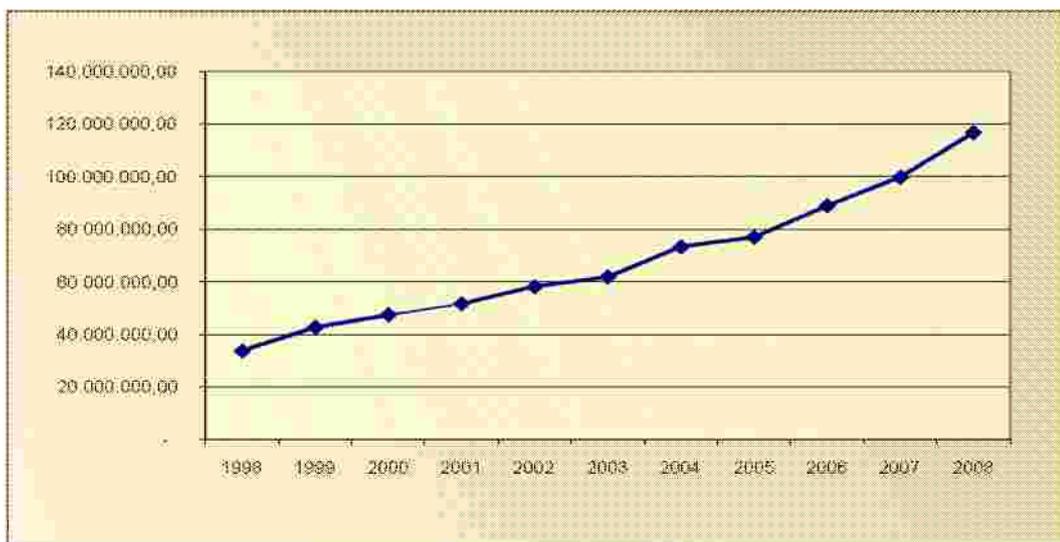


Gráfico 6.1 Evolução da execução orçamentária - Funcionamento da Graduação.

Fonte: Departamento de Administração Acadêmica/ Pró-Reitoria de Graduação (DAA/PROGRAD), 1998-2008.



Gráfico 6.2 Evolução da execução física - Funcionamento de Cursos de Graduação

Fonte: Divisão de Assistência Acadêmica/ Pró-Reitoria de Graduação (DAA/PROGRAD), 1998-2008.

6.2.2 Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação

Esta ação tem como objetivo capacitar profissionais altamente qualif para desenvolver atividades nos diversos setores da sociedade. Estes devem estar aptos a contribuir com o desenvolvimento nacional, sociabilizando o conhecimento alicerçado nas normas curriculares.

Esta atividade, até o ano de 1990, era intitulada de Coordenação e Manutenção do Ensino de Pós- Graduação. A partir do ano de 2000, passou a ser nominada de Funcionamento dos Cursos de Pós- Graduação.

Quanto aos seus resultados no período em evidência, as despesas efetuadas para esse fim absorveram pequena parcela da dotação executada. Essa ação é em grande parte financiada com os recursos próprios da universidade que, neste caso, são gerados a partir da realização dos cursos de especialização.

Os anos de 2007 e 2008 foram caracterizados por expressivos montantes de recursos em relação aos anos anteriores, atitude que possibilitou a criação de programas internos para fomentar e melhorar a qualidade dos cursos de pós-graduação. Dentre os programas criados, têm-se os seguintes:

- Ü THESIS – Programa auxílio a Docentes e Técnicos no Desenvolvendo Teses
- Ü PAEC – Programa de Auxílio à participação Docente e Técnico em Eventos
- Ü PROPG – Programa de Apoio a pós-graduação *Stricto-Sensu*.

Quanto à evolução do quantitativo de matrículas na pós- graduação, verifica- se que o crescimento percentual, em relação ao exercício de 199 foi significativo, sobretudo, em relação aos mestrados e doutorados. As matrículas nos cursos de especialização, também, apresentam oscilações positivas em comparação a 1998.

Com a adesão ao Plano de Expansão do Governo Federal e o esforço interno no sentido de cumprir as metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, ocorreu na UFS o desenvolvimento da pós- graduação. A expressiva contratação de professores doutores criou as condições necessárias para o crescimento dos cursos *stricto-sensu*, (mestrado e doutorado), garantindo o aumento do número de cursos, de matrículas e da pesquisa na instituição.

Tabela 6.2 Evolução da ação: Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	181.000,00	63.672,00	35%	113	710	628%	*
1999	110.894,00	110.865,00	100%	150	1212	808%	71%
2000	191.439,00	59.927,00	31%	140	819	585%	15%
2001	70.000,00	70.000,00	100%	835	878	105%	24%
2002	100.000,00	1.900,00	2%	1436	989	69%	39%
2003	100.000,00	100.000,00	100%	1200	1012	84%	43%
2004	110.000,00	20.000,00	18%	1200	1010	84%	42%
2005	280.000,00	183.068,00	65%	1200	1108	92%	56%
2006	337.007,00	256.939,00	76%	1250	1.599	128%	125%
2007	1.093.855,00	1.083.342,00	99%	1550	1.845	119%	160%
2008	1.957.647,00	1.957.647,00	100%	1970	1.885	96%	165%

Alvo da ação: Aluno matriculado **Unidade de medida:** Unidade

Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 1998-2008.



Gráfico 6.3 Evolução da execução orçamentária - Funcionamento da Pós-Graduação

Fonte: Pró-reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 1998-2008.

Tabela 6.3 Evolução das matrículas nos cursos de pós-graduação.

Exercício	Matrículas		
	Mestrado e doutorado	Especialização	Total
1998	111	710	821
1999	136	1212	1348
2000	158	819	977
2001	183	878	1061
2002	214	989	1203
2003	340	1012	1352
2004	495	1010	1505
2005	498	1108	1606
2006	822	1599	2421
2007	661	1845	2506
2008	703	1885	2588
Alvo da ação: alunos matriculados		Unidade de medida: unidade	

Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 1998-2008.

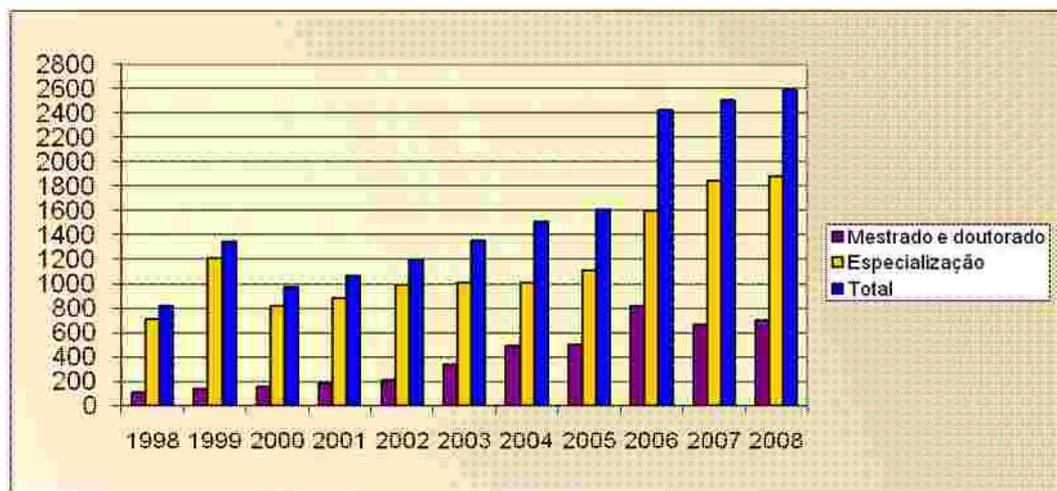


Gráfico 6.4 Evolução das matrículas na pós-graduação.

Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 1998-2008.

6.2.3 Pesquisa universitária e difusão de seus resultados

O objetivo desta ação é garantir o fomento da pesquisa científica e tecnológica e a publicação de seus resultados.

Esta ação, até o ano de 1999, era intitulada de Coordenação e Manutenção da Pesquisa. De 2000 até o exercício de 2004, foi denominada de Produção e Melhoria da Pesquisa Universitária e Difusão dos seus Resultados e, a partir de 2005, passou a ser nominada de Pesquisa Universitária e Difusão dos seus Resultados.

No que diz respeito aos resultados, no período estudado, esta atividade foi contemplada, apenas, com percentuais que variaram entre 0,02% a 0,65% da dotação executada. Apesar dos ínfimos recursos direcionados para este fim, o número de pesquisas desenvolvidas superou o previsto em oito anos da série observada, equivalendo aos exercícios de 2000 a 2006 e 2008. A partir do ano de 2006, o número de pesquisas publicadas vem apresentando crescimento exponencial, o que denota o e da UFS para a concretização deste fim.

Visando fomentar o desenvolvimento da pesquisa na FUFSE, foi criado pela Pró-reitoria de Pós-Graduação o programa PAIRD – Programa Auxílio Docente e Técnico Recém Doutores nas Atividades de Pesquisa.

Fruto da política interna, nos últimos anos, a UFS vem apresentando destaque nas publicações internacionais, encontrando-se acima da média nacional, conforme demonstram a evolução das publicações nas bases de artigos científicos indexados publicados na plataforma *ISI Web of Knowledge*.

Para melhor visualização dos resultados encontram-se expostos neste subitem as tabelas e gráficos referentes às pesquisas publicadas pela instituição.

Tabela 6.4 Evolução da Ação: Pesquisa universitária e difusão dos seus resultados.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	59.000,00	36.812,00	62%	250	230	92%	*
1999	440.000,00	439.997,00	100%	340	233	69%	1%
2000	300.000,00	300.000,00	100%	130	157	121%	-32%
2001	282.040,00	253.538,00	90%	130	212	163%	-8%
2002	250.000,00	145.148,00	58%	170	185	109%	-20%
2003	588.975,00	586.043,00	100%	700	910	130%	296%
2004	300.000,00	209.999,00	70%	250	279	112%	21%
2005	360.000,00	358.791,00	100%	250	1.398	559%	508%
2006	481.776,00	335.285,00	70%	260	292	112%	27%
2007	492.126,00	186.607,00	38%	1500	1057	70%	360%
2008	500.000,00	500.000,00	100%	1500	2101	140%	813%

Alvo da ação: Pesquisa publicada Unidade de medida: Unidade

Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP).

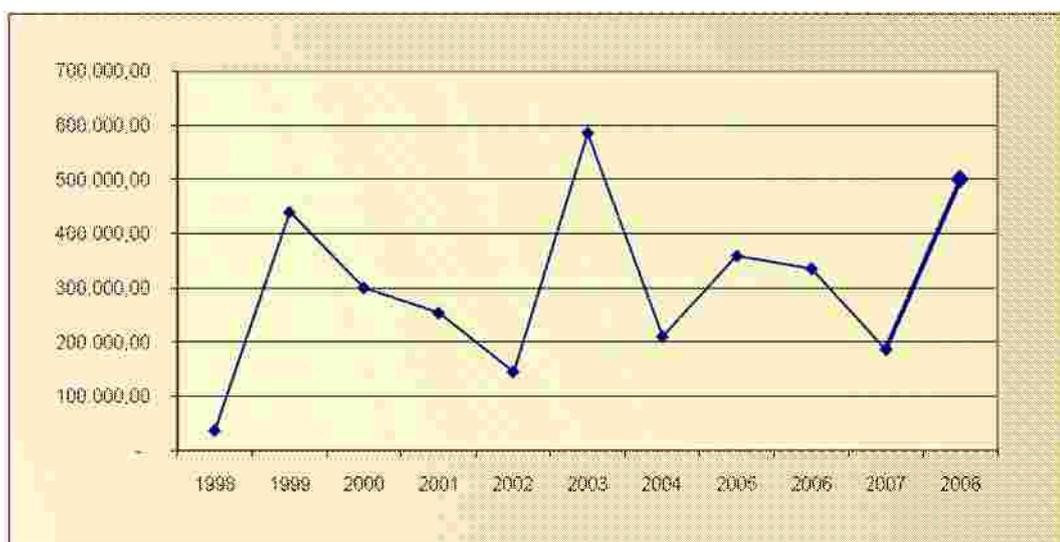


Gráfico 6.5 Execução orçamentária – Pesquisa Publicada e Difusão dos seus Resultados.

Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 1998-2008.



Gráfico 6.6 Execução física – Pesquisa Publicada e Difusão dos seus Resultados
 Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 1998-2008.

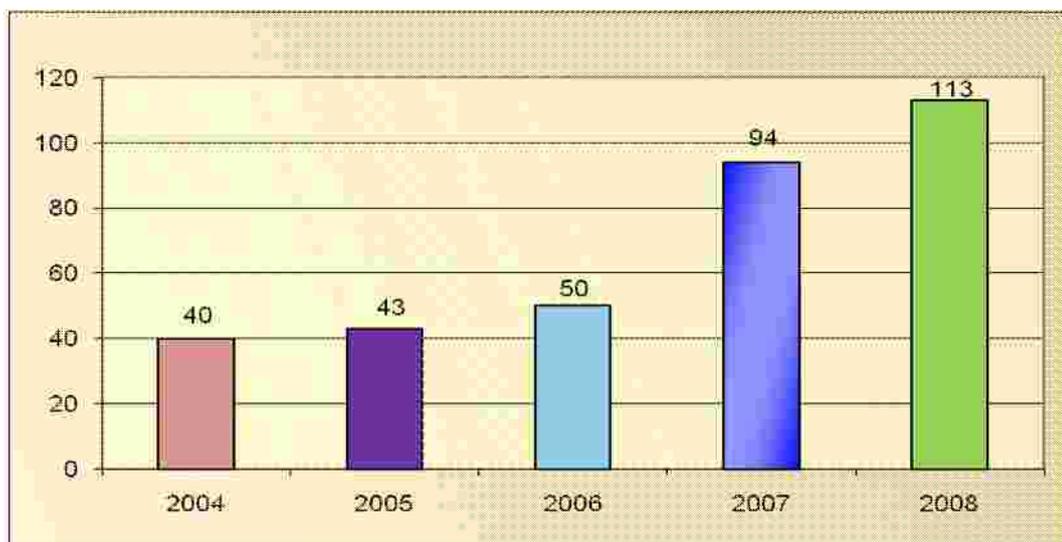


Gráfico 6.7 Publicações ISI Web of Knowledge
 Fonte: Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (POSGRAP), 2004-2008.

6.2.4 Serviço à comunidade por meio da extensão universitária

Esta ação tem como objetivo possibilitar ao universitário o aprofundamento dos conhecimentos através da prática de atividades que beneficiam a coletividade, ou seja, é a prestação de serviços sociais que se processam a partir da integração entre a universidade e a

comunidade.

A extensão, juntamente com o ensino e a pesquisa, compõe o trio de atividades fins das IFES. Esta atividade em 1998 e 1999 era denominada de Coordenação e Manutenção da Extensão. Em 2000, passou a ser intitulada de Funcionamento da Extensão Universitária e de 2001 a 2008 foi chamado de Serviço Social a Comunidade por Meio Extensão Universitária.

Quanto aos resultados, verifica-se que a participação do financiamento da extensão no orçamento próprio é pequena, variando entre 0,03% a 0,12%. Apesar da limitada dotação destinada a este fim, as metas executadas aproximam-se bastante das previstas.

Até o ano 2001, a mensuração dos resultados tinha como foco a quantidade de eventos realizados. De 2002 a 2008 o alvo da ação passou a ser as pessoas beneficiadas. Essa descontinuidade em relação ao escopo da ação limita a avaliação meta física em períodos mais longos, posto que não seja correto medir e comparar alvos diferentes.

Em agosto de 2007 ocorreu problema no sistema de registro e acompanhamento das atividades de extensão (SIEX). Este fato impossibilitou a computação das atividades desenvolvidas no período, impactado na mensuração a menor dos resultados auferidos através da ação.

O desvinculamento do Museu de Arqueologia de Xingó e a redução do projeto “Posso Ajudar” também foram fatos que contribuíram negativamente na aferição dos resultados, no exercício de 2007.

As mudanças de indicadores e a dificuldade de obtenção de dados apresentam-se como entraves para o aprimoramento da análise acerca dos serviços sociais voltados para a extensão universitária.

Apesar das dificuldades enfrentadas em relação à mensuração dos resultados, cabe ressaltar que é expressivo e crescente o número de pessoas beneficiadas com as atividades de extensão, apresentando crescimento de 71,66% em relação ao ano de 2002, conforme

demonstram a tabela e os gráficos desse sub-item.

Tabela 6.5 Evolução da ação: Serviço à Comunidade por meio da Extensão Universitária – 1998 a 2001.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	59.000,00	25.761,00	44%	30	28	93%	*
1999	34.986,00	34.986,00	100%	50	80	160%	186%
2000	23.171,00	23.124,00	100%	15	14	93%	-50%
2001	20.000,00	19.651,00	98%	1	1	100%	-96%
Alvo da ação: Eventos realizados				Unidade de medida: Unidade			

Fonte: Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PROEX), 1998-2001.

Tabela 6.6 Evolução da ação: Serviço à Comunidade por meio da Extensão Universitária – 2002 a 2008.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 2002
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
2002	30.000,00	20.049,00	67%	175.720	175.720	100%	*
2003	30.000,00	29.999,50	100%	282.000	213.390	76%	21,44%
2004	60.000,00	60.000,00	100%	282.000	214.997	76%	22,35%
2005	160.000,00	153.455,00	96%	282.000	261.369	93%	48,74%
2006	197.591,00	180.759,00	91%	295.000	301.642	102%	71,66%
2007	207.941,00	65.849,00	32%	260.000	242.462	93%	37,98%
2008	210.000,00	210.000,00	100%	280.000	349.092	125%	98,66%
Alvo da ação: Pessoa beneficiada				Unidade de medida: Unidade			

Fonte: Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PROEX), 2002-2008.



Gráfico 6.8 Execução orçamentária – Serviço Social à Comunidade por meio da Extensão.

Fonte: Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PROEX), 2002-2008.

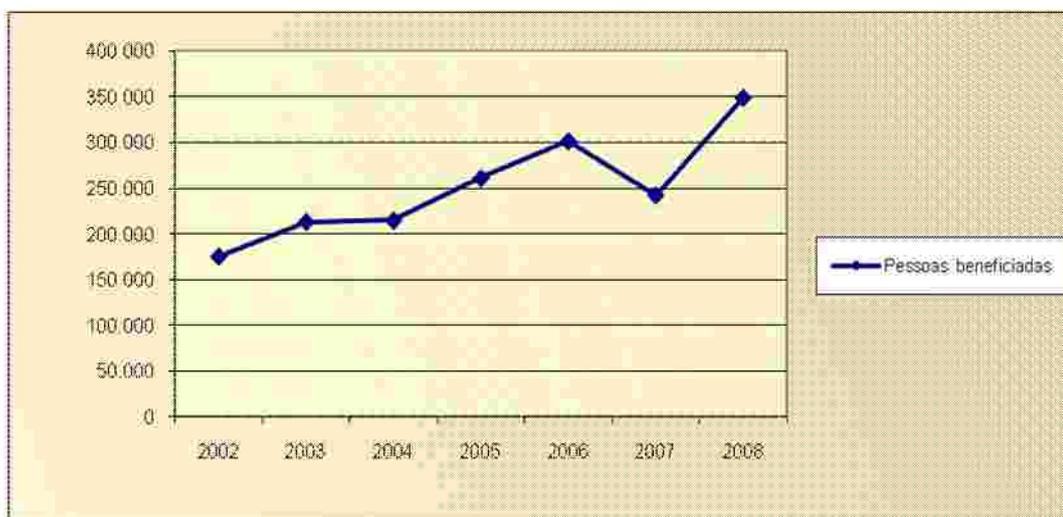


Gráfico 6.9 Execução física – Serviço Social à Comunidade por meio da Extensão.

Fonte: Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários (PROEX), 2002-2008.

6.2.5 Assistência ao estudante do ensino de graduação

A ação Assistência Estudantil tem como propósito a **permanência dos alunos** do ensino de graduação na universidade. Para tal, oferece ao corpo discente benefícios como: restaurantes universitários, moradia para estudantes, diversos tipos de bolsas e a assistência

médica-odontológica.

Os benefícios oferecidos através dessa atividade variam de uma IFES para outra. Na Universidade Federal de Sergipe, além das benesses mencionadas no objetivo da ação, são ofertadas bolsas de monitoria, de extensão, de pesquisa, de atividades internas e ajuda de custo para participação em eventos científicos.

No que se refere aos resultados, observa-se que nos anos de 1998 e 1999 os pagamentos de bolsas, estágios e monitorias para os discentes da graduação eram feitos através da atividade Coordenação e Manutenção do Ensino de Graduação. As refeições fornecidas para a comunidade universitária processavam-se por meio da ação: Fornecimento de Refeições Subsidiadas.

Só a partir do ano de 2000 foi criada na UFS a ação Assistência do Educando do Ensino de Graduação para proporcionar o fornecimento de refeições subsidiadas, atendimento médico-odontológico e a oferta de alojamento aos alunos da graduação. Ressalta-se que de uma IFES para outra, ocorre variações quanto à dimensão e destinação desse subsídio, assim na UFS o pagamento das bolsas e a ajuda de custo para estudantes são contemplados nesta atividade.

No período estudado as alocações nessa ação variaram entre 0,61% a 1,65% da dotação executada. O plano de expansão da educação e a marcante política nacional voltada para a assistência ao educando do ensino da graduação as alocações versando fins estudantis.

Na UFS, os impactos dessa política são perceptíveis, sobretudo, a partir de 2005, quando os créditos orçamentários direcionados para esse fim elevaram-se muito em relação aos anos anteriores.

Em relação à evolução do quantitativo físico, é crescente o número de alunos atendidos com as diversas bolsas e benefícios oferecidos pela instituição, apresentando um total de aproximadamente 2.513 alunos atendidos, no exercício de 2008, equivalendo a um crescimento percentual de 31% em relação ao ano 2000.

Apesar do esforço envidado há muito, ainda, a ser feito, posto que são crescentes as demandas por parte da comunidade universitária visando subsídios que garantam a permanência de estudantes de baixa renda , nos cursos de graduação.

Tabela 6.7 Evolução da Ação: Fornecimento de Refeição Subsidiada.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	248.490,00	136.673,00	55%	700	703	100%	0
1999	99.000,00	98.992,00	100%	700	907	130%	29%
Alvo da ação: Pessoa beneficiada				Unidade de medida: Unidade			

Fonte: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST), 1998-1999.

Tabela 6.8 Evolução da Ação: Assistência ao Educando do Ensino de Graduação.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 2000
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
2000	519.200,00	519.165,00	100%	1.937	1.919	99%	0%
2001	575.096,00	564.229,00	98%	1.937	1.919	99%	0%
2002	553.475,00	553.426,00	100%	2.100	1.919	91%	0%
2003	691.702,00	691.700,76	100%	1.500	1.878	125%	-2%
2004	450.000,00	74.920,00	17%	1.909	2.100	110%	9%
2005	1.644.748,00	1.620.374,00	99%	2.100	2.400	114%	25%
2006	1.622.275,00	1.512.353,00	93%	2.200	2.200	100%	15%
2007	2.036.360,00	1.784.582,00	88%	2.483	2.513	101%	31%
2008	2.457.564,00	2.454.511,00	100%	2.856	2.513	88%	31%
Alvo da ação: Aluno assistido				Unidade de medida: Unidade			

Fonte: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST), 2000-2008.

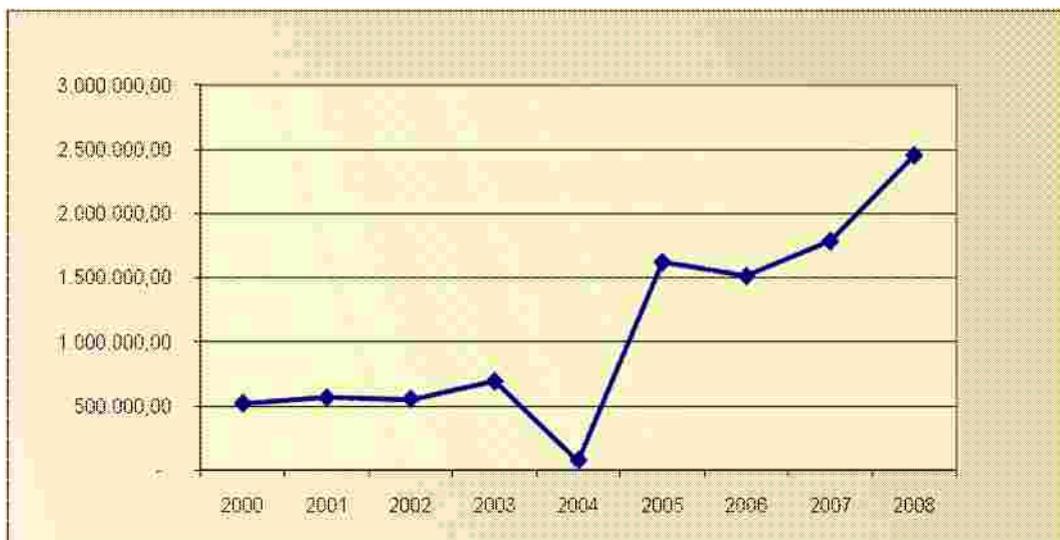


Gráfico 6.10 Execução orçamentária – Assistência ao Educando do Ensino da Graduação.

Fonte: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST), 2000-2008.

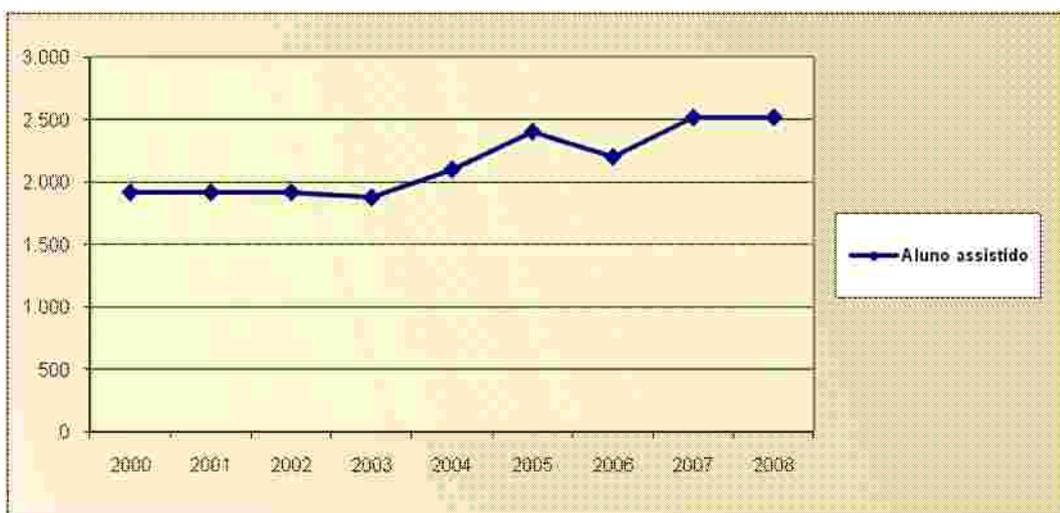


Gráfico 6.11 Execução física – Assistência ao Educando do Ensino da Graduação.

Fonte: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST), 2000-2008.

6.2.6 Acervo bibliográfico destinado às instituições federais de ensino superior e hospitais de ensino

Esta ação visa conservar, disponibilizar e ampliar o acervo bibliográfico das Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais de Ensino.

Os seus resultados mostram que as aquisições para compor o acervo bibliográfico (da UFS), até o exercício de 1999, eram subsidiadas com os créditos orçamentários alocados na

ação Coordenação do Ensino de Graduação. A partir do ano 2000 as aquisições e manutenção do acervo passaram a ser contempladas em atividades específicas.

Na ação Manutenção de Acervo Bibliográfico alocavam-se os créditos destinados para a conservação, manutenção e restauro do acervo da biblioteca central e das bibliotecas setoriais da UFS. Já na atividade Ampliação do Acervo Bibliográfico para o Ensino de Graduação, era designada dotação para a ampliação do acervo das bibliotecas das IFES.

A concomitante existência das duas ações permaneceu até o ano de 2003. Em 2004, ocorreu a unificação dos objetivos que foram representados através de uma única ação denominada de Acervo Bibliográfico Destinado a IFES e HUs.

Os montantes gastos para a execução dessa atividade equivaleram entre 0,03% a 0,09% da dotação executada, no período de 2000 a 2003, e oscilaram positivamente entre 0,12% a 0,27% no período de 2004 a 2008.

Visando estimular as aquisições de livros e material bibliográfico em 2005 foi criado o Programa de Melhoria da Qualidade do Ensino (PROQUALI). Este programa tem como objetivo garantir o fornecimento de permanentes solicitados para as unidades da UFS que demandassem aquisições de livros e períodos, conforme estabelecido em editais específicos.

A política marcante viabilizada através do PROQUALI estimulou a aquisição de materiais bibliográficos, justificando tanto o crescimento dos percentuais da execução orçamentária quanto da execução física dessa ação.

Cabe ressaltar que o PROQUALI caracterizou-se como democrática decisão de descentralização de créditos orçamentários, tornando-se a principal política institucional de investimentos e aquisição do acervo bibliográfico.

Outro fator crucial para a ampliação da execução da dotação e dos quantitativos físicos nesta atividade foi a utilização, por parte da UFS, da modalidade pregão eletrônico nas licitações, agilizando o processo de compra.

Dentre os entraves existentes para a plena realização da ação destacam-se a burocracia

do setor público que implica em maior tempo despendido para consecução do processo e a inexistência de plena oferta do mercado para fazer frente às demandas pleiteadas pela instituição. Apesar das dificuldades expostas, o crescimento físico do acervo total passou de 174.110, no ano de 1998, para 248.544, em 2008, equiva a um crescimento de 43% conforme demonstram o tabela e gráficos plotados nesse sub-item.

Tabela 6.9 Evolução da ação: Acervo Bibliográfico Destinado a IFES e HU.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 2000
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
2000	60.000,00	59.997,00	100%	159.409	174.110	109%	*
2001	60.000,00	59.995,00	100%	175.610	175.435	100%	0,8%
2002	102.500,00	3.312,00	3%	181.935	182.209	100%	4,7%
2003	65.000,00	63.821,29	98%	183.709	186.484	102%	7,1%
2004	140.000,00	136.319,00	97%	195.158	194.158	99%	11,5%
2005	250.000,00	245.635,00	98%	207.423	200.423	97%	15,1%
2006	277.037,00	275.289,00	99%	204.423	213.495	104%	22,6%
2007	515.000,00	512.483,00	100%	219.495	222.082	101%	27,6%
2008	1.000.000,00	873.232,00	87%	239.082	248.544	104%	42,8%

Alvo da ação: Volume mantido **Unidade de medida:** unidade

Fonte: Biblioteca Central (BICEN), 2000-2008.

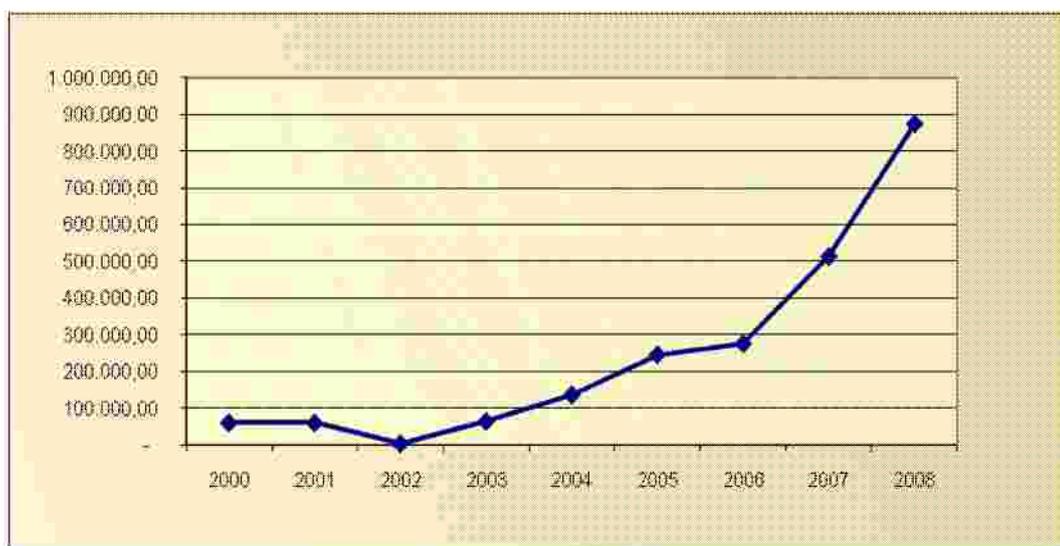


Gráfico 6.12 Execução orçamentária – Acervo Bibliográfico.

Fonte: Biblioteca Central (BICEN), 2000-2008.

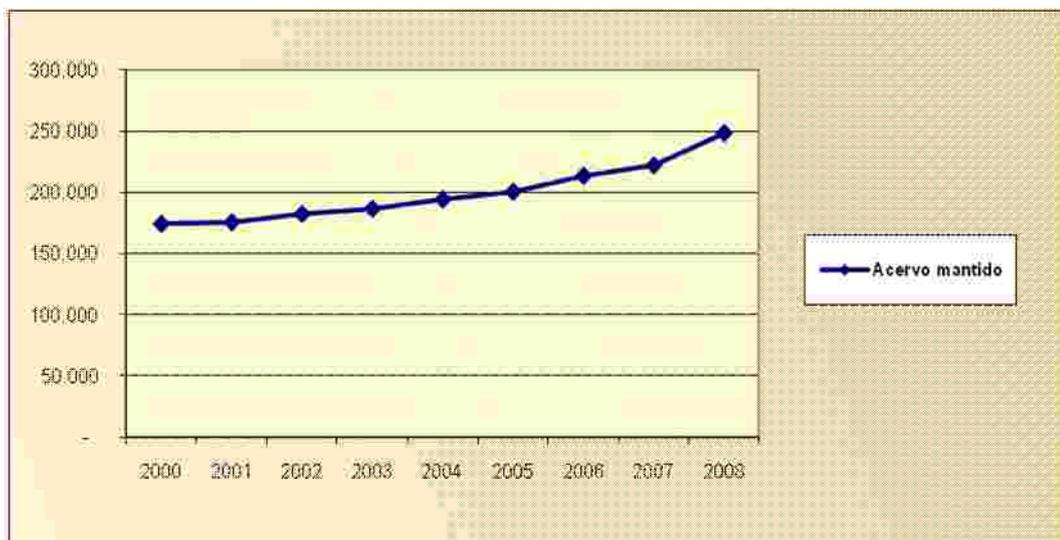


Gráfico 6.13 Execução física – Acervo Bibliográfico.

Fonte: Biblioteca Central (BICEN), 2000-2008.

6.2.7 Expansão do ensino superior – *Campus* de Itabaiana

Esta ação tem como objetivo a implantação do *campus* no município de Itabaiana para fomentar o ensino de graduação e de pós-graduação, as atividades de extensão e o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas para formar os recursos humanos da região e das cidades adjacentes.

Como resultado a ação representou, na UFS, o marco inicial de uma política de inserção social por meio da descentralização do ensino e buscou favorecer, sobretudo, àqueles cujo poder aquisitivo não lhes permite ingressar em uma universidade pública localizada na capital do Estado de Sergipe.

Tendo em vista o adentramento de novos discentes aprovados no vestibular de 2008, foram preenchidas 1500 vagas nos 10 cursos de graduação do *Campus* Universitárias Professor Alberto Carvalho.

Em 2007, foi despendido volume expressivo de créditos orçamentários para garantir as construções, as reformas e as aquisições de móveis e equipamentos necessários ao funcionamento da instituição.

Tabela 6.10 Evolução da Ação: Expansão do Ensino Superior – Campus de Itabaiana.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 2007
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
2007	7.655.030,00	7.651.682,00	100%	500	1.000	200%	*
2008	1.806.033,00	1.664.915,00	92%	1.500	1.500	100%	50%

Fonte: *Campus* Universitário Professor Alberto Carvalho.

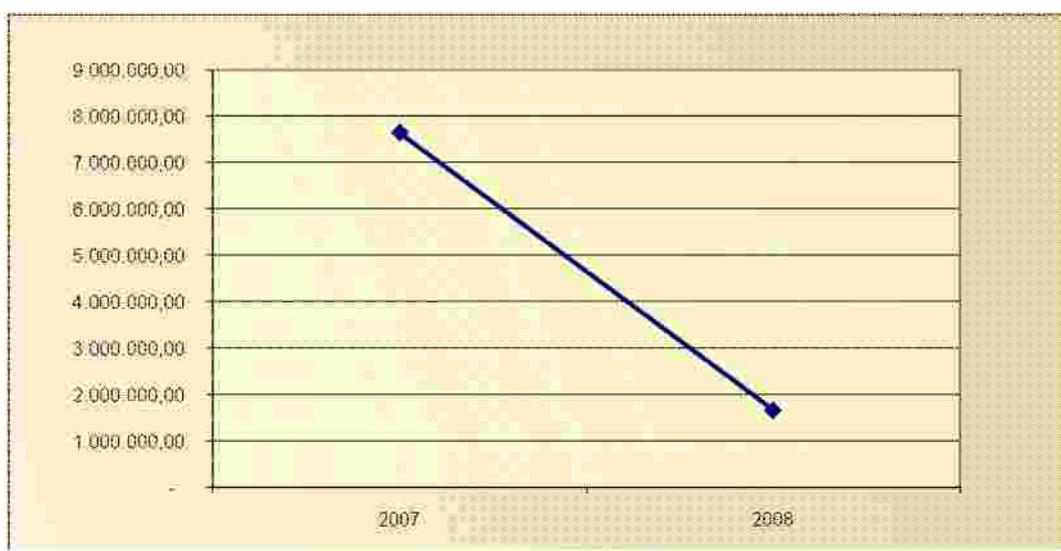


Gráfico 6.14 Execução Orçamentária – Expansão do Ensino Superior - Campus de Itabaiana

Fonte: *Campus* Universitário Professor Alberto Carvalho, 2007-2008.

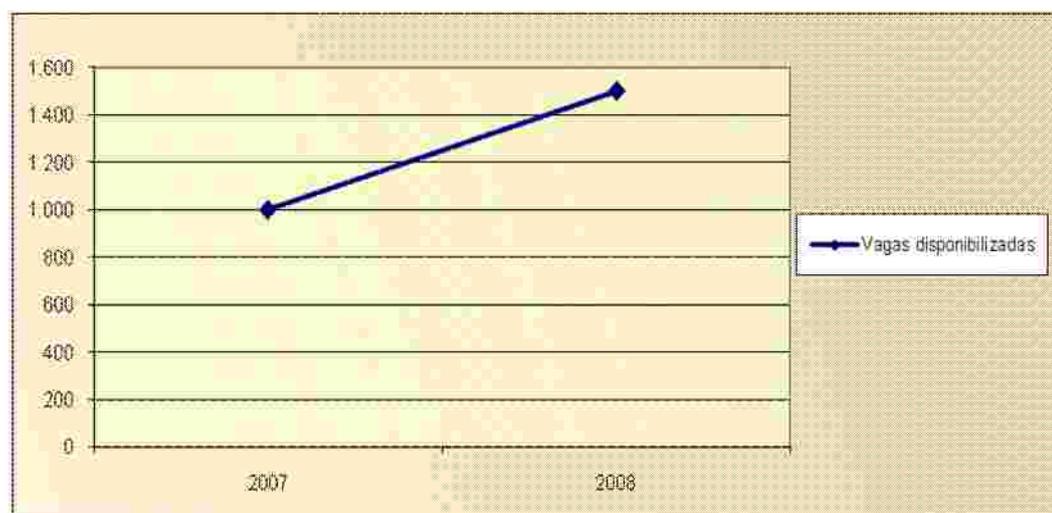


Gráfico 6.15 Execução Física – Expansão do Ensino Superior – Campus de Itabaiana.

Fonte: *Campus* Universitário Professor Alberto Carvalho, 2007-2008.

6.2.8 Funcionamento do ensino médio na rede federal

Esta ação objetiva manter e custear a oferta de vagas do ensino médio na rede federal, objetivando melhorar a qualidade desse serviço e propiciar as condições necessárias para a absorção das mudanças de diretrizes nesse nível de ensino.

Quanto aos resultados, pode-se afirmar que devido à natureza do Colégio – “Escola Laboratório” – essa tem número determinado de alunos por turma, por isso não ocorre oscilação significativa em relação ao número de matriculados por séries, modalidades de ensino ou ano letivo. As matrículas do ensino fundamental geralmente correspondem a 289 e a do ensino médio a 177, perfazendo um total de 466 alunos matriculados. Ao longo do exercício, por razões alhures à UFS podem ocorrer desligamento de alunos reduzindo o número de matrículas.

Até o ano de 2006 não existia uma ação específica para garantir o funcionamento e modernização do Colégio de Aplicação (CODAP). Esse era praticamente mantido com os recursos do Funcionamento dos Cursos de Graduação. A partir de 2007, além de contar com o orçamento de outras ações da UFS, essa atividade passou a ter créditos específicos expressos na ação Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal. Isso explicita o empenho dos gestores envolvidos com a escola que vêm lutando nacionalmente pela ampliação da dotação visando melhorar a qualidade do ensino médio na instituição.

Tabela 6.11 Evolução da Ação: Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 2007
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
2007	0,00	112.921,00		500	466	93%	-
2008	125.774,00	103.934,00	83%	470	466	99%	0%
Alvo da ação: Aluno atendido				Unidade de medida: Unidade			

Fonte: Colégio de Aplicação (CODAP), 2007-2008.



Gráfico 6.16 Execução Orçamentária – Funcionamento do Ensino Médio.

Fonte: Colégio de Aplicação (CODAP), 2007-2008.

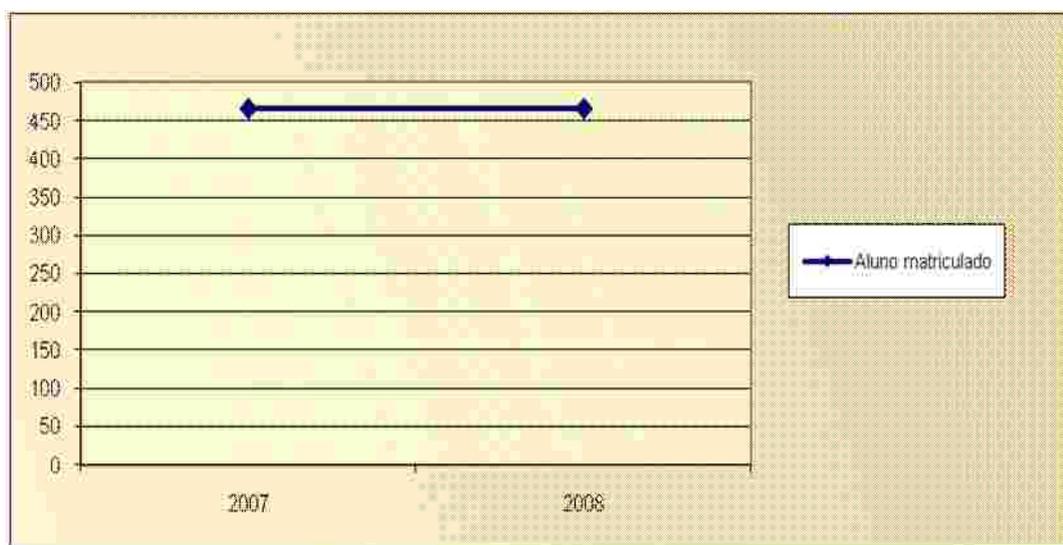


Gráfico 6.17 Execução Física – Funcionamento do Ensino Médio.

Fonte: Colégio de Aplicação (CODAP), 2007-2008

6.2.9 Pagamento de aposentadorias e pensões a servidores civis.

Esta ação tem como objetivo possibilitar a subsistência pecuniária para os aposentados e seus dependentes. Nessa atividade são alocados os créditos para financiar os proventos para o quadro de aposentados da instituição.

Observa-se que nos anos de 1998 e 1999 essa ação era denominada de Encargos com

Inativos e Pensionistas. Nos anos de 2000 e 2001 foi fragmentada em duas ações, ou seja, Pagamento de Aposentadorias a Servidores Civis e Pagamento de Pensões a Servidores Civis.

A partir de 2002, voltaram a ser unificadas as alocações orçamentárias para subsidiar as aposentadorias e pensões e a ação passou a ser intitulada de Pagamento de Aposentadorias e Pensões a Servidores Civis.

Na perspectiva da avaliação dos resultados, existe um entendimento, por parte da literatura contemporânea, que esse tipo de despesa deveria ser alocada no orçamento da Previdência Social, uma vez que se trata da remuneração dos servidores já aposentados da instituição. Os defensores desse pensamento argumentam que esse tipo de despesa onera o orçamento da educação por se tratar de expensas previdenciárias.

Esta atividade absorve parcela expressiva da dotação total da UFS, equivalendo a cerca de 20% a 32%, prevalecendo em grande parte dos exercícios o percentual de 27%. Já o crescimento do quantitativo físico de aposentados variou para maior em relação ao exercício de 2008, apresentando um acréscimo percentual de 49%.

Tabela 6.12 Evolução da Ação: Pagamento de Aposentadorias e Pensões.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	13.003.796,00	13.003.795,00	100%	574	574	100%	*
1999	22.108.624,00	22.108.624,00	100%	562	562	100%	-2%
2000	22.599.161,00	22.590.815,00	100%	608	630	104%	10%
2001	21.753.485,00	22.705.822,00	104%	619	648	105%	13%
2002	16.957.251,00	25.402.714,00	150%	636	669	105%	17%
2003	29.074.331,00	29.074.330,72	100%	658	742	113%	29%
2004	34.286.094,00	34.286.094,00	100%	678	676	100%	18%
2005	36.528.500,00	36.292.371,00	99%	678	672	99%	17%
2006	40.156.721,00	40.061.339,00	100%	766	680	89%	18%
2007	44.045.337,00	43.337.795,00	98%	679	683	101%	19%
2008	47.720.481,00	47.584.894,00	100%	834	856	103%	49%
Alvo da ação: Pessoa beneficiada				Unidade de medida: Unidade			

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

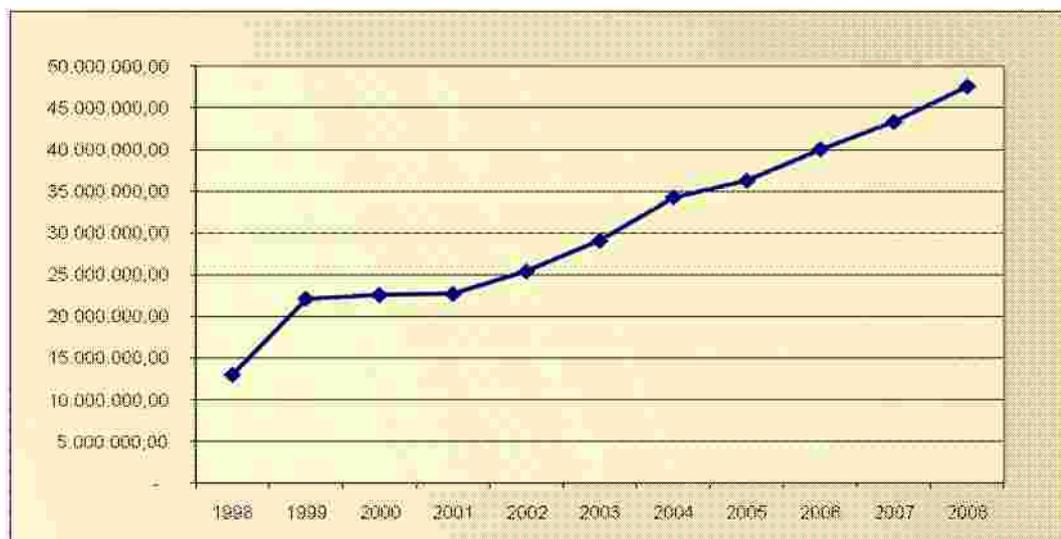


Gráfico 6.18 Execução Orçamentária – Pagamento de Aposentadoria e Pensões.
 Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

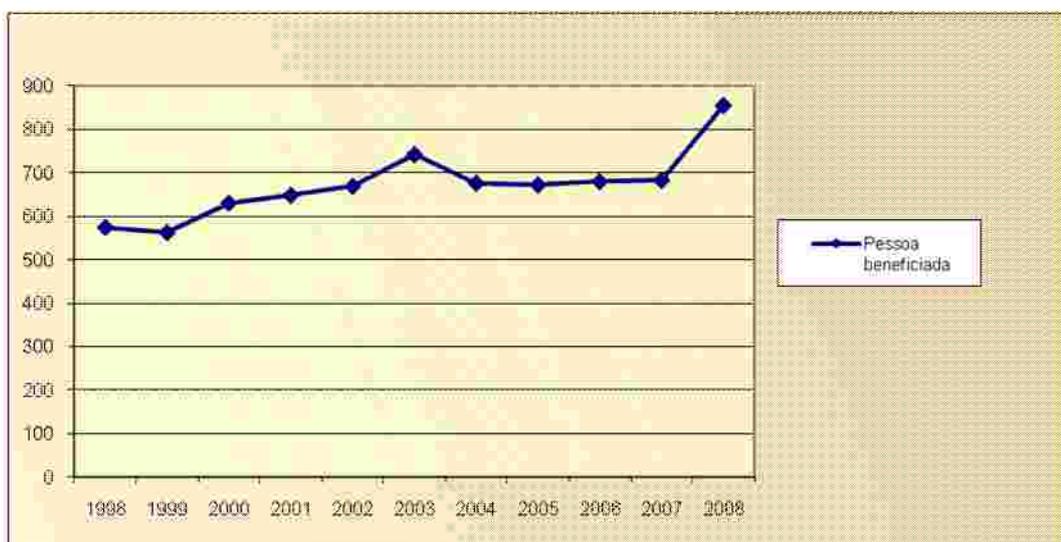


Gráfico 6.19 Execução Física – Pagamento de Aposentadoria e Pensões.
 Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

6.2.10 Assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes

O objetivo desta ação é garantir aos servidores e a seus dependentes e pensionistas condições financeiras para a manutenção da saúde física e mental.

Em relação aos resultados, constata-se que no período de 1998 a 2005 as IFES

conveniadas ao Plano de Saúde GEAP cobriam, apenas, uma parcela patronal por servidor filiado no referido plano. Em 2006 não foram alocados recursos nessa atividade, para viabilizar o pagamento de assistência médica e odontológica

Em 2008 o governo solicitou que reduzissem as demais despesas de custeio para alocar os créditos orçamentários na ação Assistência Médica e Odontológica visando beneficiar, com determinado valor per capita, os técnicos administrativos da instituição com seus respectivos dependentes.

No entanto, no âmbito do Ministério da Educação (MEC) existiam diferentes entendimentos quanto ao direito de recebimento desse benefício. Por essa razão, dentre as instituições vinculadas ao MEC, algumas unidades beneficiavam a todos os servidores via contra cheque, outras pagavam aos recursos humanos que compravam a vinculação em qualquer plano de saúde e, tinham instituições que, seguindo a legislação vigente, vinham pagando somente aos servidores filiados ao plano de saúde licitado.

A UFS alicerçou-se nas regras estabelecidas pela setorial do MEC e contemplou, com essa ação, apenas os servidores filiados ao Plano GEAP. Este fato dificultou a utilização plena da dotação liberada para esse fim. As razões expostas foram as oscilações para maior e para menor do quantitativo de servidores e dependentes beneficiados ao longo do período estudado. Explica, ainda, a baixa execução do quantitativo financeiro no ano de 2008.

Apesar do ano de 2009 não fazer parte da série estudada por esta dissertação, cabe informar que o Governo Federal publicou portaria, no segundo semestre desse exercício, autorizando o pagamento per capita do benefício a todos os servidores filiados a quaisquer planos de saúde. Essa atitude, certamente, ampliou o alcance dessa ação beneficiando maior quantitativo de servidores.

Tabela 6.13 Evolução da ação: Assistência médica e odontológica aos servidores e seus dependentes.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	50.000,00	46.988,00	94%	1903	1408	74%	*
1999	50.000,00	49.402,00	99%	1991	400	20%	-72%
2000	50.000,00	49.984,00	100%	174	174	100%	-88%
2001	50.000,00	49.544,00	99%	180	0	0%	-100%
2002	50.000,00	50.000,00	100%	750	642	86%	-54%
2003	500.000,00	499.917,07	100%	1855	1767	95%	25%
2004	400.000,00	399.992,00	100%	952	1115	117%	-21%
2005	500.000,00	491.648,00	98%	700	1584	226%	13%
2006	0	0	0%	0	0	0%	-100%
2007	500.000,00	554.909,00	111%	1577	1523	97%	8%
2008	2.135.468,00	656.695,00	31%	4237	651	15%	-54%

Alvo da ação: Pessoa beneficiada **Unidade de medida:** Unidade

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

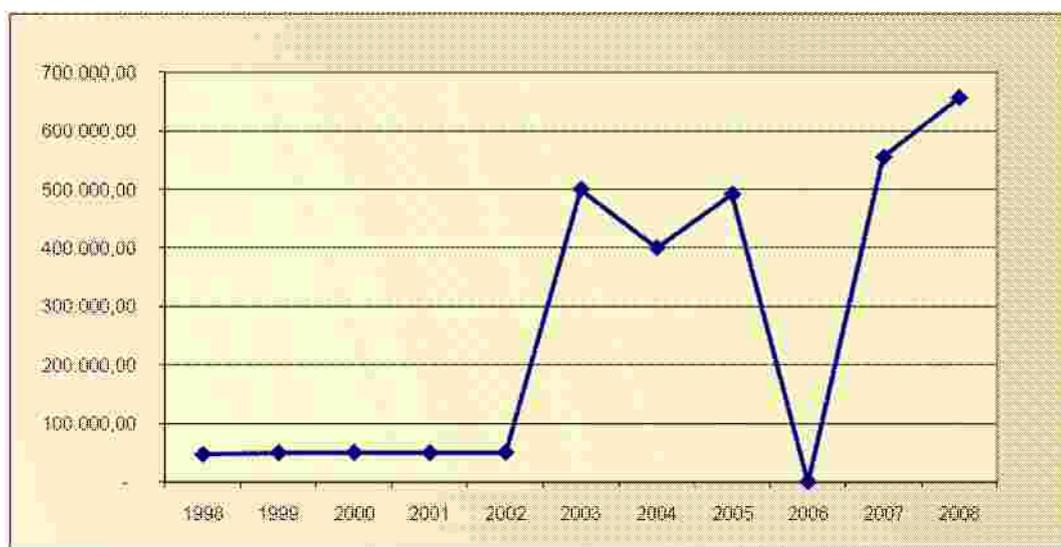


Gráfico 6.20 Execução Orçamentária – Assistência Médica e Odontológica.

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

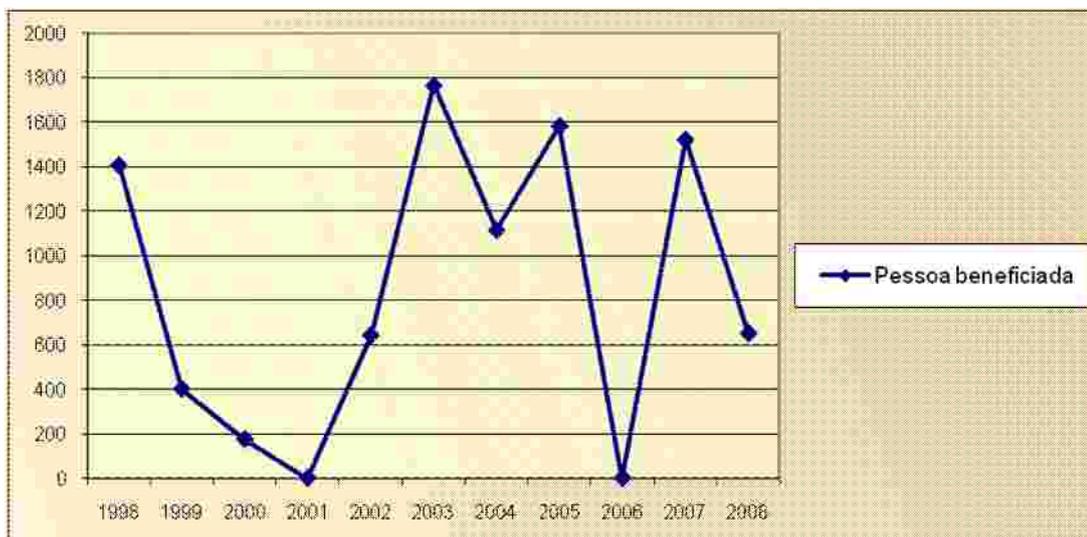


Gráfico 6.21 Execução Física – Assistência Médica e Odontológica.
 Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

6.2.11 Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados

Esta ação objetiva garantir assistência educacional aos dependentes dos servidores da universidade que tenham idade entre 0 a 6 anos visando o ingresso desses no ensino fundamental.

A análise dos resultados constata que esse benefício é amparado por lei como despesa obrigatória. Assim, tem plena garantia da liberação dos créditos orçamentários necessária ao seu atendimento. É exígua a parcela orçamentária direcionada para este fim, até porque na contemporaneidade os servidores públicos costumam ter poucos filhos.

Em relação à evolução do quantitativo físico, esse oscilou para maior e para menor ao longo do período estudado, apresentando percentuais entre 1 a 31% em relação ao exercício de 1998. No entanto, na maioria dos períodos, prevalece o percentual de 1%.

Tabela 6.14 Evolução da ação: Assistência pré-escolar aos dependentes de servidores e empregados.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	293.792,00	259.715,00	88%	414	311	75%	*
1999	276.879,00	249.116,00	90%	412	407	99%	31%
2000	260.057,00	260.057,00	100%	288	303	105%	-2%
2001	251.911,00	254.833,00	101%	323	309	96%	-1%
2002	274.391,00	249.660,00	91%	391	326	83%	5%
2003	269.193,00	248.581,09	92%	428	308	72%	-1%
2004	306.666,00	300.293,00	98%	391	315	81%	1%
2005	311.484,00	258.733,00	83%	391	318	81%	2%
2006	225.818,00	225.818,00	100%	389	320	82%	3%
2007	303.257,00	250.557,00	83%	389	278	71%	-10%
2008	245.861,00	226.722,00	92%	310	315	102%	1%

Alvo da ação: Criança de 0 a 6 anos atendida **Unidade de medida:** Unidade

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.



Gráfico 6.22 Execução Orçamentária – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes de Servidores.
Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

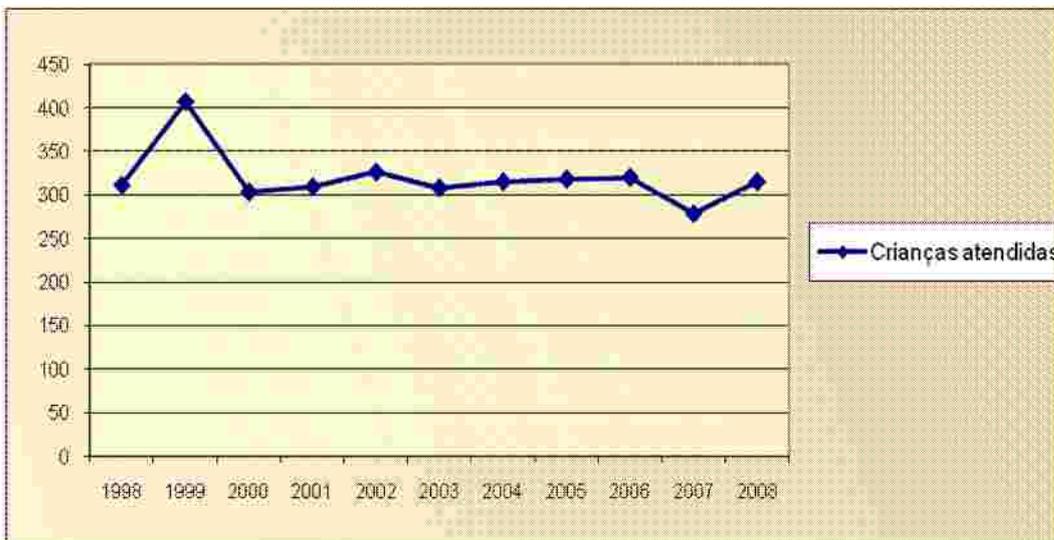


Gráfico 6.23 Execução Física – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes de Servidores.
 Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

6.2.12 Auxílio transporte aos servidores e empregados

O objetivo desta ação é garantir o pagamento de auxílio transporte para o custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo aos servidores públicos da administração federal direta, autárquica e das Fundações da União.

Quanto aos seus resultados, o quantitativo físico executado depende do número de servidores que solicitam o auxílio. As recentes contratações balizadas no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE contribuíram para o aumento do número de servidores contemplados nessa ação.

Tabela 6.15 Evolução da ação: Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	692.147,00	607.622,00	88%	770	1130	147%	*
1999	237.174,00	237.174,00	100%	1200	873	73%	-23%
2000	296.837,00	284.179,00	96%	900	916	102%	-19%
2001	279.137,00	297.487,00	107%	880	940	107%	-17%
2002	423.371,00	158.964,00	38%	993	1001	101%	-11%
2003	273.762,00	273.762,86	100%	1000	1025	103%	-9%
2004	371.799,00	336.390,00	90%	1263	1107	88%	-2%
2005	407.062,00	367.311,00	90%	1180	1004	85%	-11%
2006	422.646,00	422.646,00	100%	1236	1106	89%	-2%
2007	363.807,00	527.621,00	145%	1236	1154	93%	2%
2008	695.514,00	695.514,00	100%	430	1205	280%	7%

Alvo da ação: Servidor beneficiado **Unidade de medida:** Unidade

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.



Gráfico 6.24 Execução Orçamentária – Auxílio Transporte aos Servidores.

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

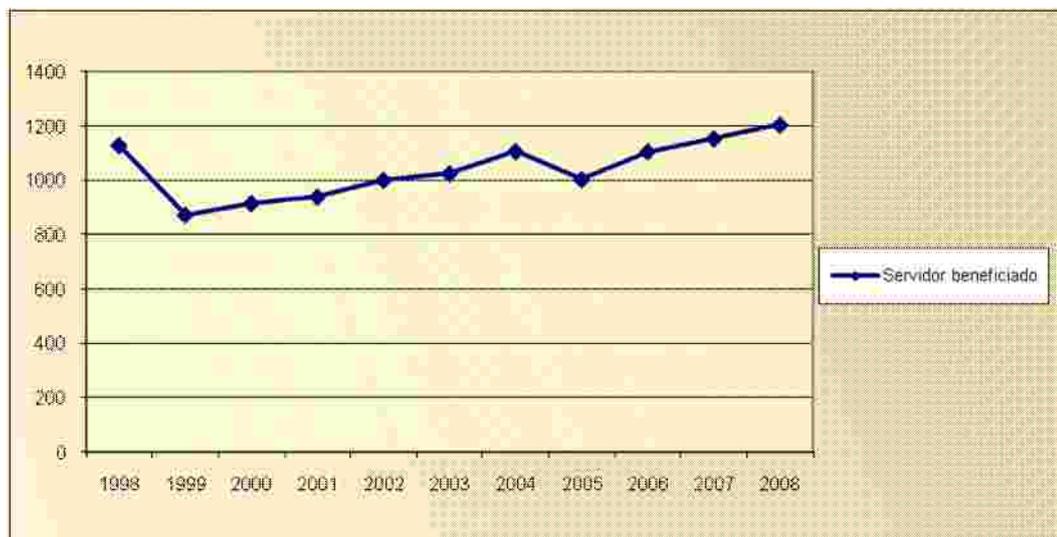


Gráfico 6.25 Execução Física – Auxílio Transporte aos Servidores.

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

6.2.13 Auxílio-Alimentação aos servidores e empregados

Esta ação tem como objetivo garantir, por parte da União, o auxílio-alimentação, na proporção dos dias trabalhados, para os servidores públicos federais.

A avaliação dos resultados dessa ação mostra que a quantidade física executada depende do número de servidores do quadro da instituição. As novas contratações balizadas no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE refletiram na elevação do número de servidores contemplados com essa ação.

Tabela 6.16 Evolução da ação: Auxílio Alimentação aos Servidores e Empregados.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 1998
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
1998	1.249.710,00	1.063.237,00	85%	1.432	1408	98%	*
1999	1.165.318,00	1.165.318,00	100%	1.475	1424	97%	1%
2000	1.244.477,00	1.244.477,00	100%	1.450	1460	101%	4%
2001	1.184.951,00	1.232.089,00	104%	1.450	1449	100%	3%
2002	1.409.720,00	1.406.422,00	100%	1.526	1608	105%	14%
2003	1.647.561,00	1.643.185,00	100%	1.558	1685	108%	20%
2004	2.420.163,00	2.410.002,00	100%	1.558	1685	108%	20%
2005	2.810.596,00	2.577.307,00	92%	1.650	1783	108%	27%
2006	2.664.516,00	2.664.516,00	100%	1.749	1897	108%	35%
2007	2.583.663,00	2.801.724,00	108%	1.826	1968	108%	40%
2008	3.036.897,00	3.034.137,00	100%	1.873	2180	116%	55%

Alvo da ação: Servidor beneficiado **Unidade de medida:** Unidade

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.



Gráfico 6.26 Execução Orçamentária – Auxílio alimentação aos Servidores.

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.



Gráfico 6.27 Execução Física – Auxílio alimentação aos Servidores.

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 1998-2008.

Para ampliar conhecimentos informamos, ainda, que as ações: Auxílio-Transporte aos Servidores, Auxílio-Alimentação, Auxílio-Creche e Assistência Médica e Odontológica compõem o Programa Apoio Administrativo.

Os créditos orçamentários que financiam as ações do Programa Apoio Administrativo são garantidos pelo Governo Central, posto que as despesas elencadas nessas atividades são classificadas como obrigatórias.

6.2.14 Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação

Esta ação tem como objetivo garantir a qualificação dos servidores visando o contínuo aperfeiçoamento dos processos de trabalho e a elevação dos índices de satisfação por parte da sociedade em relação aos serviços prestados pela instituição.

Da análise dos seus resultados, depreende-se que a capacitação dos servidores é tarefa necessária ao desenvolvimento humano e intelectual dos recursos humanos da instituição. Na UFS, a ação voltada para esse fim específico foi instaurada a partir de 2002.

Os créditos orçamentários alocados nessa atividade são ínfimos, geralmente originados dos recursos próprios desta instituição. Observando a execução física dessa ação, tomando

como referência o exercício de 2004, verificam-se oscilações para maior e para menor ao longo do período.

O Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos alega que dentre as dificuldades apontadas na execução dessa ação estão: a) a insuficiência de espaço físico para esse fim; b) a não aprovação do plano de carreira que dificultou a forma de organização dos cursos realizados; c) a evasão dos servidores ao longo dos cursos ofertados; d) a limitação de oferta dos cursos devido à segmentação desses por área de atuação.

Tabela 6.17 Evolução da ação: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.

Exercício	Meta						Evolução da execução física em relação à 2002
	Financeira			Física			
	Previsão	Execução	% de execução	Previsão	Execução	% de execução	
2002	50.000,00	35.527,00	71%	400	479	120%	0%
2003	50.000,00	49.583,00	99%	470	479	102%	0%
2004	50.000,00	18.673,00	37%	470	488	104%	2%
2005	60.000,00	54.672,00	91%	470	450	96%	-6%
2006	71.046,00	71.046,00	100%	490	389	79%	-19%
2007	75.308,00	14.506,00	19%	700	171	24%	-64%
2008	76.500,00	76.386,00	100%	600	259	43%	-46%

Alvo da ação: Servidor capacitado **Unidade de medida:** Unidade

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 2002-2008.



Gráfico 6.28 Execução Orçamentária – Capacitação de Servidores Públicos.

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 2002-2008.



Gráfico 6.29 Execução Física – Capacitação de Servidores Públicos.
 Fonte: Gerência de Recursos Humanos (GRH), 2002-2008.

6.3 Descentralizações Governamentais: Destaques, Convênios, Emendas Parlamentares - 1998 a 2008

As descentralizações referem-se aos créditos orçamentários oriundos de destaques¹³ e convênios¹⁴ realizados entre a UFS e demais instituições públicas e, referem-se, também, às dotações oriundas de emendas parlamentares.

Em relação às emendas parlamentares, essas horas são liberadas como crédito orçamentário descentralizado e horas agregam a dotação direta da instituição. Essa dualidade na forma de concessão dificulta a identificação desse tipo de crédito através Sistema de Administração Financeira (SIAFI). As emendas, quando liberadas como dotação própria, misturam-se e confundem-se com o orçamento inerente à UFS.

Os créditos advindos dos convênios e destaques consubstanciam, na UFS, a prestação continuada de serviços essenciais à comunidade, a exem do funcionamento e manutenção do Hospital Universitário (HU), que beneficia a população carente do Estado de Sergipe e propicia as condições necessárias para a formação do corpo discente dos Cursos de Medicina, Enfermagem, Odontologia, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Nutrição, dentre outros.

13 Destaques: Descentralização de crédito orçamentário que apresenta como pré-requisito um Plano de Trabalho Anual Simplificado (PTA).

14 Convênio: Documento que formaliza um acordo entre instituições públicas para a realização de um fim comum.

Nesse sentido Alvelos (2008, p.73), argumenta que foi a variação da participação relativa do custo do HU em relação ao orçamento da UFS devido a fatores como:

O próprio crescimento do orçamento da UFS, que amenizou a participação relativa do HU nesse orçamento; b) uma crescente política institucional da UFS/HU, em estabelecer Convênios e Parcerias com o Estado, municípios, o sistema SUS, com metas de contratualização acordadas entre os parceiros.

Essa realidade denota que a realização de convênios e parcerias torna-se alternativa importante para o crescimento da UFS com financiamento extra dotação direta.

Os destaques e convênios garantem, também, a capacitação contínua do corpo docente nos níveis de mestrado e doutorado. Possibilita o desenvolvimento de diversas atividades geridas pela graduação e extensão que propiciam melhor formação de professores tanto da UFS como da educação básica, assim como dos alunos da instituição.

A partir de 2005, as descentralizações de créditos da de Educação a Distância vêm viabilizando o funcionamento do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). Este objetiva a formação de diversos alunos através de cursos semipresenciais, distribuídos em 14 pólos, sites nos municípios do Estado de Sergipe. Esta ação ampliou, significativamente, o alcance da educação de terceiro grau potencializando o saber através dos recursos midiáticos.

As descentralizações, através de destaques e convênios, estimulam, ainda, o envolvimento dos corpos docente e discente com a comunidade visando defender e garantir a inserção social, a cidadania e as políticas de direitos ambientais e humanos.

Já as emendas parlamentares propiciaram, na UFS, diversas construções de prédios para a área acadêmica e científica, a exemplo de laboratórios e salas de aula teóricas, além de prédios para administração dessas, aquisição de veículos e a montagem dos espaços construídos através da compra de móveis e equipamentos. Essas buscam adequar a infra-estrutura ao crescimento da instituição, expresso em novos cursos de graduação e pós, assim como dos novos grupos e linhas de pesquisa e das atividades de extensão.

Diante do contexto, os quadros 6.1 e 6.2 e as tabelas 6.18 e 6.19 explicitam as principais ações executadas na Universidade Federal de Sergipe, como os montantes de

dotação liberados via convênios, destaques e emendas ao longo do período analisado neste trabalho.

Concedente	Ação	Objetivo
FNDE	Plano de Trabalho Simplificado	Atender despesa de acordo com o Plano de Trabalho Simplificado (PTA)
	Plano de trabalho simplificado Escola Aberta DIPRO	Atender despesa c/ (PTA) Escola Aberta
	PTA licenciatura em Educação no campo	Atender despesa do PTA licenciatura em Educação no campo
	PROINFO	Atender despesas com instrução - PROINFO
	PTA Escola Aberta	Atender despesas com o PTA Escola Aberta
	PAR	Atender despesas com o programa PAR
	Programa para Educação no Campo (PROCAMPO)	Atender despesas com o projeto PROCAMPO
MEC/ CAPES	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnico Administrativo (PICDT)	Promover a capacitação dos docentes e dos técnicos administrativos
	Demanda Social (DS)	Pagar bolsas de pós-graduação através do Programa Demanda Social.
	Programa de Qualificação Institucional (PQI)	Promover o Programa de Qualificação Institucional para os cursos de: Biotecnologia; Serviço Social; Economia; Educação
	Programa de Apoio a Pós-Graduação (PROAP)	Subsidiar o Programa de Apoio a Pós-Graduação
MEC/SECAD	Projeto Conexões de Saberes	Viabilizar o projeto Conexões de Saberes: Diálogo entre UFS e a Comunidade
MEC/SESU	Educação Tutorial - PET	Promover a Educação Tutorial - PET 2006
	Bolsa de Residência Médica	Atender as despesas das bolsas de residência médica
	Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES)	Instaurar o PROMISAES
	Construção do prédio do CESAD e adaptação das passarelas e caminho	Construção do prédio do Centro de Educação Superior à distância e adaptação das passarelas e caminho
	PRODOCÊNCIA	Formar professores para o século XXI-
	Funcionamento da rede de comunicação de dados da UFS.	Atualização e expansão da rede de comunicação de dados da UFS.
Secretaria de Educação à Distância	Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB)	Atender ao Programa da UAB
SESU	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades - REUNI	Atender despesas com o Programa REUNI

Quadro 6.1 Principais Convênios e Destaques contemplados: Orçamento fiscal – 1998 a 2008.

Fonte: UFS/COPRO/COGEPLAN/SIAFI, 1998-2008.

Orçamento de Seguridade Social		
Concedente	Ação	Objetivo
FNS	Equipamento e material permanente	Adquirir equipamento e material permanente
	Assistência a Hospitais Universitários	Atender Hospitais Universitários
	Participações em treinamentos, cursos, etc.	Viabilizar participações em treinamentos, cursos, etc.
	Pesquisas sobre práticas terapêuticas	Realizar pesquisas sobre práticas terapêuticas
	Assistência a Hospitais Universitários	Atender Hospital Universitário
MEC/SESu	Manutenção do HU	Manutenção do HU

Quadro 6.2 Principais Convênios e Destaques: Orçamento de Seguridade Social– 1998 a 2008.

Fonte: UFS/COPRO/COGEPLAN/SIAFI, 1998-2008.

Tabela 6.18 Créditos executados por Destaques (1998 - 2008).

Anos	Crédito executado (ce)	Dotação executada (de)	% ce / de
1998	2.494.917,26	61.733.755,00	0,04
1999	6.416.861,47	73.970.643,00	0,09
2000	6.120.333,36	79.688.963,21	0,08
2001	6.611.646,70	84.119.241,89	0,08
2002	4.687.407,59	92.551.087,39	0,05
2003	8.345.265,45	104.645.227,13	0,08
2004	9.523.221,41	121.700.905,82	0,08
2005	10.912.741,90	143.979.569,18	0,08
2006	9.401.236,13	163.674.799,67	0,06
2007	19.372.300,74	204.965.075,39	0,09
2008	13.607.647,21	210.926.721,76	0,06

Fonte: UFS/COPRO/COGEPLAN/SIAFI, 1998-2008.

Tabela 6.19 Emendas Parlamentares contempladas pela UFS (1998-2008).

Anos	Custeio	Capital	Total (t)
1998	900.000,00	-	900.000,00
1999	-	2.000.000,00	2.000.000,00
2000	-	900.000,00	900.000,00
2001	1.090.695,00	-	1.090.695,00
2002	617.428,00	95.940,00	713.369,00
2003	1.894.946,00	212.599,00	2.107.545,00
2004	1.996.793,00	219.654,00	2.216.447,00
2005	-	910.966,00	910.966,00
2006	-	4.450.000,00	4.450.000,00
2007	-	5.300.000,00	5.300.000,00
2008	-	11.359.365,00	11.359.365,00

Fonte: UFS/DEFIN/PROAD/COPRO/COGEPLAN, 1998-2008.

6.4 Principais Investimentos em Infraestrutura.

O crescimento da universidade ao longo do período analisado requereu constante modernização e expansão da infra-estrutura. Foram envidados esforços por parte dos gestores e dos políticos sergipanos no sentido de angariar verbas orçamentárias e extra-orçamentária visando esse fim.

Cabe ressaltar que a política nacional restritiva que o período de 1997 a 2002, caracterizada pela limitada liberação de créditos para as IFES, apresentou como consequência um baixo crescimento da infra-estrutura voltado para as atividades de ensino e pesquisa.

A partir de 2004 a mensuração dos dados físicos mostra uma mudança no cenário, observando-se um crescimento expressivo do número de salas de aulas, laboratórios e miniauditórios, conforme demonstra o tabela 6.20.

Tabela 6.20 Espaço para atividade de ensino.

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de salas de aula	108	108	141	141	141	141	141	141	153	185	230
Campus de Aracaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	20
Campus de Itabaiana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	11
Campus de Laranjeiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5
Campus de São Cristóvão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	152	189
Unidades Descentralizada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5
Número de laboratórios	148	151	153	155	157	157	162	164	185	198	210
Campus de Aracaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	20
Campus de Itabaiana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	23
Campus de Laranjeiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Campus de São Cristóvão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	163	165
Unidades Descentralizada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Número de auditórios e mini-auditórios	12	12	16	16	16	16	16	16	18	22	23
Campus de Aracaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Campus de Itabaiana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Campus de Laranjeiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Campus de São Cristóvão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	18
Unidades Descentralizadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1

Fonte: UFS/DOFIS/PREFCAMP, 1998-2008.

Nesses últimos anos, a modernização da infra-estrutura vem destacando-se devido à política interna que primou pela contenção de custos para propiciar maiores alocações em investimentos, assim como pela política nacional que financiou o crescimento prévio da infra-estrutura refletida na construção de novos *campi* e na ampliação dos espaços existentes para a

adequação dos novos cursos e vagas ofertadas.

As decisões internas e externas apresentam como objetivo maior a inclusão social por meio do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural oriundos das atividades de ensino, pesquisa e extensão, na UFS. Destarte, o quadro 6.3 plota as principais obras e reformas realizadas pela instituição, no período de 1998 a 2008.

Ano	Obras
1997 a 2002	Prédio didática IV
	Arquivo Central
	Longa passarela que liga os prédios das Didáticas ao terminal de ônibus
	Passarelas em torno do prédio de Didática IV
	Rede moderna de telefonia de fibra ótica
	Prédio de Engenharia Elétrica
	Sistema de racionalização de água (poço principal)
	Sistema de racionalização de água (setor PREFCAMP)
	Sistema de racionalização de água (Didáticas)
	Sistema de irrigação (três etapas);
	Três módulos do Departamento de Educação Física
	Quadra esportiva do CODAP
	Mezanino da Biblioteca Central
	Sistema de refrigeração da Biblioteca Central
	Estufa agrícola no Departamento de Biologia
	1ª etapa do Pólo de Novas Tecnologias (Pólo de Gestão)
	Pólo de novos materiais (DFI e DQI);
	Salas para professores no Departamento de Química
	Estufa agrícola no Departamento de Biologia
	Novo estacionamento no CCET
	Laboratório de Química Ambiental (DQI)
	Laboratório de Simulação (DEQ)
	Laboratório de Cultura e Tecidos Vegetais, Erosão e Sedimentação (DEA)
	Laboratório de Farmacologia (DFS)
	Construção de passarelas no Departamento de Educação Física
	Laboratório de Biotecnologia Molecular e Micro-organismo (DFS)
	Laboratório de Tecnologias Alternativas (DEQ)
	Laboratório de Coleção de Pesquisa Zoológica (DBI)
	Laboratório de Remediação de Solo (DEA)
	Laboratório de Química Industrial (DEQ);
	Laboratório de Engenharia Química (DEQ)
	Laboratório de Informática (DFI)
	Laboratório de Informática (DEC)
Laboratório de Informática (DMA)	
Laboratório de Informática (DEQ)	
Laboratório de Informática (CCSA)	
Laboratório de Informática (CECH)	
Laboratório de Informática (CCBS)	
Laboratório de Informática (CCBS) – Campus da Saúde	
Prédio Didática V no Campus da Saúde	
Auditório no Campus da Saúde	

2006	Construção do Prédio do Laboratório de Biotecnologia Ambiental do DEQ/CCET
	Construção do Núcleo de Pós-Graduação e Estudos em Recursos Naturais – NEREN/UFS
	Serviços de Ampliação do Almoarifado do Laboratório de Química Analítica Ambiental/Ecotoxicologia/LQA/ECOTOX. Serviços de Reforma do Laboratório de Química Analítica Ambiental/Ecotoxicologia/LQA/EXOTOX
	Construção da Primeira Etapa do Galpão Pré-moldado do DRM.
	Construção do Laboratório de Físico-Químico e Microbiológico do Departamento de Fisiologia/CCBS.
	Construção da Segunda Etapa do Galpão Pré-moldado de Concreto do DRM
2007	Construção do laboratório do Controle de Qualidade de Leite do Dept. de Engenharia Química da UFS
	Revitalização de Três Conjuntos Sanitários da Reitoria
	Serviços de Reforma do Setor de Anatomia Patológica do Hospital Universitário
	Recuperação da Cobertura do Prédio da Reitoria
	Serviços de Reforma do Colégio de Aplicação
	Serviços de Terraplenagem e Drenagem no Campus da Saúde
	Construção da 1ª. Etapa do Prédio de Ampliação do Hospital Universitário
2008	Construções do Prédio de Didática II do Campus da Saúde.
	Serviço de Reforma do CEAV
	Construção de um banheiro no Prédio do NEREM
	Revitalização dos Blocos de Didáticas I, II, III, e IV
	Construção das Fundações do Centro de Pesquisa Biomédica / HU.
	Serviços de Restauração dos Blocos de Administração Departamental I, II, III.
	Serviços de Construção do Prédio de Didática II do Campus da Saúde
	Serviços de Construção da 1ª. Etapa do Centro de Convivência da UFS.
	Execução dos Serviços de Instalação do Laboratório de idade – FLAVOR
	Recuperação dos Vestiários da pista de atletismo do DEF
	Execução dos Serviços de Reforma e Ampliação do RESUN
	Reforma da Oficina de Serralheria para implantação da a
	Adaptação dos Laboratórios do Depto. de Farmácia
	Serviços de Reforma dos Prédios de Didática e Odontologia
Fornecimento e Instalação de Placas de Concreto “PASSEIOS”	
2009	Reforma do Prédio da Reitoria
	Construção do Bloco do Departamento de Estatística – CCET
	Reforma do Pólo de Novas Tecnologias
	Serviços de Execução do Projeto Paisagístico das Didáticas – Via de Acesso da Cidade Universitária “Prof. José Aloísio de Campos”
	Construção de 1 (Hum) Poço Artesiano e 1 (Hum) Reservatório D' Água
	Elaboração dos Projetos, Orçamentos e Especificações Técnicas detalhadas, da obra do Prédio destinado a Unidade Materno Infantil do Campus da Saúde.
	Construção de dois pavimentos do bloco de Departamentos e do pavimento superior do bloco de salas de aula, além do reservatório elevado e enterrado do campus de Itabaiana.
	Serviços de Reforma das Instalações do Laboratório de Informática para o Departamento de Letras
	Construção do 1º Andar do Prédio Multidepartamental (Engenharias de Produção - Mecânica e Geologia).
	Construção de Galpões para Garagens
	Ampliação do Laboratório de Radiações do Departamento de Física da UFS.
	Serviços de Reforma dos Prédios que compõem o CCBS e CCET
	Construção de Áreas no Campus da UFS em Itabaiana – SE

Quadro 6.3 Principais obras e reformas (1998 a 2008).

Fonte: UFS/DOFIS/PREFCAMP, 1998-2008.

6.5 As ações extra-orçamentárias: Principais realizações na UFS.

Nos anos de 1999 e 2000 processou-se, respectivamente, a operacionalização do Fundo Setorial do Petróleo - CTPETRO e a aprovação dos projetos PETROUFS n^{os}. I e II iniciando-se a expansão e inovação da infra-estrutura de pesquisa na UFS.

Os projetos PETROUFS objetivavam a instalação, na UFS, de infra-estrutura que propiciasse as condições necessárias para o deslançamento da pesquisa científica e tecnológica nas áreas de Petróleo e Gás. Os projetos foram elaborados sob a coordenação da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, pelos grupos de pesquisa inseridos no Programa CTPETRO/UFS e levando em consideração as prioridades da Petrobrás - Unidade de Negócios Sergipe-Alagoas (UN-SEAL).

O lançamento do Fundo Setorial de Infra-estrutura, CTINFRA, estimulou a criação de um Plano de Desenvolvimento da Infra-estrutura Institucional de Pesquisa, pois era preciso estabelecer o direcionamento das atividades de C&T. Esta nova etapa de desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação requeria como objetivo prévio as condições necessárias de uma infra-estrutura moderna e adequada para expansão e consolidação da pesquisa científica e tecnológica.

Dentre as realizações da UFS, executadas com financiamento exógeno, tem-se, também, o Pólo de Novas Tecnologias, cujo objetivo primeiro foi a ampliação da capacidade tecnológica do Estado de Sergipe através de ações, com criação de novos cursos tecnológicos; implantação de visão inovadora na relação universidade-setor produtivo; organização das áreas do saber em consonância com as cadeias produtivas estaduais e estabelecimento de vínculo entre os cursos da UFS, as incubadoras de empreendimentos e as indústrias sergipanas.

Essas atividades foram articuladas para a instauração de um Polo tecnológico no Estado de Sergipe e apresentou como primeiros resultados a criação dos cursos de Engenharia Eletrônica, Engenharia de Alimentos, Engenharia Florestal, Física Médica e Farmácia.

A geração de conhecimentos específicos nos novos cursos implementados tornou-se questão estratégica para os que geriam as atividades de ensino, pesquisa e extensão na UFS,

envolvendo, plenamente, tanto a graduação quanto a pós-graduação. Todas as colocações expostas justificaram a necessidade de construção do Polo de Novas Tecnologias.

A proposta do Pólo de Novas Tecnologias estava perfeitamente sintonizada com as montagens de *clusters* como forma de agregar esforços técnicos, científicos e industriais ao desenvolvimento de uma nova ordem social e econômica, abreviando e aprofundando o esforço de crescimento da sociedade e do Estado (ALVELOS, 2008, p.73).

Esses *clusters* se constituiriam por meio da interação dos departamentos acadêmicos e das possíveis parcerias firmadas com os órgãos estaduais e internacionais visando, dentre outras realizações, a instauração de novos cursos. Destarte, os *clusters* pretendidos foram organizados em torno dos seguintes temas:

- Û Biotecnologia - Engenharia de Alimentos e Bioengenharia;
- Û Novos Materiais - Engenharia de Materiais e Engenharia Mecânica;
- Û Microeletrônica - Engenharia Eletrônica e Engenharia de Telecomunicações;
- Û Saúde – Física Médica e Farmácia e Bioquímica;
- Û Gestão - Engenharia de Produção, Economia Industrial e Turismo

Visando alavancar o processo, coube à universidade a criação prévia de uma base de incubação e de transferência tecnológica. Nesse sentido, foi criado em dezembro do ano 2000 o Centro Incubador de Empresas de Sergipe (CISE) em parceria com as seguintes instituições do Estado de Sergipe: SEBRAE, ASSESPRO, IEL, SENAI, CODISE, visando à criação de negócios vinculados ao setor tecnológico.

Em novembro de 2005, instituiu-se o Centro de Inovação e Transferência de Tecnologia CINTEC, visando a Propriedade Intelectual e a Transferência Tecnológica e Patentes através das produções intelectuais geradas nos grupos de pesquisas cadastrados no CNPq e estimulados pela qualificação docente.

O CINTEC, em parceria com o Estado e com as empresas do setor privado busca, também, estimular o surgimento de atividades com base tecnológica e proteger os ativos intangíveis (patentes) para a criação da riqueza, do emprego e da renda.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a gestão orçamentária da UFS, no período de 1998 a 2008, para evidenciar a importância do orçamento público como lastro ao alcance dos fins pretendidos pela instituição

Nessa direção, percebeu-se, enquanto problemática, a limitada liberação dos recursos advindos do Governo Federal frente à expressiva demanda social por cursos e vagas no ensino de terceiro grau.

Existem, ainda, incertezas quanto ao financiamento devido às descontinuas políticas públicas que nem sempre primam pela educação. A burocracia governamental nas práticas operacionais, gerada pelo emaranhado de legislação, também aparece como um complicador ao processo orçamentário.

Frente às dificuldades apresentadas surgiram às seguintes indagações:

- ✓ Quais as estratégias utilizadas pela UFS para angariar recursos além dos garantidos por meio do Orçamento Geral da União?
- ✓ Quais as medidas planejadas e implementadas para propiciar o uso racional dos recursos visando melhor desempenho da instituição?
- ✓ As metas físicas previstas nas principais ações executadas pela UFS foram alcançadas, ao longo do período estudado?
- ✓ Quais as ações da UFS para auferir melhor desempenho da instituição?
- ✓ Qual a relevância e quais os percalços enfrentados pelas IFES e pela UFS inerentes ao processo orçamentário?

Buscando respostas às perguntas elencadas, fluíram os objetivos específicos dessa pesquisa, que, em síntese, apresentou o ciclo orçamentário das IFES e da UFS, no período de 1998 a 2008, explicitando os desafios inerentes ao processo.

Procurou, também, analisar a composição dos recursos da UFS apresentando os entraves e alternativas para ampliar a captação da receita apontando o financiamento como lastro de sustentabilidade às políticas educacionais desenvolvidas na instituição.

Propôs, ainda, apresentar a composição, evolução e execução das despesas inerentes à instituição, explicitando as medidas efetivadas para controlar as expensas, bem como apresentou sugestões para aprimorar o gerenciamento e controle da alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Explanou os resultados alcançados pela UFS, utilizando dados físicos e financeiros expressos em suas ações orçamentárias.

Por fim, elencou os principais investimentos e realizações concretizados por meio da dotação direta, das emendas parlamentares, dos destaques e das ações extra-orçamentárias desenvolvidas na UFS.

Os objetivos específicos convergiram para o desenvolvimento do objetivo geral do trabalho. Esse apresentou a gestão orçamentária da UFS, no período de 1998 a 2008, evidenciando o orçamento público como lastro necessário ao alcance dos fins almejados pela instituição e pretendidos pela sociedade.

Em relação à questão central dessa pesquisa, que é a análise da gestão orçamentária da UFS, cabe lembrar que o orçamento público é a estimativa da receita e a fixação da despesa para a realização das demandas sociais.

Nesse sentido, as conclusões do estudo fluíram em resposta às perguntas elaboradas no trabalho que, por sua vez, apresentaram estreita consonância com os objetivos específicos. Os questionamentos permearam, de forma sucinta, todo o ciclo orçamentário que é composto pela elaboração da proposta, aprovação, execução, controle e avaliação do orçamento, assim absorve, também, o financiamento, as despesas e os resultados alcançados pela UFS, no período observado pela pesquisa.

7.1 Conclusões e Sugestões

✓ Quanto ao financiamento

Em resposta à primeira indagação dessa pesquisa, ou seja: quais as estratégias utilizadas pela UFS para ampliar receitas além das estimadas e garantidas por meio do Orçamento Geral da União (OGU)? Cabem as seguintes colocações:

As receitas que suprem as despesas obrigatórias são garantidas pelo Governo Central. Já os créditos para fazer frente às despesas de custeio e capital – OCC das IFES são definidos no MEC, com o auxílio da matriz ANDIFES. Essa matriz, elaborada pela ANDIFES, determinar a forma como os créditos orçamentários serão repartidos entre as IFES.

Na distribuição dos créditos entre as IFES, através da Matriz ANDIFES, são considerados dois componentes denominados de *input* e *output*. No item *input* enfatizam-se indicadores físicos de tamanho, especificamente, a área construída e o número de alunos matriculados, considerando também alguns indicadores de qualidade, como volume de gastos. O *output* é composto por parâmetros e indicadores como: 1^o) qualidade; 2^o) produtividade e, 3^o) eficiência.

Logo, a **alocação de maior volume de crédito orçamentário**, assegurado pelo governo, **depende do esforço conjunto dos discentes, docentes e técnicos**, enfim, da instituição como um todo, posto que essa precisa ampliar a produtividade com qualidade aceita pelos padrões estabelecidos pelos órgãos avaliadores.

Uma breve análise acerca dos ingressos que compõem o orçamento da instituição evidencia que as receitas oriundas do Governo Federal e dos Recursos Próprios são fundamentais frente ao papel supridor das necessidades essenciais da UFS. Entretanto, essas fontes sofrem limitações, tanto pelas restrições impostas pela matriz ANDIFES como pela dificuldade interna em relação à prestação de serviços remunerados alicerçados no ensino de graduação e de pós-graduação.

Diante do exposto, **a elaboração de projetos e convênios** que garantam a captação de um montante expressivo de recursos, via transferência governamental, apresentam-se como **importante alternativa para ampliar as receitas** necessárias ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico da instituição.

Nesse sentido, a UFS pode **criar um serviço** direcionado **para fomentar a captação de recursos**, via projetos e convênio, intrinsecamente voltado às atividades fins da instituição. Para tal, torna-se necessário, dentre outras atribuições, a **criação de uma página, on line**, contendo os principais órgãos fomentadores com seus respectivos editais, as instruções passo a passo dos procedimentos, datas e documentos necessários à solicitação de participação nas propostas. O serviço deve, ainda, enviar previamente editais de convocação, via e-mail, para os técnicos e docentes da instituição, de acordo com as áreas de atuação profissional.

Os estudos e pesquisas realizados pelas IFES são cruciais no processo de transformação e inovação da estrutura social e econômica do Estado. Assim, **as pesquisas realizadas e os resultados destas apresentam-se como fortes instrumentos de captação de recursos** através de parcerias e negociações com outras instituições e empresas interessadas.

Nessa direção, quanto mais ágil for a UFS na construção de pesquisas, conhecimento e inovação e na capacidade de formular parcerias com instituições públicas e privadas, maiores serão as possibilidades de elevação de sua receita.

Ressalta-se, também, que uma técnica, ainda incipiente, mas com experiências positivas vivenciadas por poucas instituições públicas brasileiras é a **estratégia de captação de receitas por meio de doações**. A UFS ainda não se inseriu nesse processo e, no momento, não possui campo de pesquisa acadêmica ou técnica visando uma futura aplicabilidade dessa nova modalidade de ingressos.

As práticas vivenciadas pela instituição resumem-se aos patrocínios públicos ou privados garantidos para realização de eventos. Ocorreram também doações de terrenos, a exemplo do cedido pelo Governo do Estado para a Construção do Campus de Lagarto e as concessões de recursos que possibilitaram a construção do Núcleo de Petróleo e Gás (NUPEG). Outra experiência positiva foi a parceria com o Banco do Brasil que resultou na Construção do Centro de Vivência Universitário.

Nesse sentido, a tese de Riscarolli, (2007), é de que **nada impede que as IFES brasileiras implementem a inteligência de captação** por meio de doações. Assim, **essa possibilidade pode ser aplicada, também, na UFS**. Neste caso, tornam-se necessários os seguintes procedimentos: criação de campo de pesquisa para estudar as experiências de sucesso existentes e com possibilidade de aplicabilidade na instituição; estudo da viabilidade do processo; forma de implementação e sustentabilidade de uma estratégia de captação de receita e; instauração de ações para estimular a adesão de pessoal voluntariado que desenvolvessem atividades voltadas para esse fim.

Para conhecimentos, cabe informar que a UFS, como as demais instituições públicas de ensino superior, até o exercício de 2003, obtiveram restritos financiamentos devido à política fiscal restritiva baseada na austeridade fiscal estabelecida pela Reforma Administrativa do Estado. A partir de 2004 o Governo Federal passou a priorizar a educação

de terceiro grau enxergando-a como investimento necessário à formação do capital humano e à geração do conhecimento propulsor do desenvolvimento sócio-econômico.

Na UFS, os reflexos da política federal e interna repercutiram no recebimento de expressivas receitas que possibilitaram a implantação de novos *campi* universitários em outros municípios do Estado, a exemplo dos *campi* de Itabaiana e Laranjeiras. Além destes, está em fase de projeto e implantação o campus de Lagarto.

O financiamento liberado possibilitou, ainda, a expansão do ensino de terceiro grau e o fomento da pós-graduação a partir da criação de novos cursos e ampliação das vagas nos cursos já existentes. Coube à UFS o êxito pela adesão ao Plano de Expansão Superior, assim como por todo o processo de negociação, elaboração de projeto e execução orçamentária e financeira dos créditos e recursos necessários à consecução desse fim.

✓ **Quanto à alocação das despesas e investimentos**

Em resposta a segunda pergunta da pesquisa que indaga sobre quais as medidas planejadas e implementadas para propiciar o uso racional dos recursos visando o bom desempenho da UFS chegou-se às conclusões e sugestões.

O estudo da composição, evolução e execução das despesas de determinada IFES requer a concomitante observância do cenário nacional. Nessa direção, esse trabalho buscou estudar e analisar os dispêndios e investimentos da UFS a partir das decisões e ações internas, assim como dos impactos gerados pela aplicação da política nacional.

Em relação à evolução do montante da despesa executada pela UFS, no período estudado, são notórios os reflexos da política nacional, posto que os dispêndios ao longo do período de 1998 a 2003 obtiveram baixo crescimento. Esse período, no cenário nacional, é marcado pela forte contenção da despesa, imposta pelo ajuste fiscal. Com exceção para o ano de 1999 que apresentou crescimento razoável em relação aos demais exercícios.

Verifica-se, porém, que no período de 2003 a 2007 ocorreu a retomada do crescimento da despesa e investimento, fato que possibilitou a restauração e ampliação da infra-estrutura e da expansão e interiorização dos cursos e do número de vagas ofertadas pela UFS, gerando maior inserção social.

No exercício de 2008, apesar da maior liberação dos créditos no início do ano, ocorreu problema quanto à liberação do limite para empenho por parte do Ministério da Educação (MEC). Isto foi acirrado pelo impacto, no país, da crise mundial. Essa situação implicou, na UFS, em menor execução da despesa, comparativamente ao ano anterior.

Quanto às despesas financiadas com recursos próprios, estas apresentaram oscilações positivas e negativas ao longo de todo o período, com crescimento expressivo no ano de 2002. A realização dos cursos de pós-graduação e a execução de outras atividades, por parte da UFS, contribuíram para que ocorressem apenas percentuais positivos, no período de 2005 a 2008.

Em relação ao desempenho dos gastos oriundos das transferências governamentais, estes apresentaram variações positivas e negativas ao longo de todo o período, com destaque positivo para os anos de 1999, 2003 e 2007.

Quanto à execução orçamentária da UFS, observa-se que, na dotação direta, a realização da despesa varia em torno de 93 a quase 100%. Já nos destaques os percentuais executados oscilam entre 81,3 a 100%.

Dentre os problemas que dificultam a execução total da despesa, apresentam-se os seguintes:

- ✓ Ausência de um cronograma anual com datas pré-fixadas para as aquisições dos materiais, bens e serviços;
- ✓ Solicitações de compras com especificações incompletas e difusas;
- ✓ Excesso de burocracias externas. O emaranhado de regras prolonga o processo de execução da despesa;
- ✓ Dependência do Ministério da Educação quanto à liberação do limite de empenho;
- ✓ Liberação de créditos orçamentários no final do exercício, quando os prazos são exíguos para a plena realização das expensas.

As **medidas tomadas** pela UFS visando à **otimização dos recursos** foram as seguintes:

- ✓ Criação, em 2005, da Coordenação de Controle de Custo (COC) com o objetivo de estudar os processos de aquisição para viabilizar o uso racional dos recursos materiais reduzindo as despesas desnecessárias;
- ✓ Alocação de valores expressivos no grupo investimentos. Essa decisão interna concomitante à instauração do Plano de Reestruturação da Educação de Terceiro Grau resultou na elevação dos índices percentuais aplicados em capital durante os anos de 2005 a 2008;
- ✓ Processo licitatório com foco na economicidade, visando à garantia de menor preço com qualidade referendada pela institucional.

Foram instauradas **medidas para conter despesas supérfluas** e conscientizar a coletividade quanto à correta utilização dos meios necessários ao bom funcionamento da UFS, tendo como exemplos:

- ✓ Aperfeiçoamento do Departamento de Recursos Materiais (DRM);
- ✓ Realização das licitações com o uso da modalidade Pregão-Eletrônico;
- ✓ Instauração do sistema de cotas na telefonia;
- ✓ Troca de mais de 100 aparelhos de ar condicionado por outros com selo de eficiência Classe A, do INMETRO (PROCEL), que permite redução do consumo de energia elétrica e dos custos de manutenção;
- ✓ Troca das câmaras frigoríficas do RESUN, possibilitando além da economia de energia e de custos a garantia quanto à correta refrigeração dos alimentos;
- ✓ Perfuração de poços artesianos, com utilização da água nos sanitários e jardins; correção da rede de distribuição com a instauração de estrutura de segurança para vazamento e o contínuo controle do consumo de água garantiram a expressiva redução do uso, com medição igual às observadas em 2002, no Campus de São Cristóvão;
- ✓ Utilização de luz solar através da adaptação de telhas transparentes no ginásio de esportes;
- ✓ A instauração do sistema *Self Service*, no Restaurante Universitário (RESUN) reduziu o desperdício mensal de comida;

- ✓ Cobrança de taxas pelo uso comercial de espaço pertencente à UFS, assim como ressarcimento pela utilização de água e energia.

Dentre as sugestões para melhorar a gestão de alocação e utilização dos recursos, apresentam-se as seguintes:

- ✓ Em relação às rotinas e aos recursos humanos, torna-se necessário analisar os setores e as pessoas envolvidos, para alocar e distribuir de forma eqüitativa e de acordo com a formação profissional o quadro de pessoal. Essa medida evitará excesso de servidores em determinados setores com concomitante redução destes em outros;
- ✓ Quanto aos recursos materiais, a UFS precisa colocar em prática a modalidade Tomada de Preço, como possível alternativa para tornar ainda mais eficiente o processo de compras.
- ✓ A implantação do sistema de custos possibilitará a mensuração e conhecimento das despesas por área de atuação. O Governo Federal vem envidando esforços nesse sentido, com a implantação do plano interno que possibilita o desdobramento das despesas dentro das ações governamental. No entanto, esse detalhamento nem sempre responde aos anseios pretendidos pelas instituições, de forma particularizada.
- ✓ Realização de estudo para mensurar a necessidade real de uso do material de expediente, por setor;
- ✓ Instauração de um cronograma anual, com datas pré-fixadas, para as aquisições de materiais de consumo.

Muitos passos já foram percorridos na busca do conhecimento e realização das necessidades reais inerentes às diversas partes que formam a Universidade Federal de Sergipe. Entretanto, o aperfeiçoamento do processo requer estudo e análise do funcionamento das rotinas, e da gestão de alocação e controle dos recursos humanos, materiais e financeiros.

✓ Quanto ao Desempenho da UFS

A terceira questão da pesquisa trata do desempenho da UFS. Consoante a este tema foram elaboradas as seguintes perguntas: As metas físicas previstas nas principais ações executadas pela UFS foram alcançadas, ao longo do período estudado? Quais as ações da gestão para auferir melhor desempenho da instituição?

Para responder os questionamentos elaborados acerca do desempenho das principais ações orçamentárias da UFS, primeiro foram abordadas, de forma particularizada, as súmulas das análises acerca das ações balizadoras do tripé ensino, pesquisa e extensão. Dentro desse grupo destacam-se: o Funcionamento da Graduação e da Pós; as Pesquisas Publicadas; Expansão do Ensino Superior – *Campus* de Itabaiana; O Acervo Bibliográfico; a Assistência ao Educando do Ensino de Graduação e a Extensão Universitária. Depois foram expostas sínteses das constatações gerais sobre funcionamento do ensino médio na UFS e acerca das ações relacionadas aos recursos humanos da instituição.

Nessa direção, apresentam-se as constatações acerca das ações executadas na UFS.

✓ Funcionamento de Cursos de Graduação

Essa é a mais importante atividade da UFS. Os créditos alocados para garantir seu funcionamento equivalem a cerca de 50 a 65% do orçamento executado. Devido à política econômica restritiva do período de 1998 a 2003 houve baixo crescimento do número de matrículas que variou em torno de 8 a 37%.

No período de 2004 a 2008 os programas do Governo Federal priorizaram a educação de 3º grau e a pós-graduação, trazendo reflexos positivos para a UFS que apresentou evolução crescente dos indicadores físicos e financeiros, com elevação do número de matrículas em torno de 38 a 85%, em comparação a 1998.

A partir de 2005 a UFS apresentou ousada política interna e se somou ao Plano de Expansão do Governo Federal. Daí implantou *campi* nas cidades de Itabaiana e Laranjeiras, aderiu e instaurou o ensino de 3º grau semipresencial. Ampliou também, no Campus de São Cristóvão, o número de cursos e vagas ofertadas propiciando desenvolvimento social,

econômico e cultural que beneficiou a todos, sobretudo, à população dos municípios longínquos da cidade de Aracaju.

✓ **Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação**

A expressiva contratação de professores doutores criou as condições necessárias ao crescimento dos cursos *stricto-senso*, (mestrado e doutorado), garantindo o aumento do número de cursos, de matrículas e da pesquisas, na instituição.

Os anos de 2007 e 2008 foram caracterizados por expressivos montantes de recursos possibilitando a criação de programas para fomentar e melhorar a qualidade dos cursos de pós-graduação. Quanto à evolução do quantitativo de matrículas na pós-graduação verifica-se que ocorreu crescimento exponencial, passando de 800 para 2.600 alunos matriculados nos cursos de especialização, mestrado e doutorado, de 1998 a 2008.

✓ **Pesquisa Universitária e Difusão de seus Resultados**

A partir do ano de 2006, o número de pesquisas publicadas vem apresentando crescimento exponencial o que denota o esforço da UFS para a concretização deste fim.

Fruto da política interna, a UFS nos últimos anos vem destacando-se nas publicações internacionais, encontrando-se acima da média nacional, conforme demonstram a evolução dos artigos científicos indexados na base *ISI Web of Knowledge*.

✓ **Serviço à Comunidade por Meio da Extensão Universitária**

Até o ano 2001 a mensuração dos resultados tinha como foco a quantidade de eventos realizados. De 2002 a 2008 o alvo da ação passou a ser as pessoas beneficiadas. Essa descontinuidade do escopo da ação limita a avaliação da meta física em períodos mais longos, posto que não seja correto medir e comparar indicadores diferentes.

Quanto aos resultados, verifica-se que a participação do financiamento da extensão no orçamento próprio é pequena, variando entre 0,03% a 0,12%. Apesar da limitada dotação destinada a este fim, as metas executadas aproximam-se bastantes das previstas. É expressivo e crescente o número de pessoas beneficiadas com as atividades de extensão, apresentando crescimento de 71,66 % em relação ao ano de 2002.

✓ **Assistência ao Educando do Ensino de Graduação**

Só a partir do ano de 2000 foi criada na UFS, a ação Assistência do Educando do Ensino de Graduação. As alocações nessa ação variaram entre 0,61% a 1,65% da dotação executada. Na UFS, os impactos do Plano de Expansão são perceptíveis na ação, sobremaneira, a partir de 2005, quando os créditos direcionados para esse fim elevaram-se em relação aos anos anteriores.

Em relação à evolução do quantitativo físico é crescente o número de alunos atendidos com as diversas bolsas e benefícios oferecidos pela instituição, apresentando um total de aproximadamente 2.513 alunos beneficiados, no exercício de 2008. Apesar do esforço envidado há muito, ainda, a ser feito, posto que são crescentes as demandas por subsídios que garantam a permanência de estudantes com baixa renda, nos cursos de graduação.

✓ **Acervo Bibliográfico destinado às IFE S e HU**

Os montantes gastos para a execução dessa atividade equivaleram entre 0,03% a 0,09% da dotação executada, no período de 2000 a 2003, e oscilaram positivamente entre 0,12% a 0,27% no período de 2004 a 2008.

A política marcante viabilizada através do Programa de Melhoria da Qualidade do Ensino PROQUALI, criado em 2005, estimulou a aquisição de materiais bibliográficos, justificando o crescimento da execução orçamentária e física dessa ação. O PROQUALI caracterizou-se como democrática decisão de descentralização de créditos orçamentários, tornando-se a principal política institucional de investimentos e aquisição do acervo bibliográfico.

Outro fator crucial para a ampliação da execução financeira e dos quantitativos físicos nesta atividade foi a utilização da modalidade pregão-eletrônico nas licitações que agilizou o processo de compra.

Dentre as dificuldades existentes para a plena realização da ação destacam-se a burocracia do setor público que implica em maior tempo despendido para consecução do processo e, a inexistência de plena oferta de mercado para fazer frente às demandas pleiteadas

pela instituição. Apesar das dificuldades expostas, o crescimento físico do acervo passou de 174.110, no ano de 1998, para 248.544, em 2008, equivalendo a um crescimento de 43%.

✓ **Expansão do Ensino Superior – *Campus de Itabaiana***

Esta ação representou o marco inicial de uma política de inserção social por meio da descentralização do ensino. Em 2007, foi despendido volume expressivo de créditos orçamentários para garantir as construções, as reformas e as aquisições de móveis e equipamentos necessários ao funcionamento da instituição. Em 2008 foram preenchidas 1500 vagas nos 10 cursos de graduação do Campus Universitário Professor Alberto Carvalho.

✓ **Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal**

Até o ano de 2006 não existia uma ação específica que garantisse o funcionamento e modernização do Colégio de Aplicação (CODAP). Esse era praticamente mantido com os recursos alocados para o Funcionamento dos Cursos de Graduação. A partir de 2007, além de contar com o orçamento de outras ações da UFS, essa atividade passou a ter créditos específicos expressos na ação Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal. Isso explicita o empenho dos gestores envolvidos com a escola que vem lutando nacionalmente pela ampliação da dotação visando melhorar a qualidade do ensino médio na instituição.

Ressalta-se que o crescimento exponencial verificado nas principais ações balizadoras do ensino, da pesquisa e da extensão deveu-se, sobretudo, a favorável política macroeconômica e as decisões do Governo Federal que, a partir de 2004, priorizou o ensino de terceiro grau e da pós-graduação. Entretanto torna-se mister lembrar que a inserção da UFS na política nacional foi fruto de decisões internas da atual gestão que acreditou no plano de expansão das IFES como forte instrumento de transformação sócio-econômica do Estado.

Além das ações analisadas neste trabalho, têm-se também, as que dão suporte aos recursos humanos da instituição. Essas são de cunho obrigatório posto que se reportam aos direitos e benefícios inerentes ao quadro de servidores. Dentre elas obtiveram crescimento regular, durante o período estudado, as seguintes atividades: Auxílio alimentação, Auxílio transporte e a Assistência Pré-escolar aos Dependentes de Servidores.

Dentre os benefícios, a ação Assistência Médica e Odontológica apresentou dificuldades de execução posto que no âmbito do Ministério da Educação existiam diferentes entendimentos quanto ao direito de recebimento desse benefício. Dentre as instituições vinculadas ao MEC, algumas unidades beneficiavam a todos os servidores via contracheque, outras pagavam aos recursos humanos que comprovavam a vinculação em qualquer plano de saúde e, tinham instituições que, seguindo à legislação vigente, vinham pagando somente aos servidores filiados ao plano de saúde licitado.

A UFS alicerçou-se nas regras estabelecidas pelo MEC, contemplou apenas os servidores filiados ao Plano GEAP. Este fato dificultou a utilização plena da dotação liberada para esse fim. As razões expostas justificam as oscilações para maior e para menor do quantitativo de beneficiados ao longo do período estudado. Explica, ainda, a baixa execução do montante financeiro no ano de 2008.

Apesar do ano de 2009 não fazer parte da série estudada por esta dissertação, cabe informar que o Governo Federal publicou portaria, no segundo semestre desse exercício, autorizando o pagamento *per capita* do benefício a todos os servidores filiados a quaisquer planos de saúde. Essa atitude ampliara o alcance dessa ação.

Já a ação voltada para a Capacitação de Servidores foi instaurada a partir de 2002. Os créditos alocados nessa atividade são ínfimos, geralmente originados dos recursos próprios da instituição. Observando a evolução física, tomando como referência o exercício de 2004, verificam-se oscilações para maior e para menor ao longo do período estudado.

A Gerência de Recursos Humanos alega que dentre as dificuldades apontadas na execução dessa ação, estão: a) a insuficiência de espaço físico para esse fim; b) a não aprovação do plano de carreira que dificultou a forma de organização dos cursos realizados; a evasão dos servidores ao longo dos cursos ofertados; a limitação de oferta dos cursos devido à segmentação desses por área de atuação.

Em relação à ação Pagamento de Aposentadorias e Pensões, a literatura contemporânea entende que essa despesa deve ser alocada no orçamento da Previdência Social, uma vez que se trata da remuneração dos servidores já aposentados. Os defensores dessa visão argumentam que esse tipo de gasto onera o orçamento da educação por se tratar de expensas previdenciárias.

Essa ação absorve parcela expressiva da dotação total da UFS, equivalendo a cerca de 20% a 32%. Já o crescimento do quantitativo físico de aposentados variou para maior em relação ao exercício de 1998, apresentando um acréscimo percentual de 49%.

Quanto ao desempenho da instituição, observa-se um esforço contínuo por parte dos que formam a instituição no sentido de melhorá-lo, como resultado verifica-se a obtenção de êxito tanto em grande parte das ações orçamentárias quanto nas extra-orçamentárias.

Nesse sentido, foram significantes os investimentos em infra-estrutura, pois a nacional financiou a construção de novos campi e a ampliação dos espaços existentes para a adequação dos novos cursos e vagas ofertadas e a política interna primou pela contenção de custos para propiciar maiores alocações em investimentos. A partir de 2005, observou-se um crescimento expressivo do número de salas de aulas, laboratórios e mini-auditórios, conforme demonstrou a tabela 6.20 deste trabalho. A tabela 6.21 apresentou, também, as principais obras e reformas realizadas no período de 1998 a 2008.

As medidas internas e externas objetivaram a inclusão social através do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural oriundos das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Como resultado, obteve-se um crescimento expressivo do número de cursos e vagas na graduação e pós-graduação nas IFES e na Universidade Federal de Sergipe.

Dentre as principais realizações extra-orçamentárias, ou seja, conquistadas com financiamento exógeno têm-se respectivamente, nos anos de 1999 e 2000, a operacionalização do Fundo Setorial do Petróleo - CTPETRO e a aprovação dos projetos PETROUFS n^{os} I e II. Iniciou-se, assim, a expansão e inovação da infra-estrutura para a pesquisa científica e tecnológica nas áreas de Petróleo e Gás.

Além disso, ocorreu, também, o lançamento do Fundo Setorial de Infra-estrutura CTINFRA. Este fundo estimulou a criação de um plano para o desenvolvimento da infra-estrutura de Pesquisa para estabelecer o direcionamento das atividades de C&T, na instituição.

Foi criado, ainda, o Pólo de Novas Tecnologias, cujo objetivo primeiro foi a ampliação da capacidade tecnológica do Estado de Sergipe através de ações, como: criação de novos cursos tecnológicos; implantação de visão inovadora na relação universidade-setor produtivo; organização das áreas do saber em consonância com as cadeias produtivas estaduais e

estabelecimento de vínculo entre os cursos da UFS, as incubadoras de empreendimentos e as indústrias sergipanas.

Esses clusters se constituiriam por meio da interação dos departamentos acadêmicos e das parcerias firmadas com os órgãos estaduais e internacionais visando, dentre outras realizações, a instauração de novos cursos.

Destarte, os clusters pretendidos foram organizados em torno dos seguintes temas:

- ✓ Biotecnologia – Engenharia de Alimentos e Bioengenharia;
- ✓ Novos Materiais – Engenharia de Materiais e Engenharia Mecânica;
- ✓ Microeletrônica – Engenharia Eletrônica e Engenharia de Telecomunicações;
- ✓ Saúde – Física Médica e Farmácia e Bioquímica;
- ✓ Gestão – Engenharia de Produção, Economia Industrial e Turismo.

Visando alavancar o processo coube à Universidade a criação prévia de uma base de incubação e de transferência tecnológica. Nessa direção, foi criado em dezembro do ano 2000 o Centro Incubador de Empresas de Sergipe (CISE), em parceria com as seguintes instituições do Estado de Sergipe: SEBRAE, ASSESPRO, IEL, SENAI, CODISE. O CISE estimula a criação de negócios vinculados ao setor tecnológico.

Em novembro de 2005 instituiu-se, também, o Centro de Inovação e Transferência de Tecnologia CINTEC, para viabilizar a propriedade intelectual e a transferência tecnológica e patentes através das produções intelectuais geradas nos grupos de pesquisas cadastrados no CNPq e estimulados pela qualificação docente.

O CINTEC em parceria com o Estado e com as empresas do setor privado busca, também, estimular o surgimento de atividades com base tecnológica e proteger os ativos intangíveis (patentes) para a criação da riqueza, do emprego e da renda.

✓ **Quanto ao Processo Orçamentário**

A quinta e última pergunta da pesquisa voltou-se para a seguinte argumentação: qual a relevância e quais as dificuldades enfrentadas pelas IFES e pela UFS inerente ao processo

orçamentário? Intentando responder a indagação foram descritos os posicionamentos acerca do tema em questão:

O ciclo orçamentário, apesar de demorado, traz maior segurança quanto à garantia de participação das instituições que compõe o processo. Logo, faz-se necessário o constante planejamento por parte dos entes envolvidos, dentre eles, da UFS para refletir na peça orçamentária as necessidades prementes da sociedade.

Nessa direção, o posicionamento, sempre, democrático por parte dos Órgãos de Planejamento Governamental torna-se fundamental, posto que todas as instituições precisem ser contempladas no orçamento de forma equitativa, afastando o risco e as práticas de cortes lineares, sem prévia consulta às partes envolvidas.

Observou-se, também, que ao longo do exercício a insuficiência de arrecadação da receita implica em contingenciamento da dotação, de forma linear. Este fato impossibilita que a execução dos créditos ocorra de acordo com os valores estimados.

Existe, ainda, dificuldade de execução de créditos orçamentários recebidos no final do exercício. Nessa situação, os prazos encontram-se extrapolados para o processamento da licitação e empenho de despesas estabelecidas nos convênios e nos Planos de Trabalhos Anuais Simplificados (PTA).

A falta de um sistema federal e de uma estrutura organizada para apuração dos custos, de forma detalhada, dificulta a mensuração dos gastos de acordo com as necessidades de cada IFES.

A rigidez burocrática oriunda do emaranhado de regras e procedimentos técnicos, durante a execução orçamentária, retardam o processo de realização dos fins planejados pelas instituições.

Alguns escritores contemporâneos afirmam que às vezes as dotações são autorizadas com valores aquém da realidade, para após aprovação, entrar em cena, a ação lobista. Esta ação, a partir de um exercício de convencimento, exerce pressão no sentido de dar continuidade as obras previstas com valores a menor, justificando a necessidades dessas para a sociedade. Este procedimento gera as suplementações de créditos para a consecução do fim eminente.

Quanto à fase de avaliação da execução orçamentária, aponta-se como percalço o limitado número de indicadores para mensurar o desempenho da instituição e a falta de padronização e continuidade destes. Essas dificuldades inviabilizam o acompanhamento e a análise das realizações auferidas a partir da mensuração das metas físicas, nas IFES e na UFS.

A literatura contemporânea aponta o controle como um dos princípios essenciais norteadores do ótimo desempenho das organizações, posto que através dele é possível perceber os desvios e dificuldades no decorrer da realização dos trabalho.

Entretanto, dentre as críticas elaboradas aos Órgãos de Controle aponta-se a postura extremamente legalista, posto que, as prestações de contas são elaboradas carregadas de códigos e termos técnicos. Dai tornam-se compreensíveis, apenas, para aqueles que têm estreito conhecimento acerca do emaranhado de normas e procedimentos inerentes ao processo orçamentário como um todo. Essa atitude dificulta, sobremaneira, o tão sonhado acompanhamento e controle dos atos de gestão pública, por parte dos cidadãos comuns.

As unidades orçamentárias, a exemplo da UFS, também questionam o excessivo zelo com os controles contábeis e financeiros, em detrimento à realização dos objetivos planejados pela instituição. Tem-se a impressão que a auditoria deixa à parte a análise quanto à aferição dos resultados alcançados, atribuindo ao controle financeiro à majestade nos atos de fiscalização.

Apesar dos desafios a serem enfrentados, as transformações processadas no ciclo orçamentário referendou o planejamento como instrumento crucial para obtenção de resultados voltados ao atendimento das demandas sociais. Esta nova concepção fez renascer a esperança de um processo exequível, mais justo e melhor para todos.

REFERÊNCIAS

ALVELOS, J. M. P. **Inovação, Financiamento e Aprendizado: O caso da Universidade Federal de Sergipe.** São Cristóvão, 2008.129p. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. I FÓRUM SOBRE AS IFES: O TCU PROMOVE A BUSCA DE SOLUÇÕES. Brasília: TCU/ANDIFES, 27 e 28 de novembro de 2007. **Avaliação.** Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>> Acesso em 14.07.2009.

_____. **Financiamento da educação superior: estado x mercado.** São Paulo: UNIMEP, 2003.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/2000 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN.** São Paulo: Atlas, 2002. 317 p.

ARAÚJO JÚNIOR, A. de. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): uma Proposta de Avaliação Orçamentária e Institucional.** Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/mongrafias/Mencao_HonrosaPrêmio_de_monografia> Acesso em 12 jul 2009.

AZEVEDO, B. M. **O processo Orçamentário Brasileiro pós 1994.** (Dissertação apresentada ao departamento de economia da UNB). Brasília, novembro/2006 Disponível em http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1839. Acesso em 08 mai 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Metas de Inflação.** Disponível em:<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2009/06/ri200906c2p.pdf>. Acesso em: 02 jul 2009.

BEZERRA FILHO, J. E. **Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BOLZAN, C. I. M. **Excelência em Gestão Universitária: um estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino Superior.** Santa Maria, RS, Brasil. 2006. (Dissertação de Mestrado) Disponível em: <http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=612> Acesso em: 23 abr 2009.

BRASIL. **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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1964.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 19 mai 2009.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Resoluções CFC nº 750/93,** publicada no DOU em 31/12/1993.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Resoluções CFC nº 774/94**, publicada no DOU em 18/01/1995.

_____. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2000

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias**. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas. Manual de procedimentos aplicados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda**, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2005. 177 p.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas. Manual de Procedimentos**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006. 231p.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas. Manual de Procedimentos**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006.231p.

_____. Ministério do Planejamento. **Cartilha**: Ministério do Planejamento. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/lrf/publicações/CARTILHA.PDF> Acesso em: 19 mai 2009.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.330 p.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 120p.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.121**, publicado no DOU, em 28 de março de 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2010. Brasília, 2009.169 p.

_____. Ministério da Educação. **Instituições de Ensino Superior**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 19 mai 2009.

_____. Ministério da Fazenda. **Ajuste Fiscal Ministério da Fazenda**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp>> Acesso em: 19 mai 2009.

_____. Ministério da Fazenda. **Manual de Despesa Pública**. Semana de Administração Orçamentária e Financeira. Oficina 23. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação-Geral de Contabilidade, Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2008 Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/web-estados-municipios/material/OFICINA_23_-_Manual_de_Despesa_Nacional.pdf> Acesso em: 23 abr 2009.

BROTTI, V.; LAFFIN, M.; BORGERT, A. **Orçamento Público**: levantamento dos artigos, dissertações e teses no Brasil entre 1980 e 2005. Disponível em <<http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos72007/353.pdf>>. Acesso em 17 abr de 2009.

CAMPOS, S. do R.. **Mecanismos de Controle Fiscal e de Gestão Orçamentária**: o caso do estado do Paraná. 2005. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/7012/1/mecanismos+de+controle+fiscal+e+de+gest%E3o+or%E7ament%E1ria+-+o+caso+do+Estado+do+Paran%E1.pdf>>. Acesso em: 21 ago 2007.

CASTRO, J. A. de. **Avaliação do Processo de Gasto Público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Rio de Janeiro, setembro de 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0760.pdf> Acesso em 16 jun 2008.

CASTRO, R. G. de. **Processo Orçamentário Brasileiro**. 2001. Disponível em <http://intervox.nce.ufrj.br/~diniz/d/direito/ou-Resumo_Processo_Orcamen_Robson.doc> Acesso em 12 nov 2009.

CHAIMOVICH, H. **Os Desafios do Ensino Superior no Brasil**. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/iea/tematicas/educacao/superior/reformaperspectivas/chaimovichdesafios.pdf>>. Acesso em: 08 mai 2009.

CORBUCCI, P. R.. **As Universidades Federais**: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. texto para discussão no 752. Brasília, 2000. Disponível em <http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0752.pdf>. Acesso em 15 de abr de 2009.

CORE, F. G. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR J. C. **Avaliação de Programas Públicos**: desafios conceituais e metodológicos. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_31.pdf>. Acesso em 25 set 09.

DIEESE. **Considerações sobre O Pacote Fiscal**. 2007. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/ajuste/pacote.xml>>. Acesso em 21 ago 2007.

DURHAM, E. R. **A Autonomia Universitária**: extensão e limites. Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/tematicas/educacao/superior/autonomiafinanciamento/durhamautonomia.pdf>> Acesso em: 12 set 2009.

FEIJÓ, P. H. (Org.) **Apostila de Administração Financeira e Orçamentária & Noções de Finanças Públicas**. I Semana de Execução Orçamentária e Financeira & Modalidade de Compras do Governo Federal. Brasília. Atualização: Agosto/2003.

FERNANDES, M. D. E. **O orçamento público**: algumas considerações conceituais e suas implicações para o financiamento da educação. UFMS/CEUD/DED-UNICAMP/FE/DASE. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0505t.PDF>>. Acesso em 15 mai de 2009.

FONTENELE, A. M. **O Orçamento Público no Brasil: uma visão geral**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738>>. Acesso em: 13 set 2009.

FRANCISCO, J. G.; FARIA, M. L. V. **A gestão universitária na perspectiva do planejamento.** V SEGeT – SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA. 2008. Artigo 166. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos08/166_Artigo%20SEGeT%202008.pdf>. Acesso em 10.de nov 09

GARCES, A.; SILVEIRA J. P. **Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil.** <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53(4).pdf)>. Acesso em: 27 set 09

GARCIA, J. B. (Org.). **Relatórios de Gestão 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003.** São Cristóvão: UFS, 1999 a 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 14. ed. Ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2007.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006. Coletânea. v. 1. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861> Acesso em 15 mar 2009.

_____. **Planejamento e Orçamento Governamental.** Brasília: ENAP, 2006. Coletânea. v. 2. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2852> Acesso em 15 mar 2009.

GIAMBIAGI, F. **18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008.** Econ. Apl. v.12 n.4 Ribeirão Preto oct./dic. 2008. doi: 10.1590/S1413-80502008000400002. ISSN 1413-8050.

GOMES, J. S. **O Orçamento Público no Brasil: Para Que Serve? O Caso das IFES.** COPPEAD/UFRJ, Relatório Coppead N° 294. Novembro, 1994. Disponível em: <http://www2.coppead.ufrj.br/port/index.php?option=com_docman&Itemid=204&task=cat_view&gid=54&dir=DESC&order=date&limit=10&limitstart=80> Acesso em 15 jul 2009.

GONÇALVES, M. F. **Orçamento e Alocação de Recursos em Universidades: uma aproximação da escolha pública.** Relatório de Pesquisa n° 30/1997. São Paulo: FGV/EAESP. Disponível em <<http://www.easp.fgvsp.br/Interna.aspx?PagId=DLMJMMTJ&ID=190>>. Acesso em 22 abr de 2009.

KASHIWAKURA, H. K. **Contabilidade Gerencial Aplicada ao Orçamento: Programa como Instrumento de Avaliação de Desempenho.** Rio de Janeiro, setembro de 1997. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IIPremio/sistemas/MH2tefpIIPNTN/KASHIWAKURA_Helder_Kitoshi.pdf>. Acesso em 07 de abril de 2009.

KOHAMA, H.; KOHAMA, N. A. **Balancos Públicos: teoria e prática.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LEITE, R. M.; CHEROBIM, A. P. M. S. **Orçamento Empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006.** Disponível em: <<http://www.eac.fea.usp.br/cadernos/completos/47/rita-ana-helena-leilah-pg56a72.pdf>>. Acesso em: 07 de abr de 2009

LOPES, F.; OLIVEIRA JÚNIOR, C.; ROCHA, M. P. **Evidenciando as Origens das Receitas Públicas**: uma Abordagem na Gestão Municipal. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, 2008.

MASCARENHAS J. P. (Org.). **Projeção de Receitas**. III Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas do Governo Federal Organização: Atualização: abril/2006.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Dois Estudos sobre a Distribuição de Verbas Públicas para as Instituições Federais de Ensino Superior**. Texto para Discussão Nº 679. Rio de Janeiro, outubro de 1999. ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0679.pdf>

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Instituições Federais de Ensino Superior: Modelos de Financiamento e o Incentivo à Eficiência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Texto para discussão nº 679.

MELO, F. F. **Reflexão sobre o Processo Orçamentário**. Disponível em: <<http://www.virtual.vserver.com.br/ciclorcament.htm>>. Acesso em 10 de Nov. de 2009.

MENEZES, J. S. S. A vinculação Constitucional de Recursos para a Educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.30, p.149–163, jun 2008 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf> Acesso em: 03 jun 2009.

METZNER, M. **O Orçamento Público como Ferramenta Gerencial**: o caso da UDESC. Florianópolis- Santa Catarina. 2005. Disponível em <http://www.tede.udesc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=365>. Acesso em 07 de abr de 2009.

NOBLAT, P. L. D. (Org.) **Apostila de Elaboração e Execução de Orçamento Público**. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2004.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006 Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055867.pdf>>. Acesso em 25 de set 09> Acesso em: 17 jul 2008.

PAULA, A. P. P. de. **Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf>. Acesso em: 25 jan 2008.

PELLINI, A. M. **Os sistemas de Planejamento, Execução e Controle da Gestão Pública: uma nova proposta**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/necon/04-2%20os%20sistemas%20de%20execu%c3%a7%c3%a3o...%20ana%20pellini.pdf>> Acesso em: 30 abr 2008.

PEREIRA, E. da S. Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária. **Revista do Serviço Público**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Pereira,EdaSilva48\(2\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Pereira,EdaSilva48(2).pdf)>. Acesso em 16 de abr 2009.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Caderno MARE de Reforma do Estado. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser_reforma_do_estado.pdf>. Acesso em: 23 ago 2007.

QUINTANA, A. C.; SAURIN, V. Fontes De Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração.** v. 7, n.13, jan/jul 2005 1 Disponível em: <[http://www.cad.ufsc.br/revista/13/Revista%2013%20-%203%20-%20RCAD%2005%202005\(site\).pdf](http://www.cad.ufsc.br/revista/13/Revista%2013%20-%203%20-%20RCAD%2005%202005(site).pdf)>. Acesso em 15 de abr de 2009. ISSN 1415-4765.

RIOS-NETO, E. L. G (Coord.) et. al. **Educação e População: Ação 2.3 Módulo economia Política da educação. 1.4 Análise dos Gastos Educacionais.** Convênio nº 29. Belo Horizonte: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/estudos_pesquisas/financ_gasto/gastos%20educacionais.pdf> Acesso em 19 set 2009.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública da FGV/RJ** de out./dez. de 1993.

SANTIAGO, W. de P.; DUARTE V. S. **Análise do comportamento da Receita Pública antes e após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Universidade Estadual de Montes Claros. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos32006/491.pdf>> Acesso em 28 ago 2009.

SANTOS, A. P. dos. **A Memória na Administração Pública Brasileira: Diagnóstico da Memória Organizacional do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Brasília, 2007. Em <http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2307>. Acesso em: 12 mai 2009.

SCHWARTZMAN, J. **Um Sistema de Indicadores para as Universidades Brasileiras.** São Paulo: Nupes/USP, 1994. (Documento de trabalho 5/94).

_____. **O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil.** São Paulo: USP/IEA, 2005. Disponível em: <www.iea.usp.br/iea/tematicas/educacao/superior/autonomiafinanciamento/schwartzmanfinanciamento.pdf>. Acesso em: 08 mai 2009.

SGUISSARDI, V. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção.** São Paulo: Universidade São Francisco, 1999.

SOARES, R. M. **Ciclo Orçamentário no Legislativo.** Disponível em: <http://www.essere.com.br/artigos/orcamento_2007.pdf> Acesso em 20 nov 2009.

SOUZA, R. L. Associar o desempenho individual ao planejamento organizacional pela gestão de competências: um novo enfoque para a avaliação de desempenho na administração pública brasileira. Julho, 2005. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0053119.pdf>> . Acesso em 16 abr de 2009.

RISCAROLLI, V. **Estratégias de Captação de Recursos Aplicáveis à Realidade das Faculdades de Administração de Instituições de Ensino Superior Brasileira**. São Paulo, 2007. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/download.php/teses/disponiveis/12/12139/tde-29012008-121105/publico/TESEValeriaFinal.pdf>>. Acesso em 27 abr.2009.

VASCONCELOS, G. M. (Org.). **Relatórios de Gestão 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008**. São Cristóvão: UFS, 2005 a 2009.

VELLOSO, J. MARQUES. P. M. F. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 655-680, maio/ago. 2005. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a18v2691.pdf>> Acesso em: 12 mai 2009.

VIEIRA, E. R. F. da C. V. **Característica de Medição do Desempenho Operacional: um estudo descritivo nos hospitais de ensino do Rio Grande do Norte Natal – RN, 2008** (Dissertação apresentada ao Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis) UNB, UFPB, UFRN