

MODELO ORÇAMENTÁRIO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: FATORES MOTIVADORES E INIBIDORES DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

BUDGET MODEL OF FEDERAL UNIVERSITIES: FACTORS THAT MOTIVATES AND INHIBITS ITS INSTITUTIONALIZATION

Data de submissão: 30/09/2014

Aceite: 26/05/2016

Cisne Zélia Teixeira Reis¹
Adriel Rodrigues de Oliveira²
Suely de Fátima Ramos Silveira³
Nina Rosa da Silveira Cunha⁴

RESUMO

O rateio orçamentário entre as universidades federais é baseado em um modelo matemático que considera a produção e o desempenho acadêmico de cada instituição em um conjunto de variáveis, apresentando como resultado o montante orçamentário a que cada uma faz jus. Torna-se fundamental que os gestores universitários conheçam, acompanhem e se estruturam em favor do melhor resultado nas variáveis que compõem este modelo. Investigar o empenho da universidade em aprimorar suas capacidades gerenciais em benefício da incorporação efetiva do modelo orçamentário em seus hábitos e rotinas pode levar a importantes descobertas e contribuições para o aprimoramento da gestão. Recorreu-se à Teoria Institucional, sob a ótica dos estágios de Habitualização, Objetificação e Sedimentação, para identificar os fatores motivadores e inibidores à total institucionalização do modelo, na percepção dos seis gestores da área de planejamento orçamentário que, no período 2001-2011, ocupavam a função de coordenadores do Forplad e de sua Comissão de Modelos. Caracterizada como uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, as entrevistas aplicadas foram submetidas à Técnica de Análise de Conteúdo. Conclui-se que o modelo orçamentário é instrumento de grande importância no processo de transparência e gestão pública universitária, contudo, apresenta fatores inibidores ao seu melhor nível de institucionalização nos três estágios.

Palavras-chave: Teoria Institucional, modelo orçamentário, Universidades Federais, desempenho acadêmico, gestão pública universitária.

1 Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa, UFV, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, UFV. Atualmente é servidora aposentada pela Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG. E-mail: cisnezelia@gmail.com

2 Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG e doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo, USP. Atualmente, é Professor Titular da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG. E-mail: aroli@ufv.br

3 Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa, UFV, mestrado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa, UFV e doutorado em Ciências (Economia Aplicada) pela Universidade de São Paulo, USP. Viçosa, MG. E-mail: sramos@ufv.br

4 Possui graduação em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna, FUIT, mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa, UFV. Atualmente é professora Titular da Universidade Federal de Viçosa e Chefe da Divisão de Saúde da Universidade Federal de Viçosa, MG e professora titular do departamento de administração e contabilidade da Universidade Federal de Viçosa – MG. Viçosa, MG. E-mail: ninarosa@ufv.br

ABSTRACT

The budget allotment among federal universities is based on a mathematical model that considers the production and the academic performance of each institution in a set of variables, presenting as result the budget amount that each university is entitled. It is essential that university administrators know, follow and are structured in favor of the best results in the variables that follow this model. Investigating the university's commitment to improve its management skills in support of effective incorporation of the budget model in its habits and routines can lead to discoveries and important contributions to the improvement of management. It has been appealed to the Institutional Theory, from the perspective of stages of Habitualization, Objectification and Sedimentation to identify motivators and inhibitors of the complete institutionalization of the model, the perception of the six managers of budget planning area that, in the period 2001-2011, occupied Forplad's coordinators function and its Model Committee. Characterized as a descriptive research with a qualitative approach, the applied interviews were submitted to Content Analysis Technique. It can be concluded that the budget model is an instrument of great importance in the process of transparency and university public administration, however, it presents inhibiting factors to its best level of institutionalization in the three stages.

Keywords: Institutional Theory, budget model, Federal Universities, academic performance, university public administration.

1 INTRODUÇÃO

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

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

Neste cenário, em que o desempenho da universidade é determinante para seu processo de avaliação e de financiamento, é fundamental que os gestores universitários conheçam, acompanhem e se estruturam em favor da obtenção de melhor *performance* frente às variáveis que compõem o modelo orçamentário.

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

Busca-se, então, na Teoria Institucional, o embasamento teórico para entender e explicar o comportamento das universidades federais brasileiras em relação à implementação de ações que reflitam a importância e efetividade que atribuem ao Modelo Orçamentário.

Esta pesquisa teve por objetivo analisar os estágios da institucionalização do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC, definido pela Sesu/MEC, para as universidades fe-

derais brasileiras, identificando seus fatores motivadores e inibidores, na percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa: os dirigentes da área de planejamento orçamentário no Forplad (Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração) da Andifes e sua Comissão de Modelos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Teoria Institucional

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

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

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

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

Assim, a concepção tradicional da Teoria Institucional, chamada velho institucionalismo, começa então a admitir a organização como expressão de valores sociais, destacando sua relação com o ambiente.

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

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

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

Para Meyer e Rowan (1977), os arranjos institucionais, como políticas formais de contratação, técnicas contábeis, orçamento e cargos ou funções associadas à equidade no emprego, adquiriram grande significado social nas organizações, sinalizando então para o comprometimento com padrões eficientes e racionais. Assim, a utilização de um modelo de alocação de recursos orçamentários para as Universidades Federais pode caracterizar o esforço da administração pública em institucionalizar uma ferramenta que possa promover maior controle e eficiência na gestão de recursos públicos e na gestão universitária sob a forma de um arranjo institucional.

Zucker (1991), com base nos trabalhos de Berger e Luckmann, realizou um estudo com o propósito de investigar o efeito de diferentes níveis de institucionalização em realidades construídas sobre persistência cultural. A autora demonstrou níveis de institucionalização como processos e nas condições de variáveis. Numa abordagem etnometodológica, o processo de institucionalização ocorreria em três etapas: transmissão de cultura (socialmente construída), manutenção da cultura e resistência às mudanças.

2.2 Processos da Institucionalização

Tolbert e Zucker (2006) retomam o estudo de Zucker e fazem uma análise do processo de institucionalização e as forças causais que são críticas em seus diferentes pontos, conforme Figura 1, extensivo aos fluxos institucionais entre organizações formais.

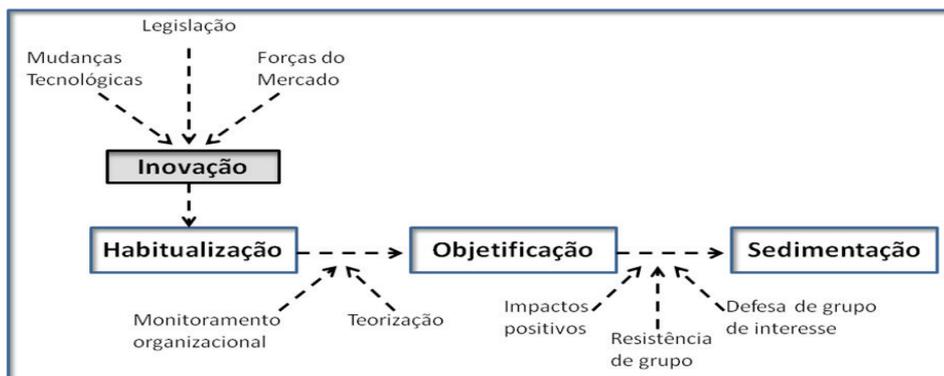


Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização.
Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2006, p. 205.

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

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

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

Os principais fatores que conduzem as organizações à inovação, ou à necessidade de inovar, são: **mudanças tecnológicas**, ou seja, reorientação técnica ou tecnológica; **legislação**, representando novos arranjos jurídicos que podem provocar maior ou menor receptividade por parte das organizações; e **forças do mercado**, decorrentes de fatores econômicos. Portanto, são esses três fatores que conduzem a empresa à inovação e conseqüente processo de habitualização.

No processo de **objetificação** há um grau de consenso social entre os decisores organizacionais em relação ao valor dos arranjos, procedimentos e modelos de estrutura, já disseminados e de caráter mais permanente (TOLBERT; ZUCKER, 2006). O desenvolvimento do consenso social entre os decisores da organização em relação ao valor do arranjo emerge de dois mecanismos diferentes, porém relacionados, a saber:

- Pelo **monitoramento interorganizacional**, a partir da obtenção e análise de informações sobre sua disseminação em outras organizações do mesmo campo, implicando a difusão da estrutura; e;
- Pela **teorização**, em que ocorre a definição clara dos problemas genéricos a serem corrigidos e a justificação de um novo arranjo estrutural formal, pela exposição de solução para o problema, com bases lógicas e testadas; esse mecanismo ocorre por meio do que é denominado ‘*champions*’ (*líderes*).

Cabe ressaltar o papel dos *champions* neste processo, pois representam os atores sociais como referência em segmentos ou favorecem a disseminação das práticas e, geralmente, empreendem esforços de teorização que legitimam a adoção da prática, uma vez que têm interesse material na sua definição. De acordo com Lourau (1975), o processo de institucionalização envolve a participação dos agentes institucionalizadores do ambiente externo e do ambiente interno. Os *champions* são agentes estimuladores, geralmente externos ou, quando dotados de poder, internos à organização; os *mantenedores* e os *guardiões* são os agentes internos, que desempenham o papel de retornar aos costumes tradicionais e continuar com o que já existe (mantenedor) e armazenar crenças e conceitos de mudança para colocá-los em prática oportunamente (guardião).

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

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

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

O processo de sedimentação envolve duas dimensões: 1) a propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, e 2) a perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo. Nesse processo, que leva ao estágio da institucionalização total, atuam três variáveis principais: 1) **impactos positivos** de resultados demonstráveis associados à estrutura; 2) **baixa resistência** de grupos de oposição, demonstrada por pessoas que são afetadas adversamente pela estrutura; e 3) promoção e apoio continuado de **grupos de defensores**, que são formados por pessoas favoráveis às mudanças na estrutura.

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

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

Ao recorrer à Teoria Institucional como base teórica para este estudo, torna-se possível verificar o empenho da universidade em aprimorar suas capacidades gerenciais em favor da incorporação efetiva do modelo orçamentário em seus hábitos e rotinas, mediante identificação de seus fatores motivadores e inibidores.

2.3 O Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários das Universidades Federais

Com o objetivo de mudar o cenário até então vigente, em que critérios históricos ou interferências de ordem política determinavam o orçamento das universidades federais brasileiras, em 1991, o MEC e a ANDIFES iniciaram as discussões para elaboração de metodologias, aderindo, assim, ao modelo de financiamento por fórmulas. Dessa forma, poder-se-ia assegurar a estabilida-

de do financiamento das universidades, garantir o equilíbrio da alocação orçamentária entre as universidades e efetuar a alocação de recursos a partir de critérios previamente definidos e divulgados.

Materializado no que se convencionou chamar de “Matriz Andifes”, é resultado de esforços evolutivos e conjuntos para dotação de metodologia de rateio de recursos orçamentários para estas instituições numa parceria entre a Sesu/MEC e a ANDIFES.

O modelo visa alocar os recursos orçamentários para realização das despesas de custeio e investimento das universidades, denominado Outros Custeios e Capital (OCC), que refere-se, basicamente, ao orçamento total da universidade subtraído os recursos destinados a despesas relacionadas com pessoal. Os recursos orçamentários de OCC se destinam à realização das despesas correntes relacionadas à aquisição de Material de Consumo, Diárias, Passagens, Locação de mão de obra, Serviços de Pessoa Física, Serviços de Pessoa Jurídica e outras, bem como das despesas de capital, como Obras e Instalações e Equipamentos e Material Permanente.

Fruto das negociações iniciadas no ano de 1991, em 1994, a Portaria Ministerial nº 1.285/MEC¹, de 5 de agosto de 1994, instituiu pela primeira vez um modelo matemático e, conforme Amaral (2005), procurou deixar claras as regras do jogo para se obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se normas desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas.

Este primeiro modelo era um modelo de partição, pois sua aplicação gerava um valor de percentuais de distribuição dos recursos de OCC a incidir sobre o montante dos recursos do MEC disponíveis para a manutenção das universidades. Era constituído de três componentes: o Histórico, o *Input* e o *Output*, em que o componente histórico compunha 90% do rateio e apenas os outros 10% em função do desempenho da universidade em variáveis relacionadas ao tamanho e qualidade da universidade.

Tendo vigorado no período de 1994 a 1998, a metodologia instituída pela Portaria 1.285/1994/MEC sofreu alterações, passando, em 1999 a ser composta de duas sub-matrizes: Matriz de Ensino e Matriz de Pesquisa. A Matriz de Ensino considerava variáveis como alunos matriculados, concluintes, ingressantes, vagas no vestibular, peso do curso (em função de seu custo), bônus para fora de sede, bônus para cursos noturnos, taxa de retenção e taxa de evasão. Por meio de fórmulas específicas, calculava-se o Número Equivalente de Estudantes em Tempo Integral.

Já a Matriz de Pesquisa considerava o número de docentes envolvidos com a pós-graduação e a avaliação da Capes dos programas de mestrado e doutorado.

Numa combinação dos percentuais resultantes da Matriz de Ensino e da Matriz de Pesquisa, ocorria uma partição do montante orçamentária entre as universidades, o que, de acordo com Amaral (2005), provocava competição entre as elas. Tal situação se agravava ainda mais, pois, “o bolo financeiro é praticamente o mesmo de um ano para o outro, e quando uma instituição conseguia aumentar a sua fatia é porque outras instituições, obrigatoriamente, ficaram com porções menores” (AMARAL, 2003, p.116).

Assim, a partir de 2005, nova metodologia foi implementada e se encontra em vigor, desenvolvida de modo que possa incorporar importantes aspectos da gestão universitária, como: reconhecimento da heterogeneidade do Sistema IFES; estabelecimento de parâmetros indutores do desempenho que induzam a diminuição da evasão e da retenção; estabelecimento de parâmetros indutores de superação de desigualdades e que incentivem a criação de cursos noturnos e de licenciaturas; e valorização da interiorização da universidade.

A atual metodologia de distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as universidades passa a ter dois componentes: o Orçamento Básico e o Orçamento de Investimento (BRASIL, 2006). Busca utilizar indicadores que possam ser facilmente auditados e induzir o aumento da qualidade dos serviços prestados pelas universidades.

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

O Orçamento Básico é constituído de duas parcelas. A primeira, denominada Parcela de Manutenção utiliza um modelo sem partição considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicado pelo número de alunos equivalentes da cada IFES, o que corresponde a 80% do valor total do Orçamento de Manutenção. A segunda parcela, correspondente a 20% do montante orçamentário, denominada Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP), utiliza um modelo de partição, considerando indicadores como o próprio nome sugere por se considerar importante que o modelo contemple aspectos qualitativos, mantendo, portanto, uma componente competitiva (BRASIL, 2006).

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

O Número de Aluno-Equivalente (NAE), principal indicador utilizado no modelo orçamentário das universidades, compõe o Vetor Ensino e é calculado para a graduação, mestrado, doutorado e residência médica conforme fórmulas (1), (2), (3) e (4), respectivamente:

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

Em que:

$NAE_{(G)}$	=	Número de alunos equivalentes (graduação)
N_{di}	=	Número de diplomados
D	=	Duração-padrão do curso
R	=	Coefficiente de retenção
N_i	=	Número de ingressantes
BT	=	Bônus por turno noturno
BFS	=	Bônus por curso fora de sede
PG	=	Peso do Grupo

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

Em que:

$NAE_{(M)}$	=	Número de alunos equivalentes (mestrado)
NM	=	Número de alunos matriculados efetivos do mestrado
fMD	=	Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,75)
PG	=	Peso do Grupo

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

Onde,

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

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

Onde,

$$\begin{aligned} \text{NAE}_{(R)} &= \text{Número de alunos equivalentes (residência)} \\ \text{NMRM} &= \text{Número de alunos matriculados nos Programas de Residência Médica} \end{aligned}$$

Para o cálculo final do aluno equivalente, os alunos equivalentes dos diversos níveis de escolaridade, graduação, mestrado, doutorado e residência médica, são apenas somados.

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

O outro indicador para definição do orçamento da universidade é o Índice de Qualidade e Produtividade (IQP), que vai compor o Vetor Pós-Graduação e Pesquisa (PGP) na Matriz orçamentária. O PGP corresponde à ponderação das variáveis: número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica em 10%; número de dissertações, teses e residência em 13%; e número de pontos apresentados no total do conceito da Capes em 4%. O índice resultante desses 27% é convertido em 100% para definição do valor relativo de PGP de cada universidade na matriz. O Índice de Qualidade e Produtividade (IQP), então, é o resultado de cinquenta por cento do índice do NAE de cada universidade e de cinquenta por cento do índice do PGP.

Quanto ao Orçamento de Investimento, é constituído da Parcela de Equalização e da Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, e os recursos são alocados mediante apresentação de projetos com vistas à conservação da infraestrutura física e patrimonial e expansão do sistema público de educação superior (BRASIL, 2006).

Em julho de 2010, foi emitido o Decreto nº 7.233 (BRASIL, 2010) que, em seu artigo 4º, estabelece que a matriz de distribuição de recursos orçamentários das universidades federais considere, além dos atuais, outros parâmetros, como: 1) a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; 2) o número de registro e comercialização de patentes; 3) a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; 4) os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e 5) programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

O Decreto sinaliza a importância dada ao estabelecimento de critérios para alocação de recursos orçamentários entre as universidades federais e a necessidade de inserir no atual modelo outras variáveis relacionadas à eficiência, produção acadêmica e qualidade do ensino.

Tais adaptações constantes demonstram a importância dos aperfeiçoamentos e atualizações a que o modelo deva ser submetido com vistas à sua representatividade e legitimidade com instrumento de controle e eficiência gerencial nas universidades federais.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracterizou-se como descritiva, pois buscou obter melhor entendimento a respeito do comportamento de vários fatores e elementos que influenciam determinada situação

(OLIVEIRA, 2004). Sendo de abordagem qualitativa, utilizou-se de técnicas padronizadas de coleta de dados, sendo classificada como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e de levantamento.

Foram sujeitos da pesquisa os coordenadores nacionais do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad) da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições de Ensino Superior (Andifes) e os coordenadores da Comissão de Modelos do Forplad do período de 2001-2011.

A Andifes, criada em 23 de maio de 1989, é a entidade representante oficial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e visa assessorar no equacionamento de questões político-administrativas, jurídicas e técnicas, pertinentes à sua problemática interna e ao relacionamento com os poderes públicos. (ANDIFES, 2010)

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

Para o desempenho de suas funções, a Andifes conta com o assessoramento de Comissões compostas por seus membros e por Fóruns, que serão formados por dirigentes da IFES, sendo: Fórum de Dirigentes dos Hospitais Veterinários, Fórum de Pró-Reitores de Extensão, Fórum de Assuntos Comunitários e Estudantis e Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Orçamento. Este último, o Forplad, reúne os Pró-Reitores de Planejamento, de Administração e ocupantes de cargos equivalentes das IFES, com a função básica de estudar e propor soluções para os problemas relacionados com as áreas de planejamento e administração das IFES. Compete, também, a ele, por meio de sua Comissão de Modelos, desenvolver trabalhos referentes à distribuição de orçamento e de recursos humanos, que irão subsidiar as respectivas Comissões da Andifes.

Os dados primários desta pesquisa foram obtidos a partir de entrevistas, totalizando 6 (seis), que foram aplicadas individualmente, no período de junho a setembro de 2010, gravadas e com duração média de 30 minutos. Os entrevistados receberam a codificação aleatória de E01, E02, E03, E04, E05 e E06, preservando, assim, sua identificação.

Para fins desta pesquisa, considerou-se mais indicada a entrevista semiestruturada, pois, de acordo com Triviños (1987, p. 146), ela parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e, em seguida, oferece amplo campo de interrogativas que são resultado não só da teoria que alimenta a ação do investigador, mas também de todas as informações que ele já recolheu sobre o fenômeno social que interessa, não sendo menos importantes seus contatos, inclusive, realizados na escolha das pessoas que serão entrevistadas.

Os dados coletados nas entrevistas foram submetidos à Análise de Conteúdo, que, conforme Bardin (1977) é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência.

Ainda de acordo com Bardin (1977, p. 117), na análise de conteúdo, “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos” (unidades de registro) em razão de características comuns. As unidades de registro podem ser a palavra, a frase, o personagem, o objeto, o acontecimento, o documento ou o tema.

Nesta pesquisa, o roteiro de entrevista foi elaborado a partir de categorias definidas *a priori*, com base no suporte teórico que caracteriza os estágios da institucionalização de uma ação, norma ou prática. Cada estágio da institucionalização, considerado uma categoria de análise, recebeu uma denominação com vistas a caracterizar seu constructo (Quadro 1): o Estágio da Pré-institucionalização corresponde à categoria “Ambiente e implementação do modelo”; o Estágio da Semi-institucionalização, à categoria “Valorização e monitoramento”; e o Estágio da Total institucionalização, à categoria “Consolidação”. A cada uma das categorias foram associadas

subcategorias, conforme modelo teórico de Tolbert e Zucker (2006).

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

Quadro 1 – Estágios da institucionalização e suas categorias e subcategorias.

Estágio	Categorias	Subcategorias
Estágio 1 Pré- institucionalização (Habitualização)	Ambiente e Implementação do Modelo	Inovação (reorientação técnica ou tecnológica, novos arranjos estruturais)
		Adoção de Estruturas (legislação, demandas da sociedade, forças de mercado)
Estágio 2 Semi- institucionalização (Objetificação)	Valorização e Monitoramento	Consenso social do significado e valor, Monitoramento Interorganizacional, difusão da estrutura
		Líderes (atores sociais de referência, mantenedores e guardiões)
		Teorização (solução dos problemas)
Estágio 3 Total institucionalização (Sedimentação)	Consolidação	Impactos Positivos (estabelecimento de critérios e transparência), continuidade histórica e sobrevivência por várias gerações
		Baixa Resistência de grupo contrário
		Defesa de grupo de interesse, constituição de equipe técnica

Fonte: Dados da pesquisa

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os seis entrevistados, líderes no Forplad e na Comissão de Modelos, ocupam ou ocupavam em suas universidades o cargo de Pró-Reitor, com algumas pequenas variações nas denominações, em virtude da estrutura organizacional da instituição, coordenando, entre outras, atividades relativas à área de planejamento orçamentário.

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

Os resultados foram analisados por estágio de institucionalização, segundo Tolbert e Zucker (2006), buscando identificar a percepção dos entrevistados sobre os fatores motivadores e inibidores que conduzem a cada um deles, conforme classificação constante das categorias e subcategorias do Quadro 1.

• Analisando o Estágio da Pré-Institucionalização

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

Como já apresentado, o modelo orçamentário das universidades federais foi implementado em 1994, com os propósitos de assegurar a estabilidade do financiamento das IFES, garantir o equilíbrio da alocação de recursos entre as instituições vinculadas e efetuar a alocação dos recursos orçamentários a partir de fatores previamente definidos e divulgados.

A reorientação técnica ou tecnológica, nesse caso, estaria associada à necessidade de fazer uma gestão eficiente dos recursos públicos, com transparência e responsabilidade para com os *stakeholders*.

Para isso, o modelo orçamentário representa, dentre inúmeras outras formas, uma ferramenta gerencial constituída com a intenção de dotar a gestão pública universitária de capacidade de atender às demandas sociais de forma mais eficaz.

Assim, num esforço conjunto das universidades federais e do MEC, o modelo orçamentário busca refletir o cumprimento da missão institucional, sem perder de vista os objetivos e metas governamentais para melhoria e expansão da educação superior. A melhoria da qualidade da educação está também associada ao uso eficiente dos recursos alocados pelo governo para o funcionamento da universidade. A expansão está associada à necessidade de atendimento das demandas da sociedade.

Dessa combinação verifica-se a presença dos fatores “Legislação” e “Forças de mercado” na condução à habitualização do modelo orçamentário, fato que pode ser observado nas respostas dos entrevistados.

Para o entrevistado E04, o modelo orçamentário contém direcionamentos que podem ser interpretados como “[...] um recado do governo federal [...]”, e que, portanto, “gera para dentro da universidade uma necessidade de fazer gestão disto”. Este entrevistado completa:

[...] é claro que a gente tem demanda do governo federal. Para isto ele tá pagando, na verdade ele está interpretando um anseio da sociedade, que era ter mais disponibilidade de vagas, e aí cobra da gente obviamente, né? (E04)

Podem-se verificar também outras manifestações que expressam a preocupação da universidade em atender às demandas do governo e da sociedade:

[...] papel social de oferta de vagas públicas de qualidade e gratuita. Porque é o papel que a universidade tem que exercer...(E02)
[...] nos últimos anos, todas as universidades têm evoluído, melhorado o ensino, mas não em função do modelo e sim em função do incentivo, dos projetos que o governo tem colocado para a educação [...] (E06).

Para o entrevistado E05, somente nos últimos seis a oito anos tem-se percebido que as universidades têm feito sua gestão de forma mais atenta ao alcance das metas governamentais: “[...] hoje eu creio que há uma preocupação em atender as metas do governo...” (E05).

Neste sentido, para atender às metas governamentais, e estando o orçamento atrelado ao cumprimento dessas metas, as universidades são levadas a adotar um arranjo estrutural que, como argumentado por Tolbert e Zucker (2006), são formalizados em políticas e procedimentos para as organizações desse campo.

Verificou-se que os entrevistados reconhecem a influência do governo e da sociedade sobre suas ações, mas também entendem que o modelo orçamentário propicia uma gestão pautada em resultados.

Essa situação pode ser constatada também na argumentação do entrevistado E01, quando diz que “[...] a ferramenta induz à melhoria da produção acadêmica e sua preocupação em regis-

trar esta informação em seus dados, e assim levar maior visibilidade perante a sociedade.”

O entrevistado E01 acredita que:

As IFES constituem um Sistema que sempre se preocupou com a sua melhoria e desenvolvimento, independente da existência de um modelo de alocação de recursos. Entretanto, o modelo é um dos indutores de melhoria nas variáveis definidas.

De acordo com o entrevistado E03:

O modelo induz, quando ele coloca um bônus para curso noturno, um bônus para expansão para o interior, os campi, cursos fora de sede, a questão da diplomação, da importância de se diminuir os índices de evasão, de retenção, isso denota com o tempo, uma política.

Neste estágio observa-se a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas, bem como a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos.

Embora tenha sido implementada no ano de 1994, a metodologia atual foi em muito modificada e contempla um conceito diferente, condizente com a dinâmica do setor da educação superior, fazendo-se necessária a inclusão de novas variáveis.

Assim, com vistas a corresponder à importância atribuída ao modelo orçamentário pelas universidades federais, o governo, recentemente, editou o Decreto nº 7.233 (BRASIL, 2010), estabelecendo novos parâmetros e ratificando o trabalho conjunto das universidades e do MEC, por meio de comissão paritária para elaboração da matriz de OCC.

Nesse aspecto, observa-se o comentário do entrevistado E04:

Então hoje a Matriz ela é um Decreto. [...], tem uma norma que fala que as universidades federais terão financiamento segundo a distribuição desta matriz.[...] ela foi institucionalizada, virando uma política de Estado e não de governo.(E04)

Vale ressaltar que para os entrevistados E01 e E06 a universidade “sempre se preocupou com melhoria e o desenvolvimento do ensino superior” (E01) e que ela tem que fazer o que “planejou e de acordo com o seu tamanho” (E06), independentemente da existência de um modelo de alocação de recursos orçamentários.

Contudo, as manifestações apresentadas pela maioria dos entrevistados indicam que o modelo orçamentário das universidades se tornou uma ferramenta que dá à gestão universitária um caráter de inovação, como prática que lhe possibilita legitimidade junto à sociedade e governo, além da transparência na alocação dos recursos.

Esses fatores possibilitam *habitualizar* uma metodologia de alocação de recursos orçamentários para as universidades federais, podendo-se concluir que o Estágio da Pré-institucionalização, na percepção da maioria dos entrevistados, foi superado, ou se encontra em bom nível de institucionalização, em virtude do entendimento de que o modelo representa uma reorientação técnica e tecnológica que contribui para inovação da gestão universitária, cujos parâmetros visam contemplar as diretrizes governamentais para o ambiente educacional e às demandas da sociedade. Neste estágio, fatores motivadores à implementação do modelo orçamentário superaram os inibidores, mostrando-se alinhados e adequados à Categoria “Ambiente e Implementação” do modelo orçamentário.

- **Analisando o Estágio da Semi-Institucionalização**

Quanto ao Estágio da Semi-institucionalização do modelo orçamentário, verifica-se que, segundo os entrevistados, o modelo conta com a aceitação e valorização de todas as universidades. Observa-se o consenso social abordado por Tolbert e Zucker entre os decisores da universidade a respeito do valor desse arranjo estrutural.

O entrevistado E02 relata que o modelo orçamentário

[...] tem um papel fundamental na medida em que permite a transparência da alocação dos recursos orçamentários para as universidades, usando critérios, critérios esses construídos coletivamente com a participação das universidades, dos órgãos representativos das universidades, dos seus dirigentes da Andifes e do Forplad.

Um dos fatores importantes deste estágio é a verificação do consenso dos atores envolvidos no processo, em relação à significância do modelo.

Nesse sentido, verificou-se que há o entendimento dos entrevistados em relação à importância que esse campo organizacional atribui à existência do modelo orçamentário. O entrevistado E01 considera que “o Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários é importante para as IFES, pois se elimina o aspecto do ‘achismo’ em relação ao mérito de cada IFES para recebimento de seus recursos orçamentário-financeiros anualmente.”

Também para o entrevistado E03 o modelo é valorizado pelas universidades, em virtude da sua capacidade de estabelecer:

[...] um critério para distribuição de recursos, que é uma questão fundamental. Elimina qualquer casuismo, qualquer distribuição por outros critérios que não sejam critérios consensuados dentro do conselho de Reitores e Pró-Reitores e aceito pela comunidade universitária. (E03)

Já o entrevistado E06 entende que a universidade é “[...] é obrigada a valorizar, porque é daí que sai sua manutenção, seu financiamento do custeio básico e das suas necessidades.”

Observa-se, então, pelas manifestações dos entrevistados, a existência de consenso entre os decisores a respeito do significado do modelo orçamentário para as universidades.

Mediante esse consenso, é esperada uma tendência do grupo em monitorar seu desempenho e das outras organizações do campo organizacional com vistas à adoção plena do modelo. O monitoramento constitui-se num fator também importante neste estágio.

Nesse sentido, verifica-se que as universidades buscam este monitoramento, pois, conforme manifestação do entrevistado E05:

Pode estar sendo devagar, mas as universidades começam a perceber que é importante elas se esforçarem para melhorarem seus índices para terem um posicionamento melhor lá dentro do modelo de alocação de recursos.

Este entrevistado alerta para a importância que as universidades devem dar ao empreender ações condizentes com o conceito do modelo: “Só consegue ir bem em gestão quem leva para dentro da sua universidade as mesmas ideias que o modelo externo tem [...] o modelo é fundamental, é uma diretriz”. (E05)

Se o modelo é reconhecido como “[...] a maneira correta de se trabalhar com recursos públicos, principalmente por se tratar de universidades federais que são a referência, são exemplo e motivo de orgulho para nós brasileiros” (E02), é necessário, então, que a universidade se estruture e se planeje para seu acompanhamento e sistematização.

Por certo, a universidade deve procurar fazer uma gestão acadêmica e administrativa em prol da qualidade do ensino, sempre observando se não está na contramão do conceito definido para o modelo, que é fruto de consenso do grupo de Reitores e Pró-Reitores com o MEC.

Muito embora o monitoramento esteja relacionado à competição entre as organizações e aos esforços para aumentar sua competitividade, conforme Tolbert e Zucker (2006), os depoimentos dos entrevistados denotam opinião contrária:

[...] o objetivo do modelo não é o de estabelecer um *ranking* entre as IFES e sim, através de variáveis e dados bem definidos e fidedignos, estabelecer a necessidade de cada instituição dentro de um modelo padrão consensuado e considerar também as especificidades do sistema [...] (E01).

[...] Na realidade o modelo é um espelho da sua gestão e do seu número dentro do todo. [...] se você for bem e crescer, vai estar no modelo refletindo aquele espelho. Se você for bom mas não crescer, também está refletindo no modelo, ele é um espelho não vai ter um crescimento alto, mas vai se mantendo [...] (E01)

Diante do consenso e do monitoramento, outro fator importante neste estágio de institucionalização é a presença de líderes capazes de contribuir para a divulgação e defesa do modelo. Nesse campo organizacional, os Reitores e Pró-Reitores atuam como líderes do processo, na busca constante por sua preservação, uma vez que o modelo orçamentário inibe a alocação de recursos orçamentários fora dos critérios estabelecidos e consensuados.

Assim, outro fator importante, característico deste Estágio da Semi-institucionalização, refere-se à presença dos *champions*, representados pelos Reitores e Pró-Reitores, na função de defensores do modelo orçamentário. Os *champions* encorajam a disseminação de estruturas por meio de um conjunto de organizações, pois estruturas que foram amplamente disseminadas podem ser descritas como estando no estágio de semi-institucionalização.

Considerando as características da gestão universitária, em que, como parte do processo democrático, as lideranças mudam a cada dois ou quatro anos, é necessário que se busquem sempre iniciativas em favor da divulgação e socialização das práticas de gestão. Essa situação é observada pelos entrevistados E01 e E06, ao alegarem que:

No fórum também fazia-se, durante as reuniões plenárias, várias apresentações e discutia-se modelos de planejamento e de avaliação, procurando socializar as boas práticas de gestão neste tema e em outros.

[...] de ano e ano temos que fazer uma apresentação do modelo para a Andifes, mesma coisa para o Forplad, porque vai renovando esse grupo [...] (E06)

Contudo, os entrevistados reconhecem que, apesar dos esforços para socializar e manter o grupo de Reitores e Pró-Reitores cientes do modelo, ainda observam-se, no âmbito interno das universidades, dificuldades em manter os dirigentes conscientes e envolvidos em questões relacionados ao orçamento. Isso porque, na opinião do entrevistado E04:

[...] tem Reitores que tem dificuldades de entender mais esta questão da matriz. Os outros Pró-Reitores, [...] a preocupação é a graduação, a pós-graduação, a extensão. Tem muita atividade para fazer. Não incorporam exatamente a participação ali, na questão da gestão do orçamento. (E04)

Como consequência, essa dificuldade se estende aos demais dirigentes, dificultando a participação nas questões relacionadas ao orçamento. As respostas dos entrevistados E03 e E04 expressam essa postura: “[...] falta um pouco de dentro, no interior das instituições, um maior conhecimento do modelo e da importância de se sair bem nessas variáveis”. (E03)

[...] na universidade toda, a gente tem muita deficiência com relação a este detalhe da gestão, especificamente, a gestão orçamentária. A gente não tem isso muito arraigado, não. (E04)

O entrevistado E04 considera que, apesar dos esforços em manter seus dirigentes envolvidos e conscientes do modelo e das implicações da gestão universitária nele, “há certa resistência em incorporar isto e, como há rotatividade, o coordenador sai de 2 em 2 anos, então você vai perdendo. Embora faça a capacitação, sempre tentando formar gestores e equipes, mas há uma rotatividade grande”.

Essa situação também é abordada pelo entrevistado E06, ao relatar que:

[...] entra um Pró-Reitor novo [...] ele vai levar 6 meses a 1 ano, se esforçar, para começar a entender o modelo, [...] se não entender ele vai rodar do mesmo jeito [...]. Mas os gestores têm que conhecer a gestão pública para fazer adequações e melhorias [...] Tem universidade que de quatro em quatro anos [...] começa quase do zero em termos de gestão pública.

O entrevistado E02 vai mais além, ao considerar que não só os dirigentes da universidade devem conhecer e fazer gestão a favor do modelo orçamentário. Para ele, “o professor tem que entender a importância disso (do modelo orçamentário), o técnico-administrativo também, porque ali está o espelho acadêmico, de gestão acadêmica e administrativa da instituição [...]”. E completa:

[...] quando as pessoas compreendem para que fim, elas se tornam partícipes do processo, porque a matriz não é uma peça fria de execução, de distribuição de recursos orçamentários. A matriz trabalha com elementos que são resultados acadêmicos. (E02)

Contudo, para o entrevistado E03, o corpo docente das universidades desconhece a forma pela qual as variáveis acadêmicas, as quais ele ajudou a construir, impactam nos valores orçamentários da instituição.

[...] se os professores em cada instituição estão conscientes do modelo, o que eles deveriam fazer para que sua instituição receba mais, aí é mais complicado, talvez não haja uma consciência tão grande assim entre os professores de como o modelo funciona. Eles são parceiros, são importantes não só na questão da diplomação, mas como em questão do conceito Capes. (E03)

Para a teorização é importante que, além da valorização pela comunidade universitária, o modelo orçamentário seja de conhecimento dos dirigentes universitários, de modo a possibilitar que as várias decisões acadêmicas e administrativas se deem em conformidade com o conceito que o reveste.

Pode-se concluir que o modelo orçamentário é valorizado e aceito pela comunidade acadêmica e que os Reitores e Pró-Reitores são os *champions* do processo, atuando como agentes estimuladores e facilitadores, caracterizando os fatores motivadores à institucionalização do modelo. Entretanto, no âmbito interno das universidades, alguns fatores inibem sua institucionalização, como: falta de divulgação e conhecimento por parte da comunidade universitária e dos dirigentes estratégicos das implicações das ações institucionais em relação a variáveis abordadas pelo modelo; verifica-se a quebra de continuidade das ações em função dos mandatos de dois ou quatro anos; e não se faz o monitoramento de suas ações e das outras universidades com vistas a aumentar a competitividade, acompanhando as universidades de referência.

Assim, segundo a percepção dos entrevistados, no Estágio de Semi-institucionalização podem ser identificados fatores motivadores, mas, também, alguns fatores inibidores à total institucionalização do modelo orçamentário no grupamento que constitui a Categoria “Valorização e Monitoramento” do modelo orçamentário.

- **Analisando o Estágio da Total Institucionalização**

Para que a institucionalização total ocorra, é fundamental que o arranjo estrutural tenha continuidade histórica e sobrevivência por várias gerações de membros da organização (TOLBERT; ZUCKER, 2006, p. 209). Alguns fatores contribuem para isso: impactos positivos associados à adoção do modelo, defesa de grupos de interesse e pouca resistência de grupos contrários à sua utilização.

Os impactos positivos podem se manifestar por meio dos benefícios trazidos à gestão universitária baseada em critérios e transparência, como também pela obtenção de maior valor orçamentário resultante do empenho da universidade em constituir equipe técnica qualificada para acompanhamento e orientação das ações referentes ao modelo, pelo apoio logístico para coleta e sistematização dos dados e pela capacidade de contar com a participação de seus dirigentes.

A gestão compartilhada entre o MEC e o MPOG é apontada pelos entrevistados como grande fator positivo para preservação do modelo orçamentário. Para o entrevistado E05

[...] esse tipo de modelo é interessante para o MEC. Ele é o mantenedor e ele consegue alocar recursos de uma forma mais equilibrada com a possibilidade de controlar, efetivamente, como os recursos estão sendo gastos [...]

Também o MEC percebe os aspectos positivos, pois tem demonstrado interesse em formalizar o instrumento como ferramenta importante na gestão universitária. Para o entrevistado E02, “nos encontramos nessa etapa de trabalho de institucionalização das matrizes, em que pese elas estarem vigentes, sendo respeitadas, sendo cumpridas, mas elas carecem de um ato normativo por parte do Ministério da Educação”. Dessa forma, verifica-se consonância com a visão de Tolbert e Zucker (2006, p. 196), em que “[...] uma estrutura formal pode sinalizar comprometimento com padrões eficientes e racionais de organização e, portanto, atingir ‘aceitação’ social geral”.

Além disso, as universidades percebem no MEC o apoio nas ações referentes à manutenção e atualização do modelo, pois, conforme o entrevistado E05, para condução dos trabalhos sempre “[...] teve muita abertura por parte do Ministério para estar sempre discutindo isso (o modelo orçamentário) seja na Secretaria de Planejamento e Orçamento, tivemos muitas reuniões, eles abriram todos os espaços pra gente.”

A afirmação pode ser constatada na fala do entrevistado E01, ao reconhecer o “[...] acesso à equipe técnica do Ministério do Planejamento nas discussões sobre a LDO e vimos naquele momento alguns avanços e, mais tarde, outros”.

Nesse sentido, numa demonstração de gestão democrática, o entrevistado E01 acrescenta que “[...] os Pró-Reitores de Administração e, ou, Planejamento, com a prerrogativa de abertura de participação de equipe técnica respectiva da IFES, eram sempre chamados a participar das discussões (...)”. O entrevistado E06 apresenta uma síntese da importância do trabalho compartilhado da Andifes e Forplad com o MEC:

A Sesu faz parte da Comissão [...], a SPO faz parte da Comissão. Então, quando começa a base das discussões do modelo, nós já sabemos as opiniões da Secretaria de Ensino Superior, da Sub-Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério. Então quando aprova na Andifes e chega no MEC, não tem mais discussão se isto está de acordo com o Ministério, se vai aplicar ou não vai aplicar porque todas as arestas já foram tiradas. Então, isto veio dar muito mais credibilidade ao modelo de financiamento. (E06)

Na opinião dos entrevistados, “o modelo é uma ferramenta respeitada pela Andifes e respeitada pela Sesu. Tem seus questionamentos, [...] mas ele é um modelo em que todo mundo nas discussões diz: é preferível ter um com alguma necessidade de melhoria, do que não ter nada” (E06).

Outro aspecto positivo se refere ao apoio logístico que o MEC concede à Comissão de Modelos. De acordo com o entrevistado E06:

Quem capta os dados é a Sesu. É uma parceria. Os dados são do MEC, os dados são do governo. Hoje é um banco só, ele está disponível para o Forplad, para a Andifes. O objetivo é este, a união dos esforços para poder e diminuir as dificuldades. (E06)

Esse aspecto facilita o trabalho da Comissão de Modelos, uma vez que “é complexo e nem toda universidade tem um sistema de gestão informatizado” (E06). Por outro lado, ainda persiste certa dificuldade em relação à auditoria dos dados “para fazer o modelo rodar” (E06) – ação que é da competência do MEC.

Esta dificuldade na captação e auditoria dos dados, por vezes, é sentida em virtude da falta de informatização nas universidades, bem como por falta de pessoal qualificado envolvido em questões relacionadas à gestão orçamentária, o que leva a outro fator que dificulta a observância de impactos positivos da adoção do modelo orçamentário.

Corroboram essa afirmação os entrevistados E05 e E06, ao considerarem que a gestão do modelo é mais difícil diante da carência de equipe técnica de apoio às ações relacionadas a ele. No âmbito interno das universidades, segundo o entrevistado E05:

A dificuldade era ter pessoal que realmente fosse de exclusividade para estar trabalhando com estas questões de modelo [...] pois além dos Pró-Reitores estarem sempre mudando, a gente também faz outras coisas [...]. Considera que “[...] a maioria (das universidades) não tinha gente trabalhando nisto de forma exclusiva, não. (E05)

Nessa mesma linha, o entrevistado E06 alega que “[...] muitas vezes falta muita estrutura, principalmente na parte de pessoal [...] não é nem quantitativo, [...] na área administrativa, mas mais problemas qualitativos.”

Em relação à defesa de grupos de interesse e pouca resistência de grupos contrários à sua utilização, verifica-se que o modelo orçamentário é uma ferramenta respeitada pela comunidade universitária e que apresentou pequena resistência nos anos iniciais.

O entrevistado E05 se manifesta em relação a esse aspecto, com a seguinte fala:

Na época (há 5, 6 anos atrás) tinha universidade muito grande que sempre foi contra o modelo [...].era uma resistência muito forte ao modelo porque ela não se enquadrava em nada [...].As outras sempre foram muito favoráveis e valorizam a existência do modelo [...] talvez uma ou outra aqui.. ali., mas não de forma tão enfática [...] (E05)

A continuidade histórica do modelo, garantida por seus defensores, é outro fator preponderante para sua institucionalização. Em relação a isso, o entrevistado E04 se manifesta: “A própria Comissão de Modelos é uma comissão consistente, uma comissão que tem esta história...” Assevera que “tem gente aqui desde quase a fundação [...] E é bom que traz a história e mais alguns ajustes necessários para a atualização”.

Para este entrevistado o modelo tem se perpetuado ao longo de vários anos e com diferentes dirigentes no MEC, pois “nós trabalhamos com estas matrizes, nestes últimos 8 anos, de maneira muito responsável e muito cordata com o MEC. [...] o MEC já mudou de equipe várias vezes [...] e todos eles vem mantendo isto, dialogando para cada vez mais ajustarmos...”. Entende que, assim, o modelo pode ser considerado “uma política de Estado e não de governo” (E04).

Pode-se considerar que o modelo orçamentário está consolidado entre as universidades e o MEC, pois representa “uma grande conquista do sistema IFES [...]”, nas palavras do entrevista-

do E01. Além do fato de que, “de outra forma, seria muito complicado gerenciar as solicitações, demandas, se não houvesse um critério bem estabelecido e consensuado.”

Para o entrevistado E03, o modelo:

[...] está consolidado, não tem volta. Acho que é impensável hoje, em relação ao tamanho, extensão do sistema, imaginar que teria uma outra maneira de distribuir os recursos que não seja por meio do modelo. (E03)

Em relação ao Estágio da Total institucionalização do modelo, pode-se concluir que, na opinião dos entrevistados, ele apresenta reflexos positivos para a gestão universitária, conta com o apoio de grupos de interesse e da comunidade universitária, sobrevive a várias gerações, tendo como guardião a Comissão de Modelos para seu acompanhamento sistemático, e conta com a gestão compartilhada e parceira da Sesu/MEC e do MPOG. Estes fatores motivam sua consolidação.

No entanto, apresenta alguns fatores que inibem o melhor nível de institucionalização deste estágio, como os relacionados à carência de apoio logístico para obtenção e auditoria dos dados no âmbito interno das universidades e carência de equipe técnica que possa fazer do modelo orçamentário um componente dos hábitos e rotinas da universidade, essenciais à categoria “Consolidação” do modelo orçamentário.

Em suma, o Quadro 2 apresenta os fatores motivadores e inibidores da institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais na percepção dos entrevistados.

Quadro 2 – Fatores motivadores ou inibidores da institucionalização do modelo orçamentário

Tema	Estágio	Categorias	Subcategorias	Fatores motivadores da institucionalização	Fatores inibidores da institucionalização
Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários de OCC das universidades federais	Estágio 1 Pré- institucionalização (Habitualização)	Ambiente e Implementação do Modelo	<i>Inovação (reorientação técnica ou tecnológica, novos arranjos estruturais)</i>	> Ferramenta de gestão alinhada aos princípios da Administração Gerencial	> A universidade age conforme seu tamanho e seu plano
			<i>Adoção de Estruturas (legislação, demandas da sociedade, forças de mercado)</i>	> Diretrizes governamentais para o setor educacional > Portaria e Decreto da matriz orçamentária > Atendimento às demandas da sociedade > Visibilidade da universidade	
	Estágio 2 Semi- institucionalização (Objetificação)	Valorização e Monitoramento	<i>Consenso do significado e valor, Monitoramento Interorganizacional, difusão da estrutura</i>	> Esforço para melhorar os índices da matriz > Valorização da comunidade universitária > Gestão conforme diretrizes do modelo > Espelho da gestão	> Inexistência de monitoramento do desempenho de universidades de referência > Constantes mudanças de líderes universitários em função dos mandatos de 2 ou 4 anos
<i>Líderes (atores sociais, guardiões)</i>			> Reitores e Pró-Reitores como líderes do processo (<i>champions</i>)	> Pouca divulgação da metodologia de rateio orçamentário	
<i>Teorização (solução dos problemas)</i>			> Socialização e divulgação nos Fóruns da Andifés e do Forplad > Capacitação dos demais dirigentes sobre gestão universitária	> Pouca participação dos dirigentes e da comunidade acadêmica	
Estágio 3 Total institucionalização (Sedimentação)	Consolidação	<i>Impactos Positivos</i>	> Gestão compartilhada com MEC e MPOG > Apoio logístico da Sesu para captação de dados	> Dificuldade para obtenção e auditoria dos dados > Dificuldade para constituição de equipe técnica qualificada	
		<i>Baixa Resistência de grupo contrário</i>	> Resistência inicial de algumas universidades		
		<i>Defesa de grupo de interesse, constituição de equipe técnica</i>	> Acompanhamento sistemático pela Comissão de Modelos > Continuidade histórica > Ferramenta respeitada na Andifés e na > O MEC mantém discussões ao longo dos anos, mesmo com equipes diferentes > Modelo consolidado		

Fonte: Dados da pesquisa.

Identificados os fatores motivadores da institucionalização do modelo orçamentário, é importante monitorá-los com vistas à sua manutenção. Já para os fatores inibidores, ações devem ser implementadas para possibilitar sua redução ou eliminação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tento em vista que determinado instrumento, norma ou procedimento pode apresentar variados graus de institucionalização, a pesquisa buscou identificar e analisar os estágios de institucionalização do modelo orçamentário das universidades federais, conforme definições das autoras Tolbert e Zucker (2006), sob a perspectiva da Teoria Institucional. Estas autoras consideram a existência de três estágios: Pré-institucionalização, Semi-institucionalização e Total institucionalização. Para cada um destes estágios foi associada uma categoria de análise, quais sejam: “Ambiente e Implementação”; “Valorização e Monitoramento”; e “Consolidação”, com suas respectivas subcategorias, e, por meio de entrevistas com os gestores, pode-se identificar os fatores motivadores e inibidores à institucionalização do modelo orçamentário das IFES.

Para o Estágio da Pré-institucionalização, buscou-se identificar o quanto a universidade percebe e entende o modelo como ferramenta capaz de proporcionar melhorias na gestão universitária, uma vez que induz seus membros e dirigentes a terem melhor desempenho acadêmico, seja por força de diretrizes governamentais, seja por força do mercado.

Para o Estágio da Semi-institucionalização, procurou-se identificar o quanto a universidade valoriza a existência do modelo orçamentário, promovendo sua divulgação e disseminação entre os dirigentes e a comunidade acadêmica, permitindo avaliar as implicações das decisões estratégicas no modelo e acompanhar o desempenho das universidades de referência nas variáveis do modelo.

Por fim, para o Estágio da Total institucionalização, buscou-se identificar o quanto a universidade se estrutura, com pessoal e logística, para a perpetuação do modelo orçamentário enquanto ferramenta valorizada, aceita e capaz de contribuir para a eficiência da gestão.

Pode-se concluir que, na percepção dos sujeitos estratégicos da pesquisa, o modelo orçamentário enfrenta obstáculos ao melhor nível de institucionalização nos três estágios, mesmo diante do consenso sobre sua importância para o processo de transparência e gestão pública universitária. O melhor nível de institucionalização é aqui entendido como a maior capacidade da universidade de agir conforme o que se espera de cada estágio, de acordo com as variáveis estabelecidas para sua caracterização.

Identificou-se que os principais fatores motivadores para a institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais são: cumprimento de diretrizes governamentais para o setor educacional; visibilidade da universidade; valorização do modelo pela comunidade universitária; socialização e divulgação do modelo nos Fóruns; acompanhamento sistemático pela Comissão de Modelos; e ser ferramenta respeitada na Andifes e na Sesu. Por outro lado, os principais fatores inibidores da institucionalização do modelo estão relacionados às constantes mudanças dos líderes estratégicos nas universidades e à dificuldade na constituição de equipe técnica.

Entendendo ser o modelo orçamentário das universidades federais ferramenta que pode contribuir para a gestão universitária de qualidade, cabe aos gestores públicos torná-lo parte de seus hábitos e rotinas, estimulando uma atuação mais incisiva na redução ou eliminação dos fatores inibidores.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. A Vinculação Avaliação/Financiamento na Educação Superior Brasileira. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 81-91, 2005.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior: Estado X Mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.
- ANDIFES. Institucional. **A Andifes e os Fóruns**. Disponível em: www.andifes.org.br. Acesso em: 30 jul. 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BRASIL. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Publicado no DOU de 20.7.2010. 2010.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília, nov., 2006.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, nov., 1995.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: **XXIII ENANPAD – Encontro anual da ANPAD**, Foz do Iguaçu. Anais Eletrônicos, 1999.
- COSTA, V. M. **Novo institucionalismo: nova abordagem ou um velho argumento revistado?** Unicamp (Programa de Disciplina) - Campinas, 2001.
- FONSECA, Valéria; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Conversação entre Abordagens da Estratégia em Organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, art. 3, p. 51-75, Edição Especial 2010.
- FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. (Org.). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: Editora Universitária UFPE, v. 1, 2003. p. 23-178.
- LOURAU, René. **A análise institucional**. Tradução de Mariano Guerreiro. Petrópolis: Vozes, 1975.
- MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 2004.
- TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.)/CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia. (Org. bras.). **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2006. 3ª. reimpressão.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.