

## **FONTES DE FINANCIAMENTO E DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS NO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA EM TRÊS UNIVERSIDADES FEDERAIS DA REGIÃO SUL**

Alexandre Costa Quintana<sup>1</sup>  
Valter Saurin<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este estudo teve como objetivo identificar as principais formas de financiamento do ensino superior nas Universidades Federais da região Sul do Brasil, bem como conhecer a composição dos principais grupos de despesas destas instituições. Para isso foram utilizadas informações relativas às fontes de financiamento destas instituições, que se referem basicamente a recursos do tesouro, de convênios e próprios. Também foram considerados os itens que representam os gastos públicos, que se concentram em despesas de pessoal, custeio e capital. As instituições pesquisadas neste trabalho foram a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e a Universidade Federal do Paraná – UFPR. A pesquisa processou-se através da obtenção de dados junto ao Balanço Geral da União e por meio das próprias instituições. Após uma análise comparativa da evolução das informações, relativas às origens e aplicações dos recursos das universidades no período de 2001 a 2003 pode-se concluir que essas instituições são financiadas essencialmente por recursos do governo federal e que aproximadamente 80% dos recursos obtidos são destinados ao pagamento de pessoal.

**Palavras-chave:** Financiamento. Despesas Públicas. Universidades Públicas.

### **1 INTRODUÇÃO**

As fontes de financiamento das Universidades Federais geram constantes discussões, pois, em função de restrições orçamentárias, as instituições apresentam dificuldades para manter suas atividades. Assim, freqüentemente são discutidas as possibilidades de busca por alternativas diferenciadas de financiamento, como, por exemplo, a cobrança de mensalidades aos alunos.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração. Professor do Departamento de Ciências Econômicas Administrativas e Contábeis da Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Rua dos Dragões, 67 – Parque – Rio Grande – RS. CEP 96202-200. quintana@vetorial.net.

<sup>2</sup> Doutor em Administração pela EAESP/FGV. Professor do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Centro Sócio-Econômico. Departamento de Ciências da Administração – UFSC – Campus Universitário – CPGA sala 222 Trindade – Florianópolis – SC. CEP 88040-900. vasaurin@mbox1.ufsc.br. Recebido em: 22/03/2005 Aceito em: 07/10/2005

Este trabalho analisa este contexto, de forma a verificar qual a relação existente entre as fontes de financiamento das Universidades Federais e seus gastos efetivos. Por isso foi definido como objetivo identificar as principais fontes de financiamento do ensino superior nas Universidades Federais da região Sul do Brasil, bem como conhecer a composição dos principais grupos de despesas destas instituições.

Deve-se lembrar que as Universidades Federais brasileiras são mantidas pelo governo federal e por recursos obtidos através de convênios, taxas cobradas e serviços eventuais prestados pela instituição. Neste sentido, a prestação de serviço remunerado começa a tornar-se uma alternativa de financiamento a ser considerada, pois reforça os recursos próprios da instituição. Por outro lado deve-se analisar o quanto estas ações possam interferir em outras atividades da Universidade, como, por exemplo, as relacionadas à pesquisa acadêmica. Assim, o estudo efetivo das alternativas de financiamento passa a ser relevante, não apenas no contexto financeiro, mas também na gestão acadêmica da instituição.

Para realizar este estudo foram utilizadas as seguintes universidades:

- a) Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, localizada na cidade de Porto Alegre, possui aproximadamente 17.599 alunos na graduação, 8.269 alunos na pós-graduação, 2.010 docentes e 2.688 servidores técnico-administrativos;
- b) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, localizada na cidade de Florianópolis, possui aproximadamente 17.585 alunos na graduação, 10.776 alunos na pós-graduação, 1.631 docentes e 2.886 servidores técnico-administrativos;
- c) Universidade Federal do Paraná – UFPR, localizada na cidade de Curitiba, possui aproximadamente 18.457 alunos na graduação, 3.489 alunos na pós-graduação, 1.927 docentes e 3.359 servidores técnico-administrativos.

Considera-se relevante estudar, em termos gerais, planejamento e orçamento, administração contábil, administração financeira e financiamento das três instituições de ensino superior federais da região Sul, descrevendo as principais fontes de recursos e os principais grupos de despesas nestas instituições.

## **2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

A questão do planejamento e do orçamento nas IES deve ser vista por dois aspectos, ou seja, levando em consideração as IES públicas e as IES privadas, em virtude de apresentarem estrutura orçamentária diferenciada.

As IES privadas podem utilizar o orçamento empresarial, ou seja, a partir de um planejamento estratégico, elaborar um orçamento global no qual seriam projetados os orçamentos: operacional, financeiro e de investimentos, bastando, para isto, que o administrador da instituição promova um processo de estruturação deste orçamento.

Nas IES públicas a situação é mais complexa, pois o orçamento é baseado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que se constitui em uma espécie de planejamento governamental. O problema é que esta lei é elaborada em nível de governo federal, estadual ou municipal. Baseando-se nesta lei, é feita uma proposta orçamentária, resultando em um orçamento-programa anual, onde são definidos os recursos que estarão disponíveis para cada instituição. De acordo com Giacomoni (2002), a concepção básica do Orçamento-Programa foi extraída da experiência federal americana obtida com a implantação do Orçamento por Desempenho durante a Segunda Guerra Mundial.

Para Machado Jr. e Reis (2001, p.12), o orçamento “é uma técnica cujo maior significado consiste em ligar os sistemas de planejamento e finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do Governo [...] a aprovação do orçamento significa autorização para a ação e, concomitantemente, o início do processo de controle”.

Para Giacomoni (2002), além do tradicional papel de instrumento do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, os orçamentos prestam-se para o planejamento do setor público.

Com isso, o ideal é que as IES públicas façam um planejamento estratégico para cada instituição com base no orçamento-programa, de forma que os recursos sejam mais bem aproveitados. A grande dificuldade é que muitas vezes o orçamento-programa acaba sofrendo cortes e transferências de recursos, de acordo com as condições financeiras do órgão público ao qual a IES está vinculada, ocasionando descontrole entre o que se pretendia fazer e os recursos que estão disponíveis. Por isso, muitas vezes as IES públicas acabam por não usar um planejamento estratégico e projetam orçamento baseando-se unicamente em anos anteriores.

Por fim pode-se concluir que se as IES públicas tivessem mais autonomia na utilização dos recursos poderiam planejar melhor, e, assim, talvez pudesse existir uma forma de planejar e elaborar um orçamento comum entre as IES públicas e as IES privadas.

### **3 ADMINISTRAÇÃO CONTÁBIL**

As IES públicas seguem o planejamento contábil representado pelo conjunto de normas e procedimentos que orientam as atividades de execução orçamentária, financeira e patrimonial através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Este sistema reúne a contabilidade de todas as entidades governamentais, inclusive no que se refere à utilização de plano de contas, que deve obedecer a uma mesma estrutura. Todos os passos contábeis devem ser registrados de forma padronizada em todas as instituições, ou seja, situações como apropriações de despesas, empenho de despesas, liquidação de obrigações, constituição de restos a pagar, registro de receitas e outras, devem obedecer a um cronograma de eventos preestabelecidos para sua execução, seguindo prazos e normas legais específicas das instituições públicas.

Em relação às demonstrações contábeis as IES públicas utilizam demonstrativos relativos à contabilidade pública, ou seja, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstrativo das Variações Patrimoniais, Balanço Orçamentário, Demonstrativo das Disponibilidades por Fonte de Recursos e outros demonstrativos complementares.

Para Kohama (1999, p.15) “os balanços públicos possuem uma característica muito própria de apresentação, até porque sua elaboração está baseada na escrituração dos atos e fatos das entidades públicas e obedece às condições, metodologia e regras consubstanciadas na Contabilidade Pública”. Assim, as IES públicas seguem seus procedimentos contábeis em função da legislação vigente para as Instituições Públicas de forma geral, nota-se que não existe legislação sobre procedimentos contábeis específicos para Instituições de Ensino Superior.

### **4 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA**

A Administração Financeira nas Instituições de Ensino Superior pública é conduzida pelo encarregado da área financeira de cada instituição, sob a coordenação do governo federal, que define as regras de programação financeira, contabilidade governamental e controle através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que, de acordo com Castro (2005), foi criado fixando como estratégia para obter informações a integração da contabilidade como técnica, da conta única, como força e base de captação do dado na origem, e da informática, como segurança e velocidade.

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (2004), a Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente.

Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo, mediante decreto, estabelece em até trinta dias a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2004), a Programação Financeira se realiza em três níveis distintos, sendo a Secretaria do Tesouro Nacional o órgão central, contando ainda com a participação das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (ou equivalentes os órgãos setoriais – OSPF) e as Unidades Gestoras Executoras (UGE).

Compete ao Tesouro Nacional estabelecer as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a adoção dos procedimentos necessários a sua execução. Aos órgãos setoriais competem a consolidação das propostas de programação financeira dos órgãos vinculados (UGE) e a descentralização dos recursos financeiros recebidos do órgão central. Às Unidades Gestoras Executoras cabe a realização da despesa pública nas suas três etapas, ou seja: o empenho, a liquidação e o pagamento.

## **5 FONTES DE FINANCIAMENTO**

A educação brasileira, em seus diferentes graus e modalidades, é financiada por recursos provenientes do setor público, por meio dos órgãos da administração direta e indireta

das esferas federal, estadual e municipal, e pelo setor privado, que mantém escolas particulares e cobra mensalidades das famílias, associações e de outras entidades privadas.

A Constituição de Federal (1988) definiu que as principais fontes públicas de recursos para a educação brasileira são provenientes das seguintes esferas:

Recursos provenientes da União:

- a) recursos oriundos das receitas de impostos federais (18% da arrecadação tributária, art. 212 da Constituição Federal);
- b) recursos provenientes do salário-educação (alíquota de 2,5% da folha de salário-contribuição devido pelas empresas comerciais e industriais e 0,8% sobre o valor comercial dos produtos das empresas agrícolas).

Recursos provenientes dos Estados:

- a) recursos orçamentários ordinários advindos da receita tributária estadual (25% da arrecadação dos impostos estaduais, art. 212 da Constituição Federal);
- b) Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%);
- c) recursos provenientes da quota-parte do salário-educação (2/3 do total arrecadado no Estado).

Recursos provenientes dos Municípios:

- a) recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária municipal (25% da arrecadação dos impostos municipais, art. 212 da Constituição Federal);
- b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%).

No Brasil, como em outros países, o Estado é responsável pela oferta de ensino superior em universidades e institutos especializados, além de garantir as atividades que envolvam pesquisa e a utilização de laboratórios sofisticados, em função do custo elevado dessas atividades.

O sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União e as demais instituições de Educação Superior (públicas e privadas) e os órgãos federais de educação. Por sua vez a organização e o financiamento do sistema educacional brasileiro são disciplinados pela Constituição Federal (1988), arts. 206, 207, 211 e 212. As linhas gerais da política para o ensino superior estão no Plano Nacional de Educação do MEC (1998). Outras medidas em relação ao ensino superior vêm sendo aplicadas pelo MEC através de portarias e

medidas provisórias. Assim, as universidades públicas têm tido reduzida sua participação nos gastos públicos, coincidindo com a expansão da demanda por ensino superior e de maior qualidade. O MEC apresenta, neste momento, uma proposta de reforma universitária que poderá interferir diretamente na forma de distribuição e obtenção de recursos por parte das universidades federais.

De acordo com o MEC (2004) o Sistema Federal de Ensino Superior é composto de 52 Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, localizadas em 24 estados da federação e no Distrito Federal. Esse sistema é constituído de 39 Universidades, oito Faculdades e cinco Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS).

Do montante destinado ao Ministério da Educação, parte é repassada às universidades federais. No entanto, a verba não é encaminhada integralmente para as IFES, que, sem autonomia para gerir os recursos, recebem apenas a parte que é destinada ao custeio e capital. O pagamento de funcionários e pensionistas é remetido diretamente aos beneficiários pelo governo.

## **6 FORMAS DE APLICAÇÃO**

As receitas públicas são fontes de recursos necessárias para fazer face à necessidade e à obrigatoriedade do Estado de prestar certos tipos de serviços. Pires (2002, p.128) afirma que a receita pública provém dos serviços prestados, direta ou indiretamente, pelo governo à coletividade em troca da cobrança de tributos e por mutação patrimonial, decorrente da alienação de bens, da amortização dos empréstimos concedidos e outros.

A responsabilidade pelo financiamento do ensino público superior está ligada ao Estado. Contudo, devido à falta de recursos, as Universidades Públicas estão adotando outros mecanismos de obtenção de recursos. Aproveitando em parte a autonomia que possuem as universidades procuram celebrar convênios e aumentar suas receitas próprias, ao mesmo tempo em que buscam ampliar os recursos oriundos do Tesouro Nacional. Com isso, estas passam a se constituir em importantes fontes de recursos das Universidades Públicas.

Para melhor identificar os recursos próprios, pode-se dizer que aqui constam as receitas de aluguéis e direitos advindos da exploração do patrimônio público, além de doações recebidas. Já em relação aos convênios pode-se dizer que são acordos celebrados com o setor

privado ou até mesmo com o setor público. Em relação aos recursos do Tesouro pode-se afirmar que eles são obtidos através de repasses previstos em orçamentos oriundos do governo federal.

Segundo Pires (2002, p.139) a definição de despesa pública pode ser vista como “o conjunto de dispêndio do Estado ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos”. As despesas constituem parte do orçamento e apresentam classificações, as quais autorizam gastos com várias atribuições e funções governamentais.

Para um melhor entendimento da estrutura orçamentária, pode-se dizer que as despesas são classificadas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

**Despesas correntes**, para Kohama (1991, p.103), “são os gastos de natureza operacional realizados pela administração pública para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”. Abrangem todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

**Despesas de capital**: ainda de acordo com Kohama (1991, p.103) “são gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso”. Envolve, assim, investimentos ou aquisições de estruturas físicas e de bens patrimoniais.

## **7 METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO INTERNA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM DUAS DAS INSTITUIÇÕES ESTUDADAS**

Cada Universidade criou o seu modelo para apropriação de recursos orçamentários, entre suas unidades, usando indicadores relacionados às atividades da Universidade.

A Universidade Federal do Paraná (2004) desenvolveu um estudo e apresentou uma metodologia que define os critérios que irão servir para distribuir internamente os recursos de Outros Custeios e Capital (O.C.C.), destinados à manutenção das atividades relativas às unidades setoriais, visando estimular a eficiência e a qualidade dessas unidades.

O modelo proposto foi estruturado no sentido de proporcionar um aumento da participação da UFPR no rateio das IFES dado que mantém uma correlação com o modelo de alocação desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC). Este modelo de rateio para as

IFES considera fundamentalmente o número de alunos diplomados das instituições incorporando fatores que ponderam esta quantidade de alunos equivalentes em função das seguintes diretrizes políticas:

- a) expansão da matrícula;
- b) ampliação dos cursos noturnos;
- c) interiorização, através de campi fora do município da sede;
- d) incentivo à titulação docente;
- e) melhoria da qualidade da pós-graduação.

Outro componente do modelo do MEC é o vetor de Pesquisa, que utiliza o número de docentes envolvidos em programas de Pós-graduação. Por entender que outras diretrizes devam ser incorporadas ao modelo, foram incluídos os seguintes elementos de efeito indutor:

- a) ampliação do número de vagas no vestibular;
- b) incentivo à oferta de disciplinas intersetoriais (entre departamentos de um setor e cursos de outro setor);
- c) combate à evasão;
- d) expansão extensionista e da produção intelectual.

O modelo proposto apresenta ainda um indicador de grandeza da unidade setorial e um fator que corresponde ao Histórico da Execução Orçamentária do último ano.

Na Universidade Federal de Santa Catarina (2004) também foi elaborado um modelo próprio, que parte do seguinte entendimento: a maior parte do orçamento de custeio se destina ao pagamento dos custos fixos como luz, água, telefone, correios, limpeza, manutenção elétrica etc. Hoje, aproximadamente 95% do orçamento de custeio são para pagamento das despesas fixas. Os 5% restantes são para custear as necessidades específicas do ensino, da pesquisa, da extensão e da administração.

Visando distribuir a “sobra” da verba de custeio, de forma a atender às Unidades Universitárias e à Administração, historicamente tem-se adotado a relação 60% para as Unidades Universitárias e 40% para a Administração (ou gerenciado pela administração, já que a maior parte destes 40% ainda acaba se destinando às Unidades Universitárias).

Considerando a importância e ao mesmo tempo a escassez dos recursos destinados às Unidades Universitárias, seria fundamental que a distribuição destes recursos obedecesse a um critério que levasse em conta variáveis características de cada Unidade Universitária. É

neste sentido que foi apresentado um modelo (matriz de distribuição de recursos de outros custeios e capital para as Unidades Universitárias da UFSC) simples e de fácil atualização.

São definidas variáveis que, através de atribuições de pesos a cada uma, compõem o modelo que determinará o montante de recursos a serem alocados para cada Unidade Universitária. As variáveis apresentadas, em número de oito, contemplam as atividades finalísticas da Universidade, ou seja, o ensino, a pesquisa e a extensão.

As variáveis são as seguintes:

**Variável 1** = Fator histórico da execução orçamentária.

**Variável 2** = Quantitativo de alunos formados e vagas oferecidas no vestibular:

**Subvariável 2A** = Alunos formados.

**Subvariável 2B** = Vagas no vestibular.

**Variável 3** = Quantitativo de matrículas efetuadas, professores efetivos e servidores técnico-administrativos:

**Subvariável 3A** = Matrículas efetuadas (graduação e pós-graduação *stricto sensu*).

**Subvariável 3B** = Professores efetivos (20h e 40h).

**Subvariável 3C** = Servidores técnico-administrativos.

**Variável 4** = Qualificação docente.

**Variável 5** = Atividades de pós-graduação.

**Variável 6** = Publicação científica.

**Variável 7** = Disponibilidade de espaço físico.

**Variável 8** = Atividades de extensão.

Os dados utilizados para a definição do modelo em 1997 foram referentes aos exercícios de 1994, 1995 e 1996. A cada ano seguinte, excluir-se-á o primeiro ano da série anterior, incluindo-se o último ano encerrado. A variável 1 será alterada anualmente somente nos percentuais de participação do modelo, as subvariáveis 3b e 3c e a variável 7 utilizarão os dados do último exercício encerrado.

## **8 METODOLOGIA**

Os objetivos deste trabalho são identificar as principais formas de financiamento em três Universidades Federais da região Sul do Brasil, bem como identificar a composição dos principais grupos de despesas destas instituições.

De acordo com as características, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva. Exploratória, pois tem como objetivo aumentar o conhecimento que o pesquisador possui acerca do assunto a ser estudado, permitindo, assim, incrementar a experiência a respeito do tema (MATTAR, 1999).

Pode ser configurada também como uma pesquisa descritiva, pois não manipula os fatos; ela registra, analisa e correlaciona os mesmos, ou seja, expõe as características de uma determinada população ou fenômeno, estabelecendo correlações entre as diversas variáveis (CERVO; BERVIAN, 1983).

A análise tem por objetivo, conforme Gil (1994, p.166), “organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação”. Já no que se refere à interpretação, o objetivo é procurar um sentido mais amplo das respostas, o que é obtido através da relação com conhecimentos anteriormente adquiridos.

Os dados utilizados na pesquisa foram obtidos no Balanço Geral da União, que está disponível no *site* da Controladoria Geral da União. Além disto, algumas informações foram obtidas junto às instituições pesquisadas. Na análise e interpretação dos dados o objetivo foi comparar os dados referentes às receitas públicas do período de 2001 a 2003, com os gastos públicos no mesmo período, nas Universidades pesquisadas, de forma que fosse possível concluir, ao final, qual a origem dos recursos e em quais despesas estes foram aplicados.

## **9 RESULTADOS DO TRABALHO**

Este trabalho analisa as receitas e despesas das Universidades Federais, com o fim de identificar a forma de financiamento destas instituições, para isto utiliza o estudo dos casos das seguintes instituições: Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Federal do Paraná.

As despesas foram classificadas por categorias, ou seja, despesas de pessoal, custeio e capital. As despesas também foram separadas por programas, sendo escolhidos os programas, que têm valor mais expressivo e que se relacionam com as questões acadêmicas das

Universidades, por isso os programas descritos neste trabalho são: pagamentos de aposentadorias e pensões, funcionamento de cursos de graduação, funcionamento de cursos de pós-graduação, produção e melhoria de pesquisa, funcionamento da extensão universitária, e cumprimento de sentença judicial.

Com relação às receitas foram separadas por fontes, ou seja, recursos do tesouro, convênios federais e recursos próprios, que incluem outros convênios que não sejam federais.

A seguir estão descritas as tabelas e gráficos com uma análise específica de cada situação.

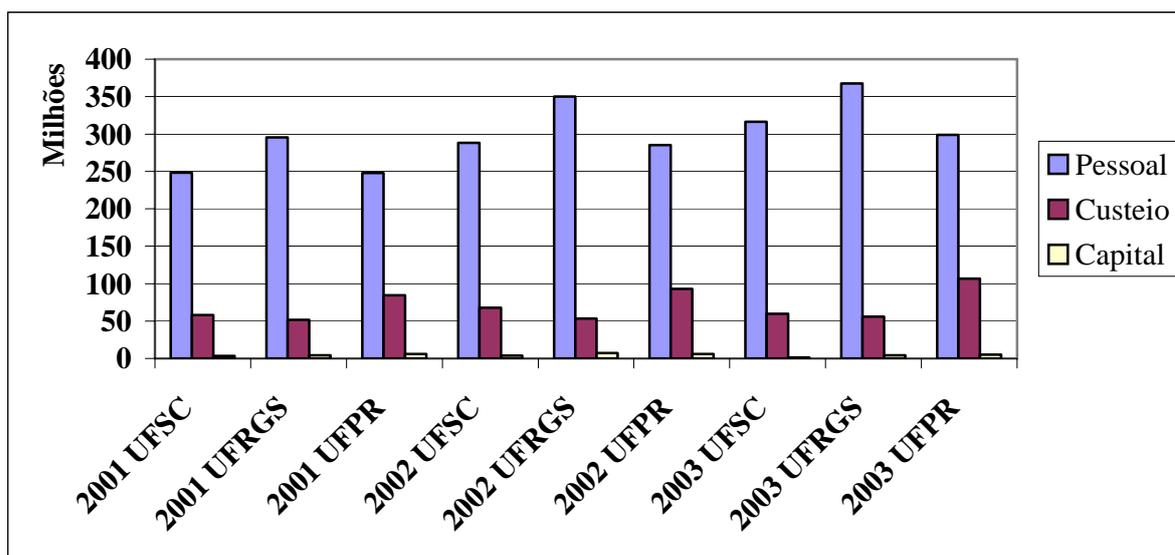


Gráfico 1 – Despesas por categorias em reais 2001/2003  
Fonte: Controladoria Geral da União

O Gráfico 1 mostra que a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC apresenta, no período de 2001 a 2003, crescimento nos valores gastos com as despesas de pessoal, enquanto que as despesas de custeio e de capital mantiveram-se estáveis e até com uma tendência de queda em 2003. Em 2001 as despesas de pessoal eram da ordem de R\$ 248 milhões e passaram para R\$ 316 milhões em 2003. No que se refere ao custeio os gastos chegaram a R\$ 67 milhões em 2002 e caíram para R\$ 59 milhões em 2003.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS apresenta um comportamento semelhante à UFSC, pois as despesas de pessoal estão em crescimento e as despesas de custeio e capital mantêm-se estáveis. Nota-se também, que os gastos de pessoal da UFRGS são superiores aos da UFSC, enquanto que as demais despesas atingem valores semelhantes. A diferença na despesa de pessoal chega a mais de R\$ 50 milhões em 2003,

indicando que a diferença no total das despesas de cada instituição é basicamente em função da despesa de pessoal, pois, por exemplo, em 2003, a despesa total da UFRGS foi R\$ 427 milhões e na UFSC foi R\$ 377 milhões.

A despesa por categoria da Universidade Federal do Paraná – UFPR identifica uma elevação nos gastos com as despesas de pessoal e as despesas de custeio. Conforme descrito no Gráfico 1 as despesas de pessoal representavam R\$ 247 milhões e atingiram R\$ 299 milhões em 2003. No custeio os gastos eram da faixa de R\$ 84 milhões em 2001 e aumentaram para R\$ 106 milhões em 2003. As despesas de capital mantiveram-se estáveis. Comparando com as demais Universidades estudadas verifica-se que as despesas de pessoal seguem valores semelhantes aos da UFSC, mas com relação ao custeio notam-se valores mais expressivos, pois enquanto a UFSC e a UFRGS tiveram despesas de custeio na ordem de R\$ 51 a 67 milhões nos períodos analisados, a UFPR chegou a mais de R\$ 106 milhões de despesas em 2003. Indicando que os gastos para a manutenção das atividades da UFPR são mais altos que os da UFRGS e UFSC.

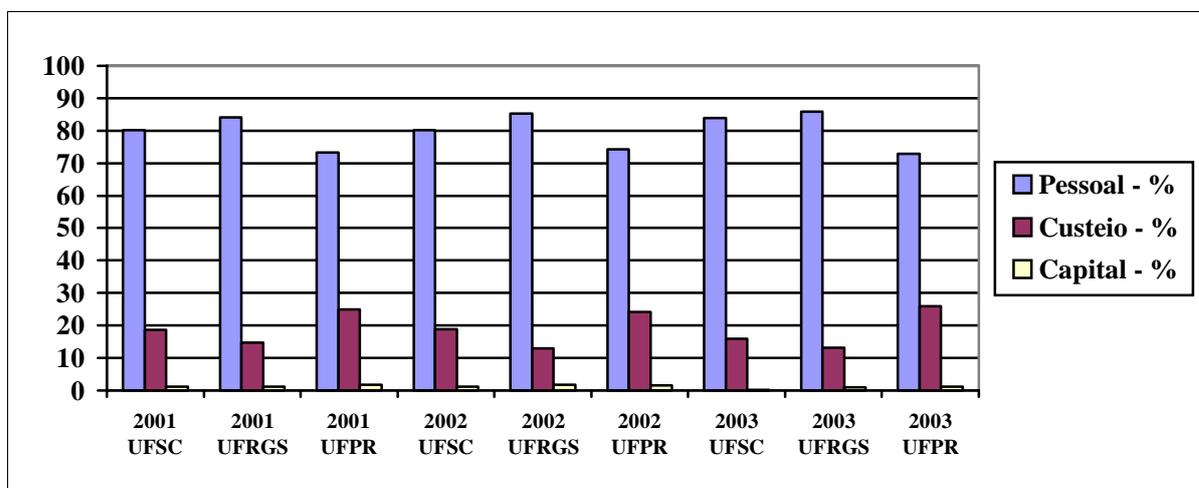


Gráfico 2 – Despesas por categorias em percentuais 2001/2003

Fonte: Controladoria Geral da União

O Gráfico 2 confirma o que foi constatado nas análises anteriores, ou seja, a UFRGS apresenta os maiores percentuais nas despesas com pessoal, aproximadamente 85% e a UFPR tem comparativamente percentuais superiores na despesa de custeio, atingindo 25% da despesa total da Universidade. A UFSC apresenta percentual intermediário, em termos de despesas de pessoal e de custeio, mas é a instituição que tem menor investimento em despesas de capital, representando em 2003 apenas 0,29 % do total da despesa da instituição no ano.

Nota-se, no entanto, que efetivamente as despesas de capital representam percentuais inexpressivos em relação ao montante de despesas das instituições, não sendo apenas a UFSC que apresenta pouco investimento em bens de capital.

DESPESAS	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
Pagamentos de aposentadorias e pensões	66.100.239,00	21,34	85.073.519,00	23,63	92.723.350,00	24,59
Funcionamento de cursos de graduação	191.088.266,70	61,68	219.695.813,43	61,04	234.350.342,15	62,16
Funcionamento de cursos de pós-graduação	132.160,00	0,04	139.200,00	0,04	144.980,00	0,04
Produção e melhoria de pesquisa	100.000,00	0,03	368.000,00	0,10	311.781,00	0,08
Funcionamento da extensão universitária	0,00	0,00	8.668.929,21	2,41	3.961.087,67	1,05
Cumprimento de sentença judicial	2.900.181,00	0,94	3.264.025,71	0,91	0,00	0,00
Outros	49.480.397,88	15,97	42.740.482,81	11,87	45.529.960,78	12,08
<b>TOTAL</b>	<b>309.801.244,58</b>	<b>100,00</b>	<b>359.949.970,16</b>	<b>100,00</b>	<b>377.021.501,60</b>	<b>100,00</b>

Tabela 1 – Despesas em reais por programas 2001/2003 – UFSC

Fonte: Departamento de Contabilidade e Finanças da UFSC

Analisando as despesas por programas da UFSC, nota-se que os itens mais expressivos são os pagamentos de aposentadorias e pensões e as despesas com funcionamento de cursos de graduação, que inclui em seu total as despesas de pessoal ativo na instituição. Considerando que as despesas de pessoal representam mais de 80% da despesa total, existe significativa diferença entre os valores destes programas e dos demais. Destaca-se que as despesas com funcionamento da pós-graduação mantiveram-se entre R\$ 132 e R\$ 140 mil no período de 2001 a 2003 (Tabela 1), representando apenas 0,04% do total da despesa. Deve-se ressaltar que não estão incluídas neste percentual as despesas de pessoal da pós-graduação, como já citado, apresenta-se registrado em sua totalidade nas despesas de funcionamento da graduação.

DESPESAS	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
Pagamentos de aposentadorias e	115.722.590,00	32,91	135.979.516,00	33,10	150.738.044,00	35,23

DESPESAS	2001	%	2002	%	2003	%
pensões						
Funcionamento de cursos de graduação	189.072.720,88	53,76	217.230.554,81	52,87	227.668.153,01	53,21
Funcionamento de cursos de pós-graduação	4.613.114,46	1,31	5.198.446,45	1,27	5.016.618,00	1,17
Produção e melhoria de pesquisa	0,00	0,00	735.771,03	0,18	867.689,00	0,20
Funcionamento da extensão universitária	935.520,93	0,27	999.631,70	0,24	799.998,63	0,19
Cumprimento de sentença judicial	12.057.504,00	3,43	18.078.583,00	4,40	11.901.136,00	2,78
Outros	29.267.961,58	8,32	32.635.880,24	7,94	30.852.010,09	7,22
<b>TOTAL</b>	<b>351.669.411,85</b>	<b>100,00</b>	<b>410.858.383,23</b>	<b>100,00</b>	<b>427.843.648,73</b>	<b>100,00</b>

Tabela 2 – Despesas em reais por programas 2001/2003 – UFRGS

Fonte: Departamento de Contabilidade e Finanças da UFRGS

Na Tabela 2, referente às despesas por programas, pode-se identificar que o valor das despesas com pagamentos de aposentadorias e pensões na UFRGS é mais elevado que na UFSC e UFPR, chegando a R\$ 150 milhões em 2003 contra R\$ 92 milhões na UFSC no mesmo ano, isto serve para mostrar que grande parte da diferença existente na despesa de pessoal, identificada no Gráfico 1 (despesas por categorias 2001/2003) é devida ao pagamento de aposentadorias e pensões. Na Tabela 2, também se percebe que as despesas com cumprimento de sentença judicial são maiores na UFRGS que nas demais instituições estudadas, por fim verifica-se que a despesa de funcionamento de cursos de pós-graduação apresenta valores na faixa de R\$ 5 milhões nos períodos analisados, que representa aproximadamente 1,30% da despesa total, contra percentuais abaixo de 0,10 % nas demais.

DESPESAS	2001	%	2002	%	2003	%
Pagamentos de aposentadorias e pensões	81.705.028,40	24,18	113.765.185,90	29,59	125.158.582,00	30,48
Funcionamento de cursos de graduação	163.889.607,97	48,50	181.747.117,19	47,27	194.578.239,69	47,38
Funcionamento de cursos de pós-graduação	269.998,52	0,08	344.728,09	0,09	349.861,52	0,09
Produção e melhoria de	117.919,15	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00

DESPESAS	2001	%	2002	%	2003	%
pesquisa						
Funcionamento da extensão universitária	99.998,01	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Cumprimento de sentença judicial	9.009.802,46	2,67	9.981.481,00	2,60	0,00	0,00
Outros	82.796.867,34	24,51	78.665.491,49	20,45	90.603.667,80	22,05
<b>TOTAL</b>	<b>337.889.221,85</b>	<b>100,00</b>	<b>384.504.003,67</b>	<b>100,00</b>	<b>410.690.351,01</b>	<b>100,00</b>

Tabela 3 – Despesas em reais por programas 2001/2003 – UFPR

Fonte: Departamento de Contabilidade e Finanças da UFPR

Na análise das despesas por programas da UFPR verifica-se uma estabilidade no percentual de despesas com funcionamento de cursos de graduação por volta de 48%, ou seja, o aumento desta despesa é proporcional ao aumento da despesa total, diferente disto a despesa com pagamento de aposentadorias e pensões aumentou de 24% do total em 2001 para 30% em 2003, indicando um crescimento nesta despesa. Na análise deste quadro percebe-se que o item “outros” representa um percentual maior que das demais instituições, isto provavelmente deve-se ao fato de que a UFPR recebe valores mais expressivos através de convênios federais e estes recursos são destinados a programas específicos, por isso não estão descritos nesta tabela.

RECEITAS	2001	2002	2003
Tesouro	273.893.741,66	315.326.189,66	336.343.987,58
Recursos próprios	6.648.820,66	12.357.582,80	7.137.176,54
Convênios federais	29.258.682,26	32.266.198,61	33.540.337,48
<b>TOTAL</b>	<b>309.801.244,58</b>	<b>359.949.971,07</b>	<b>377.021.501,60</b>

Tabela 4 – Receitas reais por fontes 2001/2003 – UFSC

Fonte: Controladoria Geral da União

Com relação às receitas, na UFSC, a maior fonte de recursos é o tesouro que representava R\$ 273 milhões em 2001, conforme Tabela 4, e passou para R\$ 336 milhões em 2003. Com relação aos recursos próprios houve um pico em 2002 de aproximadamente R\$ 12 milhões em 2002, mas manteve-se entre R\$ 6 a 8 milhões em 2001 e 2003, já com relação aos convênios percebe-se uma estabilidade, com uma pequena tendência de alta no volume de recursos.

RECEITAS	2001	2002	2003
Tesouro	304.212.232,54	356.667.585,88	378.857.594,87
Recursos próprios	6.738.537,91	10.787.890,77	12.660.218,51

RECEITAS	2001	2002	2003
Convênios federais	20.359.320,70	22.614.720,14	19.953.930,93
<b>TOTAL</b>	<b>331.310.091,15</b>	<b>390.070.196,79</b>	<b>411.471.744,31</b>

Tabela 5 – Receitas reais por fontes 2001/2003 – UFRGS

Fonte: Controladoria Geral da União

A Tabela 5 mostra que a principal fonte de recursos da UFRGS é o tesouro que totalizou R\$ 304 milhões em 2001, e atingiu R\$ 378 milhões em 2003, identificando um crescimento nestes recursos. Esta evolução também ocorreu nos recursos próprios que aumentaram de R\$ 6 milhões em 2001 para R\$ 12 milhões em 2003. Os recursos provenientes de convênio mantiveram-se estáveis em torno de R\$ 20 milhões por ano.

RECEITAS	2001	2002	2003
Tesouro	242.845.286,16	301.621.544,54	321.577.278,43
Recursos próprios	7.730.094,10	6.130.262,28	5.340.073,26
Convênios federais	56.791.002,01	65.661.763,86	71.368.198,29
<b>TOTAL</b>	<b>307.366.382,27</b>	<b>373.413.570,68</b>	<b>398.285.549,98</b>

Tabela 6 – Receitas em reais por fontes 2001/2003 – UFPR

Fonte: Controladoria Geral da União

No que se refere à fonte de recursos a UFPR também tem como sua maior fonte de recursos o tesouro que, conforme a Tabela 6, totalizava R\$ 242 milhões em 2001 e alcançou a R\$ 321 milhões em 2003, mas uma forte fonte de recursos da Universidade são os convênios federais que representavam R\$ 56 milhões em 2001 e atingiram a R\$ 71 milhões em 2003. Como os recursos do tesouro são na maioria vinculados às despesas de pessoal, a existência de valores expressivos obtidos através de convênios tem significância nesta análise, pois estes recursos normalmente são utilizados com custeio ou em capital, justificando assim os valores mais elevados desta instituição, nas despesas de custeio apresentadas no Gráfico 1 (despesas por categorias).

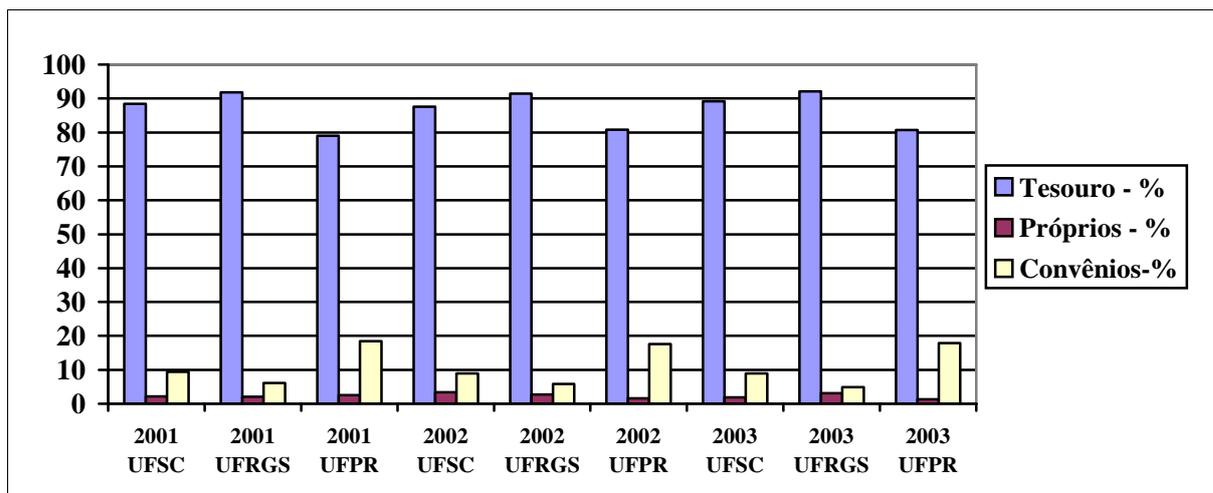


Gráfico 3 – Receitas por fontes em percentuais 2001/2003

Fonte: Controladoria Geral da União

O Gráfico 3 identifica que as Universidades Federais são financiadas com recursos do governo federal, pois a principal fonte foi o tesouro através dos recursos orçamentários destinados anualmente às instituições, a segunda fonte mais expressiva são os convênios federais, que também representam recursos federais, ficando os recursos próprios como a menor fonte de recursos das Universidades que representaram no período analisado no máximo 3,43% do total da receita. Percebe-se que comparativamente a UFRGS tem o maior percentual de recursos oriundos do tesouro com aproximadamente 92%, a UFPR apresenta o menor percentual em recursos do tesouro, no entanto possui o percentual mais elevado em termos comparativos nos convênios federais, atingindo a 18%.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho ficou constatado que as Universidades Federais brasileiras são financiadas essencialmente por recursos do governo federal, pois entre 97 a 99% dos recursos são oriundos do orçamento da União ou de convênios com instituições federais, por isso havendo uma forte dependência das universidades por recursos federais.

Outro fato verificado é que aproximadamente 80% dos recursos destinados às universidades federais são utilizados para o pagamento de despesas com pessoal, sendo que o restante dos recursos disponíveis é para a manutenção e investimentos das universidades.

A despesa com pessoal sofre influência do contexto histórico, pois em função de tratar-se de serviço público, ela tende a crescer, e dificilmente pode-se reduzir o número de

servidores em função de sua estabilidade. Além disso, as aposentadorias e pensões, que representam mais de 1/3 do total das despesas de pessoal, são pagas com os mesmos recursos federais destinados ao pagamento do pessoal ativo.

Por fim, conclui-se que as Universidades Federais são financiadas basicamente pelo governo federal e que qualquer reforma neste contexto só será possível se forem garantidos os recursos atualmente existentes, senão haverá a necessidade da busca de recursos de outras formas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em 30 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Balanço Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>> Acesso em 15 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituições de Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em 23 set. 2004

CASTRO, Domingos Poubel de. Ajustando o foco da Contabilidade Pública. **Revista Brasileira de Contabilidade**. Conselho Federal de Contabilidade – CFC. Brasília, ano XXXIV, nº 151, p. 69-83, jan./fev. 2005.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. 3. ed. São Paulo:McGraw-Hill do Brasil, 1983.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

KOHAMA, Heilio; KOHAMA, Nellida Acconci. **Balanços públicos**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_, Heilio. **Contabilidade pública** – teoria e prática. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MACHADO JR, J. T.; REIS, Heraldo da C. **A Lei 4.320 Comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing**: metodologia, planejamento. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PIRES, João Batista Fortes de S. **Contabilidade Pública**. 7. ed. Franco & Fortes, 2002.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Programação Financeira**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/>> Acesso em 15 set. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Distribuição dos recursos internos de custeio e capital**. Disponível em: <<http://www.ufpr.br/administracao/proplan/planintroducao.htm>> Acesso em 04 Set. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Distribuição dos recursos internos de custeio e capital**. Disponível em: <<http://www.reitoria.ufsc.br/seplan/ufscnro2002.pdf#topo>> Acesso em 04 Set. 2004.

### **A comparative analysis of the financial sources and expenses of three federal brazilian public universities**

#### **Abstract**

The main objective of this study is to compare and analyses the financial sources and expenses of some public universities, expressing this comparison in percent terms. This study included three Federal Brazilian public universities. Federal University of *Santa Catarina* (UFSC), Federal University of *Rio Grande do Sul* (UFRGS) and Federal University of *Paraná* (UFPR). The work concluded that approximately all the financing were from Federal Government and 80% of the expenses are regarding salaries and benefits.

**Key-words:** Financing. Public Expenses. Public Universities.