



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –  
MESTRADO PROFISSIONAL

Planejamento e Gestão Universitária na UFCG: uma análise crítica do  
Plano de Desenvolvimento Institucional – 2010 a 2014

**Autor: Honório Patrício Neto**

ORIENTADOR: Prof. Dr. Éder da Silva Dantas

JOÃO PESSOA

Fevereiro/2017

Honório Patrício Neto

Planejamento e Gestão Universitária na UFCG: uma análise crítica do Plano de Desenvolvimento Institucional – 2010 a 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa Gestão, Avaliação e Financiamento da Educação Superior, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

Orientador: Éder da Silva Dantas

JOÃO PESSOA, PB

Fevereiro, 2017

P314p Patrício Neto, Honório.

Planejamento e gestão universitária na UFCG: uma análise crítica do Plano de Desenvolvimento Institucional – 2010 a 2014 / Honório Patrício Neto.- João Pessoa, 2017.

139 f. : il.-

Orientador: Éder da Silva Dantas.  
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE

1. Educação Superior. 2. Gestão Universitária. 3. UFCG.  
4. Planejamento - Universidade. I. Título.

UFPB/BC

CDU – 378(043)

Honório Patrício Neto

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, Linha de Pesquisa Gestão, Avaliação e Financiamento da Educação Superior, como requisito a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

Aprovada

Em 21.02.2017

BANCA EXAMINADORA



Dr Éder da Silva Dantas  
Orientador

Dr. Wilson Honorato Aragão  
Titular externo



Dr.ª. Maria das Graças Vieira  
Titular (interno) MPPGAV

Dr.ª. Adriana Valéria dos Santos Diniz  
Suplente (MPPGAV)

Dr. Clóvis Alberto Vieira Melo  
Suplente Externo

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força vital necessária a execução deste trabalho

A minha esposa Patrícia, pela compreensão e estímulo nas horas de cansaço.

A Hosana, Otávio e Pedro pela compreensão nas minhas ausências.

A Octávio e Maria da Luz (*in memoriam*) pelo exemplo de vida a mim  
concedido.

Ao Professor Éder da Silva Dantas, pela orientação na realização deste  
trabalho

## Epigrafe

"E falou Samuel todas as palavras do Senhor ao povo, que lhe pedia um rei. E disse: Este será o costume do rei que houver de reinar sobre vós; ele tomará os vossos filhos, e os empregará nos seus carros, e como seus cavaleiros, para que corram adiante dos seus carros.

E os porá por chefes de mil, e de cinqüenta; e para que lavrem a sua lavoura, e façam a sua sega, e fabriquem as suas armas de guerra e os petrechos de seus carros.

E tomará as vossas filhas para perfumistas, cozinheiras e padeiras. E tomará o melhor das vossas terras, e das vossas vinhas, e dos vossos olivais, e os dará aos seus servos.

E as vossas sementes, e as vossas vinhas dizimará, para dar aos seus oficiais, e aos seus servos. Também os vossos servos, e as vossas servas, e os vossos melhores moços, e os vossos jumentos tomará, e os empregará no seu trabalho.

Dizimará o vosso rebanho, e vós lhe servireis de servos. Então naquele dia clamareis por causa do vosso rei, que vós houverdes escolhido; mas o Senhor não vos ouvirá naquele dia. "

(1 Samuel 8:10-18)

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise crítica do planejamento realizado pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). O Plano de Desenvolvimento Institucional se apresenta como a principal peça de planejamento de uma instituição de educação superior. Assim apresentam-se as seguintes questões: como a Universidade Federal vem elaborando o seu plano de desenvolvimento institucional? Que contribuição pode ser dada pela teoria de gestão da educação e do planejamento educacional para a elaboração do PDI da UFCG? O uso das informações contábeis e das técnicas da contabilidade gerencial e orçamentária pode colaborar na demonstração de sustentabilidade financeira do PDI? A metodologia utilizada escolheu uma abordagem hermenêutica com pesquisa do tipo qualitativa e quantitativa com o emprego das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, observação participante, e, principalmente, a análise de documentos. O resultado obtido foi identificação dos dois problemas mais relevantes: as ações de planejamento da Universidade Federal de Campina Grande carecem de maior participação da comunidade universitária e a inexistência de articulação entre o plano de desenvolvimento institucional e a execução orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande. Ao final é apresentado um roteiro para auxiliar na preparação do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG.

-Palavras-Chave: Gestão Universitária, UFCG, Planejamento

## ***ABSTRACT***

This work presents a critical analysis of the planning carried out by the Federal University of Campina Grande (UFCG). The Institutional Development Plan (PDI) presents itself as the main piece of planning for a higher education institution. Thus the following questions arise: How has the Federal University elaborated its institutional development plan? What contribution can be made by the educational management theory and educational planning for the UFCG PDI? Can the use of accounting information and management and budget accounting techniques collaborate in the demonstration of financial sustainability of the PDI? The methodology used chose a hermeneutic approach with qualitative and quantitative research using the following techniques: bibliographic research, participant observation, and, mainly, the analysis of documents. The results obtained were the identification of the two most relevant problems: the planning actions of the Federal University of Campina Grande require greater participation of the university community and the lack of articulation between the institutional development plan and the budgetary execution of the Federal University of Campina Grande. At the end, a script is presented to assist in the preparation of the UFCG Institutional Development Plan.

.

Keywords: University Management, UFCG, Planning



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>PROBLEMATIZAÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>OBJETIVOS .....</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, UNIVERSIDADE, E O PAPEL DO PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR .....</b>	<b>20</b>
<b>5.1</b>	<b>O Estado Brasileiro e sua reforma .....</b>	<b>20</b>
<b>5.2</b>	<b>A Universidade Brasileira frente à Reforma Administrativa do Estado .....</b>	<b>21</b>
<b>5.3</b>	<b><i>Gestão e financiamento na educação superior aplicada ao setor público.....</i></b>	<b>25</b>
<b>5.4</b>	<b>O Papel do Planejamento nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil.....</b>	<b>32</b>
	<b><i>5.4.1 Considerações Teóricas sobre o planejamento.....</i></b>	<b>32</b>
	<b><i>5.4.2 O planejamento e a reforma do estado brasileiro .....</i></b>	<b>34</b>
	<b><i>5.4.3 O planejamento nas instituições federais de ensino superior.....</i></b>	<b>37</b>
	<b><i>5.4.4 O plano de desenvolvimento institucional nas universidades federais .....</i></b>	<b>42</b>

<b>6</b>	<b>A CIÊNCIA CONTÁBIL E SUAS FERRAMENTAS: UM SUPORTE PARA ELABORAÇÃO DO PDI.....</b>	<b>46</b>
<b>6.1</b>	<b>A informação contábil e os seus sistemas na Administração Federal .....</b>	<b>49</b>
<b>6.2</b>	<b>A técnicas contábeis como ferramentas de auxílio na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional. ....</b>	<b>50</b>
6.2.1	<i>A teoria das contingências e o balanced score card .....</i>	<i>50</i>
6.2.2	<i>A estatística descritiva e o método dos mínimos quadrados .....</i>	<i>51</i>
6.2.3	<i>O orçamento público.....</i>	<i>53</i>
6.2.4	<i>Os orçamentos de custo e de receitas .....</i>	<i>58</i>
<b>7</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS: A GESTÃO DA UFCG E SUAS DIMENSÕES SOB O PRISMA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>64</b>
<b>8.1</b>	<b>Dimensão cultural.....</b>	<b>64</b>
8.1.1	<i>Território de atuação institucional.....</i>	<i>64</i>
8.1.2	<i>Atores Institucionais.....</i>	<i>72</i>
8.1.3	<i>Histórico institucional em planejamento e avaliação .....</i>	<i>74</i>
<b>8.2</b>	<b>Dimensão política .....</b>	<b>79</b>
8.2.1	<i>Relações de poder .....</i>	<i>79</i>
8.2.2	<i>Estrutura de propriedade e controle .....</i>	<i>88</i>
8.2.3	<i>Relações de organização do processo de trabalho.....</i>	<i>92</i>

<b>8.3 Dimensão econômica</b> .....	<b>95</b>
8.3.1 <i>Produção do Conhecimento</i> .....	95
8.3.2 <i>Inovação</i> .....	98
8.3.3 <i>Financiamento</i> .....	99
8.3.4 <i>Comercialização</i> .....	102
8.3.5 <i>Investimentos</i> .....	104
8.3.6 <i>Consumo</i> .....	107
<b>9 UMA PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL À LUZ DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL COM O AUXÍLIO DAS FERRAMENTAS DA CIÊNCIA CONTÁBIL</b> .....	<b>110</b>
<b>10 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>110</b>
<b>11 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>129</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) apresenta uma execução orçamentária que em valores absolutos supera os principais municípios da Paraíba. Isso acontece, principalmente devido ao aumento significativo dos investimentos na educação superior por parte do Governo Federal. Vale salientar que com o aumento do volume de recursos em sua execução orçamentária, a UFCG tem gastos semelhantes a qualquer município do Estado da Paraíba. Assim sendo, o conhecimento e aprimoramento das técnicas usadas por esta instituição para planejar suas ações possibilitará a elaboração de métodos e técnicas que poderão ser aplicadas em qualquer ente público municipal, ou, dependendo do seu porte, estadual.

Neste contexto, o planejamento adequado das ações ganha suma importância, porque somente com o conhecimento prévio das ações e metas que a administração precisa realizar e atingir sucessivamente é que a administração pode empregar os recursos públicos de modo eficiente.

No que se refere ao planejamento, o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI é o principal documento do planejamento das instituições de ensino superior. Por isso, deve ser elaborado dentro dos padrões estabelecidos na teoria administrativa. Nesse documento, deve constar a caracterização da instituição em todas as suas dimensões, sejam elas, culturais, políticas e econômicas. Devem ser apresentados ainda no PDI, os objetivos e as metas que deverão ser alcançadas até o final da sua vigência.

No âmbito educacional, o planejamento ganha contornos de imprescindibilidade, uma vez que no seu bojo tem que incluir além dos objetivos econômicos e sociais, a realidade cultural da sociedade a quem se destinarão as suas ações. Ou seja, o sistema educacional deve ser planejado de modo a se conectar aos objetivos da sociedade a que pertence.

Assim sendo, o presente trabalho se propõe a analisar o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI elaborado pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG para o período de 2014 a 2015. Aqui apresentaremos uma análise crítica do planejamento realizado pela UFCG,

contextualizado histórica e teoricamente. Outro objetivo deste trabalho é realizar uma leitura multidimensional da prática de planejamento da UFCG, por meio de uma abordagem cultural, política e econômica. Então a análise ora realizada se apresenta como uma radiografia das práticas de planejamento efetivadas pela UFCG, desde a sua criação em 2002 até o ano de 2014.

O referencial teórico deste trabalho busca inicialmente identificar como a concepção de Estado presente na sociedade influencia na finalidade social destinada à universidade e à educação superior como um todo. Esta finalidade social se destaca como um fator determinante para o modo como a gestão universitária irá realizar o planejamento de suas ações, e, por conseguinte, na elaboração do seu plano de desenvolvimento institucional. A segunda parte do referencial teórico destaca como as ferramentas da ciência contábil podem servir de suporte para a elaboração deste plano.

Para tanto, utilizamos como recursos metodológicos uma abordagem hermenêutica e compreensiva weberiana cujo mister foi identificar a mensagem implícita nas práticas de planejamento da UFCG, sobretudo nas suas ações de planejamento quando da elaboração dos planos de desenvolvimento institucional daquela instituição. A pesquisa foi do tipo qualitativa e quantitativa com o emprego das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, observação participante, e, principalmente, a análise de documentos.

Depois da análise foram identificados os dois problemas mais relevantes para a prática de planejamento da UFCG quais sejam: as ações de planejamento da Universidade Federal de Campina Grande carecem de maior participação da comunidade universitária e não existe interação entre as ações de planejamento e execução orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande.

Por fim, será apresentada uma metodologia para elaboração do plano de desenvolvimento institucional a partir das teorias do planejamento da educação e com o auxílio das ferramentas da ciência contábil, concluindo-se, então que o caminho é longo e árduo, mas, plenamente possível de ser percorrido.

## 2. JUSTIFICATIVA

O exercício profissional ao longo de uma década no setor público nos permitiu observar que a eficiência das ações públicas estava intrinsecamente correlacionada ao grau de detalhamento do planejamento desta ação. Essas observações foram realizadas em ações de caráter municipal na área de saúde quando exercemos os cargos de Coordenador de Contabilidade e Tesouraria; Coordenador do Fundo Municipal de Saúde e Diretor de Gestão de Investimentos, todos na Secretaria de Saúde do Município de Cabedelo, no estado da Paraíba.

Do mesmo modo, também observamos igualmente essa correlação nas ações culturais no âmbito municipal, também no exercício do cargo de Coordenador de Orçamento e Finanças da Fundação Cultural de João Pessoa, entidade pública municipal responsável pela implantação das políticas públicas nas áreas de arte e cultura do município de João Pessoa, capital do estado da Paraíba.

As observações citadas anteriormente se repetiram quando, na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), exercendo a função de Gerente de Administração e Finanças do Centro de Educação e Saúde (CES), campus de Cuité, também na Paraíba; de Chefe do Setor de Acompanhamento de Contratos e de Coordenador de Contabilidade e Finanças, ambos da Pró-reitoria de Gestão Administrativo Financeira da UFCG.

A partir disso, surgiu a inquietação sobre em que grau da qualidade do planejamento de uma ação se correlaciona com a eficiência, eficácia e efetividade desta mesma ação, no âmbito da gestão educacional. Nesse caso, adotamos a ótica de Benno Sander (2007, p. 76), para quem a eficiência “é o critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”. É importante frisar que o conceito de eficiência, não pode ser confundido com o conceito de eficácia. Ou seja, “eficácia é um critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos. (SANDER, 2007, p.78). Sobre o conceito de efetividade, adotamos também o que foi proposto por Sander (2007, p.80)., ou seja, “efetividade é o

critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade”

Neste caso, a escolha da UFCG como objeto deste estudo se deu em virtude da relevância desta instituição pública para o interior do estado Paraíba conforme explicado a seguir, assim como a nossa vivência nesta instituição.

Criada em 2002, a Universidade Federal de Campina Grande apresenta uma execução orçamentária que em valores absolutos é inferior, somente, na esfera municipal, aos municípios de Campina Grande e João Pessoa, principais municípios do Estado da Paraíba. Isso acontece, principalmente devido ao aumento significativo dos investimentos na educação superior por parte do Governo Federal. Vale salientar que em sua execução orçamentária, a UFCG tem gastos semelhantes a qualquer município do Estado da Paraíba.

De modo simples, podemos afirmar que o planejamento consiste em organizar estratégias e ações de modo a atingir metas e objetivos. De acordo com Chiavenato (2011, p. 159), o planejamento figura como a primeira função administrativa sendo aquela que determina de antemão o que deve ser feito para que a finalidade social da organização seja concretizada. No âmbito governamental, concordamos com o entendimento de Carlos Matus (MATUS, p. 05), segundo o qual “planificar no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hecho”

No campo da educação, e, principalmente da gestão educacional, o planejamento assume uma concepção ambígua porque além de dar conta das questões de caráter economicista das atividades educacionais, deve considerar também a função social da educação em formar cidadãos conscientes e capazes de agir na sociedade, ao mesmo tempo em que forma a mão de obra qualificada para o mercado de trabalho. Nesse caso,

podemos encarar o planejamento como componente de um planejamento econômico geral ou a educação como um enfoque separado do planejamento, e neste último caso os objetivos podem ser tão numerosos quanto as funções que se espera deva a educação executar” (ANDERSON, 1981, p 67).

Assim, é possível inferir que planejar é basicamente um processo prévio de tomada de decisões. Nesse caso é pertinente questionar em que tipo de informação essas decisões estarão fundamentadas.

Se considerarmos que conforme Padoveze (1998, p. 41-42) a “informação é o dado processado de forma a ser entendida pelo receptor” e que o valor desta está relacionada com a redução da incerteza no processo de decisão; que os sistemas de informações podem ser definidos como

um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma sequência lógica para o processamento de dados e tradução em informações, para, com seu produto, permitir às organizações o cumprimento de seus objetivos principais” (PADOVEZE, 1998, p. 45).

Neste cenário, a ciência contábil se configura como o principal sistema de informação de uma organização, de modo que no que se refere à quantidade de recursos financeiros no planejamento sejam levadas a efeito, os sistemas de informação contábil têm importante colaboração a dar, uma vez que refletem as mudanças e impactos no patrimônio público originados pelas decisões dos gestores, bem como, são capazes de subsidiar a quantidade de recursos financeiros necessários para realizar as ações governamentais.

Ou seja, se de acordo com o artigo 4º da Resolução nº 750 de 29 de Dezembro de 1993, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, o objeto da contabilidade é o patrimônio, no âmbito governamental esta transcende no sentido de tratar das políticas públicas expressadas nos orçamentos públicos. Como se vê, a informação contábil é uma das matérias-primas principais para a elaboração de um planejamento institucional.

Neste contexto, o uso das informações contábeis impacta diretamente na qualidade do planejamento das instituições. Por isso, é possível compreender que sem as informações produzidas pela contabilidade é impossível planejar ou realizar diagnósticos para alocação de recursos.

Assim sendo, sem o uso das informações contábeis o planejamento fica fragilizado e, por isso, o processo de tomada de decisões torna-se débil, restando ao gestor uma espécie de *administração de balcão* onde as demandas são atendidas *ao gosto do freguês*, não havendo qualquer



prioridade ou política como diretriz para a alocação dos recursos públicos que na mais impessoal das hipóteses atende as demandas em ordem cronológica sem qualquer análise de mérito.

Cabe destacar ainda que a contabilidade de custos exerce um papel fundamental na produção de informações contábeis que servirão de subsídio para as ações de planejamento. É necessário lembrar que de acordo com Eliseu Martins (2003, p. 25), “custo é o gasto relativo a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços”. Assim, a contabilidade de custos é o ramo da ciência contábil que se dedica a mensurar esses gastos. É necessário destacar ainda a observação de Leone (2008, p. 23) sobre a contabilidade de custos. De acordo com ele a “Contabilidade de Custos colhe dados internos e externos, monetários e não monetários, mas quantitativos”.

Na seara educacional, este setor, “produtor do ‘serviço de educação’ e semelhante a outros setores de atividade, faz, teoricamente, intervir as mesmas noções de custo” (HALLAK, 1981, p. 151).

Logo, é fácil perceber que há uma contribuição que pode ser dada pela ciência contábil ao planejamento e à gestão educacional. Ora, se a contabilidade de custos é capaz de mensurar os insumos necessários à execução dos serviços educacionais, o uso dessas informações facilitará a alocação dos recursos necessários a cada atividade, evitando, dessa maneira desperdícios, ou alocação de recursos aquém das necessidades desses serviços educacionais.

Nesse contexto é que este trabalho analisa a gestão da Universidade Federal de Campina Grande, a partir da ótica do planejamento, por meio de uma análise comparativa entre os métodos de planejamento utilizados na UFCG, e os métodos tratados na literatura, para planejar o seu desenvolvimento institucional.

Deste modo, é que Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), na forma exigida pelo Decreto Federal nº 5.773 de 09 de Maio de 2006, se apresenta como o principal instrumento de planejamento de uma instituição de ensino superior. Ou seja, de acordo com essa norma o Plano de

Desenvolvimento Institucional, se configura como um requisito necessário para credenciamento qualquer instituição de ensino superior (BRASIL, 2006).

Cabe acrescentar, ainda que PDI é um dos principais quesitos a serem observados para avaliação das instituições de ensino superior, senão vejamos o que diz o artigo 3º da Lei nº 10.861 de 14 de Abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional; (BRASIL, 2004).

Como vimos, é fácil demonstrar a importância do PDI para as instituições de ensino superior. Entretanto, as normas apenas indicam os requisitos que necessariamente devem estar presentes no PDI. Nesse caso, encontramos aberta a lacuna sobre como este planejamento institucional deve ser realizado. Vale ressaltar que se dirigirmos o foco para as universidades públicas encontraremos uma lacuna ainda maior.

É importante ressaltar ainda a exigência de que seja demonstrado no PDI a sustentabilidade financeira da instituição conforme o inciso X do artigo 17 do decreto citado anteriormente. Por isso, é que consideramos o uso das informações contábeis e das técnicas orçamentárias da contabilidade gerencial como ferramentas capazes de auxiliar no processo de elaboração do PDI, sobretudo na mensuração da quantidade de recursos necessárias para execução das ações com a quantidade de recursos que estará à disposição da instituição para a realização e novos investimentos, bem como a manutenção de suas atividades.

Observamos ainda a necessidade de que todo o processo de elaboração do PDI seja realizado sob a luz da teoria de gestão da educação, sobretudo, com os princípios da gestão participativa.

Assim, consideramos este trabalho como uma contribuição para que as universidades públicas federais, e em especial, a Universidade Federal de Campina Grande, tenham uma metodologia para elaborar o seu próximo PDI, cujo ponto forte seja o aproveitamento do conhecimento produzido pela teoria da educação com auxílio das ferramentas e técnicas da ciência contábil.

### 3. PROBLEMATIZAÇÃO

No interior do Estado da Paraíba, a Universidade Federal de Campina Grande - UFCG destaca-se como a principal instituição desta natureza. Essa universidade foi criada por meio da Lei Federal nº 10.419 de 09 de Abril de 2002, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba. Assim a UFCG foi concebida como uma universidade multicampi, se constituindo inicialmente dos *campi* de Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras; do Hospital Universitário Alcides Carneiro; e mais tarde, criando novos *campi* nas cidades de Cuité, Pombal e Sumé. Cabe informar que a execução orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande foi inferior, no exercício de 2010, apenas à execução orçamentária do município de João Pessoa (capital e maior cidade do Estado da Paraíba). Ou seja, esta IFES se configura como um dos maiores movimentadores de recursos públicos do Estado da Paraíba.

Ou seja, estudar a forma como os gestores da UFCG utilizam as informações produzidas pela contabilidade para planejar suas ações, contribuirá, certamente para que identifiquemos o grau de contribuição das informações contábeis no processo de decisão, bem como, poderá servir de parâmetro de como os gestores planejam e decidem sobre os gastos públicos.

Desse modo apresentam-se as seguintes questões: a) como a Universidade Federal vem elaborando o seu plano de desenvolvimento institucional?; b) que contribuição pode ser dada pela teoria de gestão da educação e do planejamento educacional para a elaboração do PDI da UFCG? e c) o uso das informações contábeis e das técnicas da contabilidade gerencial e orçamentária podem colaborar na demonstração de sustentabilidade financeira do PDI?

A partir das questões acima é que este trabalho se propõe a analisar a gestão daquela instituição e apresentar, ao seu final, uma sugestão de metodologia para a elaboração do PDI da UFCG que contemple os princípios da gestão participativa presente nas teorias do planejamento e da gestão educacional, como auxílio das técnicas e ferramentas da ciência contábil.

## **4.0 OBJETIVOS**

### **4.1. OBJETIVO GERAL:**

- Promover uma análise crítica do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande visando propor uma metodologia para sua elaboração, incorporando o uso da ciência contábil e do planejamento participativo.

### **4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- Contextualizar a atuação da Universidade Federal de Campina Grande nas dimensões cultural, política, econômica e educacional.
- Descrever as metodologias utilizadas pela UFCG para elaborar os seus planos de desenvolvimento institucional
- Contextualizar a participação da comunidade universitária no processo de elaboração dos planos de desenvolvimento institucional.
- Propor um roteiro para a preparação do plano de desenvolvimento institucional a partir do planejamento participativo fundamentado nas teorias de gestão da educação com suporte de ferramentas da ciência contábil.

## 5.0 ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, UNIVERSIDADE E O PAPEL DO PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.

### 5.1 O estado brasileiro e sua reforma

Conhecida como a década perdida os anos 1980 ficaram marcados por forte retração na economia mundial. O Brasil é afetado diretamente porque os financiamentos externos diminuem e assim diminuem também os investimentos realizados pelo estado brasileiro. Por isso, a principal consequência dessa crise econômica é que, do mesmo modo que o *Welfare State* nos países desenvolvidos, o estado desenvolvimentista brasileiro se tornou insustentável.

Enquanto isso, no cenário mundial, os países que controlam a maioria dos organismos internacionais reunidos no *Consenso de Washington* editam diretrizes que se tornam condicionantes para o recebimento de recursos internacionais. Dentre as quais a principal delas é a obtenção de um superávit primário para pagamento de encargos da dívida externa. Em outras palavras, doravante os governos deveriam realizar um ajuste fiscal que permitisse uma economia de recursos capaz de garantir que os juros e os empréstimos obtidos no mercado internacional seriam pagos. Aqui, deve-se enfatizar que para que isso fosse feito os governos deveriam reduzir seus gastos com o custeio sacrificando, para tanto, direitos trabalhistas e recursos destinados a previdência social e demais políticas públicas. Em suma, os governos deveriam adotar os princípios do neoliberalismo e do Estado de Investimento social

No Brasil, a adoção de políticas que atendessem a essas diretrizes foi iniciada no governo do presidente Fernando Collor de Melo, porém, devemos creditar ao sociólogo Fernando Henrique Cardoso, no seu mandato na Presidência da República de 1994 a 2001, a consolidação destas diretrizes com a conclusão da política de privatizações e, sobretudo, com a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro.

Neste sentido, a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro pretendeu transformar a caricatura de *Welfare State* produzida Constituição Federal de 1988, num Estado de Investimento Social, ou Estado Gerencial. Para isso, a

principal alternativa era a adoção de uma administração pública de caráter gerencial, em detrimento do modelo burocrático e patrimonialista então vigente.

Diante disto, a administração pública foi obrigada a dar uma maior ênfase nas ações de planejamento, e principalmente a verificar seus custos, como forma de obter uma maior eficiência nos gastos públicos.

## **5.2. A Universidade Brasileira frente à Reforma Administrativa do Estado**

O tipo de colonização escolhido por Portugal para as suas colônias foi a principal causa para o surgimento tardio da universidade no Brasil. Ora, enquanto nas colônias espanholas na América encontramos instituições fundadas em 1538 em São Domingos e 1551, no México e em Lima no Peru, no Brasil não ocorreu nenhuma fundação de qualquer instituição dessa natureza. Isto pode ser explicado em virtude de a metrópole portuguesa tornar o Brasil uma colônia de exploração. Por isso, durante o processo colonizatório brasileiro foi sempre capitaneado por uma riqueza a ser explorada. Inicialmente foi a extração do pau-brasil, depois a cana-de-açúcar, posteriormente o ouro, depois a cultura cafeeira, havendo sempre um produto a ser produzido em terras brasileiras cujo objetivo tão somente era render dividendos à metrópole portuguesa.

Neste processo, a metrópole coibia qualquer tentativa de independência da colônia, seja ela política ou cultural. Especificamente, a estratégia da metrópole era monopolizar a formação da elite brasileira forçando que esta frequentasse as universidades portuguesas garantindo desse modo uma ideologia que aceitava pacificamente o domínio português sobre o Brasil.

O ensino superior só chegaria ao Brasil, em 1808, com a transferência da sede do império português para o Rio de Janeiro por causa das Guerras Napoleônicas. A chegada da família real portuguesa trouxe consigo a necessidade de formação de quadros especializados para conduzir os negócios do império em sua nova sede. Entretanto, as instituições criadas para isso não apresentavam as características peculiares às universidades, sendo necessariamente, dedicadas exclusivamente às atividades de ensino. Foram

criados nesse período o Curso Médico de Cirurgia na Bahia; uma Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica no Rio de Janeiro; a Academia Real Militar e dois cursos jurídicos, sendo um em Olinda, na então província de Pernambuco e outro no Convento de São Francisco em São Paulo.

Nem mesmo a Independência do Brasil, em 1822, foi capaz de viabilizar um surgimento de uma universidade brasileira. Por um lado, é oportuno ressaltar que apesar da independência política ter se consolidado, o Brasil continuou com dependência econômica cuja metrópole era o Império Britânico. Além disso, continuamos a formar nossas elites em universidades europeias, o que contribuía para que ideológica e culturalmente fosse mantida uma relação de colônia e metrópole entre nosso país e o continente europeu.

No Império, outras tentativas de criação de universidades se fizeram sem êxito; uma delas foi apresentada pelo próprio Imperador, em sua última Fala do Trono (1889), propondo a criação de duas universidades, uma no Norte e outra no Sul do país, que poderiam constituir-se centros de alta organização científica e literária". (FÁVERO, 2006, p. 5)

Como podemos observar diante daquilo que foi relatado, o modelo de Estado influencia diretamente na produção do conhecimento pelas universidades e no caso específico do Brasil Colonial e posteriormente no período do Império, inclusive impede o surgimento dessas instituições.

Somente no século XX é que surgiram as primeiras universidades brasileiras. Em 1909, surgiu a Universidade de Manaus; em 1911 a Universidade do Paraná e em 1912 a Universidade de São Paulo é instituída, todas como instituições livres. No entanto, a primeira universidade, na forma como conhecemos modernamente, dotada de autonomia administrativa e financeira, foi a Universidade do Rio de Janeiro, instituída pelo presidente da República, Epitácio Pessoa em 1920. (FÁVERO, 2006, p. 5).

Em que pese possuir autonomia administrativa e financeira, a universidade brasileira que surge nesse período traz as mesmas características do Estado Oligárquico vigente no Brasil do início do século XX. Uma universidade para poucos, cujo acesso era restrito aos filhos das oligarquias agrárias que dominavam a política da época.



Os primeiros trinta anos da universidade brasileira foram dedicados a um processo de centralização da política universitária. Tal qual acontecia no campo político, a Reforma da Educação proposta pelo então Ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos trata de promulgar o Estatuto das Universidades Públicas, Decreto-lei nº 19851/31, que refletiria a concepção de universidade brasileira até a reforma universitária que ocorreria em 1968.

Enquanto isso, mesmo com o fim de uma concepção oligárquica para o Estado Brasileiro, a concepção burguesa recém-nascida para o Estado Brasileiro não era capaz de garantir a estabilidade política no Brasil. Por isso, a centralização política crescia em detrimento de mecanismos de ampliação da democracia. O mesmo acontecia com a universidade brasileira cujo regime de cátedras instituído Estatuto das Universidades Públicas encastelava os docentes que eram, por conseguinte dificultava o desenvolvimento de mecanismos de democratização e ampliação da autonomia das universidades.

A partir da década 1950, o Estado Brasileiro passa a ter um caráter desenvolvimentista. A principal causa para a alteração do modelo do Estado Brasileiro residiu na necessidade de transição econômica da exportação de produtos primários para o desenvolvimento de um capitalismo industrial no Brasil. Vale ressaltar que o capitalismo nacional não tinha condições de financiar a infraestrutura necessária para tanto. Por isso, os investimentos necessários ficaram a cargo do governo brasileiro.

No âmbito das universidades é fácil deduzir que estas receberiam a incumbência de formar quadros qualificados para servir à indústria brasileira cujo crescimento era imprescindível para o desenvolvimento de um modelo capitalista industrial. Por esta razão é na década de 1950 que se inicia o embate entre as universidades públicas e privadas brasileiras cujo cerne era definir qual o tamanho da participação de cada setor nesse processo e como consequência disso o montante de recursos que seria destinado para este fim.

O modelo desenvolvimentista de Estado que se estabelece no Brasil, sobretudo após o Golpe Militar de 1964, traz consigo a maior participação do Estado Brasileiro na economia, bem como, uma maior aproximação com os Estados Unidos da América. A mais aparente consequência disso é o aumento

da dívida externa brasileira que se torna a principal fonte de financiamento para as ações deste Estado.

Na esteira da hegemonia ideológica e política obtida em 1964, o governo militar promove, em 1968, uma profunda reforma no ensino superior brasileiro. Esta foi uma reforma híbrida porque ao mesmo tempo em que consistia em uma estratégia para consolidação da ideologia capitalista do governo de plantão, incorporava também algumas reivindicações feitas pelo movimento estudantil, sendo a mais proeminente delas o fim do regime de cátedras. Outra informação importante sobre a Reforma Universitária de 1968 é que ela adotou o modelo americano para as universidades (regime semestral e de créditos) em detrimento do modelo europeu tradicional utilizado até então.

Com essa assertiva concorda também o professor Luiz Antônio Cunha (1999, p. 2):

A extinção do regime de cátedras em 1968 facilitou sobremaneira a emergência da pós-graduação, conforme as normas de 1965 (parecer CFE 977). Foram os cursos de mestrado, de doutorado e a pesquisa, induzidos pelo aporte de recursos diretamente, sem a intermediação das reitorias, que propiciaram a formação de uma nova identidade para a universidade brasileira

Mais uma vez, é possível observar que como modelo de Estado influencia diretamente na forma sobre como concebemos a universidade.

Outro fato importante a registrar é o aumento da quantidade de universidades que surgiram neste período. Porém, convém destacar a reflexão feita pela professora Marilena Chauí (2001, p. 85) sobre o

modo pelo qual a ditadura implantou em todo o país universidades federais, para satisfazer aos interesses das oligarquias locais e regionais. A crítica mostra como essas universidades se tornaram cabides de emprego e lugar de tráfico de influências, do ponto de vista dos dirigentes, e centros de populismos esquerdistas, religiosos e corporativistas, do lado dos docentes e estudantes.

Para a produção do conhecimento universitário essa reforma se consubstanciou na reconfiguração da educação superior. Essa reconfiguração tem como premissa o aumento da participação do capital privado na educação superior, sobretudo nas atividades de ensino.

Entretanto, este projeto de Reforma da Educação Superior, em que pese, ter tido todo o arcabouço legal consolidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/1996, encontrou uma dura oposição no movimento sindical, sobretudo, naqueles cujos trabalhadores estavam vinculados diretamente na educação superior.

Esta oposição foi capaz de procrastinar as ações da Reforma do Ensino Superior que ao invés de ser implantada de uma única vez, foi dividida em parcelas homeopáticas.

Um sinal claro de que a Reforma do Ensino Superior está em andamento de modo velado, é que de acordo com os dados do Instituto Anísio Teixeira, mais de 70% das matrículas da educação superior estão em instituições privadas. Com o argumento de que as instituições públicas não comportam a demanda, o Governo Federal instituiu o Programa Universidade para Todos – PROUNI, que beneficia por meio de renúncia fiscal, instituições privadas que concedem bolsas a estudantes de baixa renda. Adicionalmente, o Programa de Financiamento Estudantil – FIES que é custeado com recursos de um banco público teve sua taxa de juros reduzida e os seus recursos disponíveis ampliados.

No mais, é importante ressaltar que a realidade da universidade brasileira sofre as mesmas consequências e enfrenta as mesmas crises com as quais as universidades se defrontam no mundo com o advento do neoliberalismo.

### **5.3 Gestão e financiamento na educação superior aplicada ao setor público.**

A discussão sobre gestão no presente trabalho se dará pela combinação de dois vieses, onde, o primeiro deles sob a ótica da educação, da efetividade das ações de educação. O segundo viés terá um caráter mais economicista com ênfase nos modelos e instrumentos das ciências sociais aplicadas.

Segundo Benno Sander (2007, pp. 87-108), a administração da educação está construída sobre um paradigma multidimensional. Ou seja, a administração da educação deve ser vista a partir das dimensões pedagógica,

cultural, política e econômica. Sob o ponto de vista desse autor o paradigma multidimensional está concebido a partir de quatro pressupostos básicos.

Primeiro, a educação e a administração são concebidas como realidades globais e complexas que para efeitos analíticos, podem ser constituídas de múltiplas dimensões, simultaneamente articuladas entre si. Segundo, no sistema educacional existem preocupações teleológicas, substantivas ou ideológicas, de natureza cultural e política, ao lado de preocupações instrumentais ou técnicas, de caráter pedagógico e econômico. Terceiro, no sistema educacional existem preocupações internas, de caráter antropológico e pedagógico, e preocupações externas relacionadas com a política e a sociedade mais ampla. Quarto, o ser humano, como autor individual e social da construção de seu mundo e suas organizações, em um conjunto de oportunidades históricas, constitui a razão de ser da existência das instituições de ensino e das organizações sociais, em geral.

Portanto, é possível afirmar que sob a ótica da educação a administração deve atuar nas diversas dimensões da atividade educacional. Por isso, o planejamento dessas ações deve dar conta também dessas dimensões.

Por outro lado, da observação do ângulo das ciências sociais aplicadas obtemos a seguinte definição de administração pública gerencial:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão. " (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Diante das visões sobre administração apresentada pelo viés educacional e pelo viés economicista das ciências sociais aplicadas notamos que enquanto uma tem preocupação com as diversas dimensões da gestão a outra têm uma ênfase voltada para os resultados. Assim, podemos dizer que apesar das divergências não há antagonismos entre elas.

Por isso, do mesmo modo que não há antagonismo entre as visões de administração e gestão da educação citadas anteriormente, é possível entender que isto se repete quando consideramos os conceitos de eficiência e eficácia das ações governamentais para a educação.

Em todo caso, convém ressaltar que na combinação entre esses modelos, devemos ter a cautela de que um não prevaleça sobre o outro.

No que se refere à eficiência, sob a ótica da administração da educação está concebida sob as quatro dimensões já citadas por Sander. Assim, a eficácia pedagógica se preocupa com a consecução dos objetivos educacionais das instituições e sistemas de ensino. A dimensão política está intrinsecamente ligada à capacidade de atender às exigências políticas e educacionais da comunidade. No tocante à dimensão cultural, eis que esta “guarda relação com os significados e conseqüências de sua atuação para a melhoria do desenvolvimento humano” (SANDER, 2007, p.82).

A dimensão econômica proposta por Sander, se aproxima do conceito de eficiência do gasto público proposto pelas ciências sociais aplicadas, notadamente pela contabilidade pública.

Se Benno Sander (2007, p. 77) define a dimensão econômica da gestão educacional como aquela que “acentua as características extrínsecas e instrumentais dos fenômenos organizacionais e dos atos e fatos administrativos”).

Da economia do setor público, pinçamos a seguinte citação:

os economistas se devotam a desenvolver uma teoria que forneça sugestões de políticas para tirar maior proveito dos recursos disponíveis. De fato, sob a ótica da teoria econômica, eficiência tem a ver exatamente com isso: obter o maior benefício possível de uma quantidade fixa de recursos (MATTOS; TERRA; 2015, p. 211)

Deste modo, apesar da advertência de Sander para que a econocracia não prevaleça sobre as demais dimensões educacionais, há de se convir que é possível a utilização dos instrumentos de mensuração da eficiência do gasto público na gestão educacional sem que seja necessário abrir mão de que a educação em um bem público e deve ser tratado como tal.

A partir do exposto é que discutimos como a contabilidade de custos pode contribuir no processo de planejamento do setor público. O Professor Guerra Leone (2008, p. 29) afirma que “a contabilidade de custos atua sobre a empresa, seus produtos, seus serviços, os componentes operacionais e administrativos que compõem sua *estrutura funcional* e sua *estrutura objetiva* (grifos do autor)”. Assim é fácil perceber que a contabilidade de custos analisa

a entidade como um todo, sendo capaz de produzir informações importantes para o planejamento dos gastos.

A importância do uso da contabilidade de custo se dá no fato de que ela pode fornecer informações capazes de permitir ao gestor público, no ato do planejamento de avaliar a relação entre o custo e o benefício da implantação de determinada política ou ação da instituição pública.

Ou seja, por meio da mensuração do custo de oportunidade é possível ao poder público, de manter determinado serviço estatizado ao invés de adquiri-lo no mercado a um custo menor. (MAUSS; SOUZA, 2008, p. 81)

No entanto, cabe uma reflexão sobre as informações das despesas pública presente nos demonstrativos contábeis das entidades públicas. Normalmente, os demonstrativos, por força da Lei Federal nº 4.320/64, informam a despesa pública discriminando-as por fase orçamentária, quais sejam: a despesa empenhada, a despesa liquidada e a despesa paga. Assim, é necessário conceituar a despesa empenhada como aquela despesa com a qual a administração se comprometeu, mas ainda não executou. A despesa liquidada pode ser definida como aquela despesa que efetivamente foi realizada pela administração pública, embora ainda não tenha havido qualquer desembolso dos cofres públicos. Por fim a despesa paga pode ser definida como aquela despesa que foi executada e cujo desembolso por parte do erário já ocorreu.

Neste caso, as informações de custo que devem orientar o planejamento devem ter como base os dados da despesa liquidada, conforme ensina Nelson Machado e Victor Holanda (2010, p. 803):

pode-se então afirmar que no setor público, dado o atual modelo de contabilização dos gastos governamentais, a despesa liquidada é a variável a partir da qual deveremos realizar os ajustes conceituais necessários para se chegar à informação de custos. Assim, no setor público, o conceito de despesa liquidada funciona como elo conceitual e metodológico para apuração dos custos.

Por fim, diante do que foi discutido e explanado é que concluímos que as ações de planejamento necessitam de uma fundamental contribuição da contabilidade de custos produzindo informações contábeis confiáveis e

oportunas. Deve-se, no entanto, salientar que essas informações de custos devem estar coadunadas aos sistemas de informação já utilizados na administração pública. Deste modo é que o planejamento será realizado de maneira a propiciar uma execução capaz de, eficientemente, atingir suas metas de bem-estar coletivo e social.

Sobre o financiamento da educação superior, cabe salientar que apesar do artigo 207 da Magna Carta preconizar que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 1988), no que se refere ao financiamento das universidades públicas essa autonomia é bastante relativa. Isso acontece tendo em vista o fato de que as universidades públicas são custeadas basicamente com recursos dos tesouros federal, estaduais e municipais, a depender da esfera em que o ente governamental que a mantém pertence.

O quadro abaixo mostra a participação dos gastos públicos com educação superior no Produto Interno Bruto - PIB relacionando-os com o custo por aluno da educação superior:

#### **QUADRO 01 – RELAÇÃO %PIB E CUSTO/ALUNO POR ANO**

<b>Período</b>	<b>% PIB</b>	<b>Custo por Aluno</b>
2000	0,71	8.849
2001	0,74	9.416
2002	0,77	9.813
2003	0,69	9.372
2004	0,64	9.547
2005	0,67	10.872
2006	0,65	11.609
2007	0,68	12.813
2008	0,68	12.542
2009	0,73	14.694
2010	0,76	16.541
2011	0,83	18.770
2012	0,79	18.044
2013	0,80	21.383

Fonte: INEP/MEC

No quadro acima é possível observar que enquanto a participação dos gastos da educação superior federal no Produto Interno Bruto - PIB permanece inalterada o custo aluno apresenta uma majoração de cerca de 142%, o que demonstra que há uma mesma quantidade de recurso para fazer face a dispêndios cada vez maiores, comprovando que o planejamento do uso desses recursos deve ser o mais eficiente possível.

"Quando o financiamento com recursos do fundo público se torna insuficiente, as instituições públicas são forçadas a dirigirem-se ao mercado prestando serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas e passam então, a enfrentar dois polos de controle: o estatal e o do mercado" (AMARAL, 2008, p. 261).

A reflexão acima, do estudioso Nelson Amaral expõe de forma inequívoca, a dualidade de um "novo gerencialismo" e um modelo de gestão democrática proposto por Paro.

Sobre o financiamento, é importante destacar que a Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação ora vigente dedicou três metas neste instrumento legal, dedicados a educação superior, quais sejam:

"Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. [...]"

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. [...]"

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. " (BRASIL, 2014).

É importante observar que apesar das metas acima elencadas, o Plano Nacional de Educação, não prevê a alocação de novos recursos orçamentários específicos para a educação superior de caráter público. Por isso, podemos



facilmente inferir que novos desafios são lançados às instituições federais sem que novas fontes de recursos sejam indicadas, reforçando, assim a tese de que o planejamento das ações destas instituições precisa dar conta dessa especificidade.

Há de ressaltar a importância nas instituições federais na pesquisa e na no ensino da pós-graduação uma vez que de acordo com os dados da Fundação CAPES do Ministério da Educação, 83% (oitenta e três por cento) dos cursos de pós-graduação do país são mantidos pelo setor público. Desse modo é muito fácil deduzir que a grande maioria dos novos conhecimentos produzidos no país tem sua origem nas instituições federais de ensino superior

O quadro abaixo informa a série histórica das despesas com ensino superior realizadas no período de 2005 a 2014:

#### **QUADRO 02 – RELAÇÃO POR ANO ENTRE A DESPESA LIQUIDADADA COM EDUCAÇÃO SUPERIOR E O OFECERIMENTO DE VAGAS PELAS IFES**

<b>Exercício</b>	<b>Despesa Liquidada em Educação Superior (*)</b>	<b>Crescimento do Gasto</b>	<b>Vagas</b>	<b>Crescimento das Vagas Oferecidas pelas IFES</b>
2005	8.233.038,00		127.334	
2006	9.328.752,00	13%	144.445	13%
2007	9.914.620,00	6%	55.040	7%
2008	10.899.076,00	10%	169.502	9%
2009	12.110.463,00	11%	210.236	24%
2010	14.261.847,00	18%	248.534	18%
2011	16.519.811,00	15%	270.121	9%
2012	17.799.935,00	8%	283.445	5%
2013	22.017.300,00	24%	291.444	3%
2014	25.760.103,00	17%	299.234	3%
2015	29.802.896,00	16%	-	

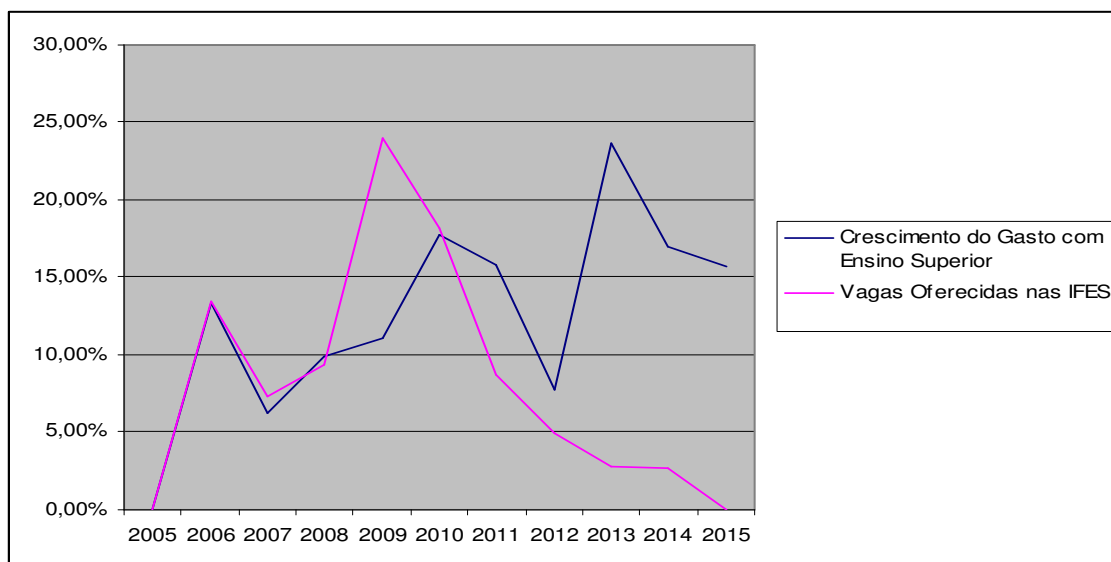
Fonte: RREO/STN/INEP

(\*) Os valores das despesas estão expressos em milhares de reais

Cabe observar que enquanto os recursos destinados à educação superior cresceram em média 13% a ano, o número de vagas obteve um crescimento médio de 8%, como vemos há uma fraca correlação negativa entre o crescimento dos gastos em educação superior e o crescimento das vagas oferecidas pelas instituições federais.

Observemos, então o gráfico a seguir elaborado com base nos dados do quadro anterior:

### **GRÁFICO 01 – RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO DE VAGAS E GASTOS COM ENSINO SUPERIOR PELAS IFES**



Fonte: RREO/STN/INEP

A partir do gráfico, podemos notar que o crescimento das vagas oferecidas pelas IFES, esteve inicialmente superior ao crescimento dos gastos, todavia após o ano de 2009 o crescimento dos gastos manteve em ascensão enquanto o crescimento das vagas começa a diminuir, elevando-se assim o custo por aluno, podendo denotar a existência de capacidade ociosa na educação superior federal.

Neste cenário é importante destacar a necessidade de que o planejamento se utilize de informações precisas e capazes de propiciar segurança no processo de tomada de decisão no âmbito das IFES.

## **5.4 O Papel do Planejamento nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil**

### *5.4.1 Considerações teóricas sobre o planejamento*

Antes de debatermos as consequências da modificação do estado de bem-estar social para o estado gerencial que foi idealizado na reforma do Estado Brasileiro, acreditamos ser imprescindível que discutamos alguns conceitos teóricos referentes a temática do planejamento.

No dicionário o verbo planejar significa “fazer uma lista do que se deve fazer para chegar a um resultado desejado” (MATTOS, 2005, p. 472). Dessa afirmação, podemos concluir que a mais simples definição de planejamento requer um mínimo de informação, afinal, a *lista precisa ser preenchida*. A realização de planejamento na administração pública é antes de tudo um imperativo legal, uma obrigação a ser cumprida. Para isso, o planejamento demanda informações seguras e confiáveis para que as decisões tomadas sejam as mais acertadas possíveis.

Logo, se o “planejamento é o cálculo que precede e preside a ação” (ARTMANN, 2014, p. 4), no contexto do Estado Gerencial devemos ter atenção especial a esse aspecto da gestão pública.

É importante considerar que o conceito de desenvolvimento, também está ligado a atuação em um determinado território. Segundo Bresser (2006), o desenvolvimento é um fenômeno observável num Estado-Nação, logo o desenvolvimento está adstrito a um espaço físico e natural, a um território.

Por isso, cabe destacar que de acordo com Costa (2014, p. 617) o planejamento envolve necessariamente o lugar, aqui concebido como o território política e economicamente dominado e espaço de atuação do sujeito.

Cabe diferenciar, aqui, o planejamento para curto e longo prazo. Essa diferenciação é necessária porque definirá qual o campo de atuação de cada ator participante no processo de planejamento.

“Assim nos planos de médio e longo prazos a participação do povo é mais fundamental, a da administração será pequena. Nos planos de curto prazo, onde o operacional é mais importante, cresce a presença da administração porque as questões fundamentais referem-se a meios, recursos e tempo.” (GANDIN, 2008, p.38)

De acordo com o autor, devemos realizar o planejamento em dois momentos distintos: o primeiro, de cunho estratégico e o segundo de cunho mais operacional.

Deste modo, observamos que o planejamento tem um papel fundamental no êxito das ações das gestões, sobretudo quando nos referimos às ações governamentais no contexto neoliberal.

#### *5.4.2 O planejamento e a reforma do Estado Brasileiro*

Neste contexto, o planejamento adequado das ações ganha suma importância, porque somente com o conhecimento prévio das ações e metas que a administração precisa realizar e atingir sucessivamente é que a administração pode empregar os recursos públicos de modo eficiente. De acordo com Heilio Kohama (2000, p. 61),

o governo como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado.

Nesse caso é fácil inferir que um bom planejamento carecerá de uma boa base de informações para que possa alcançar o êxito.

De acordo com Octávio Ianni (1996, p. 309), “o planejamento governamental compreende, sempre e necessariamente (ainda que em graus variáveis) condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos”. Isto é, o planejamento de ações do setor público não pode ser limitado à mera alocação de recursos. Ao invés disso, ele deve se traduzir em ações cujas consequências sejam capazes de atender às necessidades dos cidadãos.

Nesse caso cabe elencar os principais instrumentos legais do planejamento governamental brasileiro que estão previstos na Constituição Federal de 1988 que são: o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Sobre o Plano Plurianual é possível afirmar que no início de seu mandato o gestor do poder executivo deverá elaborar um plano de médio prazo (terá a duração de quatro anos), onde se busca ordenar as ações do governo no intuito de atingir metas e objetivos fixados pelo gestor para o período da vigência do plano plurianual.

Este plano é instituído através de lei que estabelecerá os objetivos e metas da administração pública para os investimentos, grandes obras e programas de ação continuada. Vale dizer que qualquer investimento cuja execução ultrapasse um ano deverá estar previsto no plano plurianual para sua execução ter amparo legal. É importante salientar que este plano pode ser revisto durante a sua execução, contudo as modificações que vierem a feitas no plano deverão ter autorização do poder legislativo.

O plano plurianual deverá ser instituído no primeiro ano do mandato, ou seja, o Poder Executivo da União, e enviado ao Poder Legislativo para apreciação. Em suma o plano plurianual de refletir o “plano de governo” do gestor.

No que se refere à Lei das Diretrizes Orçamentárias, esta tem o objetivo de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, a lei de diretrizes orçamentárias nos termos do § 1º do Artigo 4º da Lei Federal nº 101/2000 onde é determinado que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primários e montantes da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. A Lei de Diretrizes Orçamentárias terá ainda como anexo o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A Lei do Orçamento Anual é o instrumento que obedecendo a lei de diretrizes orçamentárias concretiza as situações planejadas no plano plurianual. Nele é previsto o valor da receita a ser arrecadada e fixada a despesa a ser arrecadada no exercício.

A lei orçamentária anual compreenderá:

- *O orçamento fiscal* que se refere às receitas e despesas dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, seus fundos, e demais entidades da administração direta e indireta.

- *O orçamento de investimento* das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital votante.
- *O orçamento da seguridade social* que irá abranger as entidades e/ou órgãos da administração pública ou a ela vinculados cujas atividades refiram-se a ações de previdência e seguridade social.

Diante do exposto, é fundamental informar que a previsão de metas mensuráveis e quantitativas nos planos plurianuais, bem como os anexos de riscos fiscais obrigatórios nas Leis de Diretrizes Orçamentárias foram inovações trazidas pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo principal, pode ser descrito de maneira simplória como a obrigatoriedade dos entes governamentais em não gastarem mais recursos financeiros do forem capazes de arrecadar.

Senão vejamos a definição de responsabilidade na gestão fiscal no texto legal:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (BRASIL, 2000)

Como vimos, a legislação acima define como gestor público responsável aquele que mantém o equilíbrio das contas governamentais, do mesmo modo que nas entidades empresariais da iniciativa privada são avaliadas pela sua capacidade de gerar lucros, que nada mais é que auferir mais receitas do que realizar dispêndios.

Ou seja, observamos aqui a forte presença do ideário neoliberal que circunstanciou a Reforma do Estado Brasileiro, em meados dos anos 1990, reforma esta norteadas pelas exigências do *Consenso de Washington*,

consubstanciadas nos critérios para liberação de financiamentos dos organismos financeiros internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

#### *5.4.3 O planejamento nas instituições federais de ensino superior*

Como vimos no item 5.2 deste trabalho, a universidade exerce um papel cujo desempenho é norteado principalmente pela concepção do papel do Estado. Nesse caso, é importante recordar que as instituições federais de ensino superior, são, antes de tudo, entidades educacionais, cujo planejamento além de se alinhar aos paradigmas típicos da administração pública moderna deve também considerar as nuances específicas do planejamento e da gestão da educação.

Se no ideário neoliberal a educação é vista como o mecanismo produtor de mão de obra qualificada, o artigo 6º da Constituição Federal a consagra como um direito social. Sob este ponto de vista, cabe concordar com a afirmação de Frigotto (2008) de que as teses básicas propostas na formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, bem como no processo constituinte iam na direção de uma gestão democrática da educação. No caso da educação superior, o artigo 56 da LDB, que estabelece a gestão democrática como um princípio para a gestão da educação superior (BRASIL, 1996).

Entretanto, a realidade observada na gestão das instituições de ensino, aí incluídas as instituições federais de ensino superior, é a adoção de mecanismos gerenciais da administração capitalista (PARO, 2010, p. 200).

A adoção dos mecanismos gerenciais da administração capitalista na gestão da educação encontra sua origem no fato de que o modelo de produção adotado por uma sociedade é reproduzido nos processos pedagógicos. De acordo com Kuenzer (2007, p.1155), a produção racionalizada demanda um homem capaz de se moldar de acordo com os métodos de produção. Ou seja, a educação cabia o mister de preparar o trabalhador para atender às necessidades de formação de mão de obra para o capital.

Isto aconteceu quando o capitalismo não conseguiu cumprir a promessa de um enriquecimento global, a teoria do capital humano apontava como causa maior desse acontecimento a ausência de um “capital intelectual” nos países pobres que inviabilizava o seu crescimento econômico. Desse modo, não somente a força de trabalho seria um bem a ser explorado, mas estava aberto o caminho para que as faculdades intelectuais dos trabalhadores vir a ser explorada pelo capital.

No Brasil, a escola também reproduziu o modelo taylorista/fordista de educação, com a existência de uma formação para as classes trabalhadoras e outra para as classes dirigentes, cuja característica principal era a expansão da oferta das escolas profissionais, que, de acordo com Kuenzer (2008), significava um aprofundamento das diferenças de classe.

Com o advento do toyotismo, em que pese a acumulação flexível ter sido apresentada como um contraponto aos modelos taylorista e fordista, as “novas competências” necessárias ao trabalhador exigiram maior conhecimento, e, por conseguinte, uma maior escolarização. Entretanto, os avanços tecnológicos no campo da microeletrônica e as inovações administrativas do modelo toyotista tão somente contribuíram para separar os trabalhadores em dois tipos distintos: um núcleo central com boas condições e um setor periférico com condições precarizadas.

Então podemos perceber a principal contradição do modelo toyotista que consiste em capacitar melhor uma parcela dos trabalhadores, agora reconhecidos como “colaboradores” da empresa e condenar a grande maioria dos demais a um desemprego estrutural, com a extinção de postos de trabalho que jamais serão repostos. É o que Acácia Kuenzer (2008) conceituou como uma “inclusão excludente”.

Neste cenário, é exigido que a educação dê conta desse processo. Todavia, observamos duas forças antagônicas em constante tensionamento. Uma delas, provavelmente a mais forte, é a exigência do capital por uma mão de obra qualificada e de um exército de reserva cuja existência garante o controle sobre o custo da mão de obra, afinal o trabalhador qualificado é apenas “empregável” e terá sempre um outro que está no exército de reserva,



sempre disponível para substituí-lo. Do outro lado, se encontram as forças sociais que demandam dos processos educativos a formação de cidadãos conscientes e capazes de modificar a sociedade.

Ao observarmos as políticas de financiamento da educação brasileira, comprovaremos que as forças do capital têm vencido este embate. Uma vez, que essa política tem se caracterizado pela transferência recursos e responsabilidades da esfera pública para a esfera privada.

De fato, os dados estatísticos de 2001, da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, do IBGE, demonstram uma relação direta entre emprego, renda e escolaridade. No entanto, de acordo com esses mesmos dados num mercado de trabalho competitivo, os melhores empregos acabam ficando com os mais ricos. (POCHMANN, 2004, p. 387).

Ante o exposto, cabe ressaltar a questão: como desenvolver uma relação virtuosa entre a educação e o trabalho?

De acordo com Pochmann (2004), esta relação será possível a partir da integração entre as políticas públicas e o setor produtivo. Isso acontece porque para se transpor de uma economia tradicional para um novo modelo econômico, é necessário que tenhamos uma educação mais geral e ampliada para todo o ciclo de vida ativa das classes trabalhadoras.

Aqui se propõe uma questão fundamental que é identificar qual o contraponto necessário para que o processo educacional garanta a educação como um bem social. Sobre essa questão, Vitor Paro (2010, p 243) propõe um modelo de gestão educacional baseada na participação coletiva.

A Administração Escolar inspirada na cooperação recíproca entre os homens deve ter como meta a constituição na escola, de um *novo* trabalhador coletivo, que, sem os constrangimentos da gerência capitalista e da parcelarização desumana do trabalho cooperativo de todos os envolvidos no processo escolar, guiados por uma 'vontade coletiva', em direção ao alcance dos objetivos verdadeiramente educacionais da escola. Aí, a utilização tanto dos recursos materiais e conceptuais – através da 'racionalização do trabalho – quanto do esforço humano coletivo – pela 'coordenação' – se dará não mais de forma autoritária e exploradora do trabalho alheio..."

Assim, no âmbito educacional, o planejamento ganha contornos de imprescindibilidade, uma vez que no seu bojo tem que incluir além dos

objetivos econômicos e sociais, a realidade cultural da sociedade a quem se destinarão as suas ações. Ou seja, o sistema educacional deve ser planejado de modo a se conectar aos objetivos da sociedade a que pertence. Aqui cabe acrescentar a contribuição de Paulo Roberto Padilha (2005, pp 66-67) sobre o planejamento aplicado à educação.

“O planejamento é *socializado* (grifo do autor) quando o processo de decisão é possibilitado a todos e não limitado a ‘especialistas’ ou mesmo a um ‘grupo de coordenação’. [...] É preciso da a ‘socializado’ um caráter *ascendente* (grifo do autor), isto é, planejar coletivamente e sem hierarquias burocráticas”

Destaca-se, assim, a principal dualidade do planejamento educacional: de um lado há uma pressão do sistema capitalista pela formação de mão de obra e do outro a necessidade social de formação da cidadania. Por isso, consideramos ser possível que a educação atue em ambas as frentes, porque, apesar de terem focos distintos, a formação de mão e a formação de cidadãos não têm objetivos antagônicos.

É preciso, portanto, extinguir a ideia de que tudo aquilo que é democrático e participativo é burocrático e ineficiente, do mesmo modo que se faz necessário acabar com o preconceito de que todos os conceitos que tem origem no atendimento ao mercado de trabalho tenham um contexto de exploração e de exclusão.

Todavia, o planejamento educacional nas instituições federais de ensino superior, não deve perder de vistas as preocupações elencadas por Gentili (2002, p. 124) quais sejam: a análise dos modelos teóricos; a democratização da educação e do conhecimento; a democratização com qualidade; qualidade com eficiência e produtividade e, finalmente, a eficiência e produtividade em um quadro de *concertación*, um acordo entre os diversos atores envolvidos na política educacional.

Desse modo, Stephen Ball e Sharon Gewirtz (2011, p. 191) observam a existência de uma transição do modelo de gestão educacional presente no Estado do Bem-estar Social para o que denominam de novo gerencialismo. Os autores chamam a atenção para o antagonismo presente nas características desses modelos de gestão.

Eis, portanto, o principal desafio, para o planejamento das ações das instituições federais do ensino superior, conciliar a democratização da sua gestão ao tempo em que se adéqua ao mecanismo exigidos pelo novo gerencialismo.

Para tanto, é importante observar que o principal instrumento de planejamento das instituições de ensino superior é o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI.

De acordo com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006, o Plano de Desenvolvimento Institucional é exigido para o credenciamento de uma instituição de Ensino Superior junto ao Ministério da Educação, nos termos da alínea "b", do inciso II, do artigo 15 da referida norma (BRASIL, 2006).

Vale destacar no texto normativo acima os requisitos legais do PDI, presentes no artigo 16, dentre os quais enfatizamos o inciso VI:

"VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos. (BRASIL, 2006)."

Bem como o inciso X, deste mesmo artigo: "demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras". Observe-se, portanto, que em que pese o surgimento de um "novo gerencialismo", citado por Ball e Gewirtz, há ainda a prevalência no texto legal por uma gestão participativa da educação superior, mais próxima do modelo proposto por Vítor Paro (2010, pp. 226-254)<sup>1</sup>.

Por isso, consideramos oportuno que o processo de planejamento das ações das instituições federais de ensino superior se aproprie das técnicas de planejamento, controle e gestão típicas das ciências sociais aplicadas conforme a concepção de um modelo gerencial, sem, contudo, perder de vista,

---

<sup>1</sup> O Brasil tem uma tradição bastante recente em participação na gestão pública, de acordo com Avritzer (2008) a iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação são as três principais variáveis na construção da participação popular em uma gestão pública.

os princípios do planejamento e da gestão da educação, no modo democrático, preconizado na teoria educacional, preservando o valor do conhecimento como bem público e direito social. Nesse caso, acreditamos ser possível construir um processo educativo de caráter democrático e participativo, ao mesmo tempo, desburocratizado, eficiente e eficaz do tanto do ponto de vista de otimização do uso dos recursos públicos quanto da eficácia e efetividade da ação educacional da universidade em formar cidadãos e qualificar a mão de obra para a sociedade.

#### *5.4.4 O plano de desenvolvimento institucional nas universidades federais*

Anteriormente, foi destacada a importância do plano de desenvolvimento institucional para o credenciamento de instituições de ensino superior. Do ponto de vista normativo, o PDI se constitui um importante documento para o credenciamento das instituições de ensino superior. Além de estar presente no rol de documentos necessários ao credenciamento geral de instituições, ele também é exigido quando do credenciamento de cursos fora de sede, conforme a alínea *a* do inciso I, do artigo 4º da Portaria nº 1.466 de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). Ademais, cumpre enfatizar que no momento da avaliação externa da instituição o primeiro item a ser avaliado é o plano de desenvolvimento institucional, de acordo com o inciso I do artigo 15 da Portaria nº 2.051 de 05 de julho de 2004 do Ministério da Educação. (BRASIL, 2004).

Destacada a importância do PDI, facilmente comprovamos a relevância deste documento que se confirma como o principal instrumento de planejamento de uma instituição de educação superior. Com origem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), esse documento se revela ainda, de acordo com, Segenreich (2005, p. 151)

imprescindível no processo de avaliação institucional que as instituições de educação superior estão iniciando no contexto do SINAES, principalmente tendo em vista que nem sempre se verifica ter sido o PDI fruto da referida construção.

Naquilo que concerne a avaliação institucional, não há o que discutir sobre o protagonismo do plano de desenvolvimento institucional, corroborando com essa assertiva a Portaria Normativa nº 02 de 10 de janeiro de 2007, do

Ministério da Educação, destaca a exigência de que todos os pólos de ensino estejam indicados no PDI, do mesmo modo que os cursos de educação à distância devem estar ali referenciados (BRASIL, 2007).

Ante relevância do PDI para a avaliação institucional, o Ministério da Educação (BRASIL, 2004) elaborou diretrizes para a elaboração desse plano que deve conter as seguintes estruturas básicas: perfil institucional; projeto pedagógico institucional; cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e dos cursos; perfil do corpo docente; organização administrativa da instituição de ensino superior; políticas de atendimento aos discentes; infraestrutura; avaliação e desenvolvimento institucional; aspectos financeiros e orçamentários e anexos.

Inicialmente a orientação geral do Ministério da Educação é que o PDI tenha uma vigência de 05 (cinco) anos. Assim, no que se refere ao perfil institucional, deve contemplar o histórico da instituição, sua missão, seus objetivos e metas (conceitos que desenvolveremos mais adiante). Do projeto pedagógico institucional, pode-se dizer que este deve incorporar a inserção regional, os princípios filosóficos e técnico-metodológicos que norteiam a prática acadêmica da instituição e as políticas de ensino, pesquisa, extensão, gestão e de responsabilidade social.

Os itens referentes ao perfil do corpo docente, à organização administrativa, às políticas de atendimento ao discente, à infra-estrutura e, à avaliação institucional, estão limitados a uma descrição detalhada da instituição com o objetivo de fornecer uma visão ampla da instituição. Quanto ao aspecto financeiro e orçamentário, é sugerida uma demonstração de sustentabilidade financeira da instituição.

Nesse caso, claramente identificamos o caráter abrangente do PDI e por isso, ele se sobressai como uma importante ferramenta de gestão. Ou seja, este plano foi incorporado às instituições de ensino superior como um planejamento estratégico, visando proporcionar que a instituição atinja os objetivos para os quais foi criada. Então, registremos o que foi dito por Souza (2007): “ o PDI trará em seu contexto, um planejamento estratégico, no qual estarão definidas as metas, as estratégias e seus respectivos planos de ação, para atingir os objetivos previamente traçados para os próximos anos”.

No entanto, cabe uma importante diferenciação entre as naturezas das instituições de ensino superior. Enquanto as instituições de natureza privada, têm maior flexibilidade em decidir como aplicar os seus recursos, as instituições de natureza pública têm, como vimos anteriormente que se atender às normas inerentes a execução do orçamento público.

Apesar disso, no caso das universidades públicas e especialmente nas universidades federais, certamente a adoção de uma metodologia participativa para elaboração e implantação do PDI, se realizada com uma comunidade universitária comprometida, se tornará certamente em um poderoso mecanismo de avaliação e desenvolvimento institucional.

O que importa registrar, agora, é que o fato da construção do PDI ter-se orientado por um levantamento da legislação vigente não significou uma aceitação acrítica desta proposta, muito pelo contrário. A percepção do desvio de rota do PDI, ao ser transformado em guarda-chuva de um pacote de credenciamento, serviu como um alerta para alguns princípios que deveriam ser preservados para manter o PDI como real possibilidade de construção de um referente para avaliação institucional, nos moldes de uma avaliação formativa. (SEGENREICH, 2005, p. 153)

De acordo com Guedes e Scherer (2015), é necessária no âmbito das universidades federais, a adoção de estratégias que ambicionem a mais ampla participação da comunidade universitária, sem a qual, o processo de elaboração do PDI será reduzido à mera formalidade.

Por assim dizer se a Portaria nº 07 de 19 de Março de 2004, da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação enuncia que o “Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI aprovado, que se constitui em compromisso da instituição com o MEC” (BRASIL, 2004), é factível afirmar que se elaborado e implantado a partir da ampla participação da comunidade da universidade, será o PDI também, um compromisso com esta comunidade no sentido de empreender coletivamente esforços para que as metas e os objetivos ali pactuados sejam alcançados.

Daí, não seria um exagero dizer que o a elaboração de um plano de desenvolvimento institucional deve ser enfrentada como um importante processo de tomadas de decisão sobre o futuro de uma universidade federal.

Em vista disso, é oportuno recapitular que as decisões devem ser tomadas a partir de informações. Ademais, neste processo serão requeridas informações que a teoria do planejamento em gestão educacional não dá conta sozinha. Ou seja, as decisões que a coletividade irá tomar necessitarão ser embasadas para que sejam factíveis e viáveis. Um processo dessa natureza requer transparência, e as informações precisarão estar em uma linguagem acessível a todos. Nesta perspectiva, a coletividade só fará escolhas livres, se dispuser de todas as informações necessárias para tal.

Se atentarmos para o fato que no processo de elaboração do PDI, forem sonegadas informações referente aos custos de uma ação de extensão, por exemplo, é muito fácil concluir que essa participação coletiva não trará fruto algum, bem como este planejamento dificilmente será realizado a contento.

Nessa situação, as ferramentas das ciências empresariais, mais especificamente aquelas da ciência contábil têm uma importante contribuição a dar neste processo. Isto se dá pela expertise desta ciência no trato com informações de natureza financeira, orçamentária e de custo, como veremos a seguir.

## **6.0 A CIÊNCIA CONTÁBIL E SUAS FERRAMENTAS: UM SUPORTE PARA ELABORAÇÃO DO PDI**

### **6.1 A informação contábil e os seus sistemas na Administração Federal**

A ciência contábil está presente no cotidiano humano desde a Antiguidade. Quase tão antiga quanto a matemática, esta ciência nasce quando nos indivíduos surgiu a idéia de propriedade privada. A contabilidade pública surgiu quando o Estado teve seu poder de tributar limitado, sendo, portanto, obrigado a racionalizar seus recursos, havendo, portanto, a necessidade de melhorar o controle então existente sobre o patrimônio estatal.

No Brasil, a contabilidade pública surge no reinado de D. João VI, com uma publicação de um alvará obrigando os Contadores Gerais da Fazenda Real a utilizarem o método das partidas dobradas na escrituração mercantil. O método das partidas dobradas, que consiste basicamente a um débito corresponde a um crédito, já está citado no primeiro livro que trata da contabilidade, a *Summa de arithmetica* do frei franciscano Luca Paccioli. (CASTRO; GARCIA, 2008, p. 2)

Alguns anos após, no período do império, em 1850, é promulgado o Código Comercial Brasileiro que vigorou até o ano de 2002. Com a queda do império surge a necessidade de aumentar o controle sobre as finanças e o patrimônio público, por isso foi aprovado o Código de Contabilidade da União em 1922 que posteriormente foi substituído pela Lei nº 4.230/64, de 17 de Março de 1964, que vigora até hoje.

Deste modo, no entender de Slomski (2001) e Kohama (1999), a contabilidade pública é o ramo da contabilidade que se aplica às entidades de direito público interno, estudando, orientando, controlando, demonstrando a forma de organização e execução da Fazenda Pública, o patrimônio público e suas variações, de maneira a garantir a eficiência, a eficácia e principalmente a transparência dos gastos públicos.

Como vimos anteriormente, se o objeto da contabilidade é o patrimônio, logo podemos afirmar que o objeto da contabilidade pública é o patrimônio público.



Neste caso, a informação contábil como “pode ser considerada como aquela que altera o estado da arte do conhecimento de seu usuário em relação à empresa e, a partir de interpretações, a utiliza na solução de problemas” (YAMAMOTO; SALOTTI, p 5).

Cabe destacar que a informação contábil se presta a fornecer elementos balizadores cujo objetivo é fundamentar e subsidiar o processo decisório de uma organização. Ora se "a primeira etapa do planejamento é identificar alternativas, e depois selecionar aquela que melhor atende aos objetivos da organização" (GARRISON; NOREEM; BREWER, 2007, p. 4). Essa seleção necessitará ser devidamente fundamentada, e por isso, há a necessidade de que as informações contábeis se apresentem para tal.

Diante do exposto, fica latente a contribuição a ser dada pela contabilidade de custos ao planejamento. Por isso cabe estabelecer alguns conceitos da contabilidade de custos. Primeiramente, é importante lembrar os dois principais métodos de custeio utilizados na ciência contábil. O primeiro deles é conhecido como custeio por absorção, e, consiste na “apropriação de todos os custos de produção aos bens e serviços acelerados, e só dos de produção; todos os gastos relativos ao esforço de produção são distribuídos para todos os produtos ou serviços feitos” (MARTINS, 2003, p. 37). “O custeio baseado em atividades pode ser definido como um método de custeio que procura reduzir sensivelmente as distorções provocadas pelo rateio arbitrário dos custos indiretos”. (Idem, p. 87)

No caso específico da Universidade Federal de Campina Grande, convém recordar que, na qualidade de órgão da administração pública federal qualquer sistema de custo a ser implantado naquela instituição deverá:

utilizar as informações orçamentárias disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), as informações físicas, constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), e as informações de pessoal, que conformam o conteúdo do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), [...], dando a elas, porém, o necessário tratamento contábil e, desse modo, convertendo-as em informações de custo. (HOLANDA; LATTMAN-WELTMAN; GUIMARÃES, p. 73).

Por fim, diante do que foi discutido e explanado é que concluímos que as ações de planejamento necessitam de uma fundamental contribuição da contabilidade de custos produzindo informações contábeis confiáveis e oportunas. Deve-se, no entanto, salientar que essas informações de custos devem estar coadunadas aos sistemas de informação já utilizados na administração pública. Deste modo é que o planejamento será realizado de maneira a propiciar uma execução capaz de, eficientemente, atingir suas metas de bem-estar coletivo e social.

Deste modo, é importante que descrevamos quais sistemas de informações estão disponíveis aos gestores das instituições federais de ensino superior.

O principal sistema de informações contábeis do Governo Federal é denominado SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira cujo objetivos são:

- "prover de mecanismos adequados ao registro e controle diário da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, os órgãos e entidades da Administração Federal;
- fornecer meios para agilizar a programação financeira, com vistas a utilização dos recursos do Tesouro Nacional;
- permitir à sociedade obter a necessária transparência dos gastos públicos; e
- permitir o registro contábil dos balancetes de Estados, Municípios e de suas supervisionadas;
- integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos órgãos participantes do sistema
- permitir que a contabilidade pública seja fonte segura de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da administração pública federal." (MOTA, 2006, p. 164)

Além do SIAFI, o Governo Federal dispõe das seguintes ferramentas para produção de informações de natureza contábil: o SIAFI Gerencial, o Tesouro Gerencial e o SIC – Sistema de Informações de Custos do Governo Federal.

O SIAFI Gerencial é “um sistema, em ambiente Web, que possibilita a obtenção de informações, a partir dos dados da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial existentes no SIAFI Operacional” (STN, 2014,

p 3). Este sistema foi substituído em 2015 pelo sistema Tesouro Gerencial, que tem a mesma função, tendo somente sido desenvolvido em uma linguagem de programação e de bancos de dados mais atualizada.

O SIC “é um Data Warehouse que se utiliza da extração de dados dos sistemas estruturantes da administração pública federal, tal como SIAPE, SIAFI e SIGPlan, para a geração de informações. Tem por objetivo subsidiar decisões governamentais e organizacionais que conduzam à alocação mais eficiente do gasto público; sendo essencial para a transformação de paradigmas que existem atualmente na visão estratégica do papel do setor público”. (STN, 2014)

Neste cenário é relevante que percebamos a existência de sistemas de informação contábil e gerencial capaz de produzir as informações necessárias para que seja subsidiado o processo de planejamento das ações das instituições federais de ensino superior, notadamente na elaboração do plano de desenvolvimento institucional.

## **6.2 A técnicas contábeis como ferramentas de auxílio na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional.**

Anteriormente, observamos que o plano de desenvolvimento institucional se configura como o principal instrumento de planejamento das instituições de educação superior. Observamos, também, que de acordo com o Decreto Federal nº 5.773 de 09 de Maio de 2006, deve ser demonstrada a sustentabilidade deste plano, inclusive no que refere ao seu financiamento. Nestes termos, surge a seguinte questão: como demonstrar a sustentabilidade de um plano de desenvolvimento do ponto de vista financeiro?

A resposta para a pergunta acima, poderá ser facilmente encontrada com uso de ferramentas da ciência contábil, que apesar de serem largamente utilizadas no planejamento empresarial, têm pouco uso pelas organizações governamentais.

Para auxiliar na elaboração de um plano de desenvolvimento institucional, selecionamos as ferramentas a seguir pela sua capacidade diagnóstica e de previsão de cenários futuros. São elas: a teoria das

contingências; o *balanced score card*; a estatística descritiva; o método dos mínimos quadrados; o orçamento público e os orçamentos de custo e receitas.

### 6.2.1 *A teoria das contingências e o balanced score card*

De um modo simples, podemos afirmar que a teoria das contingências explica a gestão das organizações a partir da sua relação com o ambiente em que essas organizações estejam inseridas. De acordo com Burns e Stalker (1966), as incertezas presentes nos ambientes externos e internos das organizações produziram dois tipos distintos de organizações quanto a suas estruturas: as mecanicistas, cuja característica principal era a rigidez de seus processos com alta regulação de suas atividades e hierarquia funcional clara e definida e as orgânicas cujo ambiente as obriga a um alto grau de flexibilidade nos seus processos e hierarquias internas.

Outro aspecto abordado pela teoria da contingência, foi a relação entre a estrutura e a estratégia organizacional, para Chandler (1962), a estratégia de uma organização em determinado tempo é determinante para a sua estrutura, se tornando um meio de alocar recursos para se antecipar as demandas.

As relações entre as estruturas organizacionais e os ambientes foram estudados por Lawrence e Lorsch (1972, p. 24), para quem “não constitui mistério que as organizações devem efetuar transações com seu ambiente simplesmente para sobreviverem, e, o que é muito mais importante, para crescerem”.

Destarte, se considerarmos que as organizações são influenciadas pela relação entre os seus ambientes internos e externos, suas estruturas organizacionais, suas estratégias e a tecnologia por ela utilizada, facilmente podemos concluir que estas organizações necessitarão de um instrumento capaz de fornecer informações não apenas sobre fatos passados, mas sobretudo sobre fatos presentes e possíveis cenários futuros. Sobretudo, quando, planeja o seu desenvolvimento institucional.

Nestas circunstâncias o *balanced scorecard* se sobressai como o instrumento mais adequado para fornecer informações para a tomada de decisão no âmbito do planejamento.

O *Balanced Scorecard* consiste basicamente em um conjunto de indicadores financeiros ou não financeiros que visam mensurar o desempenho de uma determinada organização. De acordo com seus idealizadores, Kaplan e Norton o “*balanced scorecard* complementa as medidas financeiras do passado com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro” (1997, p. 8).

Vale salientar que o *balanced scorecard* focaliza o desempenho organizacional sobre quatro perspectivas: a financeira, a dos clientes (usuários, no caso das universidades públicas) dos processos internos e de aprendizado e crescimento.

Convém lembrar que o modelo de mensuração acima, foi inicialmente pensado para avaliar o desempenho das empresas, daí a perspectiva financeira, na maioria dos casos está vinculada à obtenção de lucro. Nesse caso, apesar da Universidade Federal de Campina Grande ser uma entidade pública e sem fins lucrativos, a perspectiva financeira será fundamental para que se demonstre a sustentabilidade das ações propostas no plano de desenvolvimento institucional.

Diante disto, percebemos que os conceitos apresentados pela teoria da contingência, juntamente com a capacidade de avaliação de desempenho do *balanced scorecard*, têm potencial para instrumentalizar os diagnósticos que deverão ser realizados para definir metas e estratégias para a elaboração do plano de desenvolvimento institucional.

### 6.2.2 A estatística descritiva e o método dos mínimos quadrados

Com uma alta aplicação nas atividades de pesquisa científica, as ferramentas estatísticas são amplamente utilizadas pela ciência contábil. Neste contexto a estatística descritiva tem o objetivo de organizar, sumarizar e descrever dados quantitativos ou qualitativos. (MARTINS, 2008).

De acordo com Martins, G. A. (2008, pp 26-29) os níveis de mensuração nesta área da estatística podem ser: nominal, que envolve simplesmente o ato de nomear; ordinal, que envolvem uma hierarquização, uma relação de ordem; intervalar, caso em que a variável pode assumir várias categorias que mantenham uma relação de ordem e intervalos iguais de medição e o nível de razão, que contém as mesmas características do nível intervalar diferenciando-se deste tão somente pelo fato de que no nível de razão o valor 0 (zero) é absoluto, enquanto no outro nível o valor 0 (zero) é arbitrário.

Ainda sobre a estatística descritiva convém registrar o uso de tabelas, quadro e gráficos que servem para visualizar os dados de maneira mais clara e concisa. Dentre as medidas oferecidas nesse campo, destacamos a média aritmética e a moda, como aquelas medidas de tendência central a serem utilizadas na elaboração do plano de desenvolvimento institucional. Logo, é necessário recordar que a média aritmética se obtém a partir da razão entre a soma dos valores das variáveis e a quantidade de variáveis presentes na amostra. Enquanto isso é correto afirmar que a moda será o valor mais frequente na distribuição.

Anteriormente, afirmamos que os planos de desenvolvimento institucional têm que demonstrar sua sustentabilidade. Ou seja, as ações propostas por esses planos devem ser viáveis operacional e financeiramente, bem como as metas ali estabelecidas devem ser factíveis. Por isso, os planos de desenvolvimento institucional devem conter as formas de financiamento de suas ações alocando ali os recursos necessários para tanto. Com esta característica, a elaboração de um plano dessa natureza certamente carecerá de um instrumento capaz de facilitar a previsão de gastos e de recursos disponíveis num cenário futuro.

Para tanto, a regressão linear, também conhecida, como método dos mínimos quadrados se apresenta como uma ferramenta de fácil uso e de alto grau de confiabilidade, que servirá para estimar tantos os custos das ações do PDI, como os recursos orçamentários que provavelmente estarão disponíveis para a Universidade Federal de Campina Grande, fornecendo as informações

necessárias para a elaboração de orçamentos de custo e de receitas, sobre os quais trataremos mais adiante.

Esse método estatístico fundamenta-se na elaboração de uma equação matemática cujo mister é produzir uma função linear capaz de reproduzir o comportamento de um custo ou receita<sup>2</sup>.

Deste modo, é possível afirmar que as ferramentas estatísticas comumente usadas pela ciência contábil, fornecerão informações confiáveis e úteis para subsidiar a elaboração do plano de desenvolvimento institucional.

### *6.2.3 O orçamento público*

O principal significado do orçamento público reside no fato de que de acordo a responsabilidade primordial de qualquer governo será manter o melhor nível possível de bem-estar da coletividade (KOHAMA, 2000). Por isso, o planejamento e a programação de ações governamentais são os elementos primordiais para que um nível de bem-estar social aceitável seja mantido. Sendo assim, os governos utilizam técnicas de planejamento e ações programadas serão condensadas nos chamados sistemas de planejamento integrado.

Nesses sistemas, são feitos diagnósticos da realidade existente e estabelecidas ações de governo no intuito de se obter a realidade desejada.

Quase sempre, as ações programadas demandam recursos públicos, que irão financiar estas ações programadas. Por causa disto, e por determinação constitucional, são elaboradas as chamadas peças orçamentárias, que irão determinar quanto e como serão gastos os recursos públicos.

Com base em estudos técnicos e científicos realizados pela Organização das Nações Unidas cujo objetivo foi determinar prioridades para as ações que deveriam ser efetivadas pelo poder público. Esses estudos concluíram que nos

---

<sup>2</sup> Os procedimentos necessários para a estimação valores a partir do método dos mínimos quadrados aplicáveis à ciência contábil encontra-se detalhada de maneira didática pelo professor Sérgio de Ludícibus (1993), na sua obra “Análise de Custos”.

países subdesenvolvidos, nesta época o Brasil estava incluído neste grupo, os recursos de os governos dispõem são escassos em relação às necessidades de suas populações. No Brasil, a constituição de 1988, estabeleceu os três principais instrumentos do planejamento governamental: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do orçamento anual (Artigo 165 da CF 88).

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2011), os orçamentos anuais deverão obedecer aos seguintes princípios:

- a) programação: o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação
- b) unidade: os orçamentos de todos os órgãos da administração pública de uma determinada esfera devem estar contidos em um único instrumento legal, ou seja, as esferas da Federação devem ter uma política orçamentária unificada e ajustada a um mesmo método.
- c) universalidade: o documento orçamentário deve conter todos os aspectos dos elementos programáveis que o constitui, ou seja, todo e qualquer gasto da administração pública tem que estar prevista no orçamento.
- d) exclusividade: no orçamento é vedada a inclusão de assuntos que não lhe sejam pertinentes.
- e) clareza: o orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa.
- f) equilíbrio: do ponto de vista financeiro, os valores de fixação de despesas jamais podem exceder o valor da previsão da receita.

Assim, identificamos que se responsabilidade básica do Estado é obter o nível máximo de satisfação de sua população. Estas necessidades são identificadas a partir de estudos científicos e estatísticos. Daí as ações dos instrumentos orçamentários serem definidas com vistas à elaboração de um rol de ações eficazes e eficientes para solução de problemas e investimentos de interesse da coletividade. Por fim, entende-se por *Ciclo Orçamentário* como



sendo a seqüência lógica do processo orçamentário, que pode ser simplificada em três momentos distintos, a elaboração, o estudo e aprovação e a execução.

A fase de elaboração compreende a fixação dos objetivos concretos para o período bem como o cálculo dos recursos necessários à sua materialização.

As propostas de orçamento devem evidenciar a formalização de um documento em que seja quantificada a fixação dos níveis da atividade governamental. Deste modo, a peça orçamentária pode ser elaborada de dois modos: um tradicional onde a administração decide sobre os investimentos (notadamente no tocante às obras e /ou equipamento públicos) a partir de estudos técnicos, sem que haja qualquer consulta à população; e outro participativo onde o espaço físico administrado é dividido em regiões que receberão investimentos e a definição sobre que tipo de investimento será executado em cada região é obtido através de plenárias populares onde são eleitos delegados que compõem o Conselho do Orçamento Participativo<sup>3</sup>.

Para Giacomoni, (2012, pp 55-57) a principal diferença entre as modalidades de orçamento se dá no fato de que o orçamento tradicional tinha como principal função o controle político da gestão pública. Modernamente, o orçamento tem funcionado como um instrumento de administração do Estado.

Ainda na fase de elaboração será enviado ao Poder Legislativo um projeto de lei (proposta orçamentária), nos prazos estabelecido nas Constituições e Leis Orgânicas dos Municípios que conterà:

- Mensagem
- Projeto de Lei do Orçamento
- Tabelas Explicativas
- Especificações de programas especiais de trabalho custeados por dotações globais

---

<sup>3</sup> De acordo com Wampler (2008), o orçamento participativo é um processo decisório no qual os cidadãos se engajam juntamente com funcionários da administração em negociações sobre a alocação de recursos para novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentações de vias públicas.

A fase de aprovação do orçamento fica a cargo do Poder Legislativo. Isso significa que os representantes do povo, como mandato conquistado nas urnas, decidirão como serão gastos os recursos públicos. Esta fase se dá através de emendas feitas pelos representantes do legislativo que para serem aprovadas devem ser compatíveis com o PPA e a LDO, indicar a origem dos recursos necessários sendo admitido apenas à anulação de despesas, ser relacionadas à correção de erros ou omissões no projeto de lei ou com os dispositivos da própria lei.

A fase de execução se constitui na materialização no exercício dos objetivos e meta determinados para o setor público, no processo do planejamento integrado através de movimentação de recursos humanos, materiais e financeiros

Vale ressaltar que os orçamentos não são peças estanques, imutáveis. Como qualquer instrumento de planejamento ele pode e deve ser modificado à medida em que a realidade vai se modificando e novos cenários forem surgindo. Ou seja, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, os orçamentos podem ser alterados por meio de *créditos adicionais* que são divididos em créditos suplementares, especiais e extraordinários quais sejam:

- *Créditos suplementares*: destinados a despesas já existentes no orçamento, podem ser criados por decreto do executivo, obedecendo ao limite estabelecido na LOA;
- *Créditos especiais*: destinados a despesas não incluídas no orçamento, só podem ser criados através de lei.
- *Créditos extraordinários*: destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, são criados por decreto do poder executivo e depois submetidos à apreciação do poder legislativo.

É importante recordar que para a abertura de créditos adicionais é necessário que o instrumento legal (decreto ou lei) indique de fonte sairão os recursos para cobrir estas novas despesas. Por isso, apenas são admitidas

como fontes de recurso para abertura de créditos adicionais, conforme as listadas a seguir:

- a) Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- b) os provenientes do excesso de arrecadação;
- c) os resultantes de anulação parcial ou total de valores destinados a despesas já presentes no orçamento;
- d) os provenientes de operações de crédito autorizadas, em forma que possibilite juridicamente ao Poder Executivo realizá-las.

Ainda no que se refere ao orçamento público é relevante notar que estes têm se apresentado em duas modalidades: orçamento por programas e orçamento base-zero. Os orçamentos por programas, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados. Ou seja, exige a especificação clara, tanto em quantidade quanto em qualidade dos recursos necessários para atingir as metas proporcionando um melhor aproveitamento dos recursos e as permite determinar os meios financeiros em bases mais realistas. Enquanto isso, o orçamento base-zero é um processo operacional de planejamento e orçamento exige de cada administrador a fundamentação da necessidade dos recursos totais solicitados e em detalhes lhe transfere o ônus da prova, a fim de que ele justifique a despesa. O processo de orçamento base zero baseia-se na preparação de “pacotes de decisão”, que na verdade é identificação de uma função ou operação distinta numa forma definitiva de avaliação e comparação com outras funções

Como vimos, os orçamentos públicos se configuram como o principal instrumento de planejamento do setor público, logo sua elaboração deve se fundamentar em diagnósticos e informações precisas, uma vez que representam a forma como as políticas públicas serão realizadas.

Nas instituições federais de ensino superior, a proposta orçamentária representa a cota orçamentária dos recursos federais disponíveis para a manutenção ou expansão da instituição. Desse modo, é fácil concluir que tanto

o PDI quanto a proposta orçamentária das IFES devem indicar um mesmo norte para as ações administrativas e acadêmicas da instituição. De modo, que não é possível prescindir de uma informação confiável como aquela fornecida pelo sistema de contabilidade da entidade.

### *6.2.3 Os orçamentos de custo e de receitas*

Primordialmente, cabe recordar que, como vimos no tópico anterior, é da natureza das instituições governamentais a elaboração de orçamentos. Entretanto, na maioria das vezes a administração pública utiliza os utiliza com um caráter meramente formal, para atender às exigências da lei. Por isso, é importante informar que os orçamentos a que nos referimos neste tópico devem ser entendidos como aqueles utilizados pela contabilidade gerencial, cujo objetivo é servir de parâmetro para o processo decisório, indicando as necessidades de recursos e das suas fontes de financiamento.

No presente trabalho, será adotado o como conceito de orçamento de custo, aquele adotado por Garrison, Noreen e Brewer (2007, p. 326), para o orçamento de custos gerais de produção, segundo os quais, este orçamento “fornece uma planilha de todos os custos gerais de produção, além de matéria-prima direta e mão de obra direta”.

O orçamento das receitas, em nosso trabalho, será elaborado levando em consideração dois aspectos: a arrecadação própria da Universidade Federal de Campina Grande e os recursos disponibilizados no Orçamento Geral da União para custeio das atividades daquela instituição. É importante lembrar aqui que o orçamento das receitas ora citado, é referenciado na literatura contábil como “orçamento de vendas e será o ponto de partida para a preparação do orçamento geral” (GARRISON; NOREEM e BREWER, p. 322) do Plano de Desenvolvimento Institucional, cuja função principal será alocar recursos para as ações da Universidade Federal de Campina Grande demonstrando a viabilidade financeira e orçamentária destas para que as metas da organização sejam alcançadas.

Diante do caminho teórico percorrido, podemos inferir que o modo como a sociedade concebe o papel que deve ser exercido pelo Estado, influencia

diretamente na forma como esta mesma sociedade encara a função social que a universidade deve exercer. Essas duas proposições são determinantes para definir o modelo de gestão a ser adotado pelo poder público. Ou seja, a migração de um Estado de bem-estar social para o modelo de um Estado Gerencial acarretou mudanças significativas na gestão pública, com a adoção de paradigmas da gestão empresarial para a gestão pública. Esta mudança na gestão governamental tem sido objeto de críticas, sobretudo, no que se refere à gestão da educação. No entanto, convém ressaltar que, como vimos anteriormente, a gestão empresarial apresenta ferramentas capazes de contribuir para a gestão da educação. Em nosso caso, a teoria demonstra que a ciência contábil dispõe de instrumentos eficientes para auxiliar o processo de decisão no âmbito da gestão educacional, em especial, a gestão universitária e particularmente no planejamento do uso dos recursos e, finalmente, na preparação do Plano de Desenvolvimento Institucional de uma instituição federal de ensino superior.

## 7.0 METODOLOGIA

Esta pesquisa utiliza uma abordagem compreensiva e hermenêutica como paradigma do método, com o uma vez que buscamos identificar essência entre a teoria e a prática, entre o discurso e a ação e por fim entre a norma e a realidade factual.

Nesse caso, conforme Hermann (2002, p. 24), “a hermenêutica tem a função de tornar explícito o implícito, de descobrir a mensagem, de torná-la compreensível”.

É importante salientar que a pesquisa histórica como método de procedimento, em nosso caso, é necessária uma vez que não será possível compreender essencialmente os procedimentos utilizados na UFCG sem conhecermos as razões pelas quais esses procedimentos foram definidos, de modo que conforme Richardson (1999, p. 245) “os acontecimentos atuais só têm significado com relação ao contexto dos fatos passados dos quais surgiram”. Aplicamos esse mesmo raciocínio, quando avaliamos como e porque os planejadores da UFCG escolhem os métodos de planejamento desta instituição. Cabe ressaltar ainda que tendo em vista o fato de que nossa análise estará restrita a uma única instituição, nosso método de procedimento também terá um caráter de estudo de caso.

Como vemos, nesta pesquisa, a metodologia predominante é do tipo qualitativa, com uma contribuição complementar de procedimentos inerentes às pesquisas em ciências sociais aplicadas, na forma de pesquisa documental, que diferem, conforme afirmado por Beuren (2004, p. 89), da pesquisa bibliográfica tendo-se em vista a natureza de suas fontes.

Quanto aos objetivos, é possível afirmar que esta pesquisa é do tipo exploratória e descritiva, uma vez que se objetiva avaliar os métodos usados nas ações de planejamento da UFCG, descrevendo-os, identificando as suas limitações para ao final propor soluções para atenuar as limitações identificadas.

Deste modo, de início foi realizada uma pesquisa documental com o fito de estabelecer os conceitos que serão desenvolvidos ao longo da pesquisa

e aprofundar os conhecimentos acerca dos procedimentos administrativos e contábeis utilizado pela Universidade Federal de Campina Grande, bem como estabelecer a base teórica necessária para analisar como os gestores da UFCG se utilizam das informações contábeis para planejar sua execução orçamentária.

Assim, podemos afirmar que o levantamento bibliográfico realizado foi capaz de estabelecer os conceitos que serão desenvolvidos ao longo da pesquisa e aprofundar os conhecimentos acerca dos procedimentos administrativos e contábeis utilizado pela Universidade Federal de Campina Grande. De modo que os procedimentos utilizados consistiram em uma leitura analítica e esquematizada das referências encontradas bibliográficas encontradas. De acordo com Lakatos e Marconi (2010, p. 30), “a primeira fase da análise e da interpretação é a crítica do material bibliográfico, sendo considerada um juízo de valor sobre determinado material científico”.

A segunda fase da pesquisa foi realizada por meio de uma pesquisa de campo. Neste momento, utilizamos de três procedimentos distintos. O primeiro deles foi a realização de uma análise documental, especificamente os documentos de constituição da UFCG, os relatórios de gestão dos exercícios de 2011 a 2014, os relatórios de avaliação institucional do período do 2010 a 2014, os relatórios de avaliação dos ciclos de 2004 a 2006 e dos ciclos 2007 a 2008, tudo, no intuito de identificar como os processos de elaboração do planejamento estão normatizados na UFCG e como de fato eles são realizados.

Para a análise desses documentos, a abordagem do método compreensivo de Max Weber (2006, p. 73) se mostrou adequada uma vez que “a atividade historiográfica se defronta com a tarefa de determinar em cada caso particular a proximidade entre a realidade e o quadro ideal”.

Desta maneira, o uso da hermenêutica para interpretar os textos dos documentos ora analisado justifica-se em virtude de que o ideal aqui é compreender o fenômeno na sua concreção singular, percebendo como a Universidade Federal de Campina Grande é o que veio a ser. (GADAMER, p. 39).

O segundo momento desta fase da pesquisa foi a análise dos planos de desenvolvimento institucional realizado pela Universidade Federal de Campina Grande. Este procedimento visou subsidiar, juntamente com a análise documental efetuada na segunda fase, a contextualização da participação da comunidade universitária no processo de elaboração dos planos de desenvolvimento institucional e sua correlação com a execução orçamentária desta universidade.

O terceiro procedimento realizado nessa fase da pesquisa partiu da observação e descrição dos sistemas de informação contábil utilizados no âmbito da Universidade Federal de Campina Grande, com ênfase na contribuição dada por eles aos sistemas de planejamento da UFCG. Por meio de observação participante do sistema de contabilidade e de planejamento da UFCG, foi possível identificar como os processos de elaboração do planejamento estão normatizados na UFCG e como de fato eles foram realizados. A escolha da técnica da observação participante para esta etapa se deu, tendo-se em vista, a familiaridade do pesquisador com os sistemas de informação contábil da UFCG, na forma como a que foi definida por Richardson (1999, p. 261), para quem na observação participante, o pesquisador “se coloca na posição e ao nível dos outros elementos humanos que compõem o fenômeno a ser estudado”. Nessa fase, foram utilizadas a análise das demonstrações contábeis, notadamente, a análise vertical e horizontal, ferramentas típicas da ciência contábil para auxiliar na compreensão e contextualização das ações da gestão da instituição com base sobretudo nas prestações de contas e relatórios anuais de gestão da UFCG. Desse modo, a pesquisa conseguiu compreender a forma como a instituição realizou a elaboração de seus planos de desenvolvimento institucional, identificando as principais falhas no planejamento daquela instituição.

Como terceira e última fase desta pesquisa, desenvolvemos um roteiro para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional cuja característica principal a utilização de conceitos inerentes à gestão educacional, tendo como princípio a gestão participativa, subsidiado pelo uso de ferramentas das ciências contábeis com ênfase articulação entre o Plano de Desenvolvimento



Institucional e a execução orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande.

Vale dizer ainda que, em que pese a predominância de características comuns às pesquisas educacionais, este trabalho se utilizou de uma contribuição complementar de procedimentos inerentes às pesquisas em ciências sociais aplicadas, na forma de pesquisa documental

## 8.0 ANÁLISE DOS DADOS: A GESTÃO DA UFCG E SUAS DIMENSÕES SOB O PRISMA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

### 8.1 Dimensão cultural

#### 8.1.1 Território de Atuação Institucional

Criada por meio da Lei Federal nº 10.419 de 09 de Abril de 2002, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba, a Universidade Federal de Campina Grande – UFCG é uma instituição de ensino superior, mantida pelo Governo Federal brasileiro, com área de atuação no interior do Estado da Paraíba. Sua principal característica é atuar como uma instituição *multicampi*, com sede no município de Campina Grande – PB, com centros de ensino, pesquisa e extensão nos municípios de Cuité, Sumé, Patos, Pombal, Sousa e Cajazeiras, todos no Estado da Paraíba. Deste modo, a Universidade Federal de Campina Grande - UFCG destaca-se como a principal universidade na região interiorana da Paraíba. A tabela a seguir, copiada do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande, apresenta dados e indicadores dos municípios nos quais estão situados os *campi* da UFCG .

**TABELA 01 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DOS MUNICÍPIOS COM CAMPI DA UFCG**

Unidade	População (2010)	População Estimada (TCU) 2014	IDH (2010)	Índice de Gini (2010)	% de pobres (2010)	Renda Per Capita (2010)
Brasil	190.755.799	202.799.518	0,730	0,494	23,21	493,61
Paraíba	3.766.528	3.943.885	0,658	0,500	39,11	277,35
C. Grande	385.213	402.912	0,720	0,580	16,34	630,03
Patos	100.674	105.531	0,701	0,560	18,86	508,52
Cuité	19.978	20.312	0,591	0,510	39,34	284,57

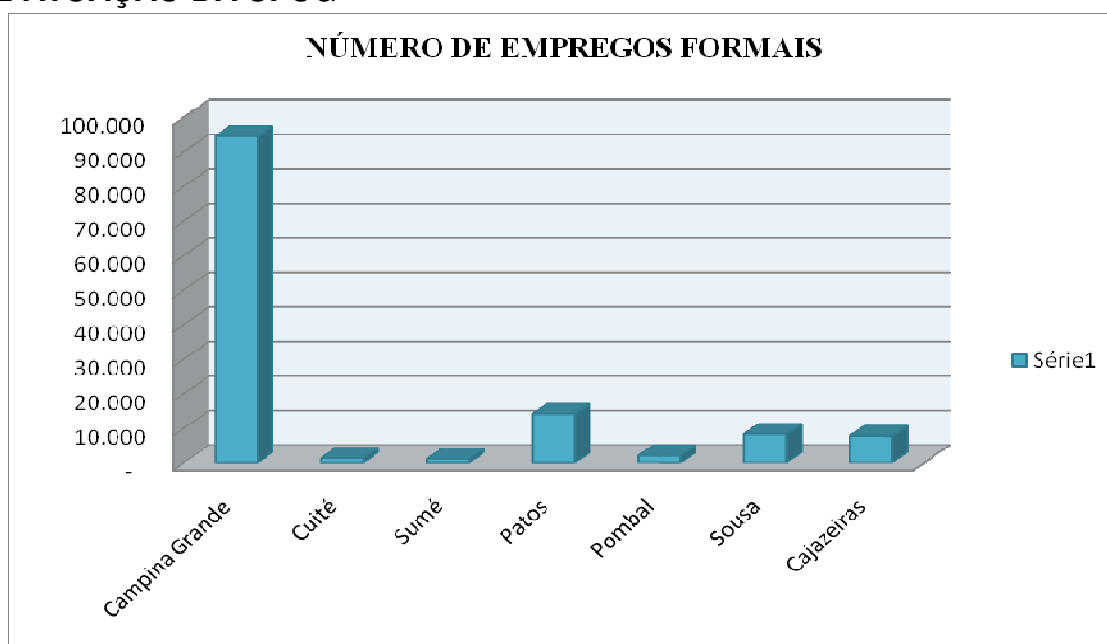
Sumé	16.060	16.691	0,627	0,500	30,91	339,68
Pombal	32.110	32.684	0,634	0,540	26,60	401,60
Cajazeiras	58.446	61.030	0,679	0,560	21,80	511,56
Sousa	65.803	68.434	0,668	0,540	24,19	443,81

Fonte: IBGE/DATASUS

Os dados acima demonstram que o território em que a UFCG atua apresenta um alto grau de heterogeneidade. Dentre estes o município de Campina Grande merece um destaque especial, não somente por sediar a universidade, mas pela importância econômica que este detém para a região territorial em que a UFCG está inserida.

O gráfico a seguir apresenta um panorama do mercado de trabalho em 2013 nos municípios onde a UFCG atua:

#### GRÁFICO 02 – PERFIL DO MERCADO DE TRABALHO NOS MUNICÍPIOS DE ATUAÇÃO DA UFCG



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego- TEM

Como vemos acima, o município de Campina Grande/PB se destaca entre os demais por ser economicamente maior e, sobretudo, apresentar um mercado de trabalho mais desenvolvido.

Outra característica importante que destaca o mercado de trabalho campinense é fato de não apresentar uma média salarial muito superior aos demais municípios. Senão vejamos no quadro abaixo os valores em 2013:

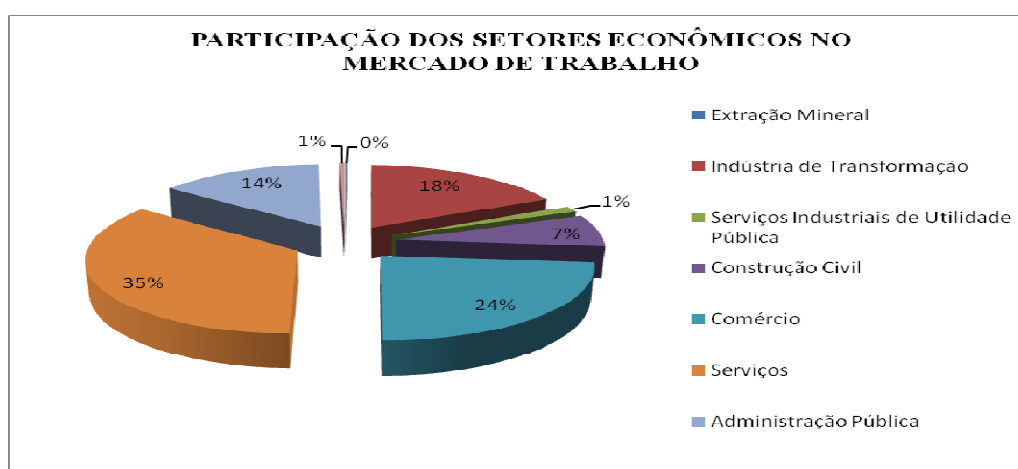
**TABELA 02 – MÉDIA SALARIAL DOS MUNCÍPIOS ONDE A UFCG ATUA**

Município	Média Salarial
Campina Grande	R\$ 1.591,22
Cuité	R\$ 1.081,58
Sumé	R\$ 1.350,50
Patos	R\$ 1.274,23
Pombal	R\$ 1.325,51
Sousa	R\$ 1.342,25
Cajazeiras	R\$ 1.441,10

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego- MTE

Entretanto, é importante salientar ainda a importância do setor de serviços no mercado de trabalho desses municípios, conforme verificaremos no gráfico seguinte.

**GRÁFICO 03 – PARTICIPAÇÃO DOS SETORES ECONÔMICOS NOS MUNCÍPIOS ONDE A UFCG ATUA**



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

De acordo com a figura acima, o setor de serviços e o comércio foram responsáveis por mais da metade dos empregos formais nos municípios citados. Logo, podemos concluir que a UFCG atua em um território de economia predominantemente comercial.

É importante informar que a Universidade Federal de Campina Grande não atua sozinha no mercado da educação superior na região interiorana. Ao seu lado, atuam instituições públicas e privadas conforme a seguir:

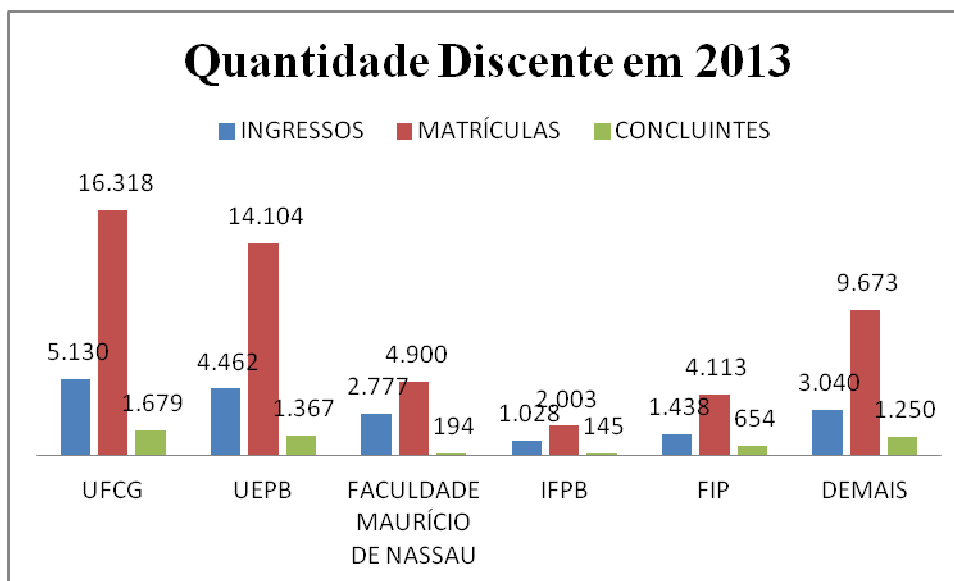
### **QUADRO 03 – QUANTIDADE DE CURSOS SUPERIORES OFERTADOS NO INTERIOR DO ESTADO DA PARAÍBA**

<b>INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR</b>	<b>QUANTIDADE DE CURSOS OFERTADOS EM 2013</b>
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	81
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA	41
FACULDADE MAURÍCIO DE NASSAU DE CAMPINA GRANDE	21
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA	17
FACULDADES INTEGRADAS DE PATOS	17
FACULDADE SANTA MARIA	8
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FACISA	7
FACULDADE DE CAMPINA GRANDE	7
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE CAJAZEIRAS	4
FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DE CAMPINA GRANDE	3
FACULDADE SÃO FRANCISCO DA PARAÍBA	3
FACULDADE REINALDO RAMOS	2
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DE CAJAZEIRAS	1
ESCOLA SUPERIOR DE AVIAÇÃO CIVIL	1
<b>TOTAL</b>	<b>213</b>

Fonte: INEP

Desse modo é fácil perceber a liderança da UFCG em oferta de cursos, uma vez que oferecer quase o dobro de cursos que a Universidade Estadual da Paraíba, 2ª colocada em oferta de cursos. Vale salientar que isto também se reflete na quantidade de ingressos conforme o gráfico adiante:

#### GRÁFICO 04 – MOVIMENTAÇÃO DISCENTE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM 2013 NO INTERIOR DO ESTADO DA PARAÍBA



Fonte: INEP

Inicialmente cabe listar as siglas utilizadas na figura acima, senão:

- a) UFCG: Universidade Federal de Campina Grande;
- b) UEPB: Universidade Estadual da Paraíba;
- c) Faculdade Maurício de Nassau: Faculdade Maurício De Nassau De Campina Grande;
- d) IFPB: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba;
- e) FIP: Faculdades Integradas de Patos;
- f) DEMAIS: soma do conjunto das instituições;

- Faculdade Santa Maria;
- Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA;
- Faculdade de Campina Grande;
- Faculdade São Francisco da Paraíba;
- Faculdade Reinaldo Ramos;
- Instituto Superior de Educação de Cajazeiras;
- Escola Superior de Aviação Civil.

Ante os dados expostos, podemos facilmente comprovar o protagonismo exercido pela Universidade Federal de Campina Grande no que se refere à educação superior no interior do Estado da Paraíba.

Para exercer esse protagonismo a UFCG se relaciona com a sociedade, sobretudo, através de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Para tanto, realizar parceria com as seguintes instituições:

- a) Ministério da Educação (MEC)
- b) Ministério da Saúde (MS)
- c) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
- d) Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)
- e) Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC)
- f) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
- g) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

- h) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
- i) Rede Nacional de Pesquisas (RNP)
- j) Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)
- k) Agência Nacional do Petróleo (ANP)
- l) Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior (ATECEL)
- m) Fundação Parque Tecnológico da Paraíba (PaqTcPB)
- n) Governo do Estado da Paraíba
- o) Prefeitura Municipal de Campina Grande.

Como vemos a atuação da UFCG é contextualizada em consonância com a missão da instituição presente no Plano de Desenvolvimento Institucional especialmente no que se refere a

“sua inserção no desenvolvimento regional socialmente comprometido, sem perder de vista o contato com o mundo contemporâneo e princípios como a manutenção do espaço onde a ética e a democracia são os balizamentos para as atividades de ensino, de pesquisa e de extensão.” (UFCG, 2014, pp.17-18)

Desse modo, observamos a preocupação desta instituição federal em contribuir para o desenvolvimento regional do território em que atua. Nesse caso cabe destacar que de acordo com Costa (2014, p. 617) o planejamento envolve necessariamente o lugar, aqui concebido como o território política e economicamente dominado e espaço de atuação do sujeito. Logo, observamos que o presente plano se aproxima, neste aspecto da teoria de planejamento.

O território interno da UFCG é composto por 07 *campi* instalados nas cidades de Campina Grande, Cuité, Sumé, Patos, Pombal, Sousa e Cajazeiras, todas situadas no interior do Estado da Paraíba.



Originalmente, a Universidade Federal de Campina Grande iniciou suas atividades nos *campi* de Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras, que pertenciam à Universidade Federal da Paraíba até a sanção da Lei nº 10.419 de 09 de Abril de 2002. Os municípios de Cuité, Pombal e Sumé receberam seus *campi* por ocasião da expansão da rede pública federal de ensino superior ocorrida no período de 2007 a 2013.

A sede da Reitoria está localizada no campus de Campina Grande. Este campus está dividido em centros quais sejam: o Centro de Humanidades - CH, o Centro de Ciências Biológicas e da Saúde – CCBS, o Centro de Engenharia Elétrica e Informática - CEEI e o Centro de Tecnologia e Recursos Naturais – CTRN. É relevante ressaltar a heterogeneidade dos profissionais que são formados neste campus. Ou seja, o campus de Campina Grande forma profissionais nas mais variadas áreas de conhecimento. Ali graduam-se bacharéis das ciências sociais, docentes, profissionais de saúde, do mesmo modo que profissionais das ciências exatas e da tecnologia

No campus de Patos, o Centro de Saúde e Tecnologia Rural – CSTR, predominam as ciências agrárias, com um destaque para a medicina veterinária, entretanto, a partir de 2010, as ciências biológicas passaram a dividir o espaço do centro, sobretudo com a implantação do curso de Graduação em Odontologia em 2012, que apresenta cerca de 350 (trezentos e cinquenta) alunos matriculados e uma taxa de aprovação de 90%. (UFCG, 2015, p. 32)

O Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – CCJS, no município de Sousa, no sertão paraibano, dedicava-se exclusivamente à formação de profissionais da área jurídica. Somente em 2009, é que foi instalado o curso de graduação em Ciências Contábeis, em 2011, criado o curso de Administração de Empresas e em 2014, a graduação em Serviço Social. Uma informação relevante sobre o território do CCJS, é que este centro teve sua sede transferida para o novo endereço, com espaço maior, uma vez que a sede anterior não compunha o patrimônio imobiliário da UFCG.

Em Cajazeiras, o Centro de Formação de Professores – CFP forma docentes nas áreas das Ciências Sociais (História e Geografia), das Ciências Exatas (Matemática, Física e Química), das Ciências da Vida (Biologia), das Letras (Língua Portuguesa) e da Educação (Pedagogia). Mais recentemente, além dos docentes, este centro recebeu a incumbência de formar profissionais de saúde, especificamente, médicos e enfermeiros.

O campus de Cuité foi criado com vocação para formar docentes nas áreas de biologia, química, matemática e física; e profissionais de saúde, notadamente, enfermeiros, farmacêuticos e nutricionistas.

Com implantação em 2007, o campus de Pombal abriga o Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar – CCTA, cuja missão primordial é a formação de profissionais para atuar nas áreas das Ciências Agrárias e de Tecnologia Ambiental e de Alimentos.

Ao município de Sumé, foi destinado o Centro de Desenvolvimento do Semi-árido – CDSA, cujos cursos se voltam às necessidades específicas de profissionais que se dedicarão ao desenvolvimento da região semi-árida paraibana. Este centro atua em duas vertentes: a primeira, de cunho tecnológico, forma profissionais nas áreas da Engenharia de Produção, de Biotecnologia e Bioprocessos, de Biosistemas e Tecnologia em Agroecologia; enquanto a segunda, de cunho social, dedica-se a formação específica de docentes que atuarão em zonas rurais, de docentes em sociologia e formar tecnólogos para atuar na gestão pública dessa região.

Por fim sobre o território cabe ainda observar a área de atuação da UFCG está totalmente inserida no semiárido paraibano e distribuída em cerca de 50% do território deste Estado.

### *8.1.2 Atores Institucionais*

De acordo com o dicionário, a palavra ator significa o agente do ato. Assim podemos definir o ator institucional como o sujeito cujos atos têm relevância suficiente para ter consequências nos resultados e realidades

presentes e futuros da instituição. “O ator, para Matus (1994b) deve preencher três critérios: ter base organizativa; ter um projeto definido e controlar variáveis importantes para a situação”. (ARTMANN, 2014, p.4). Ainda, de acordo com Artmann (2014, p. 4), “alguém deve sempre responder pelo plano”.

Por isso, identificamos o Reitor da Universidade Federal de Campina Grande, o Prof. Dr. José Edilson de Amorim como principal ator institucional da UFCG, no período de elaboração do PDI. Este fato pode ser confirmado uma vez que o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande foi aprovado *ad referendum* pelo magnífico reitor por meio da Resolução nº 05/2014 do Colegiado Pleno do Conselho Universitário da Universidade Federal de Campina Grande. Vale informar ainda que os Pró-reitores de Gestão Administrativo-Financeira, de Ensino, de Pesquisa e Extensão, de Assuntos Comunitários; os Secretários de Planejamento e Orçamento, de Recursos Humanos e o Prefeito Universitário atuam como subatores institucionais, uma vez que são os responsáveis por implantar e viabilizar as decisões tomadas na esfera estratégica da Reitoria.

Em que pese o fato de que o reitor seja o principal ator institucional da UFCG, convém considerar o Presidente da Associação dos Docentes da Universidade Federal de Campina Grande – ADUFCG, o Presidente do Diretório Central dos Estudantes também como atores institucionais com alta relevância na UFCG. Essas entidades de caráter sindical e estudantil, respectivamente, deram provas de que são tem capacidade de influenciar nas decisões estratégicas da UFCG ao obstaculizar sistematicamente a transferência da administração do Hospital Universitário Alcides Carneiro e Hospital Universitário Júlio Bandeira para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH.

Dentre os atores que transitam fora da área de governabilidade da UFCG, devemos ressaltar, sobretudo, os gestores das instituições parceiras da UFCG. Dentre estes, para os *campi* de Cuité, Pombal e Sumé, destacamos o papel dos prefeitos destes municípios cuja articulação política no âmbito local tornou viável a cessão dos imóveis onde foram instalados estes *campi*

Do ponto de vista teórico, para Pontes (2013, p. 177), “vários atores sociais enfrentam-se, com objetivos conflitantes ou mesmo convergentes, mas com soluções divergentes, e todos eles têm a capacidade de surpreenderem-se mutuamente com seus planos”.

### *8.1.3 Histórico institucional em planejamento e avaliação*

Inicialmente, cabe recordar que a Universidade Federal de Campina Grande, foi instituída a partir do desmembramento dos *campi* de Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras, outrora pertencentes à Universidade Federal da Paraíba, por força da Lei Federal Nº 10.419, de 09 de Abril de 2002. Ora, é fundamental notar que a data da instituição da UFCG ocorreu no meio do exercício financeiro e orçamentário de 2002, de modo que ficou inviabilizada a destinação de orçamento próprio para a instituição federal de ensino superior ora criada. Por isso, no início de suas atividades, a universidade recém-criada dependeu orçamentária e financeiramente da UFPB.

“O primeiro momento de existência dessa instituição foi marcado, principalmente, pela luta em prol da sua implantação, pois o desmembramento ocorreu em data impossível para a destinação de dotação orçamentária própria para essa nova estrutura administrativa. Assim, a Universidade Federal de Campina Grande, durante todo o ano de 2002, esteve dependente, financeiramente, da Universidade Federal da Paraíba, para dar continuidade a suas atividades acadêmicas e a suas ações de gestão administrativa. Da mesma forma, permaneceu utilizando o arcabouço normativo da universidade da qual se originou pelo tempo necessário à elaboração do seu próprio Estatuto, Regimento Geral e demais documentos normativos indispensáveis ao seu pleno funcionamento.” (UFCG, 2015, p. 14)

Acima, podemos constatar que nos instantes iniciais de sua existência, a prioridade da UFCG era consolidar a sua implantação, por esta razão, tomou para si o modelo organizacional, jurídico e institucional da UFPB, fato este que também se verificou no planejamento da instituição, uma vez que a UFCG, adotou inicialmente, o planejamento estratégico da UFPB e conseqüentemente o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPB vigente à época.

Em que pese o fato de que em 2002 foi inviável a UFCG ter um orçamento próprio, a decisão de adotar o planejamento da instituição de origem

foi antes de tudo contraditória. Essa assertiva encontra seu fundamento na própria origem da UFCG. Apesar de ter surgido legalmente em 2002, a origem desta universidade está vinculada à criação da Escola Politécnica de Campina Grande em 1952 e da Faculdade de Ciências Econômicas em 1955, ainda no alvorecer do ensino superior no Estado da Paraíba. Essa condição teria dado ao campus de Campina Grande uma identidade distinta do campus de João Pessoa, quando junto aos *campi* de Patos, Sousa e Cajazeiras compunham a Universidade Federal da Paraíba (UFCG, 2015, p. 14). No que se refere à configuração da UFCG englobando os *campi* do interior, é fácil inferir que a proximidade geográfica entre os municípios facilita de sobremaneira a gestão dessas unidades de educação superior. Nesse caso, a contradição consiste em adotar o planejamento de uma instituição, suas metas e objetivos, com uma identidade organizacional tão diversa a ponto de justificar uma cisão nesta organização.

Para Chiavenato (1994, p. 187), a análise organizacional interna é uma das etapas do planejamento estratégico. Esta análise, primordialmente, resume-se a identificar e descrever as condições ambientais inerentes ao interior da organização. Para isso, é imprescindível, que a cultura organizacional e, principalmente, a identidade da organização seja levada em consideração. Eis o principal fundamento de que a adoção do planejamento da UFPB pela UFCG pode ser considerada contraditória e contrária à teoria administrativa.

O primeiro Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande foi elaborado em 2004. Esse plano foi elaborado para o quadriênio de 2005 a 2008 e foi elaborado basicamente seguinte esquema: descrição de panorama situacional e metas apresentadas. De acordo com as informações obtidas na entrevista, a arquitetura desse documento foi realizada da seguinte forma: as pró-reitorias de Ensino, de Pós-Graduação, de Pesquisa e Extensão, de Gestão Administrativo-Financeira, a Secretaria Recursos Humanos e a Prefeitura Universitária construíram um panorama situacional da UFCG, definiram suas metas e encaminharam os respectivos panoramas e metas por área para a Secretaria de Planejamento e

Orçamento que ficou com a incumbência de consolidar todas as informações e submetê-las ao crivo da comunidade universitária, o que foi feito por meio da publicação do Plano na página eletrônica da UFCG. Todavia, esse procedimento, além de não garantir a ampla participação da comunidade universitária, não contemplou a sociedade de um modo geral, e especificamente aquela do entorno da UFCG. É importante notar que as metas estabelecidas neste plano se configuram, basicamente, em objetivos genéricos e sem qualquer instrumento ou indicador de avaliação do cumprimento destas.

Destarte, a primeira experiência relevante em planejamento na Universidade Federal de Campina Grande foi concretizada nos moldes tradicionais de planejamento e em dissonância com a prática recente de planejamento em educação.

Com a edição do Decreto Federal nº 6.096, de 24 de Abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, a UFCG elaborou um novo planejamento com vistas à adesão a este programa em atendimento ao artigo 4º da norma supracitada que diz:

“Art. 4º O plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º.

Parágrafo único. O plano de reestruturação deverá ser aprovado pelo órgão superior da instituição.” (BRASIL, 2007).

Assim, de acordo com as informações em obtidas na entrevista, o plano de metas estabelecido para adesão da UFCG ao REUNI, funcionou como Plano de Desenvolvimento Institucional para o período de 2007 a 2014, no qual as metas estabelecidas para o REUNI, foram de fato as metas a serem perseguidas pela UFCG neste período. Mais uma vez, o processo de planejamento participativo ficou prejudicado, tendo a elaboração da proposta ficado a cargo de uma equipe de assessoramento técnico indicada pela Reitoria da UFCG.

Com o final da vigência da proposta do REUNI, foi aprovado *ad referendum* o atual Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da UFCG, por meio da Resolução nº 05/2014 do Colegiado Pleno do Conselho Universitário da Universidade Federal de Campina Grande, com vigência de 2014 a 2019.

Do mesmo modo que os planos anteriores da UFCG, a construção do atual PDI se deu totalmente na esfera administrativa desta universidade. A entrevista revelou que tanto a aprovação *ad referendum*, bem como construção desse planejamento com participação limitada à administração da UFCG foram realizadas dessa forma tendo em vista que a proposta do REUNI só estabelecia metas até o ano de 2012, logo não poderia ser mais utilizado como substitutivo ao PDI. Nesse caso a ausência do PDI faria com que a UFCG deixasse de atender o disposto no Decreto Federal nº 5.773 de 09 de Maio de 2006. Contudo, é importante salientar que a entrevista revelou também que este plano, apesar de já ter sido encaminhado ao Ministério da Educação, é considerado como em construção pela Reitoria da UFCG e que deveria ser revisto ainda no exercício de 2015, ocasião em que deveria ser amplamente discutido com a comunidade universitária, o que não encontramos evidências de ter acontecido..

Por outro lado, a experiência com avaliação institucional na UFCG nasce juntamente com a aprovação do Regimento da Reitoria da UFCG, em 2005, que dedica todo o seu segundo capítulo à Coordenação de Avaliação Institucional, conforme a seguir:

“Art. 37. A Coordenação de Avaliação Institucional tem, por atribuição, coordenar o programa permanente de avaliação da Universidade, adequando-o, sempre que necessário, aos programas de avaliação emanados do Ministério da Educação.

Art. 38. À Coordenação de Avaliação Institucional compete:

I – assessorar comissões especialmente criadas para atendimento à legislação federal no tocante à avaliação institucional;

II – constituir comitês especiais temporários para realizar estudos de interesse da avaliação institucional;

III – acompanhar as avaliações externas a que se submeta a Universidade;

IV – promover a sensibilização da comunidade para o processo avaliativo;

V – divulgar relatórios com o resultado das avaliações. ” (UFCG, 2005).

Assim, observamos que no período de 2002 e 2003 a avaliação institucional ficou a cargo desta coordenação, contudo, vale registrar que não encontramos documentos relativos à avaliação realizada deste período.

Com o advento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído pela Lei Federal nº 10.861, de 14 de Abril de 2004, apesar de constar no arcabouço normativo da UFCG a Coordenação de Avaliação Institucional teve suas atividades transferidas para a Comissão Permanente de Avaliação em obediência àquele dispositivo legal.

Por isso, a avaliação interna dos cursos, atividades, programas, projetos e setores tem sido realizada por esta comissão composta da seguinte forma:

I – 04 (quatro) representantes do corpo docente da UFCG;

II – 03 (três) representantes do corpo discente da UFCG;

III – 03 (três) representantes do corpo técnico-administrativo da UFCG;

IV – 01 (um) representante da sociedade civil. (UFCG, 2010).

Após análise dos relatórios de avaliação realizados por esta comissão no período de 2004 a 2014, observamos que esta adota o método estatístico para realização dos seus trabalhos. Nesse caso, a comissão retira uma amostra relevante do universo das atividades que são o objeto da avaliação e elabora seu juízo de valor a partir dos critérios estabelecidos na legislação aplicável a cada caso avaliado.

Enfim, a partir do histórico acima, podemos afirmar que a UFCG não apresenta tradição em planejamento participativo e dialógico. Nesse caso, há a hipótese de que a UFCG não apresenta quadros com expertise neste assunto para coordenar esses processos. Por outro lado, cabe observar que anteriormente a implantação do SINAES, a avaliação institucional já era uma preocupação estratégica desta instituição.



## 8.2 Dimensão política

### 8.2.1 Relações de poder

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 afirma que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, (grifo nosso) e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 1988). Essa autonomia, apesar de relativa sobretudo, nos aspectos de gestão financeira, transforma as universidades em espaços políticos e de construção ideológica. Por estes motivos, podemos afirmar que as universidades apresentam intensas relações de poder.

No ambiente externo, a capacidade da Universidade Federal de Campina Grande em produzir conhecimento atrai grupos de interesse que necessariamente não estão vinculados administrativamente à UFCG.

O principal grupo de natureza externa são as organizações parceiras que financiam as pesquisas realizadas na UFCG. Constituídos principalmente por agências governamentais e empresas, estes têm potencial pautar a produção científica e tecnológica desta Universidade.

Outro grupo externo que destacaremos tem natureza mercadológica são os fornecedores da UFCG, interessados na sua capacidade de compra e de investimento. É importante notar que a execução orçamentária da UFCG só é inferior a Prefeitura de Campina Grande, no universo da região interiorana do Estado da Paraíba. É importante perceber ainda que a UFCG além dos seus servidores efetivos, manteve em 2014, contratos de terceirização de mão de obra que geraram 3.062 postos de trabalho, de acordo com seu Relatório de Gestão de 2014 (pp. 114-121).

Há ainda as prefeituras dos municípios circunvizinhos à Campina Grande e naqueles em que a UFCG mantém um *campus* que se beneficiam da capacidade de crescimento econômico e das atividades de extensão promovidas pela UFCG.

Para finalizar o ambiente externo convém destacar ainda as empresas que buscam na UFCG os profissionais que comporão seus quadros. O perfil do profissional exigido por elas influencia diretamente na formação dos programas de ensino elaborados por esta universidade.

Para analisar o ambiente interno, devemos inicialmente identificar três grupos distintos que se relacionam na UFCG: o corpo docente, o corpo discente e os servidores técnico-administrativos.

Dentre estes, o grupo dos docentes aparece como o mais empoderado, em virtude do disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei Federal nº 9.394/1996, conforme preceitua o seu artigo 56.

“Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes”. (BRASIL, 1996).

Ou seja, apesar de estabelecer a gestão democrática como um princípio no *caput* do artigo, o parágrafo único logo a seguir estabelece uma supremacia política dos docentes sobre o corpo de discente e dos servidores técnico-administrativos.

Isto explica o porquê de todos os cargos estratégicos da UFCG (as pró-reitorias, secretarias de planejamento, de recursos humanos e prefeitura universitária), terem sido ocupados até 2014 exclusivamente por pessoal docente.

Ante o exposto, concluímos que o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação influencia diretamente na estrutura organizacional da UFCG que está estabelecida no seu estatuto social e é composta de:

- Conselho Social Consultivo;
- Órgãos da Administração Superior;

- Centro;
- Unidade Acadêmica

#### Ao Conselho Social Consultivo compete:

“I – auxiliar a UFCG na proposição de políticas institucionais;  
 II – sugerir aos Conselhos Deliberativos Superiores a elaboração de normas institucionais referentes às relações entre a UFCG e a sociedade e ao seu próprio funcionamento;  
 III – estimular, apoiar e sugerir estudos e pesquisas sobre assuntos e temas relevantes para o desenvolvimento estadual, regional e nacional;  
 IV – propor ações que promovam a melhoria da qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFCG;  
 V – indicar, dentre os seus membros, as representações comunitárias nos colegiados da UFCG;  
 VI – tomar conhecimento do relatório apresentado pelo Reitor, acerca das atividades realizadas no ano anterior, e do plano de atividades para o ano seguinte;  
 VII – propor ações institucionais que venham a contribuir para o combate à violência e à corrupção”. (UFCG, 2004).

De acordo com o artigo 15 do Estatuto da UFCG, os órgãos da administração superior são o Conselho Universitário, o Conselho Curador e a Reitoria.

O Conselho Universitário “é o órgão máximo de funções normativa, deliberativa, de planejamento e de fiscalização da UFCG” (UFCG, 2004). A ele compete:

“I – formular a política geral da Universidade;  
 II – autorizar a criação ou extinção de cursos de nível fundamental e médio, de graduação, seqüenciais e a distância, bem como de cursos e programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*;  
 III – criar, desmembrar, fundir ou extinguir centros, unidades acadêmicas, órgãos suplementares e órgãos de apoio acadêmico-administrativos;  
 IV – autorizar a implantação ou extinção de *campus* universitário e a agregação de unidade de ensino superior;  
 V – propor aos órgãos competentes do Governo Federal a incorporação de unidade de ensino superior;  
 VI – autorizar acordos e convênios a serem firmados, pelo Reitor, com entidades públicas ou privadas;  
 VII – instituir prêmios como recompensa de atividades universitárias;  
 VIII – julgar recursos interpostos contra decisões das Câmaras Deliberativas Superiores e da Reitoria;

IX – aprovar a proposta orçamentária, o orçamento interno da UFCG e a abertura de créditos adicionais, bem como a prestação de contas anual do Reitor, ouvido o Conselho Curador;

X – promover, por dois terços de seus membros, a reforma deste Estatuto e do Regimento Geral;

XI – aprovar e reformar o Regimento Geral e os regimentos internos dos demais órgãos da Universidade;

XII – deliberar sobre as providências necessárias à manutenção da ordem, da disciplina e da hierarquia na Universidade;

XIII – outorgar, pelo voto de dois terços de seus membros, diploma de Doutor e de Professor *Honoris Causa*, o título de Professor Emérito e a Medalha de Mérito Universitário;

XIV – exercer o poder disciplinar sobre qualquer dirigente que deixar de cumprir decisão dos órgãos deliberativos superiores;

XV – aprovar, no interesse do serviço público, com parecer fundamentado e deliberado por dois terços de seus membros, por iniciativa própria ou por solicitação de outro conselho, a destituição de dirigentes;

XVI – aceitar legados e doações;

XVII – deliberar sobre assuntos de natureza administrativa em geral;

XVIII – aprovar o relatório apresentado pelo Reitor sobre as principais ocorrências do ano anterior e o plano de atividades da UFCG para o novo ano letivo;

XIX – realizar ou delegar aos Centros os atos de colação de grau dos concluintes dos cursos de graduação, a entrega dos diplomas de mestre, de doutor e de livre-docente;

XX – dar posse ao Reitor, Vice-Reitor, aos Diretores e Vice-Diretores de Centro;

XXI – promover a necessária vinculação entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão;

XXII – estabelecer normas para a realização de processo seletivo e fixar o número de vagas para a matrícula inicial nos cursos de graduação e de programas de pós-graduação;

XXII – estabelecer normas para a realização de processo seletivo e fixar o número de vagas para a matrícula inicial nos cursos de graduação e de programas de pós-graduação;

XXIII – estabelecer normas referentes à admissão e a incentivos fun” (UFCG, 2004)

Além do Colegiado Pleno, este órgão é suplementado pelas Câmaras Superiores que atuam nos segmentos da atividade universitária, e de acordo com o Artigo 20 do Estatuto da UFCG são:

- Câmara Superior de Ensino
- Câmara Superior de Pós-graduação
- Câmara Superior de Pesquisa e Extensão
- Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira

É importante observar que a composição destas câmaras é contém representantes dos docentes, discentes e servidores técnicos administrativos, de modo a atender os critérios de democracia que devem nortear a universidade. Ou seja, as Câmaras são sempre presididas pelo pró-reitor da pasta, tendo um representante docente por Centro, e aos discentes e

servidores técnico-administrativos terão 15% da quantidade de membros da câmara, cada categoria, como representação.

O Conselho Curador é a instância fiscalizadora e deliberativa da UFCG para assuntos de natureza patrimonial, financeira e econômica. Suas competências foram definidas pelo Artigo 28, do Estatuto da UFCG:

**“Art. 28.** Ao Conselho Curador compete:

- I – apreciar, emitindo parecer conclusivo, a proposta orçamentária e o orçamento interno da Universidade, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho Universitário;
- II – apreciar, emitindo parecer conclusivo, a proposta de abertura de créditos adicionais;
- III – opinar conclusivamente sobre:
  - a) legalidade e viabilidade de acordos e convênios que acarretem despesas;
  - b) instituição de prêmios pecuniários;
  - c) aceitação de legados e doações;
  - d) prestação de contas anual do Reitor;
  - e) alienação de bens imóveis, móveis e semoventes.
- IV – fixar anualmente o valor de taxas, emolumentos e outras contribuições devidas à Universidade;
- V – homologar os termos de contratos de prestação de serviços e de execução de obras sujeitas à licitação por concorrência;
- VI – acompanhar a execução orçamentária da UFCG, conferindo a classificação contábil dos feitos, sua procedência e exatidão;
- VII – realizar auditoria interna da UFCG, de acordo com a legislação pertinente.” (UFCG, 2004)

Sobre a Reitoria, é correto afirmar que esta se constitui na maior instância executiva da UFCG. Estatutariamente, é de acordo com o Artigo 29, “o órgão executivo da Administração Superior que coordena, fiscaliza e superintende as atividades da Universidade”. (UFCG, 2004)

A Reitoria tem as seguintes atribuições:

- I – representar a UFCG em juízo ou fora dele;
- II – convocar e presidir o Conselho Universitário e o Conselho Social Consultivo sem direito ao voto de qualidade;
- III – nomear e dar posse aos dirigentes dos órgãos da UFCG;
- IV – baixar provimentos e resoluções decorrentes de decisões do Conselho Universitário;
- V – assinar diplomas e certificados;
- VI – proceder à entrega de prêmios, diplomas e títulos acadêmicos conferidos pelo Conselho Universitário;
- VII – firmar acordos ou convênios entre a UFCG e entidades públicas e privadas;
- VIII – nomear, contratar, exonerar, dispensar e demitir os servidores da UFCG, observada a legislação em vigor;
- IX – fixar a lotação e conceder aposentadoria, na forma da legislação vigente;
- X – baixar atos de concessão de incentivos funcionais aos servidores da UFCG;
- XI – constituir comissões especiais, de caráter permanente ou temporário, para emitir parecer sobre acumulação de cargos, na

forma da legislação em vigor, ou para estudos de problemas específicos;

XII – requisitar, na forma da lei e deste Estatuto, pessoal docente ou técnico-administrativo a outras instituições, para prestar serviços à Universidade;

XIII – administrar as finanças da UFCG e determinar a aplicação dos seus recursos, de conformidade com o orçamento aprovado e os fundos instituídos;

XIV – submeter à aprovação do Conselho Curador e do Conselho Universitário, no início de cada exercício orçamentário, o orçamento interno e a respectiva proposta orçamentária da Universidade;

XV – submeter, ao Conselho Curador e ao Conselho Universitário, a prestação de contas anual da Universidade;

XVI – baixar atos de transferência, remoção e afastamento, de acordo com as conveniências do serviço e a legislação específica;

XVII – exercer o poder disciplinar na jurisdição da Universidade, nos termos da legislação específica;

XVIII – delegar poderes e atribuições, cancelando-os, no todo ou em parte, segundo as conveniências do serviço;

XIX – propor a abertura de créditos adicionais;

XX – desempenhar as demais atribuições inerentes à sua função, não especificadas neste Estatuto. (UFCG, 2004).

É importante salientar que apesar do tamanho do rol de atribuições da Reitoria, esta não tem poder de veto às decisões das Câmaras Superiores, ou do Colegiado Pleno.

A estrutura da Reitoria é composta dos seguintes órgãos:

- I. Gabinete do Reitor;
- II. Pró-Reitorias;
- III. Secretarias;
- IV. Assessorias Especiais;
- V. Órgãos Suplementares;
- VI. Comissões Permanentes.

No entanto, dos órgãos citados acima, somente as Pró-reitorias, e as Secretarias de Recursos Humanos e de Planejamento e Orçamento se destacam de modo relevante nas relações políticas do ambiente interno da UFCG.

De um modo geral as Pró-reitorias são as responsáveis de fato pela implantação das políticas da UFCG no que se refere ao ensino, à pesquisa e à extensão. Essa função as posiciona estrategicamente no processo administrativo em viabilizar ou não qualquer projeto ou programa da UFCG.

Dentre as pró-reitorias da UFCG, a Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira - PRGAF desempenha um papel fundamental

estrutura da política interna da UFCG. Isso acontece devido ao fato que esta pró-reitoria é a responsável pela execução orçamentária da UFCG. Ou seja, ela aglutina todos os procedimentos relativos às compras do campus de Campina Grande, o processamento de todas as despesas e o controle exclusivo dos repasses financeiros para as demais unidades gestoras da UFCG.

Entrementes, a Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN exerce um papel político similar àquele desempenhado pela PRGAF, uma vez que todas as despesas realizadas pela UFCG necessitam de autorização orçamentária para a sua realização. Isso significa na prática que todas as despesas necessitam ser autorizadas pela SEPLAN. Outro fator de empoderamento da SEPLAN se encontra na atribuição que esta tem, atualmente, de consolidar as informações inerentes à elaboração do relatório anual da gestão da UFCG.

Os Centros, organismos previstos no artigo 41 do Estatuto da UFCG, são instâncias deliberativas e normativas no seu âmbito, que efetuam a articulação acadêmico-administrativa entre as Unidades Acadêmicas, para execução de atividades afins, de ensino, pesquisa e extensão, sendo compostos de: a) Diretoria; b) Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e c) Conselho Administrativo. (UFCG, 2004). Nesse caso é importante, para fins de empoderamento político, distinguir os Centros instalados na sede daquelas instalados nos *campi* fora da sede. Enquanto os primeiros têm seu valor político baseados na quantidade de votos ali presentes e na capacidade de produção científica da sua pós-graduação, uma vez que sob o ponto de vista da execução orçamentária e da realização de suas despesas dependem totalmente da administração central; os segundos têm a seu favor uma maior autonomia administrativa em relação à administração central, uma vez que todo o processamento de suas compras e de realização de suas despesas de custeio ocorrem dentro de sua estrutura administrativa.

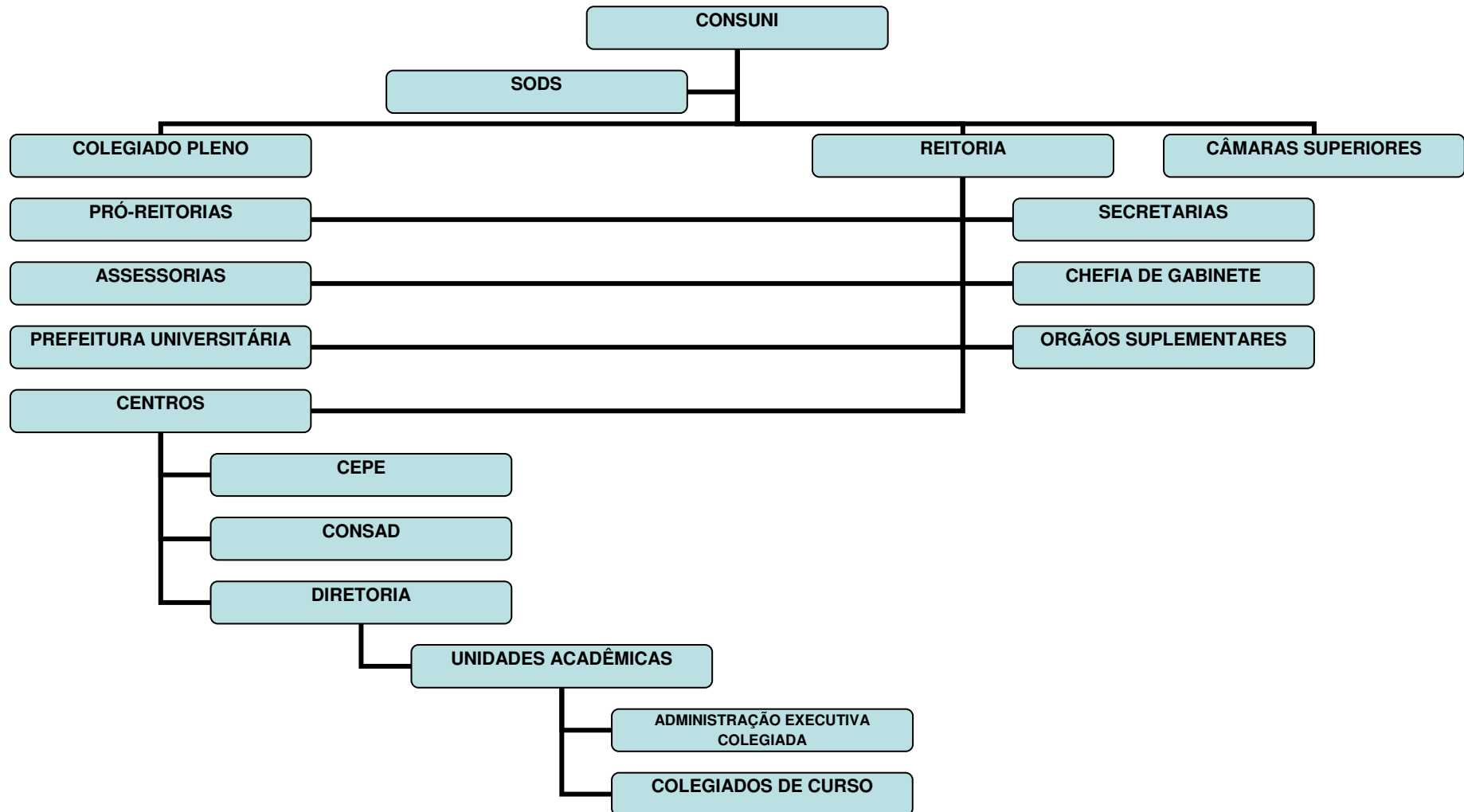
Ou seja, é factível enquadrar a prática de gestão utilizada pela UFCG, nos paradigmas da administração clássica, em detrimento do modelo democrático proposto na sua norma estatutária. A Teoria Clássica concebe a

organização como se fosse uma estrutura e está preocupada com a divisão no nível dos órgãos que compõe a organização, isto é, com os departamentos, divisões, seções e unidades cuja divisão do trabalho se dá em duas direções: a) uma divisão vertical, que refere-se aos níveis de hierarquia e responsabilidade presentes na instituição e b) uma divisão horizontal, que está preocupada com as diferentes tipos de atividades realizadas pela organização para alcançar seus objetivos. (CHIAVENATO, 2011)

A partir daquilo que foi relatado acima, constatamos que a Universidade Federal de Campina Grande apresenta uma estrutura funcional totalmente hierarquizada, com competências e atribuições definidas no seu estatuto social. Por isso, no intuito de melhor visualizar essas relações de hierarquia presentes nesta organização e que influenciam diretamente nas relações de poder que ocorrem no ambiente interno da Universidade Federal de Campina Grande é que elaboramos o cronograma a seguir:



FIGURA 01 - ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE



Enfim, a partir da figura na página anterior fica demonstrado que no que se refere ao ambiente interno, a UFCG apresenta relações políticas hierarquizadas e categorizadas com uma prevalência da categoria dos docentes com pouca influência dos estudantes e dos servidores técnico-administrativo no processo decisório e político desta instituição.

### 8.2.2 Estrutura de Propriedade e Controle

Sobre as estruturas de propriedade e controle, podemos afirmar que estas ficam a cargo basicamente de duas instâncias: a Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira e Coordenação de Controle Interno.

A Pró-reitoria de Gestão Administrativo-Financeira está organizada de modo a executar as funções de controle interno exigidas tanto pelo conjunto das normas do Direito Público Brasileiro, quanto das boas práticas gerenciais e contábeis.

A sua estrutura patrimonial permanente (bens móveis e imóveis) é controlada por meio de sistemas de tecnologia da informação. Os imóveis de uso da Universidade Federal de Campina Grande são registrados no SPIUnet – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União. Enquanto os bens móveis têm seu registro e tombamento realizado no Sistema SAP, que é um *software* destinado a controlar o fluxo, a movimentação e a localização dos bens móveis pertencentes à UFCG.

Para a administração e controle de seu patrimônio a Universidade se divide em 14 Unidades Gestoras - UG, conforme quadro abaixo.

#### QUADRO 04 – RELAÇÃO DAS UNIDADES GESTORAS DA UFCG

<b>Código Siafi</b>	<b>Nome</b>	<b>Município</b>
<b>158195</b>	Universidade Federal de Campina Grande	Campina
<b>158196</b>	Hospital Universitário Alcides Carneiro	Campina
<b>158197</b>	Centro de Formação de Professores	Cajazeiras
<b>158198</b>	Centro de Ciências Jurídicas e Sociais	Sousa
<b>158199</b>	Centro de Saúde e Tecnologia Rural	Patos

<b>150154</b>	Centro de Educação e Saúde	Cuité
<b>158401</b>	Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido	Sumé
<b>158301</b>	Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar	Pombal
<b>158701</b>	Centro de Ciências e Tecnologia	Campina
<b>158702</b>	Centro de Humanidades	Campina
<b>158703</b>	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde	Campina
<b>158704</b>	Centro de Engenharia Elétrica e Informática	Campina
<b>158705</b>	Hospital Universitário Júlio Bandeira de Melo	Cajazeiras
<b>158706</b>	Centro de Tecnologia e Recursos Naturais	Campina

Fonte: SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

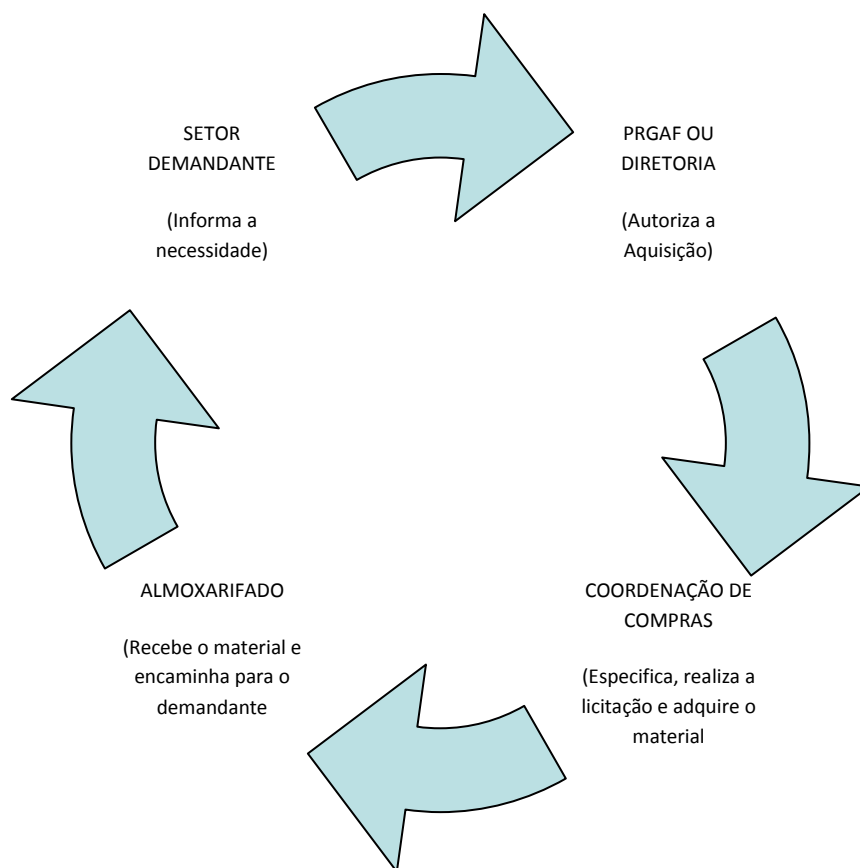
Os materiais de consumo são controlados no Almoxarifado Central da UFCG, que registra a movimentação de entrada e, sobretudo, o consumo desses materiais indicando qual setor e/ou órgão realizou este consumo.

No que se refere à execução orçamentária, o controle é realizado em conjunto com a Secretaria de Orçamento e Planejamento. Nesse caso, cabe à PRGAF o controle sobre a regularidade do gasto público, e, sobretudo, a contabilização orçamentária destas despesas, enquanto à SEPLAN cabe gerenciar e controlar o uso dos recursos orçamentários.

Vale salientar que nos hospitais universitários e nos campi fora de sede, o papel ora desempenhado pela PRGAF é desempenhado pelas respectivas Diretorias.

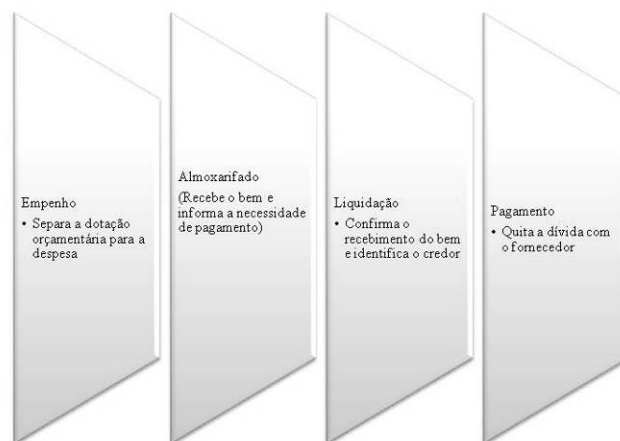
Por causa da sua natureza pública, é imperativo que a UFCG adote políticas de *accountability* (prestação de contas) e de segregação de funções como mecanismos de controle. O *accountability* é exercido por meio do sítio eletrônico da UFCG e pelo Portal da Transparência do Governo Federal. A segregação de funções consiste em estabelecer responsabilidades distintas para cada etapa da realização do gasto público, conforme exemplificamos na figura abaixo cujo fluxograma descreve as etapas para realização de uma despesa.

**FIGURA 02 – FLUXOGRAMA DE AQUISIÇÕES DE MATERIAIS E/OU SERVIÇOS REALIZADAS PELA UFCG**



Observe que cada etapa da aquisição tem um responsável distinto. Vejamos também o ciclo orçamentário da despesa e seu pagamento na figura a seguir:

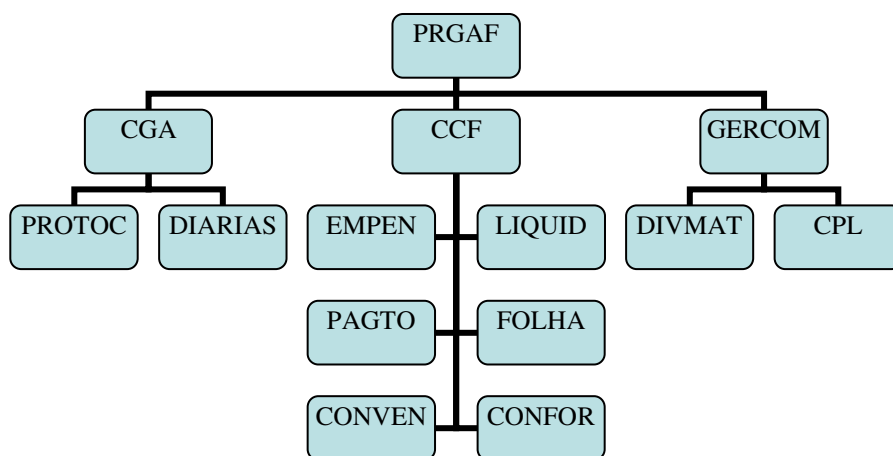
**FIGURA 03 – FLUXOGRAMA DO CICLO ORÇAMENTÁRIO DAS AQUISIÇÕES DE MATERIAIS E/OU SERVIÇOS REALIZADAS PELA UFCG**



No caso acima, constatamos igualmente que cada fase da despesa pública fica a cargo de uma divisão distinta da Coordenação de Contabilidade e Finanças.

Da mesma maneira da UFCG, a PRGAF também apresenta uma estrutura hierarquizada conforme podemos observar no seu organograma funcional, vigente em 2014.

**FIGURA 04 – ORGANOGAMA DA PRÓ-REITORIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA DA UFCG**



Legenda:

- CGA: Coordenação Geral de Administração
- PROTOC: Divisão de Protocolo

- DIARIAS: Divisão de Processamento de Diárias
- CCF: Coordenação de Contabilidade e Finanças
- EMPEN: Divisão de Empenhamento da Despesa
- PAGTO: Divisão de Liquidação da Despesa
- FOLHA: Divisão da Despesa com Pessoal
- CONVEN: Divisão da Despesa de Convênios
- GERCO: Gerência de Compras
- DIVMAT: Divisão de Materiais
- CPL: Comissão Permanente de Licitação

A Coordenação de Controle Interno responde pelas atividades de auditoria interna como forma de coibir a malversação do dinheiro público sob a responsabilidade da UFCG.

Sobre o controle intelectual, consideramos que existe um controle normativo na forma indicada por Chiavenato . (2011, p. 278), ou seja, baseado em valores sociais.

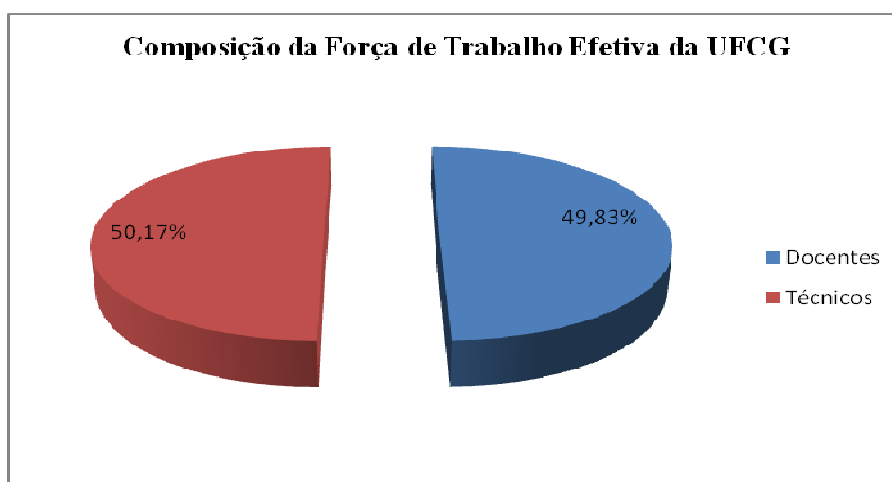
### *8.2.3 Relações de organização do processo de trabalho*

A força de trabalho da Universidade Federal de Campina Grande é composta basicamente de 02 quadros: um quadro efetivo, dividido em docentes e servidores técnico-administrativos e outro quadro composto por mão de obra terceirizada.

Sobre o quadro efetivo desta instituição é importante ressaltar que os docentes representam 49,8% do total de servidores, enquanto os servidores técnico-administrativos representam 50,2% dessa força de trabalho. Observemos então que existe um equilíbrio na força de trabalho que, como discutimos anteriormente, não se reflete nas relações de poder entre as categorias.

O gráfico a seguir ilustra essa realidade no exercício 2015:

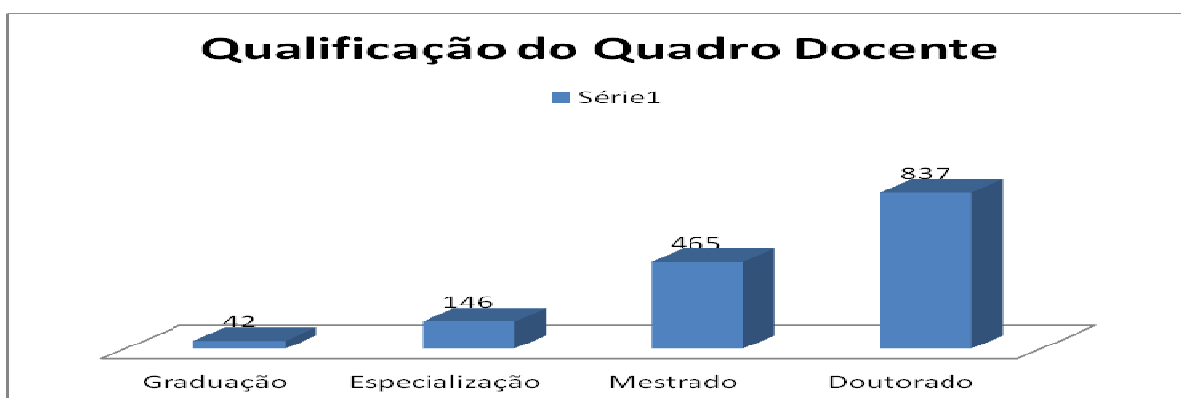
## GRÁFICO 05 – COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DO PESSOAL EFETIVO DA UFCG



Fonte: UFCG/Secretaria de Recursos Humanos

No que se refere a qualificação, de acordo com a Secretaria de Recursos Humanos da UFCG, a ampla maioria dos docentes é portadora do título de doutorado, senão vejamos:

## GRÁFICO 06 – QUALIFICAÇÃO DO QUADRO DOCENTE DA UFCG



Fonte: Secretaria de Recursos Humanos da UFCG

Com efeito, a quantidade de docentes qualificados com o curso de doutorado é quase o dobro da qualificação com mestrado e mais que o quádruplo da qualificação com pós-graduação *latu sensu*.

No tocante à qualificação dos servidores técnico-administrativos é pertinente avaliar a escolaridade destes, no gráfico a seguir temos:

## GRÁFICO 07 – ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA UFCG



Fonte: Secretaria de Recursos Humanos da UFCG – SRH/UFCG

É fácil perceber a partir dos gráficos anteriores que a ampla maioria dos servidores efetivos da UFCG têm no mínimo a graduação em um curso superior. Há de se ressaltar ainda que a força de trabalho dos servidores técnico-administrativos conta com 587 especialistas, pouco menos de 40% dessa categoria; 116 mestres, cerca de 7% dessa categoria; e 363 doutores, perto de 25% da categoria. Ou seja, mais de 70% dos servidores técnico-administrativos são qualificados em cursos de pós-graduação.

Sobre a mão de obra terceirizada, esta está distribuída em contratos de prestação de serviços administrativos em funções não contempladas no plano de cargos e carreiras dos servidores das instituições federais de educação superior, em serviços de limpeza e vigilância ostensiva. Como informamos anteriormente, essa força de trabalho é composta por mais de 3.000 trabalhadores, de modo que, em quantidade quase atinge o número de servidores efetivos desta instituição.

A principal forma de acesso para o quadro efetivo da UFCG é, por força da norma constitucional, o concurso público. Por outro lado, legal e



contratualmente a UFCG não pode ter qualquer ingerência na composição da força da mão de obra terceirizada, limitando-se nesse caso a especificar o serviço que será prestado por esses trabalhadores nas dependências desta instituição. A responsabilidade pela seleção e contratação destes trabalhadores é de responsabilidade única e exclusiva da empresa contratada para execução do serviço.

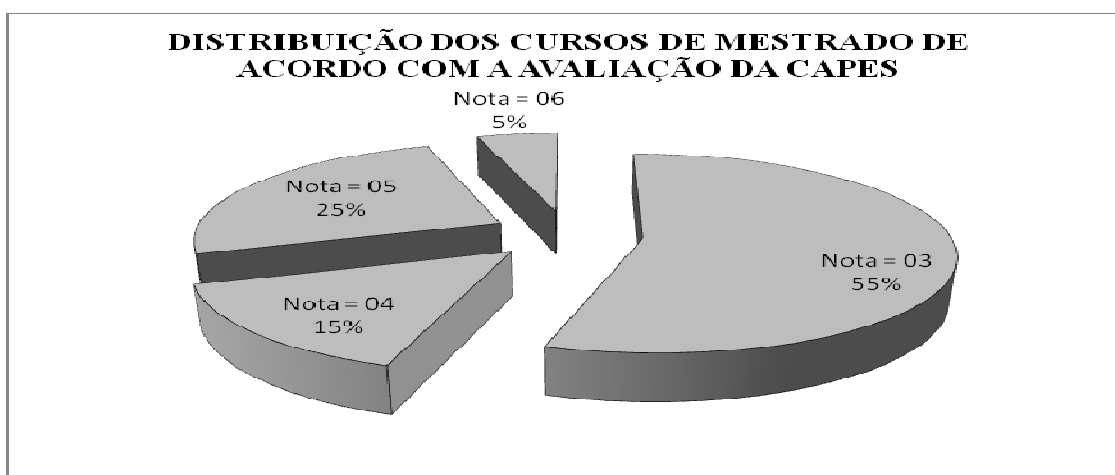
Por este motivo, é correta a afirmação de que a UFCG tem sua força de trabalho fortemente baseada na qualificação de seus servidores.

### 8.3 Dimensão econômica

#### 8.3.1 Produção do conhecimento

A produção do conhecimento na UFCG é capitaneada pelas atividades de pesquisa e sobretudo pela produção dos cursos de pós-graduação *strictu sensu* realizados por esta universidade. Com uma tradição de mais 45 anos com cursos de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, essa universidade conta com 36 cursos desse tipo organizados em 25 programas e distribuídos da seguinte forma: 21 cursos de mestrado acadêmico; 2 de mestrado profissionalizante; 2 de mestrado em rede (PROFMAT e PROFLETRAS) e 11 cursos de doutorado.

#### GRÁFICO 08 – DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS DE MESTRADO DA UFCG DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DA CAPES

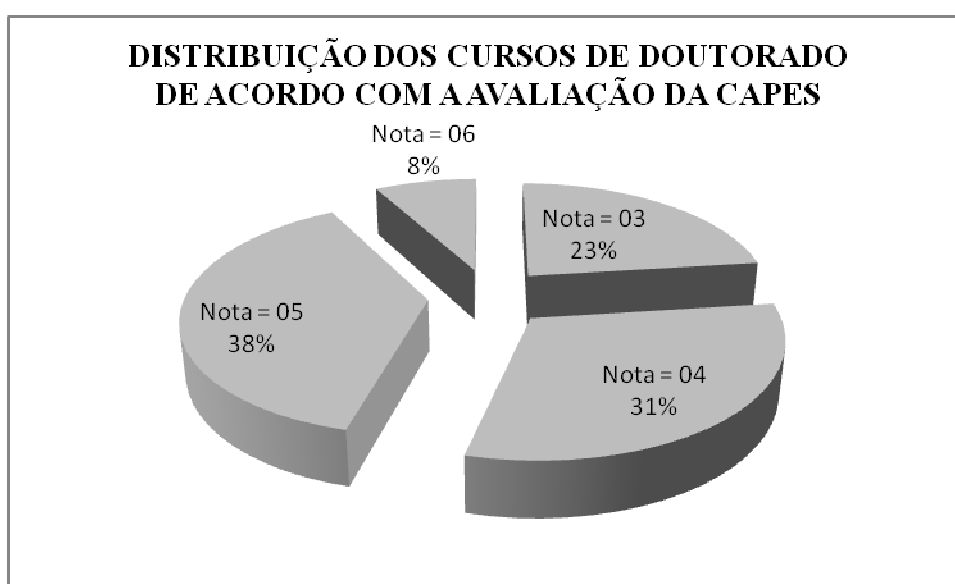


Fonte: CAPES

Como observamos, a grande maioria dos cursos de mestrado tem o conceito 03 da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, tal fato se justifica e considerarmos que a grande maioria dos cursos foi implantada a partir de 2007, tendo sido avaliados somente uma vez.

Por sua vez, os cursos de doutorado apresentam uma conceituação diferente:

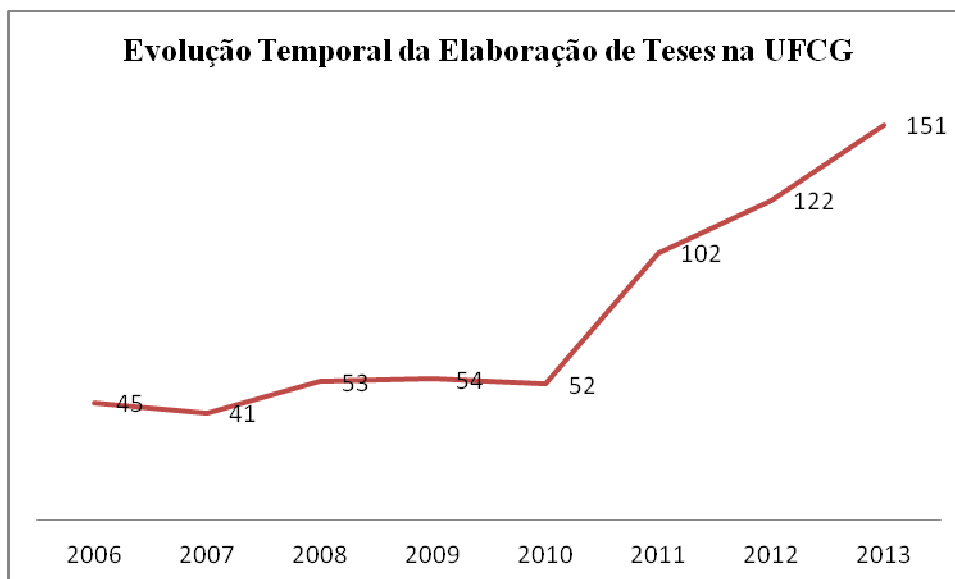
### **GRÁFICO 09 – DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS DE DOUTORADO DA UFCG DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DA CAPES**



Fonte: CAPES

Percebemos, portanto que há uma prevalência dos conceitos 04 e 05, o que demonstra claramente que a produção de conhecimento desses programas se encontram em níveis considerados satisfatórios. Tal fato pode ser comprovado, quando observado a evolução da produção de teses no período de 2006 a 2013.

## GRÁFICO 10 – EVOLUÇÃO TEMPORAL DA ELABORAÇÃO DE TESES PELA UFCG.



Fonte: Pró-reitoria de Pós-Graduação - PRPG

No que diz respeito às atividades de extensão, de acordo com o Relatório de Autoavaliação do Ano Base 2014, a comunidade universitária não conhece essas ações e principalmente não tem percepção se estas se coadunam com o planejamento institucional.

A prestação de serviços às empresas privadas é realizada com a intermediação da Fundação Parque Tecnológico da Paraíba e essa produção não está citada nos documentos de avaliação da gestão da UFCG.

Sobre as parcerias com entidades públicas destacam-se as parcerias com a Agência Nacional do Petróleo – ANP, das quais resultaram dois programas de formação de mão de obra qualificada, o PRH 25 e o PRH 30.

Neste cenário, apresentamos a produção de conhecimento da UFCG cujo ponto mais forte que encontramos foi a produção dos programas de pós-graduação *strictu sensu* e as parcerias realizadas com a Agência Nacional do Petróleo – ANP, que contribui para a formação de recursos humanos de alta qualificação para o mercado de trabalho.

### 8.3.2 Inovação

Em que pese as características de administração clássica, de modelo burocrático weberiano, a Universidade Federal de Campina Grande apresenta inovações se consideramos o conceito de inovação adotado por Cassiolato e Lastres (2007, p. 154) onde a “inovação é um processo de aprendizado interativo, não-linear, cumulativo, específico da localidade e dificilmente replicável.”

Por esta causa, devemos considerar a opção feita pela organização da atividade pedagógica e administrativa, em unidades acadêmicas com uma administração colegiada feita logo na elaboração do estatuto, em detrimento do modelo departamental tradicionalmente utilizado nas universidades.

Das parcerias intraorganizacionais realizadas pelo Serviço de Tecnologia da Informação da UFCG resultaram no desenvolvimento de 12 sistemas de informação para auxiliar na gestão das atividades acadêmicas e administrativas da UFCG.

No rol das inovações, deve ser creditado à UFCG a modernização do sistema de administração patrimonial dos bens móveis que antes eram um sistema de mono-usuário e passou para a plataforma da internet. Some-se a isso, a mudança de postura da gestão no que se refere à adoção dos procedimentos para regularização e compatibilização entre o sistema de controle patrimonial da UFCG e o Sistema SIAFI.

A expansão da UFCG, com a criação dos *campi* em Cuité, Pombal e Sumé também se constituiu como um processo de inovação, uma vez que para adequar-se ao seu novo tamanho a UFCG precisou mudar alguns paradigmas de gestão, tais como a descentralização das despesas com diárias e passagens, e a criação de unidades gestoras em todos os Centros, incluindo também os Centros do campus de Campina Grande.

Sob o ângulo das atividades de ensino, podemos identificar processos inovatórios na expansão com a criação de novos cursos. Com a adesão ao REUNI, mais 10 cursos de graduação foram implantados na UFCG, só no exercício de 2009: No campus de Campina Grande foram criados os cursos de Enfermagem (diurno), Música (diurno), Filosofia (noturno), Geografia (noturno),

Engenharia de Petróleo e Dutos, Licenciatura em Física (diurno) e Engenharia de Alimentos (diurno). Em Sousa foi criado o curso de Administração (noturno). Na cidade de Patos, no CSTR, foi criado o curso de Odontologia (diurno) e no campus de Cuité, o curso de Nutrição (diurno). Ainda em 2009, a instalação do Centro de Desenvolvimento do Semiárido – CDSA no município de Sumé tornou possível a criação, naquele centro, dos cursos de Engenharia de Biossistemas (diurno), Engenharia de Produção (diurno), Engenharia de Biotecnologia e Bioprocessos (diurno), Licenciatura em Ciências Sociais (noturno) e Licenciatura em Educação no Campo (diurno/noturno).

Em 2010, com o fito de atender às metas do REUNI mais 9 cursos de graduação sendo: em Campina Grande, os cursos de Psicologia (noturno), Arquitetura e Urbanismo (diurno), Estatística (diurno), Comunicação Social (diurno e noturno), Geografia (diurno); em Sumé, o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública (noturno) e o Curso Superior de Tecnologia em Agroecologia (diurno); em Patos, o curso de Ciências Biológicas (diurno); e em Sousa, o curso de Serviço Social (diurno).

Finalmente em 2014, foi instalado o curso de Engenharia Civil no campus de Pombal.

Com o relato acima, as principais inovações realizadas pela UFCG estão elencadas.

### *8.3.3 Financiamento*

Quanto ao financiamento, podemos dizer que a UFCG é mantida fundamentalmente com recursos do Tesouro Nacional. De acordo com o relatório de Gestão de 2014, a despesa inicial fixada no Orçamento da União equivaleu ao montante de R\$ 547.612.640,00. Entretanto, as alterações ocorridas no exercício resultaram em créditos adicionais no montante de R\$ 59.960.619,00. Logo, é fácil deduzir que a UFCG dispôs de R\$ 607.573.259,00 para financiar suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Com o objetivo de analisar a destinação desses recursos, o quadro a seguir discrimina os valores por programas orçamentários:

**QUADRO 05 - DEMONSTRATIVO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO SOB A RESPONSABILIDADE DA UFCG**

<b>Programa</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	102.668.242,00
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	347.703,00
Educação Básica	1.104.881,00
Educação Profissional e Tecnológica	1.598.204,00
Educação Superior <sup>1</sup>	117.106.478,00
Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	384.747.751,00
<b>Total</b>	<b>607.573.259,00</b>

Notas:

(<sup>1</sup>) – Educação Superior – Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

Fonte: SIAFI/Relatório de Gestão da UFCG -2014

Diante desses dados, contudo, se nosso objetivo é identificar aqueles recursos sobre os quais a UFCG tem um maior grau de discricionariedade para o planejamento institucional devemos desconsiderar aqueles programas cujo objetivo é o pagamento do pessoal e de encargos trabalhistas e sociais desta instituição. Assim devemos deduzir deste valor os seguintes programas: Previdência de Inativos e Pensionistas da União; Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais; Gestão e Manutenção do Ministério da Educação. Então, perceberemos que de fato a UFCG só tem autonomia plena para decidir sobre 19,72% do seu orçamento, que em valores monetários corresponde a R\$ 119.809.563,00.

De acordo com KOHAMA (2000), a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, é nessa fase da despesa, por isso devemos considerar a despesa liquidada como o momento em que a despesa foi de fato realizada.

Por isso, consideremos os dados do quadro a seguir:

**QUADRO 06 - COMPARATIVO ENTRE O VALOR PRESENTE NA LOA E A DESPESA LIQUIDADADA PELA UFCG EM 2014.**

<b>Programa</b>	<b>Valores em R\$</b>		<b>% de Execução</b>
	<b>Valor do Orçamento</b>	<b>Despesa Liquidada</b>	
Educação Básica	1.104.881,00	183.950,00	16,65%
Educação Profissional e Tecnológica	1.598.204,00	658.057,27	41,17%
Educação Superior	117.106.478,00	27.409.981,77	23,41%
<b>Total</b>	<b>119.809.563,00</b>	<b>28.251.989,04</b>	<b>23,58%</b>

Fonte: SIAFI/Relatório de Gestão da UFCG -2014

Em face desse cenário, há uma contradição na ação do planejamento porque ele executa menos, exatamente onde haveria uma maior liberdade no processo decisório de destinação dos recursos orçamentário da UFCG.

Outra análise possível acerca do financiamento das atividades da UFCG pelo Tesouro Nacional diz respeito a sua execução orçamentária. Inicialmente, é imprescindível informar que esta universidade executa seu orçamento através de duas Unidades Orçamentárias – UO, a UO de código nº 26252 e a de código 26388, pertencentes a Universidade Federal de Campina Grande e ao Hospital Universitário Alcides Carneiro, respectivamente. Nesse caso cumpre informar que a execução total vem variou positivamente do exercício de 2013 para 2014, na despesa total realizada com créditos orçamentários originários em R\$ 39.555.793,12. Isso representa um crescimento bruto de 9,01% no valor aplicado pela UFCG na educação superior da Paraíba.

Por meio da celebração de termos de cooperação, A UFCG também realiza despesas com créditos recebidos de outros órgãos do Governo Federal. No Relatório de Gestão, estes recursos estão consignados como créditos de movimentação. A observação desses números permite inferir sobre a capacidade desta universidade em realizar parcerias com os demais órgãos públicos da esfera federal. Com isso, verificamos um crescimento na aplicação

de recursos dessa natureza na ordem de 23,81%, o que significa que a UFCG ampliou sua capacidade de realizar parcerias com os demais órgãos federais.

#### 8.3.4 Comercialização

A partir das informações que constam no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, podemos deduzir que:

#### QUADRO 07 - COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS DE 2014

RECEITA	VALOR (R\$)	PARTICIPAÇÃO
Receita da produção animal e derivados	10.588,00	0,74%
Receita da produção vegetal	300	0,02%
Multas e juros de mora de alugueis	4.950,59	0,35%
Outras multas	72,59	0,01%
Outras receitas	360,71	0,03%
Receita decorrente da indenização de seguros	39.000,00	2,72%
Recup. de despesas de exerc. Anteriores <sup>1</sup>	235.236,04	16,39%
Restituições de convênios – primárias	5,00	0,00%
Outras indenizações	157.817,92	11,00%
Alugueis	374.372,22	26,09%
Serviços de estudos e pesquisas	25.189,15	1,76%
Serv. de com.livros period.mat.esc.e publicid <sup>2</sup> .	7.978,00	0,56%
Tar. inscr. concursos e processos seletivos <sup>3</sup>	479.460,00	33,42%
Serviços administrativos	99.247,40	6,92%
Serviços educacionais	260,00	0,02%
<b>Total</b>	<b>1.434.837,62</b>	<b>100,00%</b>

Notas:

(1) Recuperação de despesas de exercícios anteriores

(2) Serviços de comercialização de livros, periódicos, material escolar e publicidade

(3) Tarifa de inscrição de concursos e processos seletivos

Fonte: SIAFI/Relatório de Gestão -2014 - SRH

O quadro acima é prova de que a UFCG ainda engatinha no tocante à comercialização de bens produzidos. Porque após uma breve olhada já revela que as taxas de inscrição em cursos e concursos ocupa a primeira posição neste *ranking*. Concordamos, então que a arrecadação própria não fez sequer sombra quando comparados aos valores dispendidos pelo Governo Federal.

Chama a nossa atenção o valor referente à prestação de serviços de estudos e pesquisa, o baixo valor de arrecadação desta receita não significa que a produção de ciência e tecnologia da UFCG seja irrisória e/ou desprovida



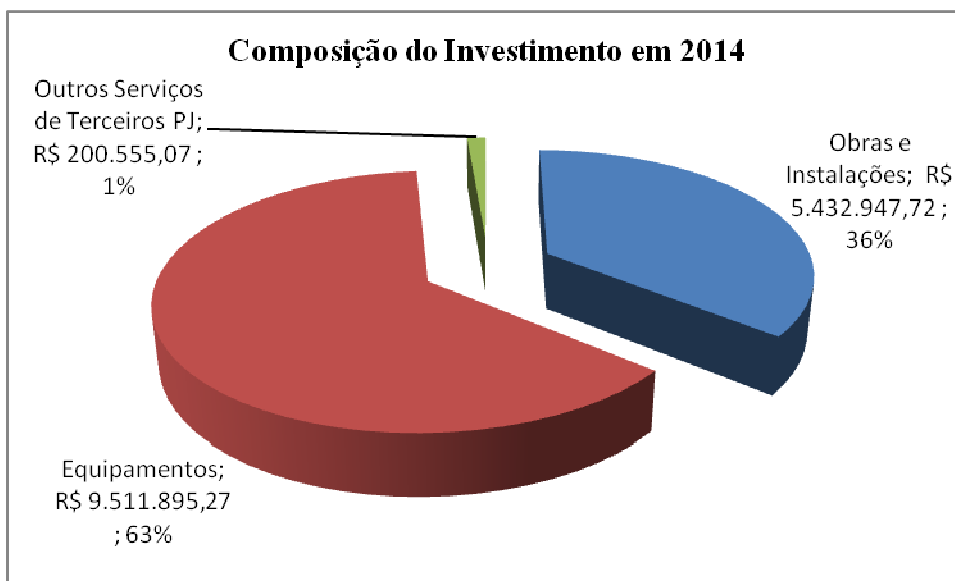
de apelo mercadológico. Ao invés disso, parece indicar que as receitas obtidas por meio de prestação de serviços estejam sendo viabilizadas junto às Fundações de Apoio ou outros parceiros e longe do controle institucional da UFCG.

No que se refere à aquisição de bens e serviços, a UFCG, por força das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002; e dos Decretos Federais de nº 3.555/2000 e nº 5.450/2005, que juntos formam o arcabouço jurídico a ser observado na realização de compras pelas entidades públicas. A exigência de que as compras sejam realizadas preferencialmente na modalidade pregão na forma eletrônica (BRASIL, 2005) faz com que cerca de 90% das compras e contratações efetuadas pela da UFCG sejam realizadas deste modo. O restante das aquisições, basicamente se refere às obras e aos serviços de engenharia, aqui com uma prevalência da modalidade concorrência com cerca de 7% das contratações realizadas.

### 8.3.5 Investimentos

A contabilidade pública classifica orçamentariamente os investimentos em obras e bens móveis como despesa de capital. No caso da UFCG não foi identificada quaisquer variações significativas. A composição destes investimentos está descrita a seguir, senão vejamos:

**GRÁFICO 11 – COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO DA UFCG EM 2014**



FONTE: SIAFI/Relatório de Gestão da UFCG

Sobre os resultados acima é preciso ponderar sobre o seguinte:

a) Anteriormente, informamos que utilizamos como referência a despesa liquidada por esta identificar o momento em que a despesa foi realizada; e no caso específico das obras, a liquidação se dá na medida em que esta avança. Daí, que, com relação aos investimentos em obras e instalações é importante também observarmos o valor da despesa empenhada no período que nos informará o valor programado para investimentos em obras e instalações no exercício de 2014. Assim, a partir do cálculo da razão entre eles, é possível construir um indicador financeiro para acompanhamento da realização de obras e instalações no ambiente da UFCG, que denominaremos IFROB – Indicador Financeiro de Realização de Obras. Este indicador será do tipo “quanto mais próximo de 1, melhor” será calculado com a seguinte fórmula:

$$\text{IFROB} = \text{Despesa Liquidada} \div \text{Despesa Empenhada}$$

Observação: Para este cálculo devem ser consideradas as despesas com obras e instalações contabilizadas no elemento de despesa nº 4.4.90.52 – Obras e Instalações.

Desta maneira, a tabela a seguir demonstra os resultados obtidos pela UFCG nos últimos cinco anos:

#### QUADRO 08 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DE OBRAS E INSTALAÇÕES REALIZADAS PELA UFCG NO PERÍODO DE 2010 A 2014

Valores em R\$

Obras e Instalações	EXERCÍCIOS				
	2010	2011	2012	2013	2014
Despesa Empenhada	15.012.963	20.697.669	16.199.888	18.332.320	16.431.650
Despesa Liquidada	3.803.909	4.654.970	5.487.811	9.885.348	8.371.457
IFROB	0,25	0,22	0,34	0,54	0,51

Fonte: SIAFI GERENCIAL/Relatórios de Gestão de 2011, 2012, 2013 e 2014

Vale notar que a Universidade Federal de Campina Grande, no melhor dos cenários só conseguiu realizar pouco mais da metade dos serviços de construção que contratou. No entanto é possível perceber que a cada exercício este indicador vem melhorando conforme mostra o gráfico seguinte:

#### GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO TEMPORAL DO IFROB DA UFCG NO PERÍODO DE 2010 A 2014.



Fonte: SIAFI GERENCIAL/Relatórios de Gestão de 2011, 2012, 2013 e 2014

Ante os dados acima, constatamos que houve uma evolução significativa entre os anos de 2011 e de 2013. Em 2014, as restrições financeiras e o contingenciamento de recursos imposto pelo Ministério da Educação (UFCG, 2014, p. 13) parecem ter prejudicado essa evolução provocando uma leve queda no IFROB. Porém, de todo modo, vale ressaltar que há um longo percurso até a situação ideal que seria um índice igual ou próximo de 1, nosso índice até 2014, acabou próximo de 0,5; o que denota que a UFCG está na “metade do caminho”.

b) Sobre os equipamentos é importante salientar que este grupo representou em 2014 a maior parte dos investimentos realizados pela UFCG, ou seja, 63% dos investimentos foram destinados à aquisição bens móveis, sobretudo, equipamentos laboratoriais.

Somente com recursos do programa Pró-equipamentos da CAPES, 35 laboratórios dos cursos de pós-graduação foram contemplados com 93 equipamentos, dentre estes, cerca de 23 estações de trabalho computacional e o restante em equipamentos laboratoriais.

Ainda sobre os investimentos o Relatório de Gestão de 2014 da UFCG elenca as seguintes ações como exemplo de melhoria da infraestrutura existente na UFCG:

- conclusão de novas centrais de aulas;
- conclusão de novos ambientes de professores;
- execução de pavimentação de sistemas viários;
- ampliação da capacidade das instalações de água e esgotos e de energia elétrica;
- aquisição de equipamentos para laboratórios de ensino e pesquisa;
- aquisição de equipamentos de refrigeração;
- aquisição de mobiliário em geral;
- ampliação da frota de veículos;
- ampliação da capacidade de interação de *links* entre unidades;

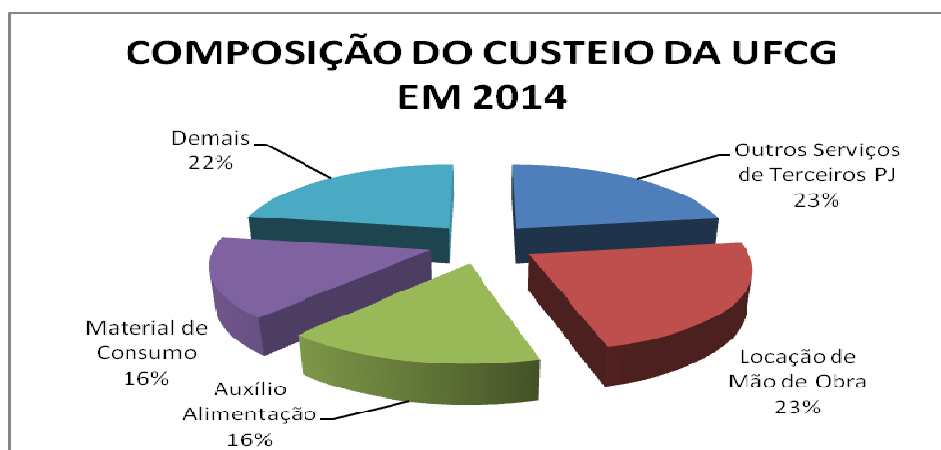
- execução de redundâncias nas ligações de fibra ótica;
- instalação de rede *wireless*;
- aquisição de equipamentos didático-pedagógicos;
- aquisição de acervo bibliográfico;
- ampliação de ações de assistência estudantil;
- reordenação urbanística
- obras de acessibilidade.

Nestes termos, constatamos que há um equilíbrio os principais vieses de investimento da UFCG são a realização de obras e a aquisição de equipamentos laboratoriais.

### 8.3.6 Consumo

A composição do custeio da UFCG, em 2014, apresentou os seguintes resultados:

#### GRÁFICO 13 – COMPOSIÇÃO DO CUSTEIO DA UFCG EM 2014



Fonte: SIAFI/Relatório de Gestão – 2014/Portal da Transparência do Governo Federal

No gráfico acima está latente que ao contrário do que poderíamos imaginar, o maior componente de custos da UFCG está relacionado à prestação de serviços. É importante considerar que juntos a locação de mão de obra e os serviços prestados por pessoas jurídicas respondem por 46% dos

gastos com custeio. O percentual de 23% obtidos por estes gastos são superiores em quase 50% dos gastos com material de consumo, das categorias seguintes, material de consumo e auxílio alimentação. No entanto, se considerarmos que o auxílio-alimentação é pago aos servidores que prestam serviços na UFCG e o agruparmos a essa classe de gastos, esse percentual aumentará para 62%.

Vale informar que nos serviços prestados por pessoas jurídicas estão contabilizadas as despesas com os serviços de telefonia, fornecimento de energia, fornecimento de água potável, segurança e vigilância armada, limpeza, manutenção de equipamentos, dentre outros. Na categoria locação de mão de obra está contabilizada a contratação de mão-de-obra terceirizada que atua na UFCG. A categoria “Demais” contempla várias despesas cujo valor isoladamente não apresenta relevância demasiada.

Enquanto isso, a categoria material de consumo se refere às aquisições de insumos a serem consumidos pela UFCG, tais como: material de expediente; material para manutenção elétrica, hidráulica e da construção civil; material de informática; material laboratorial, dentre outros.

Ainda sobre o consumo da UFCG é preciso salientar que a ampla maioria das aquisições é realizada por meio da realização de licitações na modalidade de pregão eletrônico. É oportuno comentar também que tendo em vista o caráter nacional dos pregões eletrônicos através do Portal Comprasnet do Governo Federal, o material de consumo adquirido pela UFCG tem origem em vários estados do país, com uma predominância, evidentemente, daqueles da região Sudeste.

Todavia, os serviços adquiridos pela UFCG são prestados em sua ampla maioria por empresas sediadas em Campina Grande. Ou seja, as aquisições de serviços da UFCG injetaram cerca de R\$ 40 milhões na economia do Estado da Paraíba no ano de 2014. Este fato demonstra a importância econômica da UFCG para o crescimento da região em que está inserida. Por fim, diante do que foi discutido e explanado é que concluímos que as ações de planejamento necessitam de uma fundamental contribuição da contabilidade de

custos produzindo informações contábeis confiáveis e oportunas. Deve-se, no entanto, salientar que essas informações de custos devem estar coadunadas aos sistemas de informação já utilizados na administração pública. Deste modo é que o planejamento será realizado de maneira a propiciar uma execução capaz de, eficientemente, atingir suas metas de bem-estar coletivo e social.

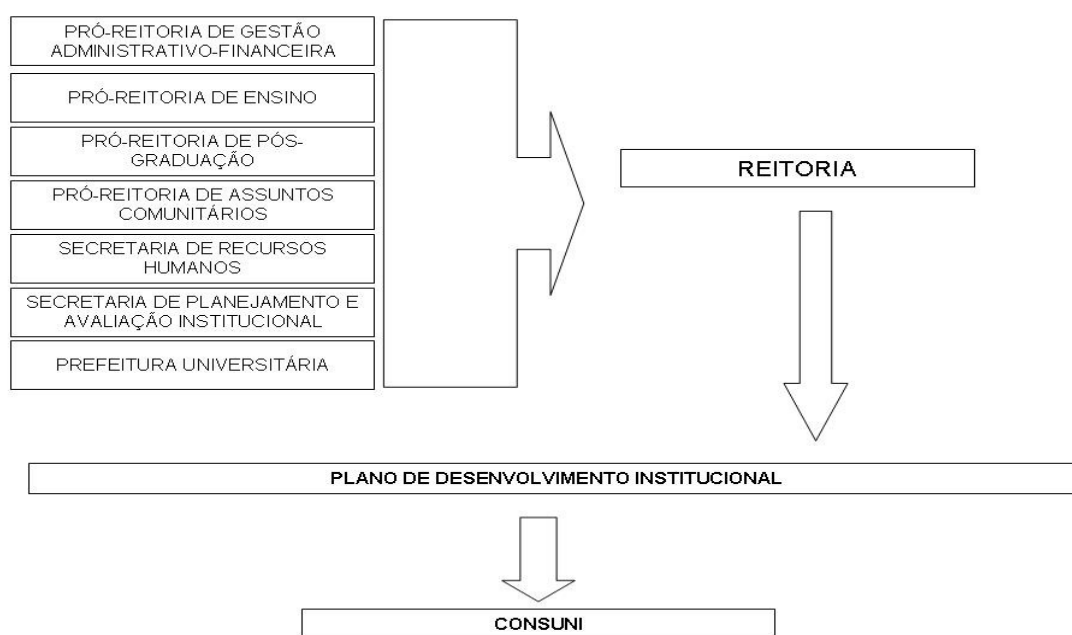
## 9.0 UMA PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL À LUZ DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL COM O AUXÍLIO DAS FERRAMENTAS DA CIÊNCIA CONTÁBIL

Ao longo da análise do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG 2014 – 2019 identificamos basicamente dois pontos a serem abordados:

- a) as ações de planejamento da Universidade Federal de Campina Grande carecem de maior participação da comunidade universitária;
- b) não existe interação entre as ações para elaboração do plano de desenvolvimento institucionais e a execução orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande.

Inicialmente, após os pontos críticos na preparação do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG 2014 – 2019, ora elencados a figura abaixo ilustra de modo resumido o fluxograma adotado para elaboração desse documento.

**FIGURA 05 – FLUXOGRAMA DE ATIVIDADES PARA ELABORAÇÃO DO PDI 2014/2019 DA UFCG**





A ilustração demonstra que basicamente o Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande para o quadriênio 2014 a 2019 foi preparado pela cúpula da instituição. Todavia, as teorias aplicadas tanto ao planejamento educacional quanto ao planejamento empresarial concordam que quanto mais participativo for o planejamento maior a sua probabilidade de ser bem-sucedido. Para Garrison, Noreen e Brewer “o enfoque participativo de elaboração do orçamento é particularmente importante quando é usado para controlar o desempenho do administrador” (2007, p. 316). No âmbito do planejamento educacional, Danilo Gandin (2008) considera que o planejamento participativo tem como pressuposto uma leitura de mundo na qual a sociedade é injusta e que essa participação acaba se configurando em um mecanismo de distribuição de poder. Nesse contexto, é correto afirmar que “o projeto de uma gestão participativa e democrática, portanto, constitui o resultado da construção social dos envolvidos” (BRAVO, 2007, p. 27).

Vale lembrar que o artigo 16 do Decreto Federal nº 5773/2006 estabelecem as informações mínimas que devem estar presentes no PDI.

Assim sendo, a seguir será proposto um roteiro para elaboração de um Plano de Desenvolvimento Institucional para a Universidade Federal de Campina Grande que leve a efeito a participação democrática da comunidade universitária, com o auxílio das ferramentas de uso da ciência contábil, especialmente no que se refere ao dimensionamento e alocação dos recursos da UFCG. É fundamental registrar que essa proposta de roteiro será uma adaptação para a gestão universitária do modelo proposto por Danilo Gandin, na obra “A prática do planejamento participativo” (2008), combinada com o método de planejamento organizacional elaborado por Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira (1993), na obra “Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas”.

Preliminarmente, é preciso considerar ainda que o planejamento deve ser realizado em dois momentos distintos: o primeiro, de cunho estratégico e o segundo de cunho mais operacional, ambos precedidos de uma análise diagnóstica da gestão.

No primeiro momento, o planejamento necessariamente precisará do envolvimento de toda a comunidade universitária, com a participação dos docentes, discentes, dos servidores técnico-administrativos e da comunidade na qual a UFCG está inserida. A metodologia a ser utilizada deverá garantir o maior grau possível de democracia. Esse momento servirá para que se tenha um diagnóstico da realidade na qual a UFCG está inserida, bem como os anseios da comunidade universitária permitindo uma visão de futuro para a instituição. De modo simples, podemos dizer que esse planejamento servirá para responder as seguintes questões: qual a universidade que temos? Qual a universidade que queremos? Assim, nesta fase serão definidas as prioridades e metas centrais que nortearão as políticas e ações a serem implantadas no período no qual aquele instrumento de planejamento estiver em vigência.

No segundo momento, quando já estiverem definidos os eixos e as metas centrais, a administração deverá planejar tática e operacionalmente, a luz daquilo que foi concebido no primeiro momento, quais os caminhos que deverão ser percorridos para atingir as metas estabelecidas. É fundamental que deste momento participem representantes das diversas áreas da universidade. Devem participar servidores que atuam nas atividades meio e que atuam nas atividades fim.

A metodologia a ser utilizada neste momento deverá ter duas cautelas fundamentais: primeiro, a participação não pode se restringir a equipe de planejamento da instituição; e segundo, devem ser adotadas técnicas que evitem que a categoria funcional a que pertença o indivíduo (docente ou não-docente), as posições hierárquicas (cargos de chefia) e quaisquer outros empoderamentos não sejam motivo de cerceamento de opiniões.

Em ambos os momentos, se deve ter o cuidado de misturar representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária.

É importante ressaltar que as unidades que deverão executar as soluções propostas neste processo participem das ações de planejamento para que entendam quais objetivos e metas necessitam ser alcançados e tenham, por isso, um maior compromisso com elas. Nesse caso, vale recordar que o

planejamento não se encerra no ato da conclusão do plano, mas prossegue durante todo o processo, incluindo-se aí a sua avaliação final.

As recomendações acima têm o objetivo claro de permitir que tanto o diagnóstico da realidade encontrada, a análise de seus problemas quanto as soluções que vierem a ser propostas, sejam elaborados a partir de um paradigma multidimensional que leve em consideração as dimensões culturais, políticas e econômicas da instituição.

Neste contexto, recordemos que a UFCG está vinculada à política para educação superior do Governo Federal, e que apesar da autonomia garantida na Constituição, suas receitas, despesas e investimento estão submetidos ao planejamento governamental normativo que se consubstanciam no Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual. Porém, ao invés de serem considerados como uma limitação ao poder de decisão da UFCG, tais instrumentos devem ser considerados como ponto de orientação por expressarem a vontade da sociedade brasileira como um todo.

Com efeito, percebemos que na Universidade Federal de Campina Grande os gestores fazem pouco uso das informações contábeis para fins gerenciais. O sintoma maior deste fato está na ausência de programação de recursos orçamentários e financeiros nos dois planos de desenvolvimento institucional elaborados pela UFCG. Outra evidência clara dessa subutilização das informações contábeis reside no fato de apenas dois servidores terem perfil de acesso aos sistemas de informação do Governo Federal: o SIAFI Gerencial, e, atualmente o seu sucessor, o Tesouro Gerencial.

Feitas as considerações iniciais, passemos ao roteiro para elaboração do plano de desenvolvimento institucional para a Universidade Federal de Campina Grande.

O passo inicial para elaboração do plano de desenvolvimento institucional é a formalização de uma comissão de preparação que será responsável pela condução de todo o processo de preparação do PDI. A esta comissão daremos o nome de Comitê de Elaboração do Plano de

Desenvolvimento Institucional. Essa comissão deverá ser composta de forma igualitária com representantes do corpo docente, discente, dos servidores técnico-administrativos e da administração central da UFCG. Deve ser formada também uma equipe de assessoramento para o comitê de elaboração do PDI cuja função será consolidar os dados e auxiliar na interpretação dos diagnósticos realizados.

Em que pese haver indissociabilidade nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, para fins de planejamento dividiremos a ação universitária em eixos e sub-eixos conforme a ilustração abaixo:

## **FIGURA 06 – PROPOSTA DE EIXOS E SUB-EIXOS PARA ELABORAÇÃO DO PDI**

### **ENSINO**

- Ensino Básico e Médio
- Graduação
- Pós-Graduação

### **PESQUISA E EXTENSÃO**

- Pesquisa
- Extensão

### **ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

- Atendimento aos estudantes carentes
- Residências e restaurantes universitários

### **PLANEJAMENTO E GESTÃO**

- Gestão Administrativa, financeira e orçamentária
- Gestão de Pessoas

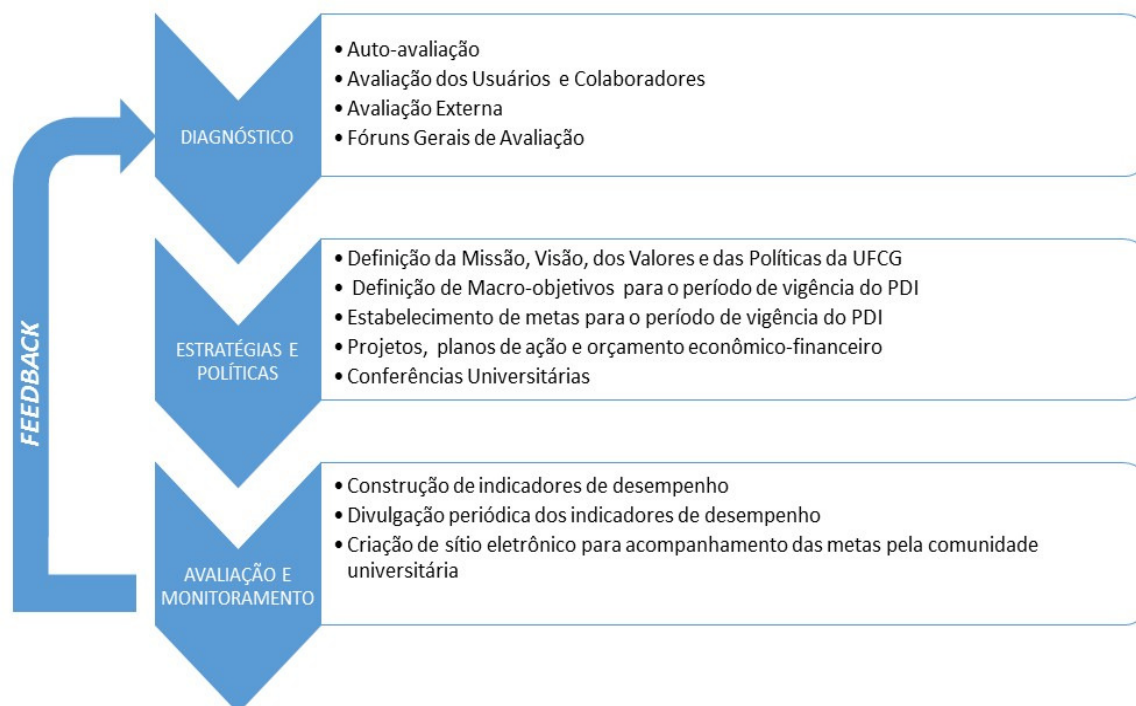
### **INFRA-ESTRUTURA**

- Obras
- Manutenção de imóveis

Neste sentido, podemos inferir que o planejamento deverá ser levado a cabo para cada eixo e sub-eixo citados acima. No entanto, é imprescindível que atentemos para o fato de que algumas ações podem ser transversais, ou seja, podem ser utilizadas por mais de um eixo, do mesmo modo que algumas necessidades diagnosticadas também podem ter sua origem em mais de um eixo ou ser comum a todos eles.

O fluxograma abaixo foi elaborado com base nas ideias de Oliveira (1993, p. 68) e Gandin (2008, p. 34), no intuito de nortear o processo de planejamento no âmbito de cada eixo e sub-eixo.

**FIGURA 07 – FLUXOGRAMA PROPOSTO PARA ELABORAÇÃO DO PDI**



Como vemos a preparação do planejamento de cada eixo, deve seguir etapas distintas quais sejam: o diagnóstico, as estratégias e políticas e, finalmente a avaliação e o monitoramento dos planos. Note-se, ainda que o processo deva ser realimentado (*feedback*) para fornecer informações ao diagnóstico e permitir ajustes e revisões no plano de desenvolvimento institucional.

A seguir, detalharemos os procedimentos a serem adotados em cada etapa acima citada.

A fase diagnóstica tem como objetivo principal traçar um panorama sobre a Universidade Federal de Campina Grande visando conhecer a realidade em que esta instituição está inserida. Nesse caso, salientamos que adotaremos, neste trabalho o conceito dado por Danilo Gandin (2008, p. 40) para a realidade, segundo o qual:

A realidade pode ser concebida como:

- global, incluindo todo o complexo sócio-econômico-cultural; ela é assim classificada por abranger a totalidade, tanto de conteúdo natural e humano, como de espaço;
- do campo de ação do grupo ou da instituição que planeja; esta realidade se restringe. Assim à educação, ao sindicalismo, à saúde ou a qualquer outro setor da atividade humana dentro do que opera a instituição ou grupo que planeja;
- do grupo ou da instituição, realidade restrita e específica do processo planejado.

Por conseguinte, o conhecimento da realidade em nosso caso se dará na forma conceituada pela teoria das contingências, que como já vimos, implicar na análise da organização, sobretudo, enfatizando o modo como a Universidade Federal de Campina Grande se relaciona com o ambiente no qual está inserida. Isso tudo a partir das perspectivas dos usuários (clientes), dos colaboradores, dos processos internos e do crescimento da instituição, como foi pensado no *balanced scorecard*.

Isto posto, dividimos a análise diagnóstica em quatro momentos distintos: a auto-avaliação; a avaliação dos usuários e dos colaboradores; a avaliação externa e os fóruns gerais de avaliação.

A auto-avaliação é o momento em que as instâncias de gestão realizam sua autocrítica sobre os resultados obtidos até o presente momento, quais as dificuldades encontradas, quais avanços foram alcançados, quais foram os pontos fortes e fracos da gestão, quais as ameaças e oportunidades estão presentes no seu ambiente externo. Essa avaliação deve fornecer também uma análise financeira e orçamentária do custo das ações realizadas no âmbito do eixo avaliado. Ressaltamos, ainda, que os relatórios da auto-avaliação de cada eixo devem contemplar no que couber, o atendimento às exigências de descrição contidas no artigo 16 do Decreto Federal nº 5.773/2006.

O momento da avaliação dos usuários e colaboradores consiste em ouvir a opinião dos estudantes, dos docentes e dos servidores técnicos administrativos sobre a atuação da UFCG em cada eixo de planejamento. Nesta hora, a ferramenta a ser utilizada será a estatística descritiva, ou seja, os dados serão obtidos por meio de um *survey*, que poderá ser amostral ou global, de acordo com a escolha do Comitê de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, que para isso, levará em consideração a

disponibilidade de tempo de recursos para tanto. Após isso, as opiniões deverão ser consolidadas, tabuladas e verificadas, no que couber, a média aritmética e a moda dos dados.

No que se refere à avaliação externa, deverão ser considerados os relatórios de auditoria realizados no período, no âmbito de cada eixo, especialmente, aqueles que fundamentaram a avaliação do SINAES e da Comissão de Avaliação Institucional, que apesar de não ser externo à UFCG, também avalia o desempenho da Instituição.

Os fóruns gerais de avaliação são o momento final da fase diagnóstica, e, por assim dizer, representam o principal instrumento de participação direta da comunidade universitária no processo de avaliação da instituição. Um cuidado especial é requerido na realização destes fóruns, neles, é fundamental que participem, na mesma proporção, representantes das categorias docente, discente e dos servidores técnico administrativos. Nesse espaço de discussão, caberá ao Comitê de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, apresentar, no momento inicial, uma compilação da auto-avaliação, da avaliação dos usuários e colaboradores e da avaliação externa.

Sobre os fóruns, devemos salientar as recomendações feitas por Gandin (2008, p. 121), no sentido de que três momentos estejam presentes e interligados nestas reuniões: o individual, o de subgrupo e o do plenário. Assim devemos considerar o momento individual como aquele em que cada pessoa apresenta o seu posicionamento. O momento do subgrupo é aquele das organizações das idéias e de decisão quanto ao mérito e ao conteúdo. Finalmente, o momento do plenário é o da globalização e de reencaminhamento quanto a métodos, técnicas e processos.

Ante o exposto, inferimos que os fóruns gerais de avaliação são as instâncias em que os problemas e obstáculos a serem vencidos no Plano de Desenvolvimento Institucional serão definidos.

A fase das estratégias e políticas se refere ao planejamento propriamente dito. Esta fase foi dividida nos seguintes momentos: definição da missão, da visão, dos valores e das políticas da UFCG para cada eixo; definição dos macro-objetivos para cada eixo; estabelecimento de metas para o

período de vigência do PDI; projetos, planos de ação e orçamento econômico-financeiro e as conferências universitárias. Nesta fase, a realização das conferências universitárias aparece como o principal instrumento de participação. Com as mesmas características dos fóruns gerais de avaliação, nesta etapa, as conferências devem ser divididas em duas etapas: a primeira será destinada à definição da missão, da visão, dos valores e das políticas; dos macro-objetivos; das metas para o período de vigência do PDI e dos projetos, planos de ação; a segunda será exclusivamente destinada à distribuição dos recursos financeiros e orçamentários ao projeto e planos de ação definidos na primeira parte da conferência.

Sobre a fase das estratégias e políticas, ainda é oportuno conceituar missão, visão, valores e políticas visando facilitar a compreensão do planejamento. Sertek, Guindani e Martins (2011, pp. 128-129), definem a missão da empresa como “o *propósito da organização*. Em suma é a definição do que a empresa faz, para quem faz, como faz, quais são os seus diferenciais e por que faz”. Ainda de acordo com esses autores “a visão da empresa descreve como queremos a organização no futuro, isto é, os resultados aos quais almejamos e as características que precisamos desenvolver para chegarmos a tais resultados”. Os valores devem ser entendidos como o conjunto dos princípios éticos que norteiam a atuação da Universidade Federal de Campina Grande. As políticas, neste roteiro de elaboração do PDI, são conceituadas de acordo com Oliveira (1993, p. 206), que as define como “parâmetros ou orientações que facilitam a tomada de decisões pelo administrador (isto para qualquer nível dentro da empresa”.

É necessário ainda, que apresentemos os conceitos de macro-objetivos, que são definidos como “o alvo ou ponto a que se pretende chegar” (OLIVEIRA, 1993, p. 136), ou como definiu Danilo Gandin (2008, p. 105), “os objetivos são ações concretas que mudam a estrutura existente, criam algo e se esgotam.” Por este motivo, os objetivos devem ser diferenciados das metas, que “são a quantificação, com prazos definidos, do objetivo estabelecido. E para serem alcançados exigem esforço extra, ou seja, pressupõem a alteração do *status quo*” (OLIVEIRA, 1993, p. 136).



Sobre os projetos e planos de ação, convém explicar que estes se referem às estratégias e ações a serem implantadas na vigência do PDI, bem como as atividades permanentes da Universidade Federal de Campina Grande. Neste momento, é oportuno recordar que a decisão sobre os objetivos, metas, sobre os projetos e ações a serem incluídas no PDI, deve ir de encontro à solução dos problemas encontrados na fase diagnóstica, no sentido de melhorar a realidade encontrada naquela fase, garantindo assim os avanços necessários ao desenvolvimento institucional da UFCG.

O momento do orçamento econômico-financeiro se traduz na alocação de recursos para custear as ações propostas para o PDI. Vale lembrar ainda, que esse instrumento também está destinado a demonstrar a viabilidade e sustentabilidade das ações ali propostas, ao mesmo tempo, em que precisa estar intrinsecamente articulado com orçamento destinado à UFCG pelo Governo Federal. Eis aí, o motivo para que este momento ocupe sozinho a segunda parte das conferências universitárias.

Destarte, para a elaboração do orçamento econômico financeiro, é necessário que sejam adotadas as seguintes providências preliminares:

- Realização de estimativa do valor anual dos recursos orçamentários a serem disponibilizados no período de vigência do PDI.

Por meio do uso do método dos mínimos quadrados, tomando por base os dados financeiros e orçamentários dos últimos 10 (dez) exercícios fiscais é possível realizar uma estimativa segura sobre o valor a ser disponibilizado para a UFCG nos exercícios vindouros.

- Articulação entre as ações a serem implantadas no PDI e o orçamento geral da UFCG.

Para esta articulação ser possível, primeiramente apresentaremos dois conceitos do SIAF: a unidade gestora responsável (UGR) e o plano interno (PI). De acordo com o Manual do SIAFI, a unidade gestora responsável é “unidade responsável pela realização da parcela do programa de trabalho contida num crédito” (STN). Do mesmo modo, o plano interno é definido como o “instrumento de planejamento e de acompanhamento da ação programada,

usado como forma de detalhamento de um projeto/atividade, de uso exclusivo de cada Ministério ou Órgão, podendo desdobrar-se ou não em etapas.” (STN).

Sobre o plano interno, lembramos que a Portaria nº 04 de 04 de novembro de 2014, emitida pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação disciplina, em seu artigo 2º, o modo como as universidades federais devem utilizar o PI. Nesse caso observemos que o inciso V, do primeiro parágrafo desse artigo, reserva a nona e a décima posições do código ao uso livre da universidade. Logo, para articular o orçamento geral da UFCG com o plano de desenvolvimento institucional devemos adotar para a nona e décima posição do PI, a mesma codificação adotada para as ações elencadas no PDI. Nesse mesmo sentido, o código da unidade gestora responsável pelo recurso no SIAFI, deverá ser o mesmo, utilizado no PDI para a unidade que será responsável por realizar determinada ação ou atividade.

Dessa maneira, a execução orçamentária e as ações propostas no PDI estarão articuladas o que facilitará no momento seguinte o monitoramento dessas ações, sob o ponto de vista financeiro e orçamentário.

- Estimativa de custo das ações propostas na primeira etapa da conferência universitária

Observamos, anteriormente, que na primeira etapa das conferências universitárias foram definidas ações, planos, projetos e atividades permanentes como forma de enfrentamento aos obstáculos encontrados na fase diagnóstica. Contudo, surge uma questão: essas ações, planos, projetos e atividades permanentes, são viáveis do ponto de vista financeiro? Haverá recursos suficientes para realizá-las?

A elaboração de um orçamento de custo deverá ser suficiente para elucidar as dúvidas anteriores. Para construir esse orçamento, mais uma vez recorreremos ao método dos mínimos quadrados, para aquelas ações já implantadas ou já realizadas pela UFCG. Nesse caso, deverão ser considerados os valores dos últimos 10 (dez) anos da despesa liquidada no âmbito destas ações, para determinar o provável custo dessas ações no futuro.

Daí, de posse da estimativa de valor dos recursos orçamentários a serem disponibilizados para UFCG e da estimativa dos custos das ações sugeridas na primeira etapa da conferência universitária, o processo de alocar recursos e, caso necessário, priorizar algumas ações terá informações suficientes para fundamentar as decisões a serem tomadas na segunda e última etapa da conferência universitária.

No presente roteiro, após a realização da conferência universitária é esperado que o Plano de Desenvolvimento Institucional em elaboração esteja com suas ações definidas e com os recursos alocados para a sua consecução. Logo, é necessária a criação de mecanismos que permitam monitorar e avaliar o desempenho da gestão em executar o PDI. Assim, a preparação deste instrumento chega a fase de avaliação e monitoramento, composta dos seguintes momentos: a construção de indicadores de desempenho, a divulgação periódica dos indicadores de desempenho e criação de sítio eletrônico para acompanhamento das metas pela comunidade universitária.

De certo, podemos afirmar que a avaliação e o monitoramento do PDI, se dará por intermédio de indicadores. Nesse caso, é importante ressaltar que a construção desses, necessariamente partirá por dois vieses principais: um viés de desempenho organizacional e outro especificamente voltado para a gestão da educação no âmbito da UFCG.

Em ambos os vieses, deve ser considerada a visão da administração multidimensional, na forma pensada por Benno Sander. Ou seja, o trabalho da avaliação deve refletir a gestão como um todo, embora existam óticas distintas.

De todo modo, podemos considerar as taxas de execução das metas como os principais indicadores de monitoramento do PDI. Esse indicador medirá em termos percentuais, o quanto de cada meta do PDI, já foi alcançado pela UFCG.

No que se refere à avaliação do desempenho da gestão, o modelo sugerido por Kaplan, o *balanced scorecard*, se mostra compatível com a ótica multidimensional porque este conjunto de indicadores possibilitar enxergar a gestão sob quatro perspectivas diferentes. Abaixo, apresentamos uma

adaptação à especificidade da UFCG, de uma tabela elaborada por Kaplan e Norton (1997, p. 44), relacionando as perspectivas e medidas de desempenho.

**TABELA 03 – MEDIDAS DE DESEMPENHO ADMINISTRATIVO**

<b>Perspectiva</b>	<b>Medida</b>
Financeira	Percentual de Investimentos realizados, Razão entre a Despesa Fixada e a Despesa Liquidada
Dos Usuários	Satisfação, Quantidade de estudantes graduados
Interna	Qualidade dos serviços, tempo de resposta, custo e criação de novos cursos
Aprendizado e Crescimento	Satisfação e Qualificação dos servidores

No campo da gestão educacional, podemos afirmar que

o monitoramento e a avaliação constituem-se em estratégia de acompanhamento e assessoramento baseados em conhecimento objetivo e específico da realidade e prática educacional em seus diversos desdobramentos, sem o qual a gestão não se torna efetiva. Portanto, atende às necessidades da gestão, que se constitui em processo que focaliza a implementação de planos de ação, a realização de processos e de atividades exercidos de forma sistêmica, sistemática e contínua. (LUCK, 2013, p. 48)

Ou seja, o planejamento deve ser monitorado e avaliado de modo sistematizado e permanentemente de modo a permitir que sejam feitos ajustes em casos de desvios ou contingências não previstas anteriormente.

Para a avaliação no âmbito educacional, sugere-se também a utilização de indicadores, no moldes do *balanced scorecard*, só que as perspectivas restringem-se a área educacional, senão vejamos, tendo sido as perspectivas adaptadas, de acordo com a proposta de Heloísa Luck (2013, p.90):

**TABELA 04 – MEDIDAS DE DESEMPENHO ACADÊMICO**

<b>Perspectiva</b>	<b>Medida</b>
Ensino	Taxa de aprovação/retenção, permanência/evasão, taxa de frequências às aulas, taxa de capacidade ociosa
Pesquisa	Quantidade de artigos publicados, quantidade de laboratórios/pesquisador
Extensão	Quantidade de serviços oferecidos, quantidade de usuários beneficiados
Infra-estrutura	Área destinada exclusivamente a atividades de ensino, pesquisa e extensão

Neste instante, é importante registrar que as medidas ora sugeridas não são imutáveis. As ações escolhidas na preparação do PDI serão o fator determinante para a escolha dos indicadores mais eficazes para avaliar e monitorar a execução do PDI. Pois, como afirma Gandin (2008, p.115), “a avaliação significativa se faz no próprio processo, como parte dele, enquanto ele se desenvolve, sem que para isto, se deva sempre realizar uma parada formal”.

Ainda sobre a avaliação, é forçoso recordar que as avaliações externas contêm informações que permitem a comparação de desempenho da UFCG com outras universidades federais. Portanto, é recomendável que o processo avaliativo leve em conta os resultados dessas avaliações.

Além disso, deve haver por parte da gestão a preocupação em divulgar os resultados, não somente em atendimento à Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que em seu artigo 6º afirma que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. (BRASIL, 2011b), mas,

sobretudo como forma de prestar contas à comunidade universitária e desta maneira estimular a participação no processo decisório e de preparação do PDI. Nesse sentido, os momentos de divulgação periódica dos indicadores e criação de sítio eletrônico para acompanhamento das metas pela comunidade universitária se apresentam como um mecanismo propício para concretizar esse controle das ações por parte da comunidade universitária.

Ao superarmos a fase de avaliação e monitoramento, o Plano de Desenvolvimento Institucional estará concluído e pronto para ser submetido ao Conselho Universitário, que, após sua aprovação entrará em vigor.

Abaixo, apresentamos um cronograma para a preparação do PDI:

#### QUADRO 09 – CRONOGRAMA PROPOSTO PARA PREPARAÇÃO DO PDI

Atividades	Meses											
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
A	■	■	■									
B		■	■	■								
C				■	■							
D						■	■	■				
E	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
F									■	■	■	
G											■	■

Legenda:

- A – Auto-avaliação
- B – Avaliação dos Usuários e Colaboradores
- C – Fóruns Gerais de Avaliação
- D – Conferências Universitárias (Etapa I)
- E – Elaboração das Estimativas Orçamentárias
- F – Conferências Universitárias (Etapa II)
- G – Aprovação do PDI

Apesar de concluída a apresentação de um roteiro para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande, é substancial esclarecer que, em princípio, uma campanha de sensibilização junto à comunidade universitária deve ser realizada com o fito de motivá-la a participar desse processo decisório participativo, porque sem a

adesão em massa das categorias que compõem a UFCG (corpo docente, discente e servidores técnico-administrativos) todo e qualquer esforço para um planejamento de caráter participativo será inócuo.

No entanto, se todos participarem, será possível realizarmos um planejamento mais democrático, e que apesar de se utilizar de ferramentas da ciência contábil, comumente usadas pelas entidades empresariais, tratará a educação superior como um bem social e direito de todos.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi possível realizar uma reflexão, embora de natureza teórica, sobre como o tipo de Estado e seus aspectos políticos e econômicos se relacionam com a produção de conhecimento realizada pelas universidades. Para isso, efetuamos um passeio pela história das universidades.

Em virtude de todos os fatores e argumentos expostos é possível deduzir que, de fato, o modelo de Estado adotado por uma sociedade influenciará diretamente na sua concepção de universidade que será adotada por essa mesma sociedade, e, principalmente, terá poder para indicar a relevância do conhecimento ali produzido.

Nesse meio tempo, as crises do capitalismo global, o advento do neo-liberalismo e o surgimento do Estado Gerencial modificaram a maneira de gerenciamento da coisa pública. Ou seja, do gerenciamento governamental, é exigido os mesmos paradigmas da gestão empresarial. Ora, se isso ocorreu em toda a gestão pública, com as universidades federais não foi diferente. Da escassez de investimentos na década de 1990 à expansão realizada na década seguinte, ficou evidente a necessidade de um melhor planejamento nas ações das universidades. A exigência normativa de um plano de desenvolvimento institucional para as universidades federais é uma prova disso.

Todavia, a maioria dos teóricos da administração educacional apresenta sérias críticas à inclusão de modelos da administração empresarial na gestão da educação, com o argumento de que a educação é um bem público e por isso não pode ser reduzida à mera prestação de serviços.

Em que pese, considerarmos a educação como um bem público, o estudo teórico revelou que não existem muitas incongruências entre as ideias dos teóricos da gestão educacional e as teorias da administração de empresas. O estudo do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal de Campina Grande demonstrou isso.



Por meio de uma abordagem compreensiva e se valendo da hermenêutica como ferramenta de interpretação foi possível analisar crítica e detalhadamente a gestão da Universidade Federal de Campina Grande e descrever como ela vem elaborando o seu plano de desenvolvimento institucional. Ficou constatado ainda que há uma contribuição que pode ser dada pela teoria de gestão da educação e do planejamento educacional para a elaboração do PDI da UFCG, especificamente, no que se refere ao planejamento participativo. Observamos ainda que as ferramentas da ciência contábil podem servir de suporte ao processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, fornecendo informações capazes de subsidiar a tomada de decisões.

Finalmente, com o apoio das teorias do planejamento educacional e de alguns conceitos e ferramentas da ciência contábil este trabalho foi capaz de propor um roteiro para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional para a Universidade Federal de Campina Grande, cuja ênfase está na maior participação da comunidade universitária na escolha das ações a serem implantadas como o PDI.

Cumpramos reconhecer os limites desta pesquisa em virtude do fato de que no período da coleta de dados as informações referentes ao Relatório de Gestão ainda não estavam disponíveis, de modo que não foi possível incluí-las na abordagem. Outro limite a ser conhecido, é a ausência da análise dos convênios que a Universidade Federal de Campina Grande celebra com entidades empresariais, e, daqueles em parceria com a Fundação Parque Tecnológico da Paraíba, cuja divulgação não é realizada no endereço eletrônico desta instituição impossibilitando o acesso da pesquisa a esses dados.

Convém reconhecer também que esta pesquisa se trata de um estudo de caso, cujas conclusões limitam-se à Universidade Federal de Campina Grande. No entanto, abrem-se horizontes para que outras instituições sejam analisadas sob a perspectiva de seus planos de desenvolvimento institucional. Por outro lado, o roteiro aqui proposto, que ainda está no campo teórico, deve

ser testado na prática para que ajustes sejam feitos e maior detalhamento das ações sejam realizadas.

Em suma, consideramos que os objetivos deste trabalho foram alcançados. Assim, concluímos com a certeza de que é preciso dar um novo significado à concepção de universidade, devolvendo-lhe a condição de bem público. Todavia, essa “re-significação” só será possível se vier acompanhada de maior democratização institucional, com universalização do acesso e com autonomia acadêmica, administrativa e financeira livre de quaisquer pressões de ordem política ou econômica. Assim construiremos uma universidade capaz de formar quadros para o mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que produzirá um saber científico que atenda às demandas sociais e de avanços tecnológicos

## 11.0) REFERÊNCIAS

ANDERSON, C.A. O contexto social do planejamento educacional. In: COOMBS, P. H.; ANDERSON, C.A.; POIGNANT, R.; HALLAK, J.; BEEBY, C.E. Fundamentos do Planejamento Educacional. São Paulo: Cultrix, 1981.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira; MOROSINI, Marília (Orgs.). **Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB**. Brasília-DF: INEP, 2008.

ARTMANN, Elisabeth. **O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial**. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/repositorio/sites/default/files/arquivos/O%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20Situacional%20no%20n%C3%ADvel%20local%20um%20instrumento%20a%20favor%20da%20vis%C3%A3o%20multissetorial.pdf>>. Acesso em: 12 de agosto de 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 14, nº 01, Junho, 2008, p. 43-64. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 05 de Fevereiro de 2017

BALL, Stephen J.; GEWIRTZ, Sharon. Do modelo de gestão do "Bem-Estar Social" ao "novo gerencialismo": mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jeferson.(Orgs.) **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 4ª ed. Brasília: STN, 2011. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em 02 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 12/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.861 de 14 de Abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm). Acesso em 30 de dez. de 2016

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 12/08/2015

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) Acesso em 30 de dez. 2016

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 13/08/2015

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.005 de 25 de Junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em:<

[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)  
Acesso em: 20/06/2016

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 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. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm) Acesso em: 22/06/2016

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.419 de 09 de Abril de 2002.** Dispõe sobre a criação da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10419.htm) Acesso em: 22/06/2016

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 5.773 de 09 de Maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de

educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato200406/2006/decreto/D5773compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato200406/2006/decreto/D5773compilado.htm). Acesso em 12 de ago. de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 6.096, de 24 de Abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em 30 dez 2016

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 5.450 de 31 de Maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5450compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5450compilado.htm)>. Acesso em 12/08/2015

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Portaria nº 04 de 04 de novembro de 2014.** Institui o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamentação e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras do Ministério da Educação - MEC, por meio da adoção da Subação Orçamentária e do Plano Interno – PI. Disponível em [http://www.lexeditora.com.br/legis\\_26139628\\_PORTARIA\\_N\\_4\\_DE\\_4\\_DE\\_NOVEMBRO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lexeditora.com.br/legis_26139628_PORTARIA_N_4_DE_4_DE_NOVEMBRO_DE_2014.aspx). Acesso em 29/12/2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.466 de 12 de Julho de 2001.** Dispõe sobre a autorização para funcionamento de cursos fora da sede por universidades. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 de julho de 2001, Seção 1, p. 36.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.051 de 09 de Julho de 2004.** Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861 de 14 de Abril de 2004. Disponível em [http://www.avaliacaoinstitucional.unir.br/downloads/4710\\_2004\\_portaria\\_mec\\_\(portaria\\_no\\_2051\\_de\\_9\\_de\\_julho\\_regulamenta\\_os\\_procedimentos\\_de\\_avaliacao\\_do\\_sinaes\).pdf](http://www.avaliacaoinstitucional.unir.br/downloads/4710_2004_portaria_mec_(portaria_no_2051_de_9_de_julho_regulamenta_os_procedimentos_de_avaliacao_do_sinaes).pdf). Acesso em: 02 jan. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Portaria nº 07 de 19 de Março de 2004.** Dispõe sobre as modificações no PDI oriundas de inclusão ou exclusão de cursos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de março de 2004, Seção 1, p. 06

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS. **Instruções para Elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional**. jun.2007. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>. Acesso em: 02 jan. 2017

BRAVO, Ismael. **Gestão educacional no contexto da territorialização**. Campinas: Alínea, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Versão de 02 de março de 2006. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1976>> Acesso em 06 de Outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BURNS, T.; STALKER, G.M.. **The management of innovations**, Tavistock, Londres. 1966.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leide Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal: guia para reformulação do ensino da lógica do SIAFI nos governos estaduais e municipais com utilização do Excel**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. Resolução CFC Nº 750 de 29 de Dezembro de 1993. **Dispõe sobre os princípios contábeis**.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. Inovação e Sistemas de Inovação: relevância para a área de saúde. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, RJ, v.1, n.1, pp. 153-162, jan-jun., 2007

CHANDLER, Alfred D. **Strategy and structure: chapters in the history of the American Industrial Enterprise**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1962

CHAUÍ, Marilena, **Modernização versus democracia**. In: Escritos sobre a Universidade. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

\_\_\_\_\_. **Administração: Teoria, processo e prática**. 2ª Edição. São Paulo: Makron Books, 1994.

COSTA, Francisco de Assis. O momento, os desafios e as possibilidades da análise econômica territorial para o planejamento do desenvolvimento nacional. **Nova Economia**. Belo Horizonte, MG, v. 24, n. 3, pp. 613-644, setembro-dezembro de 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/1788>>. Acesso em: 12 de agosto de 2015

CUNHA, Luiz Antônio. **Reforma Universitária em crise: gestão, estrutura e território**. In: TRINDADE, H. Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes / Rio Grande do Sul: CIDEPES, 1999.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28>. Acesso em 31 de Julho de 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. 15ª ed. Petrópolis: Vozes: 2008.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. 15ª ed. Petrópolis: Vozes: 2008.

GARRISON, Ray H.; NOREEN, Eric W.; BREWER, Peter C. **Contabilidade Gerencial**. 11ª Edição. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

GENTILI, Pablo A.A. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. (org). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GUEDES, Eleanara Pereira; SCHERER, Flávia Luciane. O processo de elaboração do plano de desenvolvimento institucional (PDI): um estudo de caso na Universidade Federal do Paraná. **Perspectivas em Gestão e Conhecimento**. João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 240-253, jul/dez. 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc>. Acesso em: 02 jan. 2017

HALLAK, J. Custos e Despesas em Educação. In: COOMBS, P. H.; ANDERSON, C.A.; POIGNANT, R.; HALLAK, J.; BEEBY, C.E. **Fundamentos do Planejamento Educacional**. São Paulo: Cultrix, 1981

HERMANN, Nadja. **Hermenêutica e Educação**. Coleção "O que você precisa saber sobre..." Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

HOLANDA, Victor Branco de (Org.); LATTMAN-WELTMAN, Fernando (Org.); GUIMARÃES, Fabrícia. **Sistema de informação de custos na administração pública federal**: uma política de Estado. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

INEP. Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em 20 de junho de 2016.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de Custos**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 1993

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. 26ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KOHAMA, Heílio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Balancos Públicos: teoria e prática**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KUENZER, Acácia. Da dualidade assumida à dualidade negada: O discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n.



100 - Especial, p. 1153-1178, out. 2007. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2428100.pdf>

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. **O desenvolvimento das organizações: diagnóstico e ação**. São Paulo: Edgar Blücher, 1972.

LEONE, George Sebastião Guerra. **Custos: planejamento, implantação e controle**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUCK, Heloísa. **Avaliação e monitoramento do trabalho educacional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Brando de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 44(4):791-820, Jul./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf>. Acesso em: 23 de Junho de 2016.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística Geral e Aplicada**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATTOS, Enlison; TERRA, Rafael. Conceitos sobre eficiência. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (orgs). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. (pp. 211 a 234).

MATTOS, Geraldo. **Dicionário Júnior da Língua Portuguesa**. 3ª ed. São Paulo: FTD, 2005.

MATUS, Carlos. **Planificación, libertad y conflicto: fundamentos de la reforma de sistema de planificación en Venezuela**. Cuadernos de YVEPLAN nº 1. Caracas, 1981. Disponível em:  
[http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN\\_Matus\\_1\\_Unidad\\_4.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN_Matus_1_Unidad_4.pdf). Acesso em 29/03/2016.

MAUSS, César Volnei; SOUZA, Marcos Antônio de. **Gestão de Custos Aplicada ao Setor Público**: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental. São Paulo: Atlas, 2008  
MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública**. Brasília: 2006.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 7ª.edição. São Paulo: Atlas, 1993.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento Dialógico**: como construir o projeto político pedagógico da escola. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2005.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Sistemas de informações contábeis**: fundamentos e análise. São Paulo: Atlas, 1998.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

POCHMANN, MARCIO. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 383-399, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n87/21462.pdf>

PONTES, Jorge Marques. Elaboração e Gestão de Políticas Públicas: O Diferencial do Planejamento Estratégico Situacional – PES. **Diálogos Interdisciplinares**. Mogi das Cruzes, SP, v. 2, n. 2, p. 164-182, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry; PERES, José Augusto de Souza *et al* (colaboradores). **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999.

SANDER, Benno. **A administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. O PDI como referente para avaliação de instituições da educação superior: lições de uma experiência. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 17, p. 149-168, abr/jun, 2005.

SERTEK, Paulo; GUINDANI, Roberto Ari; MARTINS, Tomas Sparano.  
**Administração e planejamento estratégico**. 3ª Edição. Curitiba: Ibpex, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade municipal. São Paulo: Atlas, 2001

SOUZA, José. Carlos Vitorino de. **Gestão universitária em instituições particulares**: Os documentos institucionais como indicadores do modelo de gestão. 2007. 208 f. Tese. Doutorado - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Guia básico do Siafi gerencial**. Disponível em:  
[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/GuiaBasico\\_gerencial.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/GuiaBasico_gerencial.pdf)  
Acesso em: 23/06/2016

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informação de Custos**. Disponível em:  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/sistema-de-informacoes-de-custos](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/sistema-de-informacoes-de-custos).  
Acesso em: 23/06/2016

\_\_\_\_\_. **Manual do SIAFI**. Disponível em  
<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020400/>. Acesso em:  
29/12/2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB). **Proposta de Criação da Universidade Federal de Campina Grande**. Disponível em:  
<[http://www.ufcg.edu.br/prt\\_ufcg/ufs/arquivos/ufcg\\_proposta\\_criacao.pdf](http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/ufs/arquivos/ufcg_proposta_criacao.pdf)>.  
Acesso em: 13/08/2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG). c2003-2015.  
Disponível em: <<http://www.ufcg.edu.br/index1.php>>. Acesso em 13/08/2015  
\_\_\_\_\_. **Regimento da Reitoria da Universidade Federal de Campina Grande**. Resolução nº 05/2005. Disponível em:  
<<http://www.ufcg.edu.br/administracao/documentosOficiais/regimentoDaReitoria.htm>>. Acesso em 12/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Universidade Federal de Campina Grande**. Campina Grande: Editora Universitária, 2004. Disponível em  
<<http://www.ufcg.edu.br/administracao/documentosOficiais/estatutoDaUfcg.pdf>>. Acesso em 13/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2004 – 2009.** Disponível em:  
<<http://www.ufcg.edu.br/administracao/documentosOficiais/planoDeDesenvolvimentoInstitucional.html>>. Acesso em: 12/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Proposta da UFCG ao Reuni.** Disponível em:  
<[http://www.ufcg.edu.br/prt\\_ufcg/reuni/proposta\\_reuni.pdf](http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/reuni/proposta_reuni.pdf)>. Acesso em 12/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2019).** Campina Grande: Outubro, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício 2014.** Campina Grande. Março, 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 06/2010 do Colegiado Pleno do Conselho Universitário.** Campina Grande. Maio, 2010. Disponível em:  
<[http://www.ufcg.edu.br/~costa/resolucoes/res\\_12062010.pdf](http://www.ufcg.edu.br/~costa/resolucoes/res_12062010.pdf)>

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública.** Campinas, vol. 14, nº 01, Junho, 2008, p. 65-95. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf>. Acesso em: 05 de Fevereiro de 2017

WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento em ciências sociais.** São Paulo: Ática, 2006.

YAMAMOTO, Marina Mitiyo; SALLOTI, Bruno Meireles. **Informação Contábil: estudo sobre a sua divulgação no mercado de capitais.** São Paulo: Atlas, 2006.