

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

ANNA CECÍLIA ASSIS MENDONÇA

**DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE
FORA: UMA PROPOSTA DE REVISÃO DO MODELO**

JUIZ DE FORA

2016

ANNA CECÍLIA ASSIS MENDONÇA

**DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE
FORA: UMA PROPOSTA DE REVISÃO DO MODELO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius David

JUIZ DE FORA

2016

ANNA CECÍLIA ASSIS MENDONÇA

**DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE
FORA: UMA PROPOSTA DE REVISÃO DO MODELO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 21 de dezembro de 2016.

Prof. Dr. Marcus Vinicius David
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Marcos Tanure Sanábio
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Pitias Teodoro Lacerda

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela minha família e por estar sempre ao meu lado.

Aos meus pais, pelo amor e incentivo incondicional, pela generosidade, por compartilhar as alegrias e conquistas e pelo amparo nos momentos de angústia e desânimo.

Ao Toni, meu esposo, e ao Caio, meu filho, pelo carinho e compreensão pelos momentos de ausência.

Aos meus irmãos, Luís Alberto, Renata e Luís Gustavo, pelo companheirismo e amizade.

Aos amigos e familiares, que, cada um a seu modo, em épocas diferentes da minha vida, contribuíram para a concretização dos meus estudos. Um agradecimento especial a Julieta Barra, a Rosângela Veiga, a Michelle Peon, a Caroline Casagrande, a Adriana Oliveira, a Jucilene Melandre, a Priscilla Pinheiro e ao Jonas Goulart, por sua amizade, incentivo e ajuda durante este período.

Ao professor Marcus Vinícius David, pelo seu trabalho de orientador deste trabalho.

Aos professores Marcos Tanure Sanábio, por suas valiosas contribuições durante todo o processo da dissertação, inclusive na qualificação, e Luiz Antônio Fajardo Pontes, no processo de qualificação.

À Amélia Thamer e Diovana Bertolotti, pela orientação e dedicação ao longo do mestrado. Meu obrigado especial.

Aos colegas do Mestrado, pela valiosa troca de informações e experiências durante essa jornada.

A todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a confecção desta pesquisa, o meu sincero agradecimento.

Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir.

(CORA CORALINA)

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso de gestão estudado discutiu a distribuição interna, na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), dos recursos recebidos através de descentralização orçamentária do Ministério da Educação. Os objetivos definidos para esta pesquisa foram descrever o modelo de distribuição orçamentária aplicado atualmente na UFJF, analisá-lo de forma a aferir como os critérios utilizados têm impactado efetivamente na distribuição e avaliar e comparar o modelo de descentralização orçamentária interno adotado em outras cinco Instituições Federais de Ensino Superior. Após essas reflexões, foi proposto um plano de ação a fim de tornar o modelo de distribuição orçamentária na UFJF mais atual e aperfeiçoado, de acordo com a expansão física e de pessoal ocorridas em decorrência da adesão ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O Plano de Ação Educacional sugeriu a adoção de um modelo para a distribuição interna dos recursos oriundos do MEC através de descentralização de forma mais equânime. A metodologia desta pesquisa se caracteriza como qualitativa, uma vez que foi utilizada a análise comparativa entre alguns modelos de distribuição, a partir do emprego da pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras-Chave: Distribuição Orçamentária; Orçamento Público; Gestão Universitária.

ABSTRACT

This dissertation was developed under the Professional Master in Management and Evaluation of Public Education (PPGP) of the Center for Public Policy and Evaluation of Education of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd/UFJF). The management case studied discussed the internal distribution, of the Federal University of Juiz de Fora (UFJF), of the funds received through budgetary decentralization of the Education Ministry. The aims defined for this research were to describe the budget distribution model currently applied in the UFJF, analyze it in order to certify how the criteria used have effectively impacted the distribution, evaluate and compare the internal budget decentralization model adopted in five other Federal Institutions of Higher Education. After these reflections, it will be proposed a plan of action to make the budget distribution model updated and improved in UFJF, according to the physical and personnel expansion that occurred as a result of taking part of the Program of Restructuring and Expansion of the Federal Universities (REUNI). The Educational Action Plan suggested the adoption of a model for the internal distribution of resources from MEC through decentralization in a more equitable way. The methodology of this research is characterized as qualitative, since we used the comparative analysis of some distribution models, from the use of documentary and literature research.

Keywords: Budget Distribution; Public Budget; University management.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CEAD	Centro de Educação a Distância
COSUP	Coordenação de Suprimentos
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ICB	Instituto de Ciências Biológicas
ICE	Instituto de Ciências Exatas
ICH	Instituto de Ciências Humanas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano de Aplicação de Recursos
PARTEC	Parque Tecnológico
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPA	Plano Plurianual
PROINFRA	Pró-Reitoria de Infraestrutura
PROPLAG	Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SERPRO	Sistema Federal de Processamento de Dados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPA	Universidade Federal de Lavras
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rey
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
TCU	Tribunal de Contas da União

UBC

Unidade Básica de Custeio

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre PPA, LDO e LOA	53
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos que já possuem concluintes	24
Quadro 2 - Cálculo dos alunos equivalentes de uma IFES para os cursos sem ingressantes	24
Quadro 3 - Cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos novos (menos de 10 anos)	25
Quadro 4 - Cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de mestrado e doutorado de uma IFES	25
Quadro 5 - Cálculo dos alunos equivalentes em residência de uma IFES	26
Quadro 6 - Cálculo dos indicadores de eficiência e qualidade acadêmico-científica das IFES	28
Quadro 7 - Relação de itens pesquisados nos sítios eletrônicos das IFES e perguntas respondidas pelo SIC	66
Quadro 8 - Cálculo de distribuição orçamentária de recursos para as unidades acadêmicas da UFLA	76
Quadro 9 - Cálculo do Índice de disciplina – UFU	81
Quadro 10 - Matriz de desempenho – UFU	82
Quadro 11 - Cálculo para distribuição de parcelas de recursos em frota – UFU	85
Quadro 12 - Cálculo para alocação de diárias para docentes por Unidade Acadêmica (UNIFAL)	92
Quadro 13 - Modelo de distribuição orçamentária proposto para a UFJF.....	100
Quadro 14 - Fórmula para cálculo do aluno equivalente simplificada	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Grupos de cursos, pesos por grupos, áreas de conhecimento e fator de retenção.....	26
Tabela 2 - Número de matrículas por professor de 2007 a 2014 – UFJF	32
Tabela 3 - Número de matrículas por técnico-administrativo equivalente de 2007 a 2014 – UFJF.....	33
Tabela 4 - Número de matrículas por professores e técnicos-administrativos equivalente de 2007 a 2014 – UFJF.....	34
Tabela 5 - Despesas da UFJF no período de 2007 a 2014	35
Tabela 6 - Área total do campus, área fora do campus e área construída dentro e fora do campus de Juiz de Fora da UFJF	38
Tabela 7 - Investimentos realizados por Unidade Orçamentária no período de 2010-2014 – UFJF	32
Tabela 8 - Dotação orçamentária (descentralização do MEC e recursos próprios) por Unidade Orçamentária no período de 2010-2014 – UFJF.....	43
Tabela 9 - Custo aluno por unidade orçamentária para o ano de 2014 – UFJF.....	45
Tabela 10 - Crescimento das áreas físicas de cada faculdade no período de 2003 a 2014 – UFJF.....	47
Tabela 11 - Matriz e peso das variáveis para a área acadêmica na UFV	69
Tabela 12 - Matriz e peso das variáveis para a área administrativa na UFV	70
Tabela 13 - Metodologia da matriz de distribuição orçamentária na UFV.....	71
Tabela 14 - Matrizes utilizadas pela UFU.....	80
Tabela 15 - Tipos das disciplinas e peso – UFU	82
Tabela 16 - Produção científica, tecnológica e artística pelo corpo docente – UFU ..	83
Tabela 17 - Distribuição orçamentária para o ano de 2016, incluídos os recursos de capital – UFJF	102
Tabela 18 - Distribuição orçamentária para o ano de 2016, excluídos os recursos de capital – UFJF	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 A DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	20
1.1 O Ministério da Educação e as instituições federais de ensino superior: repasses financeiros	20
1.1.1 A matriz de distribuição orçamentária do MEC/ANDIFES	23
1.2 O programa de reestruturação e expansão das universidades públicas (REUNI) e a UFJF.....	28
1.2.1 O REUNI – Criação e metas	29
1.2.2 O REUNI e a UFJF	31
1.3 A Universidade Federal de Juiz de Fora	34
1.3.1 Modelo de distribuição orçamentária na Universidade Federal de Juiz de Fora	41
1.3.2 Principais características do processo	49
2 MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA: APORTE TEÓRICO E ANÁLISE DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS EM CINCO IFES	52
2.1 Contribuições teóricas a respeito da distribuição orçamentária.....	52
2.1.1 Aspectos de uma política orçamentária	53
2.1.2 Autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior	58
2.1.3 Elementos de descentralização do Estado	61
2.2 Percorso metodológico da pesquisa	64
2.3 Investigação dos pressupostos para um modelo de distribuição orçamentária	68
2.3.1 Universidade Federal de Viçosa (UFV)	69
2.3.2 Universidade Federal de Lavras (UFLA)	75
2.3.3 Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	79
2.3.4 Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	87
2.3.5 Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)	89
3 PROPOSTA DE REVISÃO DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFJF	98
3.1 Considerações para a proposição de modelo de distribuição	

orçamentária para a UFJF.....	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICE.....	115

INTRODUÇÃO

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), ao longo dos últimos sete anos, passou por uma transformação com a implementação do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI/MEC). Algumas das consequências desse programa foram o crescimento do espaço físico dentro do campus de Juiz de Fora, aumento no número de alunos, professores e técnicos administrativos em educação, bem como a criação de cursos de graduação e expansão da pós-graduação.

O REUNI foi criado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com o principal objetivo de promover a reestruturação do ensino superior no Brasil, que perpassa pela ampliação do acesso e da permanência do aluno nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e vêm ao encontro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Dentre as diretrizes previstas está a redução da evasão, ampliação da oferta de vagas nos cursos de graduação (principalmente no horário noturno), disponibilização de novos cursos, reestruturação acadêmica, com atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, mobilidade intra e interinstitucional, ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil e articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

Para que tal reestruturação e ampliação fossem validadas, as IFES que aderiram ao programa receberam vultosas somas em forma de descentralização orçamentária do Ministério da Educação (MEC). Com isso, ocorreu a expansão acadêmica e física de várias universidades federais, inclusive da UFJF.

A distribuição orçamentária dos recursos descentralizados do MEC na UFJF, atualmente, é feita utilizando um modelo formulado há mais de 15 anos pela instituição, baseado em uma série histórica de gastos¹ com custeio ao longo dos anos e que sofreu, desde então, apenas correção inflacionária, sendo aplicado

¹ A série histórica adotada leva em conta o quanto uma unidade acadêmica gastou nos últimos três anos para que se faça uma média, sob a qual é aplicado o índice de correção monetária, que, nesse caso, é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

atualmente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)². Isso demonstra, cabe notar, que não houve mudanças para ajustá-lo à nova realidade da UFJF.

A nova realidade da UFJF é muito distinta da de 15 anos atrás, uma vez que foram criados novos cursos, expandidas as instalações físicas já existentes e construídos novos laboratórios por meio do REUNI/MEC. Esse crescimento ocasionou o aumento no número de alunos, professores e técnicos-administrativos devido ao crescimento de vagas ofertadas nos cursos já existentes e à criação de novos cursos, bem como o aumento na demanda dos insumos necessários ao desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão (materiais de consumo e de equipamentos).

A questão, então, que impulsiona as discussões desta dissertação é refletir sobre como a universidade lidou com esse crescimento a partir do ponto de vista da distribuição orçamentária. Quais critérios a UFJF vêm desenvolvendo para ajustar a distribuição orçamentária interna à sua nova realidade pós-expansão do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI/MEC)?

Desse modo, a presente pesquisa tem como objetivo investigar a distribuição orçamentária interna na Universidade Federal de Juiz de Fora ao longo dos últimos cinco anos. Ao final deste trabalho é apresentada uma proposta de distribuição orçamentária, visto que, ao longo do primeiro capítulo, foi demonstrado que, com o crescimento e desenvolvimento da instituição propiciado pelo REUNI, o modelo utilizado atualmente mostrava-se defasado.

Para isso, foi analisado e descrito tal modelo orçamentário, de forma a demonstrar como os critérios utilizados têm impactado efetivamente na distribuição dos recursos. Além disso, foi apresentado o modelo de descentralização orçamentária interna adotada em cinco outras Instituições Federais de Ensino Superior e realizada uma comparação para, assim, ser proposto um plano de melhoria do modelo de distribuição orçamentária na instituição em análise.

Além de debater acerca do Programa REUNI, foram também exibidos os dados da distribuição da UFJF no período de 2010 a 2014 e identificadas as

² O IPCA é considerado o índice oficial da inflação no Brasil. Para o seu cálculo, são utilizados nove grupos de produtos e serviços: alimentação e bebidas, artigos de residência, comunicação, despesas pessoais, educação, habitação, saúde e cuidados pessoais e transporte e vestuário. Os preços obtidos são os cobrados ao consumidor para pagamento à vista.

contribuições teóricas para a discussão do caso de gestão, utilizando, ainda, as informações colhidas em cinco IFES, escolhidas por conveniência.

No caso de gestão, foi proposta, então, uma atualização do modelo de distribuição interna dos recursos, adotado na Universidade Federal de Juiz de Fora, de descentralização orçamentária realizado pelo Ministério da Educação (MEC) a favor das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Isso porque, vale ressaltar, o modelo de distribuição utilizado atualmente tem sido pautado em séries históricas, com a verificação do quanto uma unidade acadêmica gastou nos últimos três anos, para que seja feita uma média, sob a qual é aplicado o índice de correção monetária, nesse caso o IPCA.

Para o alcance do objetivo do trabalho, foram analisados dados oficiais existentes no Sistema Integrado de Gestão Administrativa da Universidade Federal de Juiz de Fora (SIGA/UFJF), bem como os referentes ao aumento do espaço físico e da metragem de área construída junto à Pró-Reitoria de Infraestrutura da instituição. Além disso, pretendeu-se realizar um comparativo do modelo utilizado por cinco Instituições Federais de Ensino Superior a fim de alicerçar a proposição do plano de ação educacional.

Nesse sentido, esta dissertação permitiu uma análise dos critérios utilizados pela UFJF e pelas outras seis IFES estudadas, quais sejam, a Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) e a Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ). Tal escolha foi feita devido à semelhança na infraestrutura física e de pessoal e por estarem elas localizadas na mesma região sociopolítica, com características sociais e culturais muito próximas e política fiscal/tributária semelhante, uma vez que se encontram em uma mesma unidade federativa (Minas Gerais).

A partir dessas comparações, foi sugerida a adoção pela instituição foco desta pesquisa, por meio da elaboração de uma proposta de intervenção, de um novo modelo de distribuição orçamentária, de acordo com a expansão física e de pessoal ocorridas em decorrência da adesão ao programa REUNI.

A delimitação temporal do trabalho foi definida como o período compreendido entre 2010 e 2014 pela facilidade de acesso aos dados nos bancos do SIGA (anteriormente era utilizado outro programa) e por ser possível demonstrar o crescimento da instituição com a implementação do programa.

Por se tratar de um estudo que propõe investigar os critérios de distribuição orçamentária interna, utilizou-se a pesquisa qualitativa, pautada na comparação de dados com as seis IFES citadas. Tal escolha metodológica buscou identificar o que é feito nessas instituições tanto na questão de modelos de distribuição quanto na verificação de quais são os seus pesos e as suas variáveis. Com isso, tornou-se possível analisar se seria ou não viável a adoção na UFJF de algum desses critérios.

Para efeito desta pesquisa, o foco foram os recursos para a manutenção descentralizados para as unidades acadêmicas, escolha que se deu em virtude de dois problemas encontrados: a descentralização dos recursos de capital, com lógica diferenciada da de manutenção, pois eles dependem de planejamento da Administração Superior, o que é feito separadamente; e a distribuição de recursos para as unidades administrativas, que segue uma lógica diferente das unidades acadêmicas, uma vez que as primeiras não possuem autonomia orçamentária (para a execução de qualquer gasto dependem da Pró-Reitoria a qual estão ligadas ou do gabinete do Reitor)³.

Nesse sentido, a dissertação aqui apresentada organiza-se em três capítulos que, de forma complementar, trabalham com os elementos que compõem o estudo de caso acerca da distribuição orçamentária interna na UFJF. O primeiro capítulo tem como objetivo principal descrever o contexto em que a pesquisa se insere, para, dessa maneira, caracterizar o problema apresentado. Inicialmente, ele traz elementos de nível macro da gestão, como o papel do Ministério da Educação para o financiamento do ensino superior e, em especial, para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Também mostra, posteriormente, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI) e as necessárias adequações pelas quais as instituições públicas de ensino passaram a partir da adesão ao programa. A seção mostra, então, o contexto de adesão da UFJF ao REUNI e a problemática da distribuição orçamentária a partir do novo cenário orçamentário e financeiro das IFES pós adesão ao programa.

³ Minha relação com o caso de gestão é estabelecida a partir do trabalho que exerço há 20 anos na Coordenação de Suprimentos (COSUP), órgão da UFJF responsável por realizar todas as licitações para aquisição de materiais de consumo, permanente e serviços para todas as unidades da instituição, recebimento dos bens adquiridos e entrega aos requisitantes após conferência e ateste da nota fiscal.

O segundo capítulo traz alguns elementos de análise para o caso de gestão. À luz do referencial teórico que trabalha os aspectos da política orçamentária das instituições públicas, são trazidos elementos de discussão sobre planejamento, autonomia e descentralização de recursos no contexto das universidades, que contribuem para a reflexão referente à organização da distribuição orçamentária nesse contexto. A partir da apresentação dos aspectos metodológicos da pesquisa, é possível perceber que a opção feita foi a de evidenciar, por meio de uma pesquisa qualitativa, os modelos de distribuição interna dos recursos oriundos da descentralização orçamentária do MEC utilizadas por outras cinco Instituições Públicas de Ensino Superior com características de porte e localização parecidas com a UFJF. Apresenta-se, posteriormente, uma análise comparativa dos modelos de distribuição orçamentária interno das instituições, a fim de evidenciar quais elementos são capazes de potencializar a distribuição equânime de recursos nas instituições de educação superior.

Por fim, o capítulo três traz uma síntese das considerações da pesquisa de campo apresentada no capítulo anterior, junto com uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para a Universidade Federal de Juiz de Fora.

1 A DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

O presente estudo de caso descreve o modelo de descentralização orçamentária utilizado atualmente pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) dos recursos recebidos como descentralização do Ministério da Educação (MEC). Busca-se identificar os critérios utilizados no modelo atual pela UFJF a fim de propor ações de aperfeiçoamento, tendo em vista a modificação ocorrida com a implementação do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI).

Este capítulo inicia-se com um breve relato da relação entre o Ministério da Educação e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), perpassando pelo programa REUNI e, em seguida, pela apresentação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Por fim, há a descrição do modelo de distribuição orçamentária interno na UFJF e a exposição de dados que permitem traçar o cenário de distribuição interna de recursos realizada nos últimos cinco anos pela instituição. Tais informações subsidiaram a análise do caso de gestão aqui proposto.

1.1 O Ministério da Educação e as instituições federais de ensino superior: repasses financeiros

O MEC é o órgão responsável pela coordenação do sistema de ensino superior, cabendo-lhe o seu controle normativo, o financiamento das IFES e a sua fiscalização e avaliação. Essas instituições são, hoje, partes fundamentais da estrutura da educação superior brasileira e das localidades onde estão inseridas. Pelos valores dos recursos distribuídos a elas, percebe-se sua influência socioeconômica nos municípios onde possuem campi.

As IFES são vinculadas ao MEC e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme artigo 207 da Constituição Federal de 1988. Elas são regidas pela legislação federal, pelos seus estatutos (aprovados pelo Conselho Universitário e publicados no Diário Oficial da União), pelos regimentos gerais e por resoluções de seus conselhos superiores.

A autonomia⁴, preconizada pelo mesmo artigo 207, ainda não se concretizou, pois há necessidade de legislação infraconstitucional e, por isso, as IFES continuam a depender das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional (Lei Orçamentária Anual).

Nesse contexto, o artigo 55 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determina que “cabará à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para o desenvolvimento das instituições de ensino superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996). No entanto, não houve uma definição se o montante a ser repassado seria o suficiente para as entidades fazerem frente às suas despesas de manutenção e ações de desenvolvimento.

O recurso repassado às IFES pelo MEC provém do fundo público federal, constituído com o dinheiro arrecadado por meio de impostos, contribuições, taxas cobradas pelo governo federal, utilização do patrimônio, atividades agropecuárias e industriais, operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos etc. Segundo Amaral (2003), os recursos do fundo propiciam ao governo o financiamento de programas relacionados à educação, saúde, assistência social, ao saneamento, a subsídios à agricultura, dentre outros. Pode-se dizer, então, que ele financia as ações públicas federais, seja acumulando capital, seja proporcionando saúde, educação, habitação, benefícios previdenciários e assistenciais, por exemplo.

Os fundos públicos federais podem ser classificados segundo sua natureza contábil ou financeira (Decreto nº 93.872/86), não possuindo natureza jurídica e podendo ser criado em qualquer esfera federativa (União, estados e municípios). Os fundos são criados por lei, seguindo a regulamentação da norma supracitada, para a execução de uma atividade específica, programa ou projeto.

Segundo um estudo realizado por Costa (2012), os fundos públicos podem ser classificados, de acordo com sua finalidade, em

- a) fundos de transferência: não fazem gestão de recursos como os outros e por isso são conhecidos também como “meramente contábeis” no jargão.
- b) fundos programáticos: são os que em tese poderiam ser substituídos por programas de orçamento, pois servem precipuamente para custear certos projetos ou atividades do órgão a que estão subordinados; nesta classificação não entram os fundos que podem ser substituídos por programas de financiamento na Lei Orçamentária Anual;

⁴ O artigo 207 da Constituição Federal/1988 estabelece que as universidades federais gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

- c) fundos de financiamentos: são os que concedem financiamentos e empréstimos, muitas vezes com subsídios;
- d) fundos garantidores: são os que garantem determinadas operações com base em ativos reais de seu patrimônio;
- e) fundos de formação de poupança pública: são os fundos soberanos (COSTA, 2012, p.20).

Ainda segundo o autor, na LOA, “os Fundos Públicos Programáticos poderão aparecer como UO ou Fonte; os outros fundos públicos poderão ser UO ou aparecer como Ação. As operações com os Fundos Privados se mostram sempre na forma de Ação” (COSTA, 2012, p. 20). Nesse sentido, é com os recursos arrecadados no fundo público federal que as despesas financeiras, de pessoal e de encargos sociais e investimentos também são realizadas.

Entende-se, assim, que é repassado às IFES o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

A União aplicará, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Quando ocorre a descentralização do MEC para as IFES⁵, o recurso já vem predeterminado nas rubricas capital ou custeio. O recurso alocado na função capital é controlado desde o MEC até a descentralização interna das IFES e ele poderá ser gasto somente em obras ou materiais permanente e equipamentos; já o de custeio pode ser livremente distribuído em diárias, material de consumo, treinamento, passagens, bolsa, dentre outros (importante destacar que ele é utilizado para a manutenção das atividades das IFES). Essa descentralização, cabe apontar, é pautada pelo Decreto nº 7.233/2010.

Quanto à descentralização interna, nota-se que ela se dá em dois momentos: um logo no início do ano, quando há a aprovação da Lei de Orçamento Anual (LOA), e outro no decorrer do ano, quando houver necessidade maior de recursos de uma unidade acadêmica ou administrativa. Tanto em um caso quanto no outro, os critérios para distribuição estão calcados em percentuais definidos em séries históricas de quase 15 anos atrás, reajustados todos os anos a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). As descentralizações tardias, aquelas que ocorrem em algum outro momento ao longo do exercício financeiro,

⁵ A descentralização do MEC para as IFES ocorre quando o MEC encaminha às IFES os recursos orçamentários e financeiros necessários para que desenvolvam suas atividades fim (ensino, pesquisa e extensão).

sem planejamento, podem comprometer a eficiência e a eficácia da distribuição de recursos.

Dessa maneira, torna importante ser descrito como foi construído o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI), enfatizando o cenário nacional que estimulou sua formulação bem como seus objetivos.

1.1.1 A matriz de distribuição orçamentária do MEC/ANDIFES

A matriz de distribuição orçamentária do MEC/ANDIFES, também conhecida como Matriz de Orçamento de outros Custeios e Capital (OCC), é um instrumento de distribuição de recursos para as IFES que destina recursos para as despesas correntes (com exceção de pessoal e benefícios) e de capital. Essa matriz é constituída por duas parcelas: o orçamento básico e o orçamento de investimento.

No que diz respeito ao orçamento básico, há a parcela relacionada a critérios de manutenção e de qualidade e produtividade; já o de investimento é constituído por uma parcela de equalização e uma de políticas públicas e expansão do sistema federal de ensino superior (nessa parte do orçamento estão contemplados a conservação da infraestrutura física e patrimonial das IFES e o incentivo ao crescimento quantitativo e qualitativo do sistema das IFES).

A distribuição da parcela de manutenção é feita considerando-se a Unidade Básica de Custeio (UBC), composta por 16 itens de despesas correntes, quais sejam: gastos com água e esgoto; energia elétrica; limpeza e conservação; telecomunicações; vigilância ostensiva; combustíveis; manutenção de imóveis; manutenção de equipamentos; comunicações; cópias e reprodução de documentos; locação de equipamentos; locação de imóveis; diárias e passagens; estágios; processamento de dados; e terceirização de serviços especializados.

Dessa maneira, a parcela de manutenção é definida a partir da multiplicação do UBC pelo número de alunos equivalentes da instituição. O valor resultante corresponde a 80% do total do orçamento de manutenção. Pode-se perceber, portanto, que a UBC e a determinação do número de alunos equivalentes são as principais variáveis dos custos de manutenção das IFES. No que diz respeito ao cálculo do aluno equivalente por instituição, o MEC pondera que

o aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das Instituições Federais de Educação Superior - IFES, nas rubricas referentes ao orçamento de custeio e capital (OCC). O cálculo deste indicador foi objeto de estudos realizados pela Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (MEC, 2005).

A partir de 2005, houve uma padronização em relação à forma a partir da qual o cálculo do aluno equivalente seria feito por instituição de ensino, que integra quatro indicadores parciais referentes às atividades educacionais nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica, conforme a fórmula indicada a seguir, no quadro 1:

Quadro 1 - Cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos que já possuem concluintes

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

Onde:

Nfte = Número de alunos equivalentes (graduação);

N di= Número de diplomados;

D = Duração padrão do curso; (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)

R = Coeficiente de retenção; (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)

N i= Número de ingressantes;

BT = Bônus por turno noturno; (BÔNUS DE 15%)

BFS = Bônus por curso fora de sede; (BÔNUS DE 10%)

PG = Peso do Grupo. (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)

Fonte: Fórum Nacional de Pró Reitores de Planejamento e Administração da IFES, 2015.

A proposta é a de que essa fórmula seja utilizada para o cálculo de todos os cursos de uma instituição. Posteriormente, a soma dos valores dos alunos equivalentes resulta em um número total de alunos equivalentes de graduação da IFES.

Para casos especiais, tais como cursos que não apresentaram ingressantes ($N_i = \text{zero}$) e para os com o número de ingressantes menor que o de diplomados ($N_i < N_{di}$), a fórmula se altera, pois sua segunda parcela é zerada, tal como se pode verificar a seguir:

Quadro 2 - Cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos sem ingressantes

$$Nfte(G) = [Ndi \times D \times (1 + R)] \times BT \times BFS \times PG$$

Onde:

Nfte(G) = Número de alunos equivalentes (graduação);

Ndi = Número de diplomados;

D = Duração média do curso;

R = Coeficiente de retenção;

BT = Bônus por turno noturno;

BFS = Bônus por curso fora de sede;

PG = Peso do Grupo.

Fonte: Fórum Nacional de Pró Reitores de Planejamento e Administração da IFES, 2015.

Para os cursos novos e os intervalados, a fórmula é a seguinte:

Quadro 3 - Cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos novos (menos de 10 anos)

$$Nfte(G) = NMR \times BT \times BFS \times PG$$

Onde:

Nfte(G) = Número de alunos equivalentes (graduação);

NMR = Número de Alunos Matriculados Efetivos no Ano de Referência do Cálculo;

BT = Bônus por turno noturno;

BFS = Bônus por curso fora de sede;

PG = Peso do Grupo.

Fonte: Fórum Nacional de Pró Reitores de Planejamento e Administração da IFES, 2015.

Tendo em vista que os alunos dos cursos de pós-graduação têm um grau de investimento e custos diferenciados para a instituição de ensino, o cálculo do custo dos alunos equivalentes de mestrado e doutorado é feito a partir de fórmulas específicas, que levam em conta outras categorias determinantes no processo. Os estudante equivalentes dos cursos de doutorado são obtidos por meio das fórmulas mostradas no quadro 4.

Quadro 4 - Cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de mestrado e doutorado de uma IFES

Mestrado: $Nfte_{(M)} = NM \times fMD \times PG$

Onde:

$Nfte_{(M)}$ – 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.

Doutorado: $Nf te_{(D)} = NM \times fDD \times PG$

Onde:

$Nf te_{(D)}$ – número de alunos equivalentes (doutorado);

NM – número de alunos matriculados efetivos do doutorado;

fDD – fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (0,38);

PG – peso do grupo.

Fonte: Fórum Nacional de Pró Reitores de Planejamento e Administração da IFES, 2015.

Também o aluno equivalente que faz residência médica deve ser determinado por meio de uma formulação própria, considerando a especificidade da sua condição discente, suas atividades e custos diferenciados. Esse número é obtido, portanto, pela seguinte fórmula, presente no quadro 5:

Quadro 5 - Cálculo dos alunos equivalentes em residência de uma IFES

$$Nf te_{(R)} = NMRM$$

Onde:

$Nf te_{(R)}$ – número de alunos equivalentes em residência;

NMRM – número de alunos matriculados nos programas de residência médica.

Fonte: Fórum Nacional de Pró Reitores de Planejamento e Administração da IFES, 2015.

Um esclarecimento importante para a determinação do valor do aluno equivalente por universidade é o fato de que ela também considera a organização dos cursos oferecidos pelas universidades em alguns grupos e a posterior determinação de um peso específico para cada grupo de cursos. Isso interfere diretamente no valor final do aluno equivalente por universidade, juntamente com outra condição, relacionada a um fator de retenção próprio de cada curso. A tabela 1 discrimina os grupos de cursos, peso por grupos, áreas de conhecimento e fator de retenção para cursos de graduação e pós-graduação de uma instituição.

Tabela 1 - Grupos de cursos, pesos por grupos, áreas de conhecimento e fator de retenção

Grupo	Peso por grupo	Área	Descrição da área	Fator de retenção	Duração Média
A1	4,5	CS1	Medicina	0,0650	6
		CS2	Veterinária, Odontologia, Zootecnia	0,0650	5
A2	2,0	CET	Ciências Exatas e da Terra	0,1325	4
		CB	Ciências Biológicas	0,1250	4
		ENG	Engenharias	0,0820	5
		TEC	Tecnólogos	0,0820	3
		CS3	Nutrição, Farmácia	0,0660	5
A3	1,5	CA	Ciências Agrárias	0,0500	5
		CE2	Ciências Exatas – Computação	0,1325	4

		CE1	Ciências Exatas – Matemática e Estatística	0,1325	4
		CSC	Arquitetura/Urbanismo	0,1200	4
		A	Artes	0,1150	4
		M	Música	0,1150	4
		CS4	Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Educação Física	0,0660	5
A4	1,0	CSA	Ciências Sociais Aplicadas	0,1200	4
		CSB	Direito	0,1200	5
		LL	Linguística e Letras	0,1150	4
		CH	Ciências Humanas	0,1000	4
		CH1	Psicologia	0,1000	5
		CH2	Formação de Professor	0,1000	4

Fonte: MEC, 2015.

É possível perceber que a quantidade de aluno equivalente de cada instituição é diretamente afetada pelo número de ingressantes e concluintes dos cursos oferecidos por ela. Dessa forma, a IFES que apresenta um maior número de aluno equivalente da graduação representa uma instituição com um número muito próximo de alunos ingressantes e concluintes e, conseqüentemente, de retenção e abandono muito pequeno.

Já o índice de qualidade e produtividade (IQP) é o responsável pelos 20% restantes do orçamento de manutenção das universidades e está correlacionado às pesquisas e aos trabalhos científicos publicados na IFES e às notas dos cursos no ENADE atribuídas pela CAPES. As variáveis utilizadas para elaboração do montante final são (i) o número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica da instituição (peso 10%), (ii) o número de dissertações, teses e residência na universidade (peso 13%) e (iii) o número de pontos total do conceito Capes (4%). O índice resultante desses 27% é convertido em 100% para definição do valor relativo do índice de pós-graduação e pesquisa de cada universidade na matriz (PIRES; ROSA; SILVA, 2010; REIS, 2011).

O Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, também propõe um novo modelo de alocação de recursos de OCC do MEC às IFES no que se refere aos indicadores de eficiência e qualidade acadêmico-científica das IFES, definido pela seguinte formulação:

Quadro 6 - Cálculo dos indicadores de eficiência e qualidade acadêmico-científica das IFES

$$DEQ = (DEAE) + (DQG) + (DQM) + (DQD^j)$$

Onde:
 DEAE – dimensão eficiência das atividades de ensino da IFES.
 DQG – dimensão de qualidade dos cursos de graduação.
 DQM – dimensão de qualidade dos cursos de mestrado.
 DQD^j – dimensão de qualidade dos cursos de doutorado.

Fonte: Fórum dos Pró Reitores de Planejamento e Administração das IFES, 2015.

A Dimensão Eficiência das Atividades de Ensino da IFES (DEAE) é dada a partir de uma fórmula que considera os dados de Aluno Equivalente, Professor Equivalente e Relação Aluno Professor (RAP) para a média das IFES. Outra dimensão é a de qualidade dos cursos de graduação de uma IFES (DQG), que considera dados relativos ao número de cursos de graduação presencial e o Fator Qualidade desses cursos. Já a dimensão qualidade dos cursos de mestrado (DQM) e de doutorado (DQD) é formulada a partir da relação entre o número de cursos de mestrado da IFES, o fator qualidade acadêmico-científica dos cursos de mestrado, o conceito CAPES dos cursos e o conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento.

Feitas as explicações referentes ao orçamento de manutenção das universidades, a seguir são discutidas questões relacionadas à definição do orçamento de investimento, que tem a função de conservar a infraestrutura física e patrimonial das IFES e incentivar o crescimento qualitativo e quantitativo do sistema federal de ensino superior. O orçamento de investimento é constituído por duas parcelas: uma de equalização, que, segundo o MEC (2006), visa contemplar a situação de cada IFES em termos de infraestrutura, independentemente do OCC de manutenção recebido anualmente; e outra de políticas públicas e expansão do sistema federal de ensino superior, que atende a projetos dessa natureza, considerando as metas do PNE.

Segundo o sítio eletrônico da ANDIFES, a matriz OCC (FORPLAD, 2016) está em constante evolução, visto que ela deve ser atualizada de acordo com o cenário sociopolítico e econômico das IFES. Desse modo, precisa acompanhar o crescimento da demanda de novas vagas para os cursos de graduação e pós-graduação e das dificuldades advindas dessa expansão. Segundo o professor

Tomás Dias Sant'Ana, coordenador nacional do FORPLAD – Fórum dos Pró Reitores de Planejamento, “os critérios são objetivos, públicos, transparentes, mensuráveis e auditáveis” (FORPLAD, 2016). Ainda de acordo com ele, há itens como retenção e peso do grupo que devem sofrer revisões periódicas.

1.2 O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI) e a UFJF

Depois de exibido o modelo de distribuição orçamentária utilizado pelo MEC para financiamento das IFES, são discutidas algumas considerações acerca do REUNI para que se possa compreender como o programa alterou o padrão das necessidades de financiamento das IFES.

O REUNI se apresentou em 2007 como um instrumento do Ministério da Educação que visava ampliar o acesso e a permanência dos estudantes na educação superior brasileira, no nível de graduação presencial, a partir de um aproveitamento mais eficiente da estrutura física e de recursos humanos apresentadas pelas instituições federais de ensino. Esse programa possibilitaria, então, a ampliação e o desenvolvimento das IFES que a ele aderissem voluntariamente.

A análise sobre a expansão das Universidades Federais de 2003 a 2012 feita pelo MEC aponta que o REUNI é resultante da tentativa do governo em criar alternativas para as reivindicações e os anseios de diversas entidades da sociedade civil pela ampliação de oferta de vagas no ensino superior federal. Segundo o MEC (2012, p. 11), o REUNI tinha como diretrizes

- I – Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno.
- II – Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior.
- III – Revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade.
- IV – Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada.
- V – Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.
- VI – Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Nesse sentido, os próximos subitens apresentam o que foi o REUNI, de forma mais genérica, exibindo suas metas e o que representou para a UFJF, nosso foco de pesquisa.

1.2.1 O REUNI – Criação e metas

O REUNI é um programa implementado na expectativa de atender à meta do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), no qual foi estipulado que deveriam ser ofertadas vagas no ensino superior a, pelo menos, 30% dos jovens de 18 a 24 anos até o final de 2010. Tal meta seria alcançada por meio da ampliação do acesso e da permanência no ensino superior, no nível da graduação, o que resultaria, ao final de cinco anos do início de cada plano, na elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação, em cursos presenciais, por professor, para 18%. A ampliação do acesso e da permanência deveria convergir, segundo as diretrizes gerais do programa, no aumento da qualidade dos cursos e melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes em cada uma das IFES (BRASIL, 2007).

Nesse contexto, foram compactuadas metas que deveriam ser atingidas no prazo máximo de cinco anos, tais como redesenho curricular, propiciando a flexibilização e interdisciplinaridade dos cursos, aumento na oferta de cursos de graduação, maior aproximação com os cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) e entre o ensino superior e o básico (em uma tentativa de melhoria da qualidade do ensino básico).

O aumento na oferta de cursos de graduação no REUNI proporcionou, além da criação de novas vagas, o crescimento de vagas no turno noturno e a redução das taxas de evasão e das vagas ociosas. A ampliação do acesso à universidade teve como contrapartida a ampliação da estrutura física das IFES e o aumento dos recursos humanos (docentes e técnicos-administrativos).

O documento norteador do programa não previu a adoção de um modelo único para a graduação das IFES, o que foi feito para resguardar a autonomia universitária e a diversidade existente entre as IFES, uma vez que elas não foram obrigadas a aderir ao REUNI, conforme indicado no manual de diretrizes gerais.

Os planos de reestruturação apresentados pelas universidades federais, e aprovados pelo Ministério da Educação, terão sua exequibilidade financeira garantida pelo MEC a partir do ano de 2008, mediante termo de pactuação de metas a ser firmado entre o MEC e as universidades participantes (BRASIL, 2007, p.6).

No entanto, segundo Tonegutti e Matinez (2008, p. 1), todas as IFES aderiram ao REUNI em reunião e aprovação no Conselho Universitário.

Cada IFES que aderir deve prever no seu plano de ações que pretenderá levar a cabo para o cumprimento das duas metas. Em contrapartida, pode receber recursos adicionais condicionados ao cumprimento das metas estabelecidas para cada etapa, limitado a 20% do orçamento de custeio e pessoal do ano inicial de adesão e no prazo de cinco anos, financiamento esse condicionado a capacidade orçamentária e operacional do MEC.

O MEC projetou que seriam investidos cerca de dois bilhões de reais no período de 2008 a 2011. O valor total de custeio e pessoal seria aumentado em até 20% sobre o valor de 2007 e, durante esse período de cinco anos, foram estabelecidos dois indicadores de desempenho para aferição do alcance das metas: taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais (razão entre ingressantes e formandos) e relação de alunos em cursos de graduação presenciais por professor (relação de matrícula projetada em cursos de graduação presencial por professores).

O acompanhamento da execução da proposta apresentada por cada uma das IFES que aderiu ao programa foi realizado pela Plataforma Integrada para Gestão das IFES (plataforma PingIFES), que possibilitava a obtenção dos dados a respeito da sua vida acadêmica. Esses dados coletados foram utilizados na distribuição dos recursos pelo MEC (matriz OCC).

Segundo o sítio oficial do REUNI/MEC (MEC, 2016b), de 2003 a 2011 foram criadas 14 novas universidades e 100 campi, possibilitando o atendimento de uma boa parcela da população brasileira, que pode ser percebido pelo aumento considerável no número de municípios com IFES de 114 para 237.

Em suma, o REUNI ofereceu “uma oportunidade para inovar o cenário de educação superior, permitindo novos mecanismos de seleção de estudantes, novas articulações curriculares e novos percursos formativos (BRASIL, 2007, p.21).

1.2.2 O REUNI e a UFJF

Na UFJF, durante o ano de 2007, houve várias reuniões para a discussão sobre a adesão ou não ao REUNI. Foi criada uma Comissão de Planejamento da Expansão e realizadas reuniões desse grupo com vários segmentos que fazem parte da UFJF (docentes, técnicos-administrativos e discentes) e as unidades acadêmicas, com resultados levados ao Conselho Universitário para aprovação.

A Comissão organizou as demandas das unidades acadêmicas, devidamente aprovadas por seus conselhos setoriais. No documento apresentado ao CONSU, o relatório final da Comissão de Planejamento da Expansão, ficou definido que seria necessária a criação de uma comissão de avaliação e acompanhamento da execução do REUNI. O documento projetava um aumento expressivo no número de matrículas dos cursos de graduação, conforme se pode observar na tabela 2. Em 2007, havia 10.504 matrículas, que chegariam ao final dos cinco anos a 18.426. A taxa de professor-aluno, pelo programa REUNI, deveria sair da relação de 10 por um para 18 por um.

A adesão da UFJF se deu na reunião do CONSU no dia 25 de outubro de 2007, por meio da Resolução nº 15/2007. No entanto, ela não foi total, pois algumas unidades acadêmicas se abstiveram como, por exemplo, a Faculdade de Serviço Social e a Faculdade de Comunicação.

Importante destacar que, mesmo após a implementação do REUNI e, conseqüentemente, o aumento do número de vagas nos cursos de graduação e pós-graduação, a relação de 18 alunos por professor, preconizada como meta, não foi alcançada, provavelmente devido ao aumento expressivo no número de professores equivalentes, como indicado na tabela 2.

Tabela 2 - Número de matrículas por professor de 2007 a 2014 – UFJF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de matrículas	10.901	11.557	12.265	12.867	14.190	13.398	14.579	14.958
Número de professores equivalentes	955,5	938,5	1.040,00	1.077,50	1.109,50	1.137,50	1.264,00	1.410,50

Relação número de matrícula / professor equivalente	11,41	12,31	11,73	11,94	12,79	11,78	11,53	10,61
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Adaptado de SIGA, 2016.

A partir desses dados, observa-se que a relação entre o número de professores equivalentes e o de matrículas na UFJF sofreu um grande aumento em valores absolutos, mas não em números relativos. Tem-se que o número de matrículas aumentou em 46,76% e os professores equivalentes em 47,62%, mostrando que não há variação relativa. Verifica-se também que a relação esperada pelo REUNI de um professor para 18 alunos não foi atingida, visto que na UFJF há um docente para cada 10,61 alunos, o que pode impactar em um custo maior por aluno.

Para o cálculo de professor equivalente é utilizada a fórmula: Professor equivalente = professores efetivos de 3º grau + professores visitantes e substitutos de 3º grau – professores afastados de 3º grau (considerados os regimes de dedicação). O peso dos regimes de dedicação é o seguinte: 20 horas/semanais – peso 0,5 e 40 horas semanais e dedicação exclusiva – peso 1,0.

O número de técnico-administrativo em educação (TAE) equivalente durante esse mesmo período também cresceu, apesar de ter sofrido um declínio razoável em relação à quantidade de alunos matriculados: houve um aumento de 2,5% de alunos a mais que de TAEs.

Já a relação entre alunos matriculados e o somatório de professores e técnicos-administrativos em educação equivalentes não foi tão afetada, tendo em vista que o número de matrículas por professor equivalente não sofreu grande alteração (tabela 3). Assim, a queda percebida quando analisado o quantitativo de TAEs em relação ao de alunos foi atenuada quando somado o efetivo de professores.

Para o cálculo do funcionário equivalente é utilizada a seguinte fórmula: funcionário equivalente = professor do nível médio + servidor técnico sem os do Hospital Universitário (HU) + terceirizados sem os do HU – servidores técnicos afastados.

Os números de professores e funcionários equivalentes são utilizados para os cálculos de eficiência do Tribunal de Contas da União, dados que podem ser obtidos a partir da análise das informações das tabelas mostradas nas próximas páginas.

Na tabela 3 é apresentada a relação do número de matrículas por técnico-administrativo equivalente para o período de 2007 a 2014 na UFJF.

Tabela 3 - Número de matrículas por técnico-administrativo equivalente de 2007 a 2014 – UFJF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de matrículas	10.901	11.557	12.265	12.867	14.190	13.398	14.579	14.958
Número de TAEs equivalentes	1.137,65	1.255,05	1.371,05	1.340,70	1.573,70	1.741,60	1.828,95	2.123,25
Relação número de matrícula / TAEs equivalente	9,58	9,21	8,95	9,60	9,02	7,70	7,97	7,05

Fonte: Adaptado da Pró-Reitoria de Planejamento e TCU, 2015.

Na tabela 4, tomando como base os dados apresentados nas tabelas 2 e 3, apresenta-se a relação do número de matrículas por professor e técnico-administrativo no mesmo período.

Tabela 4 - Número de matrículas por professores e técnicos-administrativos equivalentes de 2007 a 2014 – UFJF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de matrículas	10.901	11.557	12.265	12.867	14.190	13.398	14.579	14.958
Número de prof. +TAEs equivalentes	2.093,15	2.193,05	2.411,05	2.418,20	2.683,20	2.879,10	3.092,95	3.533,75
Relação número de matrícula /prof. + TAEs equivalente	5,21	5,27	5,09	5,32	5,29	4,65	4,71	4,23

Fonte: Adaptado da Pró-Reitoria de Planejamento e TCU, 2015.

Percebe-se que o REUNI impulsionou a expansão da estrutura física da UFJF, com a construção da nova sede para o Instituto de Ciências Humanas (ICH) e para a Faculdade de Medicina, dos novos blocos no Instituto de Ciências Exatas (ICE) e no Instituto de Ciências Biológicas (ICB), além da aquisição de vários equipamentos e mobiliário e da compra de acervo bibliográfico para o campus Juiz de Fora.

Analisando as informações contidas na tabela 5, observa-se um aumento expressivo nas despesas da UFJF ao longo desses últimos anos. Destaca-se que não foram utilizadas as informações de despesa de pessoal, paga diretamente pelo Ministério da Educação, portanto, não influenciando o valor encaminhado como descentralização orçamentária pelo órgão.

Tabela 5 - Despesas da UFJF no período de 2007 a 2014

Ano	Despesas sem as de Pessoal⁶	Despesas Incluindo as de Pessoal⁷
2006	R\$ 50.174.835,30	233.259.629,10
2007	R\$ 64.470.232,45	256.651.856,43
2008	R\$ 68.450.166,95	288.012.022,82
2009	R\$ 158.831.329,53	445.099.939,33
2010	R\$ 184.289.791,54	388.010.492,67
2011	R\$ 163.105.849,35	459.570.274,52
2012	R\$ 181.055.709,31	500.348.654,60

⁶ As despesas inclusas nesse item são as de investimento e outras despesas correntes a saber: equipamentos e material permanente; obras e instalações; auxílio financeiro a estudantes; auxílio financeiro a pesquisadores; contratação por tempo determinado; diárias – civil; indenizações e restituições; locação de mão de obra; material de consumo; obrigações tributárias e contributivas; outros serviços de terceiros – pessoa física; outros serviços de terceiros – pessoa jurídica; passagens e despesas com locomoção; e serviços de consultoria.

⁷ As despesas de pessoal são aposentadorias e reformas, por tempo determinado, depósitos compulsórios, despesas de exercícios anteriores, obrigações patronais, outras despesas variáveis – pessoal civil, outros benefícios assistenciais, pensões, sentenças judiciais e vencimentos e vantagens fixas – pessoal – civil.

2013	R\$ 251.625.488,37	623.874.165,87
2014	R\$ 301.626.781,21	761.425.209,23

Fonte: Adaptado do Portal da Transparência, 2015.

Durante o período de 2009 a 2014, verifica-se que houve um aumento substancial das despesas. De 2008 a 2014, a variação percentual foi de 340,65, sendo que o salto ocorrido de 2008 para 2009, no primeiro ano de recebimento dos repasses extras do REUNI, representa uma variação de 132,04%.

Como o foco da presente pesquisa será a Universidade Federal de Juiz de Fora, a seguir é apresentada a instituição, com uma exposição breve da sua história e demonstração, por meio de números, da sua grande expansão nos últimos anos.

1.3 A Universidade Federal de Juiz de Fora

A Universidade Federal de Juiz de Fora foi criada por meio do Decreto nº 3.858, assinado no governo de Juscelino Kubitschek em dezembro de 1960. Ao longo dos anos, a UFJF foi crescendo paulatinamente e, atualmente, é formada por quatro institutos e 15 faculdades. Segundo Costa (2014), a instituição oferece 70 cursos de graduação, sendo nove no campus avançado de Governador Valadares, 64 de especialização e residência, 48 de pós-graduação *stricto sensu* e a educação básica no Colégio de Aplicação João XXIII. Além disso, tem ainda oito cursos de graduação e cinco de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância pelo sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A UFJF tem como missão, segundo seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI),

mobilizar e disponibilizar os diferentes saberes para a promoção do desenvolvimento regional, considerando a vocação e as peculiaridades da Zona da Mata mineira, contribuindo também para a base do desenvolvimento nacional, mantendo o compromisso com a preservação dos valores éticos, políticos, culturais, sociais e ambientais de uma sociedade pluralistas, democrática e republicana com a participação e fomento do desenvolvimento científico e tecnológico regional e nacional responsabilizando-se pela formação de cidadãos em todos os níveis de formação, em especial de Recursos Humanos voltados para as ações no Ensino, Pesquisa e Extensão (UFJF, 2009, p. 14).

Dessa forma, a instituição visa ser reconhecida nacional e internacionalmente pela excelência dos seus cursos e da sua produção científica e pelo impacto social

das suas atividades. Seus objetivos estratégicos, conforme o Relatório de Gestão/UFJF 2013, são fortalecer e articular as ações da graduação com os demais níveis de ensino da UFJF, bem como sua vinculação com a pesquisa e extensão, de forma que a formação oferecida permita um amplo desenvolvimento cultural, econômico, social e ambiental, além da consolidação e ampliação do sistema de pós-graduação *stricto sensu* no âmbito da Universidade.

Pode-se constatar pelos documentos supracitados que os gestores da UFJF, cientes de que é fundamental gerar condições objetivas para que se possa atingir suas metas, aspiram viabilizar uma infraestrutura física adequada para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa, extensão, institucional, científica e tecnológica, contemplando a reestruturação e expansão da de forma a possibilitar um desenvolvimento planejado.

Afinal, segundo o Relatório de Gestão/UFJF 2013, é escopo institucional promover atividades que fortaleçam e qualifiquem as ações da UFJF, de forma a melhorar suas condições de infraestrutura física, tecnológica, processos administrativos e de pessoal, o que permitirá a ela cumprir sua missão institucional de buscar a excelência na produção do conhecimento e atuar como fator de propulsão de desenvolvimento da sociedade.

Dessa forma, percebe-se que a UFJF tem como meta ser responsável pela formação de cidadãos em todos os níveis de formação, além de promover reflexões sobre a sociedade brasileira, seus problemas e suas perspectivas, a fim de desenvolver e valorizar a cultura nacional, estabelecer e implementar políticas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e conquistar, manter e ampliar a excelência no ensino. Para que isso ocorra, torna-se necessário garantir que os recursos orçamentários e financeiros recebidos para a consecução de seus objetivos estratégicos sejam efetivamente bem alocados para atendimento de todas as demandas.

É nesse contexto que se verifica a importância da aplicação dos recursos financeiros de forma adequada, transparente, eficiente e eficaz para o melhor desempenho de uma instituição, grande desafio para os gestores públicos. Compete a eles administrar os recursos públicos com zelo e responsabilidade, além de proporcionar uma educação de qualidade na qual sejam formados cidadãos que retribuirão todo o investimento feito na sua formação

Atrelar qualidade à alocação dos recursos orçamentários destinados às atividades que a universidade desenvolve constitui-se como uma tarefa importante para o gestor, uma vez que sua aplicação deve ser feita de forma justa, coerente, consistente, calcada em critérios específicos e determinados, com o objetivo da busca da qualidade educacional. Torna-se importante, portanto, apresentar como se efetiva a distribuição orçamentária interna de recursos da UFJF, a fim de que seja feita uma análise acerca dos critérios de descentralização, autonomia e equalização de recursos nesse contexto.

O crescimento e desenvolvimento da UFJF nos últimos anos tem sido notório, especialmente no que diz respeito à expansão da infraestrutura física da instituição. A tabela 6 faz perceber que todo o crescimento foi viabilizado com os recursos provenientes do REUNI e de emendas parlamentares, baseados nas metas estipuladas nos últimos PDIs e Relatórios de Gestão. Descortina-se, assim, uma década de ampliação da infraestrutura física da UFJF.

Tabela 6 - Área total do campus, área fora do campus e área construída dentro e fora do campus de Juiz de Fora da UFJF

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2011	2014
Área total do Campus (m²)	1.346.793,80	1.346.793,80	1.346.793,80	1.346.793,80	1.346.793,80	1.346.793,80	1.346.793,80	1.346.793,80
Área fora do Campus (m²)	74.506,04	74.506,04	74.506,04	74.506,04	74.506,04	74.506,04	1.979.507,04	3.312.187,24
Área dentro e fora do Campus (m²)	1.421.299,84	1.421.299,84	1.421.299,84	1.421.299,84	1.421.299,84	1.421.299,84	3.144.300,84	4.658.981,84
Área Construída no Campus sem o CAS (m²)	116.003,60	116.761,49	116.761,49	116.484,41	122.726,07	125.220,14	193.323,31	196.084,96
Área Construída fora do Campus (m²)	43.156,03	44.144,09	44.144,09	44.144,09	44.144,09	43.190,35	32.435,25	32.435,25
Área Construída dentro e fora do Campus (m²)	159.159,63	160.905,58	160.905,58	170.428,50	176.670,16	168.410,49	225.758,56	228.520,21

Fonte: Adaptado da Pró Reitoria de Infraestrutura, 2015.

Evidencia-se na tabela 6 que a partir de 2007, com a implementação REUNI, houve um crescimento expressivo na área construída dentro e fora do campus de Juiz de Fora da UFJF. No ano de 2002, eram 159.159 m² de área construída e, em 2006, 176.670,16 m². De 2006 a 2014 também houve uma ampliação significativa da infraestrutura, contabilizando, em 2014, 228.520,21 m². Nos anos de 2008, 2009, 2010, 2012 e 2013 não houve levantamento das áreas construídas pela Pró-Reitoria de Infraestrutura, lacuna que é mostrada pela tabela, mas que não impede a análise feita neste trabalho.

A área construída fora do campus de Juiz de Fora sofreu uma redução, tendo em vista o desmembramento do Colégio Técnico Universitário para sua inserção ao recém-constituído Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas. O IFET Sudeste de Minas foi criado, em 2008, com a fusão do Centro de Educação Tecnológico de Rio Pomba e implantação de campus novos em Muriaé, São João del Rei, Santos Dumont, Bom Sucesso e Manhuaçu.

No ano de 2010 foram adquiridos dois terrenos para as futuras instalações do Parque Tecnológico (PARTEC) na Estrada Juiz de Fora-Torreões, próximo à BR 040 (922.300,00m²), e para o Jardim Botânico da UFJF (800.701,00m²) no bairro Santa Terezinha. Em 2013, mais novos terrenos ao lado dos futuros PARTEC (96.100,00m²) e Jardim Botânico, além de uma Fazenda (1.416.548,00m²) no município de Ewbanck da Câmara, nas margens da Represa de Chapéu D'Uvas, começaram a fazer parte da instituição, o que possibilitará o desenvolvimento de pesquisas nas áreas das Ciências Biológicas e Engenharia.

Percebe-se pelos números apresentados que a UFJF quase dobrou sua área construída dentro e fora do campus de Juiz de Fora⁸, o que teve um impacto financeiro que repercute tanto no aumento dos recursos recebidos como descentralização orçamentária por parte do MEC, quanto no das despesas com manutenção e luz, água, telefone, transmissão de dados, conservação e limpeza, vigilância.

⁸ O Campus de Governador Valadares não faz parte deste trabalho visto que ainda não possui sede própria. O terreno onde está instalado foi doado à UFJF e os seus registros estão sendo providenciados para cadastro no SPIUNET e incorporação ao patrimônio da UFJF.

1.3.1 Modelo de distribuição orçamentária na Universidade Federal de Juiz de Fora

A seguir são apresentados os dados aferidos nos últimos anos relacionados à distribuição orçamentária na UFJF. Antes disso, é fundamental salientar que as despesas comuns a todas as unidades, tais como luz, água, telefone, coleta de lixo, aquisição de livros, funcionários terceirizados e demais despesas coletivas, são feitas por uma unidade orçamentária específica ligada à Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão (PROPLAG). Sendo assim, tais despesas não são repassadas às unidades acadêmicas e administrativas, visto que não se vê necessidade de um controle separado por unidade. Essas despesas são essenciais para o desenvolvimento das atividades de todas as unidades acadêmicas e administrativas, posto que não há a intenção de mensurar esses gastos, por unidade, para ressarcimento.

A ideia das despesas centralizadas e o que é essencial para o desenvolvimento das atividades administrativas e acadêmicas deve ser pago de forma centralizada. As obras e reformas prediais, bem como a manutenção dos prédios, são feitas de maneira centralizadas pela Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA), que lida basicamente com essas atividades e, até o presente momento, não foi necessário que a Administração Superior mensurasse o quanto é gasto por cada unidade orçamentária. A Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, órgãos de controle externo da Administração Pública Federal, têm sugerido que seja agregado ao valor do imóvel as despesas de manutenção e reforma e, se isso for feito, será necessário mensurar o quanto é gasto em cada unidade.

Os recursos descentralizados às unidades acadêmicas são para despesas com passagens, diárias, material de consumo e permanente, serviços externos, pagamento de pessoas físicas (*pro labore*), taxa de inscrição em congressos e afins, utilização de veículo da UFJF, dentre outras. Cada gestor de unidade orçamentária decide como utilizar esse recurso de acordo com reuniões do conselho de unidade de cada uma delas (o conselho de unidade é composto pelo diretor e vice, pelos chefes de departamento e coordenadores de cursos de graduação e de pós-graduação e representantes discentes e técnicos administrativos – artigos 24 e 25

do Regimento Geral da UFJF). O plano de ação para os recursos recebidos por descentralização interna é definido pelo conselho de unidade de cada unidade acadêmica. Não há um percentual mínimo a ser utilizado em cada uma dessas despesas. Se houver a decisão de se gastar tudo com diárias e passagens, por exemplo, assim será realizado.

Destaca-se que o foco deste trabalho é apenas os recursos utilizados para a manutenção, como diária, passagem, material de consumo, manutenção de equipamentos etc, tendo em vista que os utilizados para o desenvolvimento (obras, reformas e compra de equipamentos) são fruto de uma decisão política e administrativa da Administração Superior de cada uma das IFES.

As unidades acadêmicas estudadas são Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade de Comunicação, Faculdade de Direito, Faculdade de Economia, Faculdade de Educação Física, Faculdade de Fisioterapia, Faculdade de Engenharia, Faculdade de Enfermagem, Faculdade de Fisioterapia, Faculdade de Odontologia, Faculdade de Medicina, Faculdade de Educação, Faculdade de Farmácia e Bioquímica, Faculdade de Serviço Social, Faculdade de Veterinária, Faculdade de Letras, Instituto de Artes e Design, Instituto de Ciências Exatas e Instituto de Ciências Humanas.

A título de preservação das unidades, na análise e nas tabelas são utilizadas letras do nosso alfabeto, pois o intuito desta pesquisa é o de demonstrar apenas como se dá a distribuição orçamentária interna. Todas as unidades acadêmicas foram contempladas e, para uma melhor sistematização dos dados trazidos na pesquisa, elas estão separadas por áreas de conhecimento (Humanas e Sociais Aplicadas, Engenharia e Tecnologia e Saúde), mostrando ainda os diferentes padrões de gastos entre elas.

Ressalta-se também que há unidades acadêmicas que receberam uma quantia maior de recursos em determinados anos para a compra de equipamentos (esses investimentos são esporádicos), investimentos que foram feitos a partir de necessidades levantadas pela Administração Superior da UFJF (equipar novos prédios e adquirir novos equipamentos de laboratório para expandir o uso e substituir os obsoletos, de atletismo e para os novos cursos como Música, Moda e

Design). Tais descentralizações de capital para as unidades são feitas a partir do momento em que há a decisão de se investir, como mostrado a seguir.

Tabela 7 - Investimentos realizados por Unidade Orçamentária no período de 2010-2014 - UFJF⁹

Área do conhecimento	UNID. ORÇAMENTÁRIA	ANOS 2010 – 2014 (VALORES EM R\$)				
		2010	2011	2012	2013	2014
Humanas e Sociais Aplicadas	Faculdade A					70.620,45
	Faculdade B			517.252,25	217.909,80	46.712,00
	Faculdade C		98.092,00			1.531.861,46
	Faculdade G				456.860,37	124.749,97
	Faculdade K			50.000,00		
	Faculdade M					
	Faculdade N					
	Faculdade P					
	Faculdade Q					
	Faculdade R					
Engenharia e Tec.	Faculdade D					107.700,00
	Faculdade I					117.000,00
Saúde	Faculdade E					382.450,00
	Faculdade F		79.000,00	250.000,00	271.611,04	338.600,00
	Faculdade H			210.500,00		902.802,00
	Faculdade J				53.886,00	
	Faculdade L	226.464,09	214.944,88			
	Faculdade O					
Faculdade S						
Total		226.464,09	392.036,88	1.027.752,25	1.000.267,21	3.622.496,33

Fonte: Adaptado de SIGA/UFJF, 2015.

Houve, ainda, nos anos de 2012 e 2013, além dos dados apresentados na tabela 7, um investimento vultoso na Faculdade D e na Faculdade H através de uma ação executada pela própria reitoria. Percebe-se, contudo, que nem todas as faculdades receberam verbas de capital (investimento).

Para ilustrar o exposto a respeito da divisão não-equânime dos recursos orçamentários dentro da UFJF, tem-se na tabela 8 a dotação orçamentária por unidade acadêmica no período entre 2010 e 2014 (com os recursos provenientes da descentralização orçamentária do MEC).

⁹ As células vazias indicam que não houve uma ação de descentralização de recurso de capital para essas unidades no período informado.

Tabela 8 - Dotação orçamentária (descentralização do MEC e recursos próprios) por Unidade Orçamentária no período de 2010-2014 –

UFJF

Área do conhecimento	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	CRÉDITOS POR ANO – R\$					TOTAL P/ PERÍODO R\$	Diferença % encontrada no Período
		2010	2011	2012	2013	2014		
Humanas e Sociais Aplicadas	FACULDADE A	15.321,23	23.577,89	24.355,90	25.778,29	112.176,57	201.209,88	632,16
	FACULDADE B	29.460,23	29.590,69	576.832,32	404.358,08	450.164,06	1.490.405,38	1.428,03
	FACULDADE C	103.135,89	206.451,22	130.118,53	166.026,00	1.789.974,81	2.395.706,45	1.635,55
	FACULDADE G	31.568,86	56.704,34	61.718,27	596.678,09	288.539,91	1.035.209,47	814,00
	FACULDADE K	53.900,00	75.383,33	73.896,05	115.960,53	106.884,99	426.024,90	98,30
	FACULDADE M	53.700,06	48.347,98	52.990,59	63.544,99	70.662,41	289.246,03	31,59
	FACULDADE N	67.377,55	69.527,46	115.206,75	186.564,72	142.545,50	581.221,98	111,56
	FACULDADE P	44.886,32	48.872,29	61.727,23	58.376,37	88.358,09	302.220,30	96,85
	FACULDADE Q	46.027,52	59.490,42	91.830,05	61.199,98	65.434,39	323.982,36	42,16
	FACULDADE R	114.598,11	130.207,67	149.203,67	200.470,30	183.561,05	778.040,80	60,18
Engenharia e Tec.	FACULDADE D	143.684,22	142.795,75	190.512,22	221.547,64	341.766,77	1.040.306,60	137,86
	FACULDADE I	155.391,14	157.159,25	177.502,19	205.447,03	404.529,95	1.100.029,56	159,98
Saúde	FACULDADE E	13.397,70	14.189,50	15.526,68	23.471,24	428.814,47	495.399,59	3.100,66
	FACULDADE F	2.677.476,98	2.095.218,00	2.288.596,89	2.687.699,27	2.296.267,09	12.045.258,23	-14,24
	FACULDADE H	239.327,65	193.534,16	508.493,33	878.597,33	1.468.110,62	3.288.063,09	514,43
	FACULDADE J	104.010,39	155.791,53	177.039,15	280.602,50	234.740,19	952.183,76	125,69
	FACULDADE L	305.734,93	402.427,21	92.737,57	175.597,77	134.086,48	1.110.583,96	-56,14
	FACULDADE O	56.265,00	62.346,66	63.463,63	85.539,97	156.660,93	424.276,19	178,43
		FACULDADE S					13.000,00	13.000,00
	TOTAL POR ANO	4.255.263,78	3.971.615,35	4.851.751,02	6.437.460,10	8.776.278,28	28.292.368,53	

Fonte: Adaptado de SIGA/UFJF, 2015.

A tabela 8 mostra que em algumas unidades orçamentárias, como as Faculdades B, C e E, o aumento foi de mais de 1.000% no valor repassado no período 2010-2014, não sendo ele evidenciado para todos da mesma forma. Claramente, verifica-se que há uma faculdade (Faculdade F) que recebe quase 50% do total distribuído – 42,57% do valor total distribuído no período estudado –, contabilizando o que foi recebido tanto de verba de custeio quanto de capital. Se o valor recebido para compra de material permanente (verba de capital) for desconsiderado, ainda assim se teria um percentual significativo (37,98%).

Apesar de não ter havido uma mudança expressiva no valor total enviado às unidades administrativas entre 2010 e 2012, percebe-se um aumento significativo nos repasses de algumas unidades, em 2011, às Faculdades K (39,86%), L (136,51%), J (49,78%) e G (79,62%). Já em 2012, foi verificado um aumento significativo em algumas e queda em outras, sendo a maior delas na Faculdade L (50,53%), e a maior alta na Faculdade B (101,35%).

Nos últimos dois anos, 2013 e 2014, há uma grande diferença no valor total disponibilizado, com um aumento em torno de 33% em cada um deles. Analisando individualmente as faculdades e os institutos, pode-se perceber que algumas unidades aumentaram percentualmente sua participação na divisão dos recursos: por exemplo, a Faculdade B, em 2010, tinha uma participação de 0,73%, passando em 2014 a 7,83%, da mesma forma que as Faculdades C e H, que cresceram respectivamente 150,26% e 136,20%. No entanto, houve unidades que sofreram restrições orçamentárias, tais como a Faculdade L, com perda do ano de 2013 para 2014 (23,64%), e a Faculdade F (18,97%).

A tabela 9 mostra a identificação do custo por aluno em cada unidade orçamentária, ou seja, é viável a mensuração do quanto custa um aluno para cada uma das unidades acadêmicas no campus de Juiz de Fora.

Tabela 9 - Custo aluno por unidade orçamentária para o ano de 2014 – UFJF

Área do conhecimento	Unidade Orçamentária	Dotação R\$	2014	
			Matrícula ¹⁰	R\$/MATRÍCULA
Humanas e Sociais Aplicadas	FACULDADE A	41.556,12	872,50	47,63
	FACULDADE B	95.833,50	550,50	174,09
	FACULDADE C	258.113,35	483,50	533,84
	FACULDADE G	163.789,94	871,50	187,94
	FACULDADE K	106.884,99	335,50	318,58
	FACULDADE M	70.662,41	448,00	157,73
	FACULDADE N	142.545,50	1.172,50	121,57
	FACULDADE P	88.358,09	514,50	171,74
	FACULDADE Q	65.434,39	289,50	226,02
	FACULDADE R	183.561,05	1.968,00	93,27
Engenharia e Tec.	FACULDADE D	234.066,77	2.750,50	85,10
	FACULDADE I	287.529,95	1.910,50	150,50
Saúde	FACULDADE E	46.364,47	281,50	164,70
	FACULDADE F	1.957.667,09	571,50	3.425,49
	FACULDADE H	565.308,62	841,00	672,19
	FACULDADE J	234.740,19	1.173,00	200,12
	FACULDADE L	134.086,48	513,00	261,38
	FACULDADE O	156.660,93	388,00	403,76
	FACULDADE S	13.000,00	63,00	206,35
Totais		4.846.784,29	15.998,00	

Fonte: Adaptada de SIGA/UFJF, 2015.

Observando-se os dados das duas tabelas (8 e 9), infere-se que não há uma correlação entre o número de matrículas feitas e o recurso descentralizado. Pela tabela 7, pode-se verificar claramente uma distorção nas faculdades C, F e H. As faculdades com o custo mais reduzido são as A e D. A faculdade A, que é a de menor custo, não tem necessidade de laboratórios ou infraestrutura para atendimento ao público, visto que oferece cursos nos quais as discussões teóricas dentro de sala de aula são maiores. Já a faculdade D oferta vários cursos e possui vários laboratórios (mais de um por curso), visto que seus cursos precisam de atualização constante nos equipamentos para acompanharem a evolução tecnológica.

¹⁰ As matrículas estão com números decimais porque foi utilizado no cálculo o número de matrículas do primeiro semestre mais o do segundo dividido por dois, tal como é preconizado pelos indicadores do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dentre as faculdades que aparecem na tabela 9 como de maior custo estão aquelas com grande infraestrutura de atendimento à comunidade e maior número de equipamentos (Faculdades C e F) e uma que não atende à comunidade, mas que tem laboratórios com muitos equipamentos e consumo alto de insumos não-duráveis (Faculdade H). Na Faculdade F, importante notar, há um consumo muito grande de insumos não-duráveis também e na Faculdade C, praticamente não há consumo desses itens.

Percebe-se, com isso, indício de algum problema com o modelo atualmente utilizado de distribuição orçamentária, pois se sabe que um aluno da Faculdade D (que possui várias especialidades e vários laboratórios com equipamentos) não pode ter um custo menor no que diz respeito à verba de manutenção/custeio que um da Faculdade Q (que não possui tal estrutura de laboratórios).¹¹ Algumas faculdades possuem apenas laboratórios de informática nos quais a manutenção também é uma despesa descentralizada, oferecida pela PROINFRA. Infelizmente não há dados em metragem quadrada para se demonstrar o tamanho dos laboratórios.

A diferença de valores nas tabelas 8 e 9 para as faculdades A a I se dá porque foram apresentados na tabela 8 os valores de capital e de custeio por faculdade/instituto e na tabela 9 somente os valores de custeio das unidades. Se forem somados, portanto, os valores da tabela 7 com os da tabela 9, têm-se os valores apresentados na tabela 8. Importante ressaltar que os valores com investimentos foram retirados da tabela 9 com a finalidade de não comprometer a apresentação do custo por aluno com valores esporádicos e determinados pela política da Administração Superior.

A tabela 10 apresenta o quanto cada unidade acadêmica da UFJF cresceu em termos de infraestrutura física durante a última década.

Tabela 10 - Crescimento das áreas físicas de cada faculdade no período de 2003 a 2014 – UFJF (área construída em m²)

Área do Conhecimento	Unidade Orçamentária	2003	2014	Crescimento % (valores aproximados)
Humanas e Sociais	FACULDADE A	1.297,50	2.595,00	100
Aplicadas	FACULDADE B	1.297,50	2.793,85	129

¹¹ As faculdades com laboratório são as C, D, F, H, I, L e P.

	FACULDADE C	30.675,30	32.285,59	5
	FACULDADE G	1.464,09	2.578,95	76
	FACULDADE K	4.948,05	4.948,05	0
	FACULDADE M	3.100,05	3.100,05	0
	FACULDADE N	4.318,24	4.318,24	0
	FACULDADE P	1.996,42	5.481,46	175
	FACULDADE Q	1.697,64	1.697,64	0
	FACULDADE R	6.190,24	11.829,56	91
Engenharia e Tec.	FACULDADE D	14.876,62	25.102,03	69
	FACULDADE I	8.764,71	20.603,97	135
Saúde	FACULDADE E	1.014,60	2.294,41	126
	FACULDADE F	5.705,69	9.004,50	58
	FACULDADE H	10.445,62	14.907,40	43
	FACULDADE J	1.014,60	10.014,58	887
	FACULDADE L	3.978,85	4.754,31	20
	FACULDADE O	1.014,60	3.043,82	200
	FACULDADE S	0	0	0
	Totais	103.800,32	161.353,4	56
			1	

Fonte: Adaptada da Pró-Reitoria de Infraestrutura, 2015.

A maior parte desse crescimento físico está diretamente relacionada à adesão da UFJF ao programa REUNI. No entanto, é possível perceber também que ele não se estabeleceu de forma geral para a universidade: apenas parte das faculdades e institutos da UFJF foi beneficiada com o crescimento físico. Como exemplo, cita-se a Faculdade S que, sendo um dos cursos mais recentes na instituição, criado a partir do REUNI, ainda não possui prédio próprio.

A partir do que foi apresentado nas tabelas anteriores, é possível perceber que o aumento da área física não impactou a distribuição orçamentária. Algumas faculdades, tais como a A, B, E, J, O, P e R, passaram por desmembramentos, uma vez que funcionavam juntas no mesmo prédio, tornando-se independentes (A e B; E, J e O; e P e R). Para fins de simplificação, as áreas foram rateadas de forma proporcional, ou seja, a área de 2.595m² foi dividida por dois, restando 1.297,50m² para cada uma das faculdades (A e B).

Demonstrada como está a situação da UFJF com relação à área construída, número de professores e técnicos-administrativos em educação equivalentes, são analisadas na próxima seção as principais características do processo de distribuição orçamentária interna na UFJF.

1.3.2 Principais características do processo

O processo de descentralização orçamentária tem como característica o planejamento das despesas de um exercício para o outro. Algumas unidades acadêmicas, por apresentarem uma natureza de trabalho mais dinâmica, precisam de mais recursos que outras e, por isso, recebem recursos extramatriz.¹² Eles não são incorporados à matriz original, pois seus valores podem variar a cada ano.

Atualmente na UFJF a descentralização é feita com base em uma série histórica. Há alguns anos havia uma matriz de distribuição orçamentária calcada em critérios técnicos, tais como número de discentes, docentes, técnicos-administrativos em educação etc. No entanto, ela foi gradativamente abandonada, pois os seus dados não se mostravam atualizados. Há seis anos, vale apontar, o modelo adotado foi de uma série histórica baseada nos três anos anteriores, com dados atualizados a partir do IPCA, que se constitui como o principal índice de correção monetária do país.

No ano de 2009, os valores distribuídos foram iguais aos de 2008, com suplementações posteriores. Em 2010, houve um aumento de 10% nos valores dotados e nos anos seguintes foi aplicada somente a correção do IPCA: em 2011, 5,91% com base nos valores de 2010; 2012, 6,50% com base em 2011; 2013, 5,84% com base em 2012; e 2014, 10% com base em 2013. O reajuste maior em 2014 foi uma tentativa da PROPLAG em minimizar a distorção causada pela expansão do programa REUNI.

Usualmente não é feita a partilha de capital no início do ano, ocorrendo somente a distribuição dos recursos de custeio. Essa ação proporciona maior autonomia às unidades acadêmicas, visto que elas poderão dispender seus recursos da forma que melhor atender às necessidades de seus departamentos e sua comunidade discente, docente e de TAEs. Há unidades que investem na capacitação constante de seus integrantes, o que gera um maior gasto com passagens e diárias (todas são lançadas no sistema do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SCDP – Sistema de Concessão de Passagens e Diárias),

¹² Os recursos extramatriz são aqueles distribuídos para as unidades ao longo do ano, em virtude de despesas não planejadas. Por exemplo, a necessidade de troca ou de manutenção de um equipamento que não estava previsto no planejamento feito no final do exercício anterior.

outras preferem balancear os gastos com SCDP com compras de material de consumo e pagamento de serviços de terceiros (pessoa jurídica e física).

Como já afirmado no início deste capítulo, a distribuição de capital é estratégica e, por isso, é feita de forma separada e em momento posterior ao de custeio. O recurso a ser utilizado em obras e reformas de prédio e laboratórios não é distribuído, pois será executado pela Pró-Reitoria de Infraestrutura. Somente o recurso para a compra dos insumos pertinentes ao desenvolvimento das atividades das unidades (material de consumo, permanente e equipamentos) é repartido. A Administração Superior estuda, assim, as demandas recebidas e só então distribui o orçamento. Usualmente o recurso de custeio é lançado entre os meses de fevereiro e março e o de capital nos meses de junho e julho.

A proposta orçamentária que a Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão organiza é de extrema importância para a distribuição orçamentária, visto que nela são contemplados todos os tipos de gastos por programa, bem como a previsão de metas a serem alcançadas. Os programas são instrumentos que a UFJF emprega para promover o ensino, a pesquisa e a extensão e otimizar seus recursos financeiros, humanos e materiais. A proposta é feita durante o mês de julho ou agosto para ser encaminhada ao MEC, onde serão compiladas e posteriormente enviadas ao Congresso Nacional para aprovação. Somente após a aprovação da LOA, o MEC começa a liberar à IFES os duodécimos necessários ao desenvolvimento de suas atividades.

Com isso, percebe-se o quão importante é uma distribuição orçamentária interna bem planejada e equilibrada para o desenvolvimento das atividades anuais da instituição. É fundamental que sejam considerados nessa distribuição elementos relacionados à autonomia das faculdades e dos institutos para a gestão financeira, descentralização de recursos e planejamento orçamentário.

Desse modo, o capítulo seguinte se inicia com a discussão de conceitos que contribuem para a compreensão dos aspectos da distribuição orçamentária para instituições públicas de ensino. Posteriormente, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa, que buscam comparar a maneira com que cinco outras IFES do estado de Minas Gerais de porte muito semelhante ao da UFJF estruturam a sua distribuição orçamentária. A seção final do capítulo traz esses dados e traça

uma análise dos critérios e variáveis utilizadas pelas instituições, com o objetivo de pensar elementos que, potencialmente, podem compor o modelo de distribuição orçamentária da UFJF.

2 MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA: APORTE TEÓRICO E ANÁLISE DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS EM CINCO IFES

O objetivo desta pesquisa é investigar e analisar a distribuição orçamentária interna na UFJF ao longo dos últimos cinco anos, a fim de que seja possível propor a incorporação de elementos para estruturar um modelo que se ajuste à nova realidade da instituição. A causa do desequilíbrio, conforme verificado no capítulo anterior, foi a grande expansão sofrida nos últimos anos, fomentada pelo programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Para alcançar tal meta, é necessário identificar e refletir sobre os conceitos que estão interligados à questão da distribuição orçamentária. Assim, neste capítulo são discutidos os elementos que interferem nesse modelo, tais como política orçamentária, autonomia e descentralização. Também são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa, bem como a análise de campo realizada, utilizando-se para tal a comparação entre cinco IFES do estado de Minas Gerais.

2.1 Contribuições teóricas a respeito da distribuição orçamentária

O referencial teórico tem como objetivo construir as bases teóricas para análise dos dados a serem levantados pela pesquisa de campo, assim como subsidiar o desenvolvimento do plano de ação educacional sugerido no capítulo 3, não se esgotando, contudo, a literatura disponível acerca dos temas abordados.

Segundo Duarte (2002), a confiabilidade e veracidade de uma pesquisa dependem da articulação que o pesquisador faz entre a teoria e um problema. Para isso, é necessária uma experiência que torne possível tecer cadeias de conhecimento teórico para chegar à solução da questão levantada. Portanto, para que se possa compreender melhor a distribuição orçamentária, esta seção foi dividida para tratar os aspectos da política orçamentária, autonomia e descentralização.

Uma vez delineados os objetivos e conceitos estabelecidos para este estudo, no intuito de concretizá-los, faz-se necessário, também, definir uma metodologia de pesquisa que proporcione embasamento teórico consistente em torno da pluralidade

de conceitos envolvidos nas reflexões a serem empreendidas ao longo do capítulo. Dessa forma, há a identificação de publicações que fazem referência aos conceitos sob análise.

Como fontes bibliográficas, destacam-se os autores Castro (2011), Giacomoni (2001), Santos (2011) e Albuquerque (2008), que argumentam sobre planejamento orçamentário, com aprofundamento na análise de PPA, LDO e LOA. Somam-se a eles autores como Ranieri (2013), Costa (2010) e Otranto (2009), Aragão (2001) e Durham (1989), que debatem a respeito da autonomia universitária. Já sobre a descentralização, são utilizados Felicíssimo (1992), Arretche (1996) e Beltrão (2002). Vale destacar que Hélio Beltrão é visto por muitos como o criador da “desburocratização” do nosso país, movimento idealizado com o intuito de simplificar a burocracia estatal para melhorar a vida dos cidadãos, como, por exemplo, sugerir um sistema tributário mais simples e sem exigências desnecessárias.

Esses estudiosos apresentam importante aporte teórico para o estudo que aqui se faz, uma vez que possibilitam melhor percepção dos conceitos, o que posteriormente contribuirá para a análise comparativa desenvolvida.

2.1.1 Aspectos de uma política orçamentária

O orçamento público é um importante instrumento de gestão pública, visto que através dele é feito o planejamento das receitas e despesas. Portanto, a política orçamentária está intimamente ligada ao planejamento da administração pública, à implementação, ao controle e à sua avaliação. Se a ideia é entender a distribuição orçamentária, torna-se necessário aprender sobre como se faz a política orçamentária.

O orçamento público agrupa, de forma sistemática e estruturada, as receitas e as despesas, de forma a possibilitar que os programas e as ações planejados possam ser realmente executados. Ele possibilita também o acompanhamento e o controle dessa execução. Os objetivos fundamentais da política orçamentária no Brasil são promover o desenvolvimento econômico, melhorar a distribuição de renda e assegurar o cumprimento das funções primordiais do Estado, tais como justiça, segurança, educação e saúde.

A Constituição Federal de 1988 impulsionou a utilização do planejamento através dos artigos 165 a 169 que, juntamente com seus incisos e parágrafos, disciplinam o orçamento público.

O caput do artigo 165 da CF/88 assim determina: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988). Com isso, infere-se que o orçamento público é composto por três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 1 - Relação entre PPA, LDO e LOA



Fonte: Elaborada pela autora (2016).

Os princípios orçamentários, segundo Giacomoni (2001), são unidade (um para cada ente); universalidade (deve conter todas as receitas e despesas); orçamento bruto (todas as receitas e despesas devem estar em seus valores brutos, sem qualquer dedução); anualidade (deve ser elaborado e autorizado para um período determinado); não afetação das receitas (não pode ser reservada ou comprometida com alguma despesa); discriminação ou especialização (as receitas e despesas devem ter origem e aplicação); exclusividade (apenas conter conteúdo financeiro); equilíbrio (não pode haver despesa sem receita), além da clareza, publicidade e exatidão.

O Plano Plurianual é uma lei orçamentária que define as ações de forma regionalizada (sempre que possível) da administração pública a médio prazo (estratégias, metas e diretrizes). Único para toda a administração pública federal e elaborado pelo poder executivo e votada e aprovada pelo legislativo, tem duração de quatro anos.

A formulação do PPA envolve todos os órgãos da administração, que elaboram suas propostas em separado e as encaminham para o órgão central do planejamento para que ele sintetize as informações (Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). O plano é, então, encaminhado para apreciação do poder legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do presidente para vigorar nos anos subsequentes. Assim, todo novo presidente executa o último ano do PPA do presidente anterior.

Para aprovação no legislativo, os deputados e senadores analisam não apenas o que está sendo proposto no que se refere a programas e ações, mas também como eles serão financiados, uma vez que não há como aprovar um programa ou uma ação sem garantia de orçamento no futuro próximo.

O PPA, segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), é um instrumento que demonstra como a administração federal pretende construir o desenvolvimento do país. Já Castro (2011, p. 29) vai além ao dizer que o plano dá ideia de continuidade, visto que um governo termina o plano iniciado em outro, “portanto implica tempo para conhecer as ações pretéritas, antes de apresentar o novo plano”, e de foco, pela determinação de metas e objetivos de médio prazo.

Nele devem constar a previsão de receitas e das despesas de capital e outras delas decorrentes, além dos programas e das ações que a administração planejou para aquele período. Os programas apresentam os problemas, demandas não satisfeitas ou carências identificadas, a serem solucionados pelas ações e, para cada um deles, deve constar quem é o órgão responsável pela execução, o período de execução, os recursos financeiros envolvidos, a região afetada, a definição do problema, os objetivos, a estratégia para a implementação do programa, dentre outros. O PPA é avaliado anualmente para que se saiba se os programas estão sendo cumpridos como deveriam. O grande desafio, segundo Santos (2011), é o amadurecimento da metodologia aplicada e dos instrumentos de avaliação do PPA e, conseqüentemente, do orçamento anual.

Segundo o site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o objetivo mais importante do PPA é garantir que os objetivos definidos na CF/88 sejam atingidos. O plano deve ter como meta a garantia dos direitos individuais e

sociais, da redução das desigualdades regionais e sociais, do combate à pobreza, fome, marginalização e discriminação, da promoção do desenvolvimento do país e da garantia da ordem econômico-social, de forma a promover o bem-estar de todos.

A abrangência do PPA, para Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), compreende as despesas de capital, as decorrentes das despesas de capital (incremento das despesas em virtude da ampliação de bens e serviços) e as dos programas de duração continuada (manutenção de bens e serviços ofertados durante o PPA).

Para a sua consecução, é necessária a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), visto que nela estão detalhados os programas já previamente aprovados. É através, então, da LOA que é feito o monitoramento e a avaliação do PPA.

Importante ainda destacar que entre o PPA e a LOA tem-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece metas e prioridades para a administração no ano seguinte, assim como determina as regras que deverão ser seguidas para a elaboração da LOA. A LDO, assim, funciona como um plano de governo e a LOA como um instrumento de viabilização da execução dos programas incluído no PPA. Segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), a LDO está em posição intermediária para balancear a estratégia traçada no PPA e a realidade que descortina ao longo dos anos de implementação.

O chefe do poder executivo é quem propõe a LDO ao legislativo para análise e aprovação, contendo as metas fiscais (avaliação do ano anterior e definição para o próximo ano e os dois seguintes) e os riscos fiscais (avaliação dos passivos contingentes, eventos ligados ao passado e outros riscos capazes de comprometer as contas públicas).

A LOA, conforme o artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, a LDO e as normas da LRF. Segundo a LRF, o projeto de LDO, quando encaminhado para análise e aprovação pelo Congresso Nacional, deverá conter um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do anexo das suas metas fiscais.

Somente após aprovação e sancionamento da LOA é que os órgãos do governo podem começar a executar seus orçamentos, uma vez que somente depois

dessa fase é que os créditos serão disponibilizados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

A LRF foi criada no intuito de evitar desequilíbrio na execução do orçamento, com abrangência em todos os níveis federativos (União, Distrito Federal, estados e municípios). A lei assim determina em seu artigo primeiro:

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

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

Por meio da LRF, foi possível estabelecer limites aos gastos para cada ente e, ao mesmo tempo, criar regras de prestação de conta e de controle da despesa pública (inclusive a de não repassar dívidas para o sucessor sem os recursos correspondentes para pagá-las), bem como regras de punição para aqueles que não atenderem ao que foi estabelecido. Foi definido, ainda, que os tribunais de contas de cada ente seriam os responsáveis pela apuração e sanção dos crimes praticados. Com isso, todos os órgãos que ainda não tinham controle interno passaram a ter, para que esse seja um ponto de vigilância e apoio para o Tribunal de Contas.

Com base na bibliografia utilizada, percebeu-se que o planejamento é uma peça fundamental em todo o serviço público. Portanto, é preciso que os gestores das IFES implementem ações que visem ao cumprimento do preceito constitucional, a fim de que as despesas ocorram de forma a maximizar os recursos recebidos via matriz OCC do MEC, gerando eficiência e eficácia na sua alocação quando do planejamento da LOA. Da mesma forma, cabe notar, controles devem ser criados para a garantia do melhor uso dos recursos.

Com base nas reflexões apresentadas foi possível evidenciar como o planejamento orçamentário é um instrumento de gestão importante para o estabelecimento de um modelo de distribuição orçamentária interna consistente. Principalmente no que concerne ao contexto das instituições universitárias, ele

possibilita a realização de uma distribuição mais equânime, tendo em vista o cenário bastante diverso de faculdades e institutos que integram as universidades.

2.1.2 Autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior

Segundo Costa (2010), a promulgação da Constituição Federal em 1988 trouxe à tona debates a respeito da autonomia das IFES, tema até então tratado por legislação ordinária e que, a partir daquele momento, ganhou status de regramento por norma constitucional. Para Ranieri (2013), essa determinação constitucional trouxe mais segurança e estabilidade às IFES.

O caput do artigo 207 da CF/88 assim determina: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Diante desse ordenamento jurídico, pode-se dizer que a autonomia didático-científica é aplicada, pois as IFES têm liberdade de gerenciar os programas de ensino e suas pesquisas, bem como todos os outros aspectos relacionados a eles. A autonomia administrativa é percebida também quando se verifica que elas praticam os atos administrativos necessários ao seu funcionamento. No entanto, quando se fala sobre gestão financeira e patrimonial, percebe-se que esta é inexistente, havendo somente liberdade de gerenciamento do orçamento e do patrimônio.

Para Costa (2010) e Ranieri (2013), as IFES teriam autonomia, mas não liberdade, visto que continuariam a ser autarquias dependentes de um ente superior hierarquicamente (uma vez que são ou autarquias ou fundações públicas). Para os autores, a autonomia dada às IFES é relativa, visto que, como são integrantes da administração pública, devem seguir os princípios elencados no artigo 37 da CF/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros. Assim, elas só poderão fazer aquilo que lhes é permitido por lei e não tudo aquilo que não lhes é proibido por lei (tais como os particulares fazem).

Ademais, há outros artigos na própria CF/88 que limitam a autonomia, a saber: artigos 48 (incisos X e XI) 76, 84 (inciso II) e 87 (inciso I do parágrafo único). Ranieri (2013, p. 10) conclui que “não é tarefa simples para uma universidade,

pública ou privada, exercer sua autonomia no sistema educacional brasileiro, dado o peso e as dimensões da intervenção e do controle estatal na educação superior”.

Segundo Costa (2010, p. 31), a CF dá autonomia apenas parcial, uma vez que “não se concebe autonomia administrativa despida de poder de disposição sobre patrimônio, como também não é concreta uma autonomia administrativa, sem que acompanhada da financeira.”. Como o chefe do poder executivo federal é o chefe de toda a administração pública federal e o chefe do Ministério da Educação é o chefe das IFES, deles podem emanar atos que limitem a autonomia administrativa, tais como dispensa de servidores universitários não estáveis por determinação de medida provisória ou de lei, contratação e criação de novos cursos condicionadas à aprovação do Ministro da Educação e validação pelo Ministro da Educação da escolha de novo reitor escolhido pela comunidade de cada IFES.

Pode-se, assim, concluir que para o estudioso não haveria, no texto da CF/88, a interpretação de determinação da autonomia financeira e patrimonial. Segundo ele, o que deve existir é apenas a autonomia de gestão.

Em contrapartida, a autonomia, de acordo com Pires (2010), é importante para que as IFES possam ter um melhor planejamento e controle dos gastos. Alerta, assim, para a importância da adoção de um modelo de distribuição, a fim de que esse planejamento seja realmente executado a contento. Não há um modelo de autonomia e de distribuição dos recursos predefinido ou predeterminado; cada IFES tem uma particularidade que deve ser considerada.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Francisco (2008) e Durham (1989) defendem a integração entre planejamento e orçamento, visto que os recursos são escassos e as necessidades, grandes. Para o primeiro autor, é importante a participação da comunidade acadêmica na formulação do planejamento (planejamento estratégico), ou seja, é necessário o envolvimento de toda a comunidade acadêmica para esquematizar os gastos, a fim de que todos possam opinar se é importante crescer ou apenas manter o que já foi feito, se é importante investir em novos equipamentos ou se é melhor capacitar, discutindo qual é a dosagem entre todas essas opções.

Já Durham (1989) acredita que deve haver mais transparência nas distribuições orçamentárias, de modo a evitar desperdícios e gastos desnecessários.

Ela possibilitaria a todos acompanhar o que está acontecendo e, com isso, daria voz aos descontentes. Diz, ainda, que se não houver autonomia na folha de pagamento, ela não será plena; porém, se for implementada, é mister o controle para que não se tenha situações de injustiças (maior alocação para aqueles que já são fortes, em detrimento dos fracos, que tendem a ficar com pouco aporte financeiro).

Ranieri (2013) alerta para o fato de que a reserva de vagas nas universidades federais fere a autonomia didática, assim como a necessidade prévia, para a abertura de novos cursos, do reconhecimento dos cursos já existentes de graduação e pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Da mesma forma, o artigo 218, parágrafos 1 e 2, trazem outra limitação didática: as pesquisas científica e tecnológica devem visar ao bem público e ao progresso da ciência, buscando solucionar os problemas brasileiros e alavancar o desenvolvimento econômico regional e nacional.

Para a autora, a autonomia administrativa encontra barreiras na Constituição quando esta estabelece que as universidades devem criar normas, mas essas devem estabelecer a utilização eficiente dos recursos materiais e de pessoal, estabelecendo ainda que o regime de trabalho seja o regime jurídico único. Com isso, haveria uma seleção natural da IFES, como propõe Durham (1998), cada uma se voltando à sua vocação: umas para o ensino e extensão (formação profissional) e outras poucas pesquisa, visto que, para isso, é preciso ter pessoal altamente capacitado, além de recursos materiais, tecnológicos e de infraestrutura. Sabe-se que nem todas as IFES têm corpo docente qualificado e infraestrutura física e tecnológica para o desenvolvimento de pesquisa. Até a década de 1990, por exemplo, poucas instituições se voltavam para essa área.

O autor visualiza, tal como Costa (2010), que a autonomia das IFES não será absoluta, visto que sempre há interesses conflitantes: de um lado tem-se demandas sociais específicas ou difusas e, de outro, a visão da comunidade acadêmica sobre o ensino e a pesquisa e suas demandas corporativas. O papel do Estado é ser mediador desse jogo.

A autonomia, assim, representa a perda de um poder controlador, mostrando que as IFES devem caminhar por conta própria, procurar novas fontes de

financiamento e controlar melhor as despesas, gerindo com maior eficiência e eficácia seus recursos e proporcionando maior transparência de seus atos.

É possível reconhecer, portanto, a impossibilidade de se desvincular a ideia de autonomia das instituições públicas da própria questão do financiamento das IFES. Consoante a isso, percebe-se também que não há unanimidade com relação ao que o artigo 207 da CF/88 preconiza.

Transpondo o conceito de autonomia para a distribuição orçamentária interna nas instituições públicas, destaca-se que essa autonomia passa a ser alcançada quando há a transferência de responsabilidade, por meio do planejamento e gasto dos recursos recebidos, para os gestores de centro de custos ou de unidades orçamentárias.

2.1.3 Elementos de descentralização do Estado

A centralização remonta ao período colonial, onde tudo era decidido pelo poder central. Desse período, vieram arraigados o excessivo formalismo e a burocracia do serviço público. No entanto, nosso país é marcado por desigualdades sociais e regionais, o que se tornou ainda pior com a centralização. Durante muitos anos, o poder central foi o único responsável pelo desenvolvimento do Brasil e o protagonista mais importante na solução de problemas socioeconômicos.

Para Arretche (1996), a forma centralizadora do Estado é típica daqueles que estão em formação, com a principal fonte de renda advinda dos tributos, de competência federal. Além disso, devido à estratégia de fortalecimento institucional, na qual houve a criação de órgãos administrativos capazes de planejar o desenvolvimento nacional, os municípios e estados foram suplantados pela administração federal.

Em 1966, a necessidade da descentralização foi amadurecida por Hélio Beltrão e encontrou eco no Ministro do Planejamento Roberto Campos. Segundo eles, o desenvolvimento do país dependia de uma administração pública mais moderna e eficiente. Seguindo tal tendência, em 1967 normatizou-se as diretrizes para a reforma administrativa (Decreto Lei nº 200/67). Abaixo destaca-se os parágrafos 1º e 2º do artigo 10 do documento.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (BRASIL, 1967).

Em 1979 foi implantado o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto nº 83.740), com o objetivo de melhorar o atendimento aos usuários do serviço público; reduzir a interferência do governo na atividade econômica, descentralizando as decisões e simplificando o trabalho administrativo e a vida do cidadão; intensificar os trabalhos da Reforma Administrativa de 1967; fortalecer as empresas, principalmente a pequena e média; impedir o crescimento da administração pública, utilizando o contrato e convênio; reduzir a criação de empresas públicas; fortalecer a federação e os municípios, dentre outras ações. São heranças desse programa os juizados de pequenas causas e o estatuto da microempresa.

Para Hélio Beltrão (2002), a centralização entorpeceu a administração federal, reduzindo o dinamismo do desenvolvimento do país e marginalizando os mecanismos administrativos e comunitários locais. Ainda para o estudioso, o centralismo burocrático é o pior e dele advém os demais.

Enquanto não se realizar a descentralização administrativa, não existirá Federação neste país. Enquanto não se desconcentrarem as decisões, as tarefas e os recursos, a autonomia dos estrados e dos municípios continuará apresentar um conceito muito mais formal do que real (BELTRÃO, 2002, p.3).

Segundo Felicíssimo (1992), houve no Brasil dois tipos de descentralização administrativa: uma que opera “de dentro para dentro” e a outra na qual há a migração de uma parte do poder decisório, das atribuições, das responsabilidades e dos recursos para fora dos limites do governo (nesse caso, tem-se a municipalização).

Na visão de Carneiro (1999), a descentralização é muito difícil de ser atingida, tendo em vista a própria tendência centralista da administração pública, o formalismo jurídico, a relação de desconfiança entre governo, cidadãos e sociedade, o perfil autoritário da administração e a própria cultura existente entre os servidores públicos de que eles devem servir o público, e não o governo.

De acordo com Arretche (1996), o debate a respeito da descentralização é atual e possui várias correntes. Alguns têm a descentralização como condição para a democracia, outras, como uma estratégia pela qual se criariam instituições que viabilizariam a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Essa última corrente é a mesma de Hélio Beltrão, citado anteriormente, que defende que a Constituição Federal de 1988 possibilitou a descentralização ao garantir maior autonomia tributária aos municípios e estados.

Pode-se afirmar que o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais¹³ e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como é o caso do Brasil (ARRETCHE, 1996, p. 19).

Corroborando com essa linha de pensamento, Motta (1994, p. 174) afirma que “a descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central”.

A descentralização, assim, levanta a questão da competência do poder público ao lidar com o planejamento, o orçamento (LOA), as decisões feitas de forma eficiente e eficaz e a participação de toda a comunidade através da transparência e da publicidade dos atos de gestão. Possibilita ao Estado também o exercício não mais da função de provedor de produtos e serviços, e sim da de coordenar, regulamentar e fiscalizar das funções descentralizadas.

Pode-se inferir a partir das discussões teóricas ora apresentadas que o processo de democracia pode não estar necessariamente ligado a um programa de descentralização, mas ele é necessário para que a democracia funcione e, em

¹³ Nesse caso, os governos subnacionais são os municípios e os estados.

contraparte, as instituições se fortaleçam. Desse fortalecimento, há uma descentralização, com a especialização de cada ente para que, separadamente, façam o seu melhor e, juntos, promovam o desenvolvimento da nação. As novas ferramentas tecnológicas têm ajudado a descentralização, com o auxílio da *accountability* e da transparência das decisões.

Portanto, para viabilizar mecanismos de descentralização de recursos para as instituições é preciso, também, conferir autonomia a elas, estabelecendo, com isso, outras demandas. Uma delas é o comprometimento com o planejamento orçamentário, tendo em vista que é preciso que seja feito um planejamento real e detalhado para a execução das despesas, com vistas a uma melhor distribuição de recursos e melhoria dos indicadores de qualidade relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Nesse sentido, um modelo de distribuição orçamentária pode promover meios mais justos na divisão dos recursos, envolvendo conceitos de planejamento, autonomia e descentralização, visualizados, posteriormente, na transparência, equidade e distribuição de recursos.

2.2 Percurso metodológico da pesquisa

Esta seção visa expor os procedimentos metodológicos adotados no presente trabalho, apresentando o tipo e os métodos de pesquisa utilizados para o recolhimento dos dados que analisados posteriormente. Para uma caracterização inicial da metodologia, entende-se que esta é uma pesquisa de caráter qualitativo, tendo em vista que, segundo Günther (2006, p. 202), “a pesquisa qualitativa é uma ciência baseada em textos” e tem a intencionalidade de trabalhar, de maneira detida, dados e informações textuais recolhidos.

Para Bardin (apud GIL, 2008, p. 152), na pesquisa qualitativa a análise se desenvolve da seguinte maneira: “a análise de conteúdo desenvolve-se em 3 fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento dos dados, inferência e interpretação”. Dessa forma, entende-se que nesse tipo de investigação é

necessário, primeiramente, avaliar quais dados são importantes para, depois, explorá-los e, ao final, apresentar uma crítica com relação aos dados estudados.

Importante ressaltar que esse movimento foi feito no estudo ora apresentado, tendo em vista que a descrição do problema no primeiro capítulo e o levantamento de evidências que demonstrassem como a questão da distribuição orçamentária se consolidou na UFJF forneceram elementos para a realização de uma pré-análise desse contexto de pesquisa e exploração do material. A partir do movimento inicial é que foram sistematizados os instrumentos de pesquisa e a posterior análise dos dados coletados.

É possível dizer que esta pesquisa também se apresenta como um estudo de caso, uma vez que, segundo Günther (2006, p. 202), esse é um dos instrumentos utilizados quando ela está relacionada ao estudo de um contexto específico, da mesma forma pensa Bressan (2004, p. 1) quando caracteriza o uso do estudo de caso como um “uso extensivo na pesquisa social, seja nas disciplinas tradicionais, como a Psicologia, seja nas disciplinas que possuem uma forte orientação para a prática como a Administração”.

A investigação, cujos resultados são apresentados nesta dissertação, foi desenvolvida com base em pesquisas bibliográfica e documental. A bibliográfica teve como foco principal os conceitos relacionados à questão da distribuição de recursos orçamentários, quais sejam os aspectos de uma política orçamentária, a autonomia e a descentralização.

A pesquisa documental foi realizada através da consulta de sites, livros e artigos e do banco de dados da Pró-Reitoria de Infraestrutura, do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA/UFJF) e do Portal da Transparência do Governo Federal. Essas informações encontravam-se hospedadas em servidores localizados na Pró-Reitoria de Infraestrutura, no Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional e no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Com isso, foi feita uma pesquisa aplicada, vez que produziu conhecimento sobre uma realidade específica das IFES escolhidas, qual seja a distribuição orçamentária dos recursos oriundos do Ministério da Educação através de descentralização, inclusive da Universidade Federal de Juiz de Fora.

As IFES escolhidas para o envio inicial do questionário foram a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), a Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV). Os critérios utilizados para tal escolha foram a semelhança no porte das instituições, a localização na mesma região sociopolítica, o que implica na existência de características sociais e culturais muito próximas e a mesma política fiscal/tributária, vez que todas estão na mesma unidade federativa (Minas Gerais). Isso possibilitou uma análise que buscou embasar a elaboração do Plano de Ação Educacional, objetivo desta pesquisa.

A partir das comparações entre as instituições, foi proposto um novo modelo de distribuição orçamentária para o Plano de Ação Educacional, exposto no capítulo 3, que visa aplicar na UFJF uma distribuição orçamentária mais atual, de acordo com a expansão física e de pessoal ocorridas em decorrência da adesão ao programa REUNI.

É preciso salientar que durante o processo de recolhimento de dados das instituições optou-se pela exclusão da UFSJ, tendo em vista que as informações obtidas no sítio oficial da instituição e o retorno do questionário enviado à instituição não apresentou elementos suficientes para análise e comparação.

Quanto ao processo de investigação, é preciso esclarecer que primeiramente foram realizadas pesquisas através dos sítios oficiais de cada uma das cinco IFES selecionadas, com o objetivo de buscar as informações necessárias para a compreensão de como ocorria a distribuição interna dos recursos orçamentários. Essa etapa da pesquisa aconteceu durante os meses de maio e julho de 2016, tendo como base as questões relacionadas na primeira coluna do quadro 7.

Como algumas informações referentes aos itens pesquisados não foram encontradas nos sítios ou precisavam de dados mais completos, foi elaborado um questionário como instrumento de pesquisa auxiliar, encaminhado às IFES no mês de julho de 2016, através do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC)¹⁴, conforme

¹⁴ O SIC foi criado pela Controladoria Geral da União para viabilizar o direito constitucional de acesso à informação, assegurado pela Lei nº 12.527/2011. Por meio desse sítio eletrônico, qualquer pessoa física ou jurídica pode questionar ou solicitar esclarecimento a qualquer órgão do poder executivo federal (Disponível em: <www.esic.cgu.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2015).

legislação vigente. O questionário continha as questões listadas na segunda coluna do quadro 7, que tiveram o objetivo de elucidar como ocorria a distribuição orçamentária interna em cada uma das IFES pesquisadas.

Quadro 7 - Relação de itens pesquisados nos sítios eletrônicos das IFES e perguntas respondidas pelo SIC

Perguntas respondidas pelos sítios das IFES	Perguntas complementares respondidas pelo SIC
Característica de cada uma das IFES estudadas	
Como é feita a distribuição orçamentária?	Como é feita a distribuição orçamentária?
Há um modelo de distribuição orçamentária dos recursos oriundos da descentralização do MEC?	Quais as variáveis utilizadas no modelo de distribuição utilizado?
	Qual é o modelo de distribuição orçamentária utilizado?
	Qual a frequência da atualização do modelo?
	Se há distribuição orçamentária fora do modelo utilizado.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O questionário foi composto por quatro blocos de questões, indicados no apêndice. O bloco 1 foi constituído por somente uma questão fechada, visando ao esclarecimento sobre o uso ou não de modelo de distribuição orçamentária interno pelas IFES. O bloco 2 foi constituído por cinco questões, com a utilização da escala Likert, na qual o respondente manifesta seu grau de concordância. Ele possibilitou informações sobre o modelo utilizado pelas IFES como, por exemplo, se houve atualização e se a comunidade acadêmica acompanhou a sua confecção. O bloco 3 foi composto por duas questões, uma fechada e outra aberta, nas quais se procurou saber se havia distribuição orçamentária fora do modelo utilizado e quando ela ocorria. Por fim, o bloco 4, com duas questões abertas, procurou identificar as variáveis utilizadas no modelo e a sua descrição.

Importante esclarecer que o uso da escala Likert foi estabelecido como opção metodológica em um dos tópicos do questionário porque, segundo Faccenda, Dalben e Freitas (2011, p. 3), elas “têm a pretensão de coletar informações de natureza qualitativa, já que propõem identificar opiniões”. Nesta pesquisa, optou-se pelo formato de quatro níveis de resposta – concordo fortemente, concordo, discordo e discordo fortemente –, sendo escolhidos por apresentarem afirmações que

expressam os sentimentos dos entrevistados, demonstrando o grau de concordância ou discordância. A escala possibilita uma melhor visualização do problema estudado.

O referencial teórico dos temas de planejamento orçamentário, autonomia e descentralização auxiliaram na interpretação e análise dos dados levantados nas IFES com relação ao modelo de distribuição orçamentária utilizado atualmente, de forma a obter um modelo atualizado para a UFJF.

No tópico a seguir, são analisados os dados obtidos com a pesquisa, a fim de que sejam identificadas as variáveis necessárias para uma distribuição orçamentária mais equânime na UFJF.

2.3 Investigação dos pressupostos para um modelo de distribuição orçamentária

Posteriormente à escolha e definição das IFES objeto de estudo, foram realizadas pesquisas nos seus sítios eletrônicos, buscando averiguar os principais elementos que definem cada um dos modelos utilizados. Buscou-se, em um primeiro momento, identificar se havia um modelo utilizado e, logo após, investigou-se quais seriam os critérios adotados e os pesos dados a eles em cada um dos modelos encontrados. As dúvidas que permaneceram foram elucidadas com o envio do questionário através do SIC.

A análise dos modelos de distribuição orçamentária das cinco IFES foi elaborada de forma a mostrar, primeiramente, as características de cada IFES e, posteriormente, as variáveis e o modo como se dá a distribuição em cada uma delas. Logo depois, os modelos obtidos foram comparados de forma a subsidiar a proposição do Plano de Ação Educacional, apresentado no capítulo 3.

De posse dos dados obtidos nas pesquisas pelos sítios oficiais de cada uma das IFES escolhidas e com o questionário aplicado via ESIC, buscou-se apresentar de forma mais didática e sintética possível as informações pertinentes à distribuição orçamentária na UFV, UFOP, UFLA, UFU e UNIFAL. A tentativa foi abordar todas as IFES utilizando os seguintes parâmetros: quais as suas características gerais, como é feita a distribuição orçamentária, há um modelo de distribuição dos recursos

oriundos da descentralização do MEC, quais são as variáveis utilizadas, qual é o modelo de distribuição orçamentária, qual é a frequência de atualização, há alguma distribuição fora do modelo utilizado e se a comunidade acadêmica acompanha o seu desenvolvimento.

2.3.1 Universidade Federal de Viçosa (UFV)

A UFV foi criada em 1922, ainda como Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV) de Viçosa. Instituída como universidade estadual no ano de 1932 e federalizada em 1948, a UFV possui sede em Viçosa, na Zona da Mata mineira, e conta com dois outros campi nas cidades de Florestal e Rio Paranaíba, ambos criados em 2006. Historicamente, tem, desde a sua criação, vocação para atuar no ensino, pesquisa e extensão nas áreas de Ciências Agrárias e Exatas. Atualmente continua como referência de atuação nas atividades agrárias, mas sua excelência tem extrapolado essas áreas. Segundo o Relatório de Autoavaliação Institucional (2014), a universidade possui 67 cursos de graduação e 42 programas de pós-graduação, incluindo cursos na área de Ciências Humanas. Os campi de Viçosa e Florestal oferecem também o ensino médio federal.

A instituição apresenta um número total de 13.062 discentes de graduação: 11.636 alunos lotados no campus sede em Viçosa, 1.129 lotados no campus de Florestal e 2.097 no de Rio Paranaíba. Conta, ainda, 1.439 alunos de pós-graduação de nível *strictu sensu* e 2.429 discentes matriculados na pós-graduação *latu sensu*, segundo informações do seu site oficial, além de um número significativo de funcionários: 1.313 docentes e 2.477 técnicos-administrativos em educação. A área total da UFV, na soma dos seus três campi, é de 4.190,97 ha e de área construída, 429.080,99 m² (UFV, 2016a).

No que diz respeito à distribuição orçamentária de recursos, os dados recolhidos demonstram que a instituição possui um modelo próprio estabelecido, que propicia a divisão entre as unidades gestoras, considerando uma matriz que utiliza vários indicadores.

Segundo as informações recolhidas no sítio eletrônico e no questionário respondido pela instituição, a proposta para distribuição orçamentária começa a ser

discutida internamente pela UFV no mês de dezembro do ano anterior ao da efetiva distribuição. A operacionalização é feita pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da instituição e conta com apoio e direcionamento das Diretorias de Centro, considerando o planejamento de gastos das unidades da UFV.

Segundo a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, são utilizadas algumas orientações normativas próprias da universidade para o estabelecimento da distribuição orçamentária, como o Plano de Desenvolvimento Físico e Ambiental (PDFA), o Plano de Gestão (PG), o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Cada um deles representa o planejamento de uma área específica: o PDFA é o instrumento normativo e orientador da ocupação territorial, o PDTI é de diagnóstico, planejamento e gestão relacionados à área de tecnologia da informação, o PPI estabelece os objetivos e as diretrizes pedagógicas da universidade e, por fim, o PDI é um instrumento de planejamento e gestão que norteia decisões e ações da instituição, sendo o único que ultrapassa o período de uma gestão.

Segundo informações constantes no site oficial da instituição (UFV, 2016b), a metodologia das matrizes técnicas é atualizada anualmente pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. Há um histórico significativo da instituição no trabalho e na definição dessas matrizes, que estão sendo criadas, revistas e implementadas desde 1994. Como exemplo, cita-se a matriz de diária, definida em 1994, e a matriz de passagem aérea, em 1997. Nelas constam a definição do recurso a ser distribuído e a validação das variáveis e dos pesos utilizados para as unidades acadêmicas e administrativas.

As matrizes são utilizadas para distribuição orçamentária tanto de unidades acadêmicas quanto administrativas, mas há variáveis e pesos distintos para cada uma dessas áreas, considerando as diferenças significativas no que diz respeito à função e atribuição das instituições, que interferem, portanto, nos seus gastos.

O modelo de distribuição para a área acadêmica da UFV possui quatro matrizes principais: passagem aérea, diária, material permanente e material de consumo para as faculdades e institutos. Para cada matriz são estabelecidas variáveis e pesos correspondentes, que determinam o valor que cada unidade

receberá posteriormente. A partir dessa orientação inicial para a distribuição de recursos da unidade gestora, cada centro de custo receberá dotação nas quatro matrizes, utilizando os pesos listados na tabela 11. São, portanto, quatro recursos que podem ser utilizados exclusivamente para as suas finalidades; entretanto, os gestores de cada unidade têm autonomia de alocação de recurso dentro das matrizes.

Tabela 11 - Matriz e peso das variáveis para a área acadêmica na UFV

MATRIZ	VARIÁVEL	PESO
Passagem Aérea	Carga horária docente disponível	25
	Índice de qualificação do corpo docente	30
	Índice de produção científica	30
	Índice de atividade de extensão	15
Total		100
Diárias	Carga horária docente disponível	35
	Índice de qualificação do corpo docente	15
	Índice de produção científica	15
	Índice de atividade de extensão	15
	Alunos matriculados nas disciplinas	20
Total		100
Material Permanente	Área útil construída	8
	Carga horária administrativa	2
	Carga horária docente disponível	4
	Índice de atividade de extensão	6
	Alunos matriculados nas disciplinas	10
	Índice de projeto de pesquisa	15
	Carga horária aulas práticas	50
	Carga horária aulas teóricas	5
Total		100
Material de Consumo	Área útil construída	25
	Carga horária administrativa	5
	Carga horária docente disponível	3
	Índice de atividade de extensão	5
	Alunos matriculados nas disciplinas	10
	Índice de projeto de pesquisa	8
	Carga horária aulas práticas	41
	Carga horária aulas teóricas	3

Fonte: Adaptado do site da UFV, 2016.

Já para as unidades administrativas, as variáveis e os pesos são diferentes, conforme apresentado na tabela 12. É possível perceber que as unidades administrativas não recebem verbas referentes à matriz de passagem e diárias e há, portanto, somente duas matrizes principais para distribuição – a de material de consumo e a de material permanente. Isso acontece em virtude das demandas diferentes entre as unidades acadêmicas e administrativas e entre os trabalhos

desenvolvidos e seus produtos. Como exemplo, aponta-se o fato de que o material de expediente demandado para uma unidade administrativa é maior e essencial para o desenvolvimento das suas atividades; já nas unidades acadêmicas, a produtividade acadêmica e a pesquisa são importantes, o que pode ocasionar o recebimento de um maior volume de recursos.

Tabela 12 - Matriz e peso das variáveis para a área administrativa na UFV

Matriz	Variável	Peso
Permanente	Área útil construída	10
	Índice de participação histórica com material de consumo	70
	Número de servidores	20
Consumo	Área útil construída	10
	Índice de participação histórica com material de consumo	70
	Número de servidores	20

Fonte: Adaptado do site da UFV, 2016.

Pode-se inferir pela tabela que a distribuição das rubricas de material permanente e de consumo ocorre da mesma forma. Também é possível perceber o quanto as variáveis utilizadas e o peso conferido a elas para o cálculo do valor a ser destinado às unidades demonstra a forma como as variáveis afetam a distribuição. Quanto maior o peso de determinada variável, mais recursos a área administrativa receberá. Por exemplo, na tabela 12, quanto maior o gasto de material de consumo, mais recursos para material permanente e de consumo a unidade terá, pois sem eles não há como desenvolver as atividades diárias das áreas administrativas.

A informação constante no questionário enviado à UFV é a de que foram propostos pesos diferentes para as variáveis com o intuito de promover o balanceamento entre as quantidades observadas e a relevância de cada uma delas, visando gerar uma distribuição orçamentária equânime entre as áreas administrativas. Quanto mais gastar uma unidade, mais ela recebe. Justamente por isso o IPH tem um peso tão grande na distribuição.

A matriz de distribuição orçamentária da UFV é mostrada na tabela 13, a qual considera um grande número de variáveis, como número de alunos da graduação e pós-graduação, área útil construída, carga horária dos docentes em aulas teóricas e prática, produção científica e atividades de extensão de cada unidade. Segundo o sítio oficial da instituição, para que essa matriz pudesse se tornar realidade, a UFV

precisou se reorganizar e manter um banco de dados bem estruturado e com informações precisas, atualizado anualmente pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO).

Dessa maneira, segundo informações da PPO, há anos a instituição busca criar e manter relatórios a partir das informações produzidas pelos professores. Assim, utiliza extratores de dados dos currículos *Lattes* dos docentes e dos próprios sistemas interno utilizado pela UFV, desenvolvido pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI). A instituição também cria relatórios de atividade de extensão, de pesquisa e de atividade docente, feitos no início de cada ano, os mesmos que balizam a distribuição orçamentária daquele ano.

Tabela 13 - Metodologia da matriz de distribuição orçamentária na UFV

Conceito	Fórmulas
Carga Horária Docente Disponível	$[(\text{N}^\circ \text{ de Docentes } 40\text{h} + \text{N}^\circ \text{ de Docentes Exclusiva}) \times 40] + [(\text{N}^\circ \text{ de Docentes } 20\text{H}) \times 20]$
Índice de Qualificação do Corpo Docente	$[\text{N}^\circ \text{ Doutor} * 5 + \text{N}^\circ \text{ de Mestre} * 3 + (\text{Especialização}) \times 2 + \text{Graduação}] / (\text{N}^\circ \text{ de Docentes})$
Área Útil Construída (AUC)	% AUC (Valor Relativo)
Carga Horária Administrativa	No. de servidores Técnico-Administrativos * 40 (Carga Horária Semanal)
Alunos matriculados nas Disciplinas	(Alunos de Graduação) + (Alunos de Pós-Graduação)
Índice de Produção Científica	Produção Científica / N° Docentes
Índice de Atividade de Extensão	Somatório das atividades de extensão (sem taxa de inscrição) no ano / N° de docentes
Índice de Projetos de Pesquisa	Somatório de Projetos de Pesquisa / N° de Docentes
Carga Horária de Aula Prática	Carga Horária dos Docentes do Departamento em Aulas Práticas para Graduação e Pós Graduação
Carga Horária de Aula Teórica	Carga Horária dos Docentes do Departamento em Aulas Teóricas para Graduação e Pós Graduação
Passagem Aérea	Média dos últimos 04 (quatro) anos de gasto com o elemento
Gráfica	
Diária	
Ração	
Garagem	
Veículos	

Fonte: Adaptado do site da UFV, 2016.

As variáveis *Passagem Aérea*, *Diária*, *Ração*, *Garagem*, *Gráfica*, *Veículos* e *Cartuchos*, quando utilizadas na área administrativa, têm como única variável o Índice de Participação Histórica (IPH) do elemento de despesa de cada matriz, ou seja, não há pesos atribuídos a cada um dos itens, conforme se verifica na tabela

13. Apesar do IPH não ser a melhor forma de apurar as necessidades de um departamento, ele ainda é utilizado pela instituição.

Importante ressaltar que seu uso pode gerar distorções, uma vez que a dotação é feita considerando os gastos efetivos, portanto, quanto mais gastar, mais receberá nas próximas dotações (anos seguintes). A alegação é que os gastos das unidades administrativas são menores que as acadêmicas, o que é facilmente explicado por ser o ensino a atividade fim das IFES.

É importante ressaltar que, conforme os dados levantados na presente pesquisa, esse modelo de distribuição orçamentária está atualizado e passa por revisões anuais. Segundo o respondente da UFV via questionário E-sic, o modelo atual de distribuição orçamentária procura atender às demandas das unidades acadêmicas a contento e, para a sua definição, houve participação da comunidade acadêmica. No entanto, foi assinalado que o modelo atual não foi aprovado pelo Conselho Universitário, pois, historicamente, como ele é discutido com os gestores dos centros de custos e o Pró-Reitor, não há pontos polêmicos.

O respondente do questionário também assinalou que, como o modelo é atualizado e modificado anualmente, a obrigatoriedade de que ele seja enviado e aprovado pelo Conselho Universitário também anualmente demandaria um dispêndio de tempo de todos os envolvidos no Conselho para a aprovação de um modelo já consensual. É relevante ressaltar, contudo, que a importância da aprovação do modelo pelo Conselho Universitário reside na atenção ao consenso e validação desse modelo pelo órgão máximo da instituição.

Diante de todos os dados coletados, pode-se dizer que essa IFES cria e atualiza estratégias de planejamento para as suas despesas. A instituição acaba trabalhando, assim, não somente o pressuposto teórico do planejamento orçamentário, mas também o da autonomia, tendo em vista que o gestor tem espaço para decidir onde alocar seus recursos de acordo com as necessidades e com cada uma das quatro matrizes utilizadas.

Com relação ao uso do IPH, é importante reforçar que, apesar de não ser ainda ideal, não foi estabelecida pela instituição uma outra forma de distribuir o orçamento para as unidades administrativas, pois, caso fosse utilizada uma matriz, esta giraria em torno de número de técnicos-administrativos em educação, área

construída e índice de produtividade. Isso seria muito subjetivo, pois de uma unidade administrativa para outra o serviço desempenhado tende a ser muito diferente e de difícil padronização. Para efetivar um modelo de distribuição como o proposto e aplicado na UFV, é necessário, portanto, manter um banco de dados atualizado com as informações que embasam o cálculo das variáveis e dos pesos.

2.3.2 Universidade Federal de Lavras (UFLA)

A Universidade Federal de Lavras possui uma história recente como instituição federal de ensino superior, mas já conta com vasta experiência no ensino, com um trabalho inicial tradicionalmente voltadas para a área de Ciências Agrárias, pioneira nas atividades de extensão. A Escola Agrícola de Lavras foi fundada em 1908, mas sua federalização ocorreu somente em 1963. Recebeu o título de universidade em 1994 e é a única das instituições apresentadas neste trabalho que não possui campus fora da sua cidade sede.

Segundo o Relatório de Gestão da UFLA (2015), a instituição conta, atualmente, com 28 cursos de graduação, sendo 23 cursos nas modalidades de educação presencial e cinco a distância. No que diz respeito à oferta de cursos *stricto sensu*, tem 20 cursos de mestrado e 18 de doutorado. A instituição oferece, também, cursos de especialização *lato sensu* – 13 no total. Tem em torno de 6.300 estudantes de graduação e 1.400 de pós-graduação, em um campus com 600 hectares e área construída de 220 mil metros quadrados. Pode-se destacar, ainda, seu corpo docente de 456 professores e 560 técnicos-administrativos em educação.

No que concerne à distribuição orçamentária interna da instituição, a UFLA possui uma pró-reitoria específica para o gerenciamento dos seus recursos, a Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão. A Resolução nº 45, de maio de 2012, do Conselho Universitário da instituição pontua que

a Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão – PROPLAG é um órgão vinculado à Reitoria da UFLA que tem por finalidade planejar, coordenar, fomentar e acompanhar as atividades e políticas de planejamento e gestão orçamentária, financeira, ambiental, patrimonial e estrutural da UFLA (UFLA, 2012).

A partir da pesquisa documental realizada no sítio da instituição e pelos dados obtidos via questionário foi possível traçar um cenário de estabelecimento da estratégia de distribuição orçamentária interna da UFLA. Até 2008, ela foi feita sem critérios claramente definidos, com uma gestão centralizada nas mãos de um gestor, o ordenador de despesas, que detinha o controle para definir de que maneira a distribuição seria realizada naquele período.

A principal dificuldade dessa opção de gerenciamento é o fato de que os critérios estabelecidos tendem a não ser objetivamente definidos e, muitas vezes, podem privilegiar o bem-estar das relações políticas em detrimento da sistematização de demandas. Nesse sentido, a distribuição não contemplava estratégias e métodos capazes de valorizar o mérito, a eficiência ou mesmo a real necessidade do recurso nos diferentes departamentos que compõem a instituição: “o planejamento era executado de forma empírica, não existiam critérios que pudessem quantificar o que cada setor ou departamento necessitava para melhorar a qualidade do ensino, pesquisa e extensão” (SILVA et al, 2012, p. 218).

É importante ressaltar que a maneira de gerenciamento dos recursos da UFLA até 2008 mantém correspondência com o modelo que a própria UFJF adotou até 2015. Ainda não há um modelo de distribuição delimitado, ficando a cargo da gestão a definição da distribuição dos recursos anualmente.

A partir de 2009, segundo dados do questionário respondido pela instituição, a PROPLAG implementou sua própria matriz de alocação de recursos orçamentários, custeio e capital. Essa proposta teve como base a matriz orçamentária do governo e preconizou a criação de parâmetros calculados a partir de uma base de dados de caráter acadêmico e científico, com o objetivo de valorizar o desempenho de cada departamento.

A proposta era, então, manter uma correspondência entre o que o MEC considerava importante na descentralização de recursos para a instituição, elaborada juntamente com ANDIFES (por meio da matriz OCC), e o que a própria UFLA estabelecia como critérios para a distribuição de verbas.

A essência de todo o processo está em uma dinâmica, em que o início se encontra justamente dentro dos departamentos. Departamentos mais eficientes no ensino propiciarão menores índices de retenção e um maior número de alunos diplomados, melhorando o desempenho da Instituição

perante o MEC, refletindo em maiores incrementos financeiros de OCC para a UFLA e por consequência na Matriz-UFLA (SILVA et al, 2012, p. 218).

A primeira matriz de distribuição da instituição foi implementada no ano de 2009 e considerou, a partir das variáveis utilizadas na distribuição, diversos parâmetros calculados sobre uma base de dados de caráter acadêmico e científico. Tinha, assim, o objetivo principal de valorizar o desempenho de cada departamento didático-científico e dar maior autonomia, sustentabilidade financeira e suporte aos cursos de graduação. A distribuição foi feita a partir da seguinte fórmula principal, quadro 8:

Quadro 8 - Cálculo de distribuição orçamentária de recursos para as unidades acadêmicas da UFLA

FE)	$M = [(NFTed \times 0,6) + (Prod. \times 0,15) + (Ext. \times 0,15) + (Área \times 0,1)] \times (1 + FE)$ <p>Onde:</p> <p>NFTed – valor do aluno equivalente por departamento;</p> <p>Prod. – produção científica por departamento;</p> <p>Ext. – produção extensionista por departamento;</p> <p>Área – área física por departamento; e</p> <p>FE – fator eficiência por departamento.</p>
-----	---

Fonte: UFLA, 2016.

Silva et al (2012) explicam de maneira detalhada cada uma das variáveis utilizadas. A sigla “NFTed” representa o valor do aluno equivalente do departamento e “constitui-se na distribuição percentual dos alunos em cada departamento no decorrer de seu curso, de acordo com as disciplinas frequentadas” (SILVA et al., 2012, p.12). Conforme é possível perceber, há a designação de pesos que determinam o impacto de cada variável no valor final. No caso da variável de aluno equivalente, o peso representa 60% do total da matriz.

A sigla “Prod” representa a produção científica por departamento. Para se determinar o valor dessa variável, analisam-se “os artigos publicados em revistas pelos docentes, levando em consideração o fator de impacto da revista; número de livros publicados; capítulos de livros; depósito de patentes; registro de softwares e cultivares; projetos financiados” (SILVA et al., 2012, p. 13). Esses dados são obtidos

por meio de consulta ao Currículo Lattes dos docentes, e a pontuação total é dividida pelo número de professores que pertencem ao departamento em questão. Tendo em vista o peso aferido à variável, a produção científica representa 15% do total da matriz.

Já a sigla “Ext” diz respeito à produção de extensão que o departamento obteve em determinado ano. A partir de dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da instituição, “cada item de extensão recebe uma pontuação diferenciada. A pontuação total é dividida pelo número total de docentes pertencentes ao departamento” (SILVA et al, 2012, p. 13). No montante final destinado aos departamentos, a variável de extensão representa 15% do total da matriz.

Já a variável “Área” traz informações referentes à área física do departamento, com dados fornecidos pela Prefeitura Universitária da UFLA. Com peso de 0,1, representa 10% do total da matriz. Por fim, a variável “FE” relaciona-se ao cálculo do fator eficiência do departamento, que varia entre 0 e 1, determinado como o inverso do índice de retenção média das disciplinas ofertadas pelo departamento.

A partir desse cálculo é estimado um valor total destinado a cada unidade acadêmica. Segundo informações levantadas em pesquisa, a primeira ação das unidades ao receberem os recursos é a elaboração obrigatória de um Plano de Aplicação de Recursos (PAR) para cada uma das unidades acadêmicas da instituição. Nele, os recursos recebidos são distribuídos por rubricas, quais sejam: Diária, Material de consumo, Passagem e Despesas de Locomoção, Despesas compulsórias, Outros Serviços de Terceiros, Equipamentos e Material Permanente. Delas, somente a relativa às “despesas compulsórias”, como correio, telefonia, fotocópias e gráfica, são executadas pela administração central, mas descontadas mensalmente das unidades.

A partir da aprovação do PAR, a execução financeira fica sob responsabilidade de cada departamento. A distribuição orçamentária é feita a partir dos dados enviados pelas unidades, inseridos na fórmula apresentada no quadro 8. A ação desenvolvida logo após esse momento é a elaboração do Plano de Aplicação de Recursos Detalhados (PARD), no qual são detalhadas as despesas.

A UFLA faz uso da distribuição tardia de uma pequena parcela de seus recursos, que ocorre quando houver necessidade de despesa extraordinária por parte de um departamento. O órgão que a gerencia para atender a necessidades não programadas é a Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), que depende de negociação entre o requisitante e a PROPLAN.

Uma das estratégias adotada pela instituição no sentido de aperfeiçoar a sua gestão financeira foi a implementação, em 2014, do módulo de orçamento do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) do Governo Federal. O objetivo do sistema é propiciar maior integração e controle do planejamento orçamentário anual, fazendo com que a área administrativa fique totalmente integrada, uma vez que possui módulos interligados desde a requisição (material, prestação de serviços, diárias, passagens, manutenção de infraestrutura) até o controle do orçamento distribuído (matriz orçamentária). Isso facilita, assim, o planejamento, a execução e o controle, propiciando aos gestores ferramentas de feedback e correção quando necessário.

É possível perceber que a iniciativa dos gestores da instituição em pensar e elaborar um modelo para a distribuição dos recursos tem o intuito de promover um avanço na gestão, especificamente no que diz respeito ao planejamento e controle dos gastos da OCC. A partir da proposta de reconhecer e remunerar a competência de cada departamento, a ideia foi a de alocar o orçamento de maneira equitativa e justa para as unidades, adotando critérios técnicos para melhor aplicação dos recursos públicos.

Por meio dos dados obtidos nas respostas ao questionário, foi apontado que o modelo adotado no momento é atualizado e atende às demandas das unidades acadêmicas a contento. No entanto, os respondentes concordam que ele deve ser objeto de contínuas revisões para adequações necessárias.

É preciso ressaltar, entretanto, que as respostas ao questionário também assinalaram que não houve participação da comunidade acadêmica na definição desse modelo atual de distribuição orçamentária e que o modelo de distribuição interna ainda não foi aprovado pelo Conselho Universitário. Esses elementos indicam que não há um respaldo no que concerne ao modelo utilizado. A aprovação

do Conselho daria legitimidade a ele, assim como a participação dos professores e TAEs da instituição.

Os dados indicam, cabe notar, o quanto essa instituição de ensino pode contribuir para entender o caso da UFJF: partindo de um contexto semelhante, até 2008, a instituição ainda não havia estabelecido critérios claros e efetivos para viabilizar a distribuição orçamentária interna de recursos a suas unidades. A partir de 2009, com o objetivo de otimizar a relação com a Matriz OCC, o modelo adotado procura contemplar a necessidade de recursos de cada departamento, utilizando-se, para isso, da criação de variáveis de desempenho relacionadas à própria matriz OCC da ANDIFES. Pode-se inferir, assim, que a UFLA tem se organizado para viabilizar, na sua distribuição orçamentária, os pressupostos de planejamento orçamentário, da autonomia e da descentralização.

2.3.3 Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Criada em meados da década de 1950 a partir da unificação de algumas faculdades privadas isoladas, a Universidade Federal de Uberlândia foi federalizada no ano de 1978 como a primeira universidade pública da região do Triângulo Mineiro. Atualmente possui três campi na cidade de Uberlândia – Santa Mônica, Umuarama e Educação Física –, além de outros três em outras cidades mineiras: Ituiutaba, Patos de Minas e Monte Carmelo. O campus de Santa Mônica possui 280.119 m², o de Umuarama, 170.555 m² e o de Educação Física, 53.474 m². A instituição ainda possui 2.131 hectares de propriedade em sete fazendas na região.

Segundo o sítio oficial da UFU, conta com 32 unidades acadêmicas que, juntas, têm 68 cursos de graduação. No que diz respeito à oferta de cursos *stricto sensu*, a universidade possui 37 programas de pós-graduação, oferecendo 33 cursos de mestrado acadêmico, quatro de mestrado profissional e 19 cursos de doutorado, contando com 21.568 alunos, 1.300 professores e 3.000 técnicos-administrativos.

No que diz respeito à distribuição orçamentária da instituição, são apresentados, a seguir, elementos que permitem entender a maneira como esse processo ocorre. O sítio oficial da UFU (2016a, 2016b e 2016c) e os dados

recolhidos por meio de questionários evidenciaram que a instituição adota matrizes orçamentárias para distribuição dos recursos desde o ano de 2003, estabelecidas pelo Conselho Diretor (CONDIR) da universidade. Em 2010 e 2014, a matriz foi atualizada.

A Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) é a unidade responsável pela execução e distribuição dos recursos. Importante ressaltar que, ao contrário de outras instituições como a UFV, a mesma matriz é utilizada para a divisão dos recursos tanto das unidades acadêmicas quanto administrativas.

A partir da primeira resolução do Conselho Diretor, em 2003, que estabelece o modelo de distribuição de recursos de outros custeios e capital (OCC) entre as unidades acadêmicas e a administração superior, é possível perceber que somente 80% dos recursos disponíveis anualmente são distribuídos às unidades. Os demais 20% da verba recebida pela instituição são mantidos a título de reserva técnica a serem utilizados pela PROPLAD.

Art. 1 Esta Resolução estabelece o Modelo de Distribuição de Recursos de OCC – Outros Custeios e Capital no âmbito da UFU.

§ 1º Os recursos de OCC serão distribuídos à razão de oitenta por cento do total do orçamento constante da Lei orçamentária anual.

§ 2º Vinte por cento dos recursos de OCC serão mantidos a título de reserva técnica, administrados pela Pró-Reitoria de Planejamento e Administração – PROPLAD, visando atender às Unidades Acadêmicas cuja distribuição inicial não foi suficiente em razão de especificidades não contempladas pelo Modelo de Distribuição estabelecido nesta Resolução (UFU, 2003).

É possível perceber, portanto, que essa reserva técnica configura-se como uma distribuição tardia de recursos na instituição, utilizada apenas quando houver despesa extraordinária em alguma das unidades acadêmicas.

No que concerne à distribuição dos 80% de recursos restantes, a UFU estabeleceu três matrizes – que na resolução recebem o nome de vetores – principais, com algumas variáveis que definem o valor a ser destinado para cada unidade, conforme tabela 14.

Tabela 14 - Matrizes utilizadas pela UFU

Matriz/Vetor	Variáveis	Peso	Porcentagem da Matriz
Matriz de Equilíbrio	Material de consumo	-	Representa 30% do valor total a ser destinado à
	Prestação de serviços de	-	

	terceiros - pessoa física		unidade
	Prestação de serviços de terceiros - pessoa Jurídica	-	
Matriz de Necessidade	Índice de disciplina	27,74%	Representa 40% do valor total a ser destinado à unidade
	Número de docentes efetivos	9,07%	
	Técnicos administrativos	3,19%	
Matriz de Desempenho	Qualificação docente	12,5%	Representa 30% do valor total a ser destinado à unidade
	Produção intelectual	12,5%	
	Participação em outros cursos	5%	

Fonte: UFU, 2016.

Para estabelecer os valores de cada vetor e variável, a instituição precisa de um rigoroso levantamento dos dados destinados, no intuito de criar e abastecer o modelo para a determinação da distribuição posterior.

No que diz respeito ao vetor de equilíbrio, a determinação do valor para as variáveis de “Material de Consumo”, “Prestação de serviços – Pessoa Física” e “Prestação de serviços – Pessoa Jurídica” é feita da mesma maneira: por meio do Índice de Participação Histórica (IPH), que compreende a média aritmética do gasto da unidade com a variável dos últimos três anos, de acordo com os dados fornecidos pela PROPLAD. Importante ressaltar que o uso contínuo do IPH como parâmetro para definição das variáveis pode gerar distorções, tendo em vista que o cálculo sempre estará vinculado aos valores anteriormente delimitados.

Já no que diz respeito à definição da matriz de necessidade, a primeira variável, “Índice de Disciplina”, calcula os gastos efetivos com as aulas oferecidas nos departamentos. Ela é definida em função do quantitativo de alunos efetivos, carga horária da disciplina, material utilizado e tipos das disciplinas oferecidas, de acordo com o indicado no quadro 9.

Quadro 9 - Cálculo do Índice de Disciplina – UFU

Índice de Disciplinas = número de alunos matriculados x CHT x material utilizado x tipo das disciplinas oferecidas.

Fonte: UFU, 2016.

Para entender a definição desse cálculo, é preciso delimitar que a Carga Horária Total (CHT) é obtida pelo produto entre a carga horária das disciplinas e o número de turmas da unidade. Importante ressaltar que não são consideradas as

disciplinas de orientação de monografia, pós-graduação remunerada ou fora de sede ou interinstitucional, internatos, residências credenciadas e estágios.

A definição do tipo de disciplina oferecida pela unidade é feita por meio da tabela abaixo, que determina os pesos a serem atribuídos no tipo das disciplinas.

Tabela 15 - Tipos das disciplinas e peso – UFU

Tipos de disciplinas	Peso
Teórica	1
Teórica e prática (menor < 40%)	1,3
Teórica e prática (maior > 40%)	1,6
Prática	2

Fonte: UFU, 2016.

Outra variável utilizada para a definição da matriz de necessidade é a de “Docentes Efetivos”, na qual são computados tanto os docentes efetivos do departamento quanto os professores com vínculo de substitutos e visitantes. Por fim, o valor relacionado à variável de “Técnicos Administrativos” traz o número absoluto de funcionários da unidade.

No que concerne à definição do valor atribuído à matriz de desempenho, a primeira variável que mensura a “qualificação docente” de determinada unidade acadêmica é determinada pela expressão do quadro 10.

Quadro 10 - Matriz de desempenho – UFU

$$Q_i = \frac{NG_i \times 1 + NE_i \times 2 + NM_i \times 3 + ND_i \times 5}{(NG_i + NE_i + NM_i + ND_i) \times 5}$$

Onde:

NG = número de docentes graduados – peso 1;

NE = número de docentes especialistas – peso 2;

NM = número de docentes com mestrado – peso 3; e

ND = número de docentes com doutorado – peso 5.

Fonte: UFU, 2016.

Com ela, chega-se ao índice de qualificação docente de determinada unidade acadêmica. A variável “Participação em outros cursos” é a razão do número de

horas/aulas oferecidas em outros cursos, por outras unidades acadêmicas, pelo número de horas/aula do curso em questão.

Finalmente, a variável “Produção intelectual” compreende a quantificação de toda a produção científica dos docentes lotados na unidade, ao longo do ano anterior, de acordo com a pontuação relacionada na tabela 16.

Tabela 16 - Produção científica, tecnológica e artística pelo corpo docente – UFU

Atividade	Pontuação
Artigo publicado em periódico especializado nacional com corpo editorial	40
Artigo publicado em periódico especializado internacional com corpo editorial	60
Artigo de divulgação científica, tecnológica e artística publicado em periódico com corpo editorial	10
Trabalho apresentado em evento científico ou publicação de resumo (nacional)	06
Trabalho apresentado em evento científico ou publicação de resumo (internacional)	09
Trabalho completo publicado em anais de evento científico nacional	20
Trabalho completo publicado em anais de evento científico internacional	30
Desenvolvimento ou geração de trabalhos (produtos e processos) com patente obtida	30
Publicação de livro com selo de editora com corpo editorial, limitado a um livro/docente ano.	80
Publicação de capítulo de livro com selo de editora com corpo editorial	40
Dissertação de mestrado aprovada	40
Tese de doutorado aprovada	50
Participação em banca examinadora de concurso	05
Participação em banca examinadora de pós graduação (exceto orientador)	10
Participação em banca examinadora de monografia (exceto orientador)	05
Filme, vídeo ou audiovisual de divulgação científica realizado	35
Filme, vídeo ou audiovisual artístico realizado (exclusivo para a área de artes)	35
Participação em exposições ou apresentações artísticas (exclusivo para a área de artes)	05
Palestra/conferência proferida em evento científico internacional	10
Palestra/conferência proferida em evento científico nacional	05
Parecer <i>ad hoc</i> para publicações com corpo editorial ou para órgãos oficiais de utilidade pública	05
Total dos pontos obtidos pela unidade acadêmica	

Fonte: UFU, 2016.

Depois de apresentar as matrizes e estabelecer a fórmula de cálculo de cada uma das variáveis que compõem as matrizes definidoras dos recursos para as unidades, a Resolução nº 04/2003 da UFU indica como o valor final será definido: “A distribuição dos recursos de OCC será feita de acordo com o índice oriundo da soma ponderada dos vetores gerados pela Unidade Acadêmica”.

Importante ressaltar novamente que toda essa sistematização para a distribuição orçamentária contempla somente 80% dos recursos disponíveis anualmente na instituição; o restante fica mantido a título de reserva, gerenciado pela PROPLAG e Administração Central, contando com outra sistematização e prioridades para distribuição dos recursos.

Com o objetivo de aumentar a autonomia e responsabilidade das unidades acadêmicas e administrativas, bem como o controle dos gastos por cada unidade, a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração implementou uma nova matriz para a distribuição de recursos no ano de 2010. A proposta centrava-se também em estruturar a distribuição de gastos, que aumentaram de forma significativa desde 2003 e, até então, eram geridos pela Administração Central. A partir dessa definição, os gastos com frota passaram a ser feitos de maneira descentralizada para as unidades.

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer prioridades para a utilização dos veículos automotores de transporte rodoviário de passageiros da Universidade Federal de Uberlândia (UFU);

CONSIDERANDO a necessidade de definir parâmetros para a distribuição de recursos orçamentários destinados à manutenção da frota oficial da UFU, à contratação de serviços terceirizados, ao pagamento de combustível e demais despesas associadas;

CONSIDERANDO a necessidade de definir as responsabilidades dos condutores de veículos, dos motoristas oficiais, dos órgãos gerenciadores da frota, das empresas e motoristas terceirizados e dos usuários;

RESOLVE:

Art. 1º A presente Resolução estabelece normas e procedimentos que têm como objetivo normatizar a utilização dos veículos automotores de transporte rodoviário de passageiros da UFU, doravante denominados veículos, de acordo com o que dispõem a Lei nº 1.081, de 13 de abril de 1950, a Lei nº 9.327, de 09 de dezembro de 1996, o Decreto nº 6.403, de 17 de março de 2008, e a Instrução Normativa nº 3, de 15 de maio de 2008 (UFU, 2010).

Para a distribuição dos recursos relativos à utilização da frota, a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração definiu, inicialmente, um orçamento total para essa

matriz. Do orçamento total, apenas 70% é descentralizado. A resolução de 2010 aponta que os 30% restantes são mantidos a título de reserva técnica para atender às unidades acadêmicas que apresentarem especificidades não contempladas ou a situações excepcionais.

Feita essa ressalva, segue abaixo a fórmula de cálculo para distribuição da parcela de 70% do recurso de utilização da frota, que é descentralizado para as unidades:

Quadro 11 - Cálculo para distribuição de parcelas de recursos em frota – UFU

$\text{Recurso por UA} = (\text{Recurso do ano anterior}/n^{\circ} \text{ UA} \times 0,1) + (n^{\circ} \text{ de docentes efetivos na UA}/n^{\circ} \text{ de docentes efetivos UFU} \times 0,1) + \text{gasto médio mensal na UA}/\text{gasto médio mensal das UA} \times 0,5)$
--

Fonte: UFU, 2016.

Percebe-se que os recursos são distribuídos considerando a soma de três parcelas. A primeira é relativa a uma cota mínima destinada a todas as unidades acadêmicas, equivalente a 10% do orçamento, igualmente distribuída, obtida pela razão entre o recurso destinado às frotas no ano anterior e o número total de unidades acadêmicas. A segunda, de 10% do valor, ainda de acordo com a resolução, se refere à dimensão do corpo docente da unidade acadêmica, calculada pela aplicação da razão entre o número de docentes efetivos da unidade acadêmica e o número de docentes efetivos da instituição.

O restante do valor destinado à matriz dos recursos de frota (50%) refere-se ao gasto histórico médio mensal da unidade acadêmica no ano anterior, calculado pela aplicação da relação entre o gasto médio mensal da unidade acadêmica/gasto total médio mensal das unidades acadêmicas. No entanto, uma nota divulgada no sítio da instituição em 2014 esclareceu que a própria UFU optou por não utilizar essa fórmula de cálculo da matriz definida em 2010, por ela ter gerado grandes distorções no valor recebido pelas unidades.

Uma vez definida a descentralização, a PROPLAD desenvolveu uma série de estudos, tendo em vista uma distribuição justa dos recursos. Experimentou-se, num dado momento, aplicar a resolução 04/2010, que regulamenta a distribuição da frota, mas esta abordagem foi abandonada, dadas as distorções importantes que a metodologia gerou quando se

compararam os dados históricos. Por exemplo: uma unidade A que, em 2013, gastou R\$ 1.500,00, se aplicadas as regras estabelecidas pela resolução, receberia R\$ 14.619,00, um valor seguramente muito acima das suas necessidades; por outro lado, uma unidade B que, em 2013, gastou R\$ 98.000,00 receberia tão somente R\$ 42.822,00.

Desde essa primeira proposição de complementação do modelo de distribuição orçamentária interna da UFU em 2010, a instituição tem se manifestado quanto à necessidade de rever a distribuição dos recursos. Levantando motivações como a necessidade de racionalização no uso dos recursos públicos, descentralização e corresponsabilidade na gestão dos recursos, maior visibilidade dos gastos orçamentários e maior apropriação e conhecimento dos custos, a instituição tem realizado a descentralização de gastos a partir da supracitada matriz de Frota, além da de Gráfica, Manutenção e Reparo de Equipamentos e gases. A gestão dos recursos é feita em corresponsabilidade com as unidades acadêmicas e administrativas

A instituição optou por fazer a distribuição dessas novas quatro matrizes por meio do IPH do ano anterior a partir de 2013. Para 2014, então, tomou como referência o valor gasto em 2013 com determinada matriz, acrescida pela correção desse número pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tal atualização foi formulada por uma comissão do Conselho Diretor (Condir), formada por docentes e um estudante, sendo aprovada em reunião do Conselho Diretor em março de 2014. A partir das informações levantadas pelo questionário e sítio eletrônico da instituição, foi possível apurar que esse modelo está sendo revisto atualmente, justamente porque há a percepção de que ele já não é capaz de abranger todos os recursos que a unidade precisa. A intenção, segundo o respondente do questionário enviado à UFU, era que o Conselho Diretor aprovasse, ainda em 2016, um novo modelo de distribuição orçamentária que tenha os mesmos princípios da matriz OCC do MEC.

Diante de todos os dados coletados a respeito da UFU, pode-se dizer que ela tem procurado aprimorar seu modelo de distribuição orçamentária nos últimos anos, partindo da perspectiva de responsabilização e autonomia das unidades que a compõem. Um dos requisitos essenciais para a distribuição orçamentária descentralizada é a criação e o abastecimento anual de suas bases de dados.

2.3.4 Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

A UFOP foi criada no dia 21 de agosto de 1969 na cidade de Ouro Preto e, em 2002, teve início seu processo de ampliação, sendo criados mais dois campi em João Monlevade e Mariana. Recentemente, em 2016, foi também criado o campus de Ipatinga.

A instituição possui 51 cursos de graduação, sendo cinco a distância, 28 de mestrado e 13 de doutorado. Dados de 2016 apontam 12.887 alunos de graduação e 1.454 de pós-graduação *stricto sensu* matriculados, além de 817 técnicos-administrativos em educação e 842 professores efetivos e 110 substitutos. Segundo o Relatório de Gestão de 2014 (UFOP, 2016), a universidade tem 1.175.902,08 m² de área total de terreno e 175.401,11 m² de área construída.

Para a coleta de informações sobre a forma como a UFOP realiza a distribuição orçamentária interna, foi realizado um levantamento de dados no sítio oficial dessa universidade (UFOP, 2016c), bem como nas respostas aos questionários elaborados para a presente pesquisa e aplicados por meio do SIC. Utilizou-se também documentos internos da instituição que abordam a política de distribuição de recursos de custeio para a manutenção das unidades acadêmicas e administrativas dessa universidade.

Com base nessas informações e na decisão do Conselho Universitário (CONI), em abril de 2016, constatou-se que a distribuição interna orçamentária na UFOP está disposta na resolução do Ato do Conselho Universitário (UFOP, 2016). O CONI deliberou que a Distribuição de Recursos de Custeio Para a Manutenção (DRCM) destinadas às unidades administrativas e acadêmicas englobam também as despesas com diárias/passagens e material de consumo. Tal distribuição, segundo o boletim interno de abril de 2016, também teve relação com as unidades administrativas.

Art. 1º. Aprovar a DRCM das Unidades Administrativas como sendo a média aritmética dos históricos de gastos dos dois últimos anos. Art. 2º. Do restante de recursos disponíveis via cento de custos, destinar 20% como reserva de contingência para suprir as demandas emergenciais da

instituição e garantir as condições básicas de funcionamento do CEAD (UFOP, 2016).

Já sobre a forma como deve ser feita a distribuição dos recursos para as unidades administrativas, o boletim informa que o conselho universitário deliberou, no artigo 3º,

aprovar a proposta 3, disposta no Relatório PROPLAD N°001/2016 de DRCM das Unidades Acadêmicas, fundamentada nos indicadores da graduação, no conceito de aluno equivalente da Matriz OCC MEC/ANDIFES e na contribuição em termos de carga horária de cada departamento para cada curso de graduação (UFOP, 2016).

A partir do exposto, pode-se dizer que a distribuição interna da UFOP é feita para as unidades administrativas, tendo em vista a média aritmética do histórico de gastos dos últimos dois anos. Já com relação à distribuição orçamentária destinada às unidades acadêmicas, a base de cálculo se dá a partir dos indicadores da graduação, no conceito de aluno equivalente da Matriz OCC MEC/ANDIFES, e na contribuição em termos de carga horária de cada departamento para o curso de graduação.

O aluno equivalente é um indicador utilizado para a análise dos custos de manutenção das instituições federais e das rubricas referentes ao orçamento de custeio de capital (OCC). Como já relatado anteriormente, o cálculo do aluno equivalente é composto por quatro indicadores parciais dados a partir das atividades educacionais nos diferentes níveis oferecidos pelo ensino superior, a saber: graduação (quadros 1, 2 e 3); mestrado *stricto sensu* (vide quadro 4), doutorado (vide quadro 4) e residência médica (vide quadro 5).

Além do cálculo do aluno equivalente, a UFOP utiliza como elemento de contribuição para a determinação dos valores a serem distribuídos para cada unidade acadêmica o fator da carga horária do departamento para cada curso de graduação. Tal critério é importante já que há unidades acadêmicas que ministram aulas para alunos de outras unidades. Tornar esse critério um dos elementos a ser considerado para a divisão orçamentária faz-se importante, pois há a divisão dos custos dessas atividades entre as demais unidades acadêmicas.

Para isso, todos os departamentos são listados para que seja encontrado o percentual de participação na formação do estudante de cada um dos cursos. Assim, é feita uma distribuição de recursos de acordo com o percentual de contribuição dos departamentos, considerando as disciplinas integrantes da matriz curricular de cada curso na formação acadêmica dos estudantes da UFOP (UFOP, 2016c).

Levando-se em conta o uso do cálculo do Aluno Equivalente como elemento a ser considerado para a distribuição orçamentária, em que pese a necessidade de uma base de dados confiável para o cálculo desse indicador, pode-se inferir que a UFOP possui um banco de dados organizado, permitindo, desse modo, um planejamento orçamentário. Percebe-se, portanto, que a sistematização dos dados de forma eficaz é condição imprescindível para que a instituição possa descentralizar recursos para as unidades acadêmicas a partir de critérios claros e bem definidos.

Outro ponto relevante a ser considerado na gestão orçamentária no que concerne à distribuição de recursos às unidades acadêmicas diz respeito ao grau de autonomia dado a esses órgãos para a divisão de recursos recebidos. Segundo boletim interno, foi deliberado pelo Conselho Universitário em 2016 que “as Unidades Acadêmicas possuem autonomia para distribuir seus recursos aos setores da Unidade” (UFOP, 2016).

Além disso, a normativa que trata da gestão orçamentária para as unidades acadêmicas prevê que o cálculo da Distribuição de Recursos de Custeio para a manutenção (DRCM) será revisto anualmente (UFOP, 2016).

Com base nessas informações, afirma-se que a UFOP possui hoje um modelo de distribuição similar ao da matriz OCC do MEC, na qual foram agregadas as variáveis de carga horária considerando-se as especificidades da sua estrutura organizacional.

2.3.5 Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL)

A UNIFAL é uma das IFES mais antigas do estado de Minas Gerais, fundada em 1914. Além da sede em Alfenas, tem campi nas cidades de Poços de Caldas e Varginha. Segundo o relatório de gestão 2014 (UNIFAL, 2016a, p. 90, 104-105, 316-

317), possui 33 cursos de graduação, 16 cursos de mestrado e três de doutorado, com 5.620 alunos de graduação e 391 alunos de pós-graduação, 491 professores (sendo 25 substitutos) e 313 técnicos-administrativos em educação.

Assim como nas demais IFES estudadas, para a coleta de informações sobre a forma como a UNIFAL realiza a distribuição orçamentária interna, foi feito um levantamento de dados no sítio oficial da universidade, bem como nas respostas aos questionários elaborados para a presente pesquisa e aplicados por meio do SIC.

A Proposta de Alocação de Recursos Orçamentários disponível possui como norte para a distribuição de recursos “dimensionar as demandas das atividades acadêmicas através de critérios preestabelecidos para ordenar o orçamento futuro” (UNIFAL, 2010, p. 2). Ainda segundo o documento, a proposta de distribuição orçamentária perpassa a prerrogativa de conferir às unidades acadêmicas autonomia a partir da descentralização do orçamento acadêmico, visando, assim, propiciar maior qualidade dos gastos.

A expansão da UNIFAL-MG gerou e está gerando a implantação de novos cursos, crescimento da área construída, crescimento de pessoal e, conseqüentemente, maiores demandas. Produzir uma distribuição de recursos a partir de critérios preestabelecidos torna-se uma opção inevitável, no entanto, a referida distribuição deve pautar-se por critérios qualitativos, eficientes e equitativos com inserção gradativa de indicadores técnicos que retratem as características e demandas das diversas unidades, relacionando fatores como dimensão, necessidade e produtividade (UNIFAL, 2010, p. 2-3).

Assim, a partir das informações recolhidas nesta pesquisa, a distribuição orçamentária atualmente é baseada no número de alunos de graduação equivalentes por curso e na carga horária do curso. A escolha dessas duas variáveis se deve ao fator de representatividade dos cursos nas unidades acadêmicas, ou seja, às disciplinas. Sendo assim, o resultado leva em consideração a representatividade ou participação da unidade em cada curso. Segundo a Proposta do Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários (UNIFAL, 2016b, p. 5), “como as disciplinas estão vinculadas às unidades, estas serão contabilizadas por meio da grade curricular em cargas horárias que são dadas em todos os cursos”.

Por esse modelo, as unidades acadêmicas recebem seus recursos com base nas

horas-aulas ministradas em cada curso. Segundo, ainda, o documento supracitado, não foram, em um primeiro momento, considerados os bônus concedidos por cursos noturnos e fora de sede, uma vez que essas despesas estavam a cargo da administração central.

As despesas comuns a todas as unidades acadêmicas e demais órgãos administrativos são feitas de forma centralizada (terceirização, luz, telefone, água, correio, manutenção de bens imóveis, despesas com combustíveis e veículos etc).

A Proposta de Alocação de Recursos Orçamentários (UNIFAL, 2010, p.3) justifica ainda, como um dos motivos da escolha da instituição por esse indicador o fato de que ele possui como característica “a simplicidade do seu cálculo, pela sua aceitação para distribuição de recursos entre as IFES e pela base de informações da UNIFAL-MG comportar a aplicação desse indicador”. Percebe-se que a base de dados atualizada é condição para a efetivação de um modelo de alocação de recursos. É importante ressaltar também que tal modelo prevê a inserção gradativa de outros indicadores com vistas à sua melhoria.

A UNIFAL também realiza distribuição tardia, com os recursos alocados na reserva técnica e, assim como as demais IFES, utiliza-se dela para fazer frente a despesas não programadas.

No que se refere à forma como a instituição distribui recursos para as diárias de professores, há a previsão de um orçamento específico direcionado às diárias para cada unidade acadêmica a partir de parâmetros preestabelecidos, a saber, o Banco de Professores Absolutos e o Banco de Professores-Equivalentes fornecidos pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.¹⁵

Para o cálculo desses indicadores foram atribuídos pesos diferentes: 0,6 para o Banco de Professores Absolutos e 0,4 para o Banco de Professores Equivalentes, conforme cálculo dado pela fórmula constante no quadro 12.

¹⁵ O primeiro indicador, o Banco de Absoluto de Professores, diz respeito ao número total de professores vinculados a cada unidade acadêmica de acordo com o banco de professores fornecido pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. O outro indicador, o Banco de Professores-equivalente, foi constituído por meio da Portaria Normativa Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007, que instituiu pesos de acordo com o regime de trabalho dos professores das IFES. Os docentes efetivos em regime de dedicação exclusiva ou em regime de 20 horas semanais são computados multiplicando-se a quantidade de professores pelo fator 1,55, no primeiro caso, e 0,5 no segundo. Já os docentes substitutos são computados multiplicando o número de professores pelos fatores 0,4 no caso de regime de 20 horas e 0,8 no caso de 40 horas.

Quadro 12 - Forma de cálculo para alocação de diárias para docentes por Unidade Acadêmica (UNIFAL)

$DD = (0,6 \times pab) + (0,4 \times PEq)$ <p>DD = Divisão Docente da Unidade Acadêmica</p> <p>Pab = Banco de Professores Absolutos da Unidade Acadêmica</p> <p>PEq= Banco de Professores-Equivalentes da Unidade Acadêmica</p>

Fonte: UNIFAL, 2016.

Essa ponderação faz-se necessária, segundo o documento que apresenta o Modelo de Alocação de Diárias para Docentes por Unidade Acadêmica (UNIFAL, 2011, p. 2), para “os professores cuja carga horária seja maior tenham uma propensão a receber uma parcela maior do quantitativo total do orçamento destinado às diárias”.

Para a atualização dos dados necessários ao cálculo de diárias, o modelo de alocação de diárias estabelece que a cada início de ano será realizada a apuração do número de professores, considerando os dados do primeiro dia útil.

2.3.6 Análise comparativa dos modelos de distribuição orçamentária interna adotada pelas UFV, UFLA, UFOP, UFU, UNIFAL

Com base nos dados obtidos pela pesquisa, verificou-se que todas as cinco IFES apresentam algum modelo de matriz orçamentária e que cada um deles parte de critérios variáveis e cálculos diferenciados para a distribuição de recursos. A partir do questionário aplicado e pela pesquisa documental realizada na internet, foi possível perceber, inicialmente, que as IFES selecionadas têm porte semelhante ao da UFJF no que concerne ao número de alunos e profissionais, assim como um histórico de atuação semelhante.

Houve, entretanto, unanimidade no que concerne à distribuição interna de recurso, tendo em vista que todas as cinco instituições assinalaram que partem da matriz OCC utilizada pelo MEC para a distribuição dos recursos deste para as IFES. De forma específica, uma das variáveis utilizadas é o cálculo do número de alunos

equivalentes por unidade. O índice dele decorrente é utilizado com pesos diferentes em cada instituição, o que reflete em maior ou menor interferência na distribuição interna da IFES. Como exemplo cita-se que, enquanto a UNIFAL tem distribuição quase totalmente relacionada ao aluno equivalente, a UFLA considera o cálculo do aluno equivalente responsável por 60% da distribuição interna para as unidades e outras variáveis complementam o restante a ser distribuído.

Uma das principais vantagens no que se refere ao uso do cálculo do aluno equivalente para distribuição interna de recursos nas universidades é o fato de manter uma correspondência à própria forma com que o MEC realiza a distribuição de recursos para todas as IFES. Dessa maneira, o cálculo do aluno equivalente por unidade possibilita, internamente, criar uma homogeneização na distribuição de recursos e uma identificação mais precisa do nível de retenção dos cursos e unidades, tendo em vista que esse é um fator impactante no cálculo dos recursos recebidos pelas instituições federais.

O uso do cálculo do aluno equivalente para distribuição interna de recursos nas universidades é potente, então, por possibilitar estudos comparativos a respeito da divisão orçamentária entre as diversas realidades das IFES, promover uma reflexão e empenho dos gestores das unidades de forma a reduzir o indicador de retenção e, conseqüentemente, viabilizar um maior recebimento de recursos da União.

No quadro 13, as variáveis utilizadas pelas instituições nos seus respectivos modelos de distribuição orçamentária foram sintetizadas.

Quadro 13 - Comparativo das variáveis utilizadas nos modelos de distribuição orçamentária

Variáveis	UFLA	UFU	UFOP	UFV	UNIFAL
Aluno equivalente	X	X	X	X	X
Produção científica	X	X		X	
Produção na área de extensão	X			X	
Área física	X			X	
Fator eficiência	X				
Índice de disciplinas		X			
Docentes equivalentes		X			
Técnico administrativo		X		X	
Qualificação docente		X		X	
Participação em outros cursos		X			
Carga horária			X	X	X

Origem/destino do aluno			X		
-------------------------	--	--	---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Além da variável do aluno equivalente, utilizada por todas as IFES analisadas, outras variáveis que tiveram maior incidência foram as de produção científica (UFLA, UFU e UFV) e carga horária (UFOP, UFV e UNIFAL). A variável de produção científica propõe inserir no cálculo da distribuição esse elemento caro à avaliação dos cursos e da própria IFES no contexto atual e destinar uma parcela específica dos recursos para as unidades que concentram maior produção. Já a variável carga horária propõe considerar, ao cálculo de recursos determinados às unidades das IFES, a questão das horas-aulas ministradas em cada curso. Elas permitem, então, aproximar a distribuição de recursos a um formato equânime, que atenda às necessidades específicas das unidades e cursos.

É importante que, no contexto das universidades apresentadas, gestores e administradores conheçam e se apropriem da matriz de distribuição estabelecida pela instituição, visando a um melhor desempenho nas variáveis que a compõem, além de entender que a descentralização tende a proporcionar aos gestores das unidades acadêmicas uma maior autonomia na utilização dos recursos.

Quanto à frequência da atualização do modelo de distribuição, somente duas universidades (UFOP e UFV) assinalaram que isso é feito com frequência. Outras duas instituições (UNIFAL e a UFLA) pontuaram a necessidade de ajustes no modelo, mas dentro do já estabelecido. A UFU foi a única que abordou a necessidade de revisão de todo o modelo, tendo em vista que ele já não atende efetivamente às atuais demandas das unidades acadêmicas. Já as IFES UNIFAL, UFV e UFLA afirmaram que o atual modelo é adequado à sua realidade orçamentária.

Outro ponto importante a ser destacado é a participação da comunidade acadêmica na elaboração do modelo atual de distribuição orçamentária. Com exceção da UFLA, as instituições concordam que isso aconteceu, o que é relevante, tendo em vista o impacto do modelo das variáveis estabelecidas para o desenvolvimento das atividades dos cursos e das unidades. Com respeito ao modelo de distribuição ter sido aprovado pelo Conselho Universitário, temos que a UFLA e a UFV entendem que não há necessidade, uma vez que ambas consideram que,

como o modelo foi construído junto com a comunidade acadêmica, não haveria motivo de aprová-lo no Conselho Universitário.

A respeito da distribuição tardia, percebe-se que, mesmo com a adoção de um modelo de distribuição orçamentária, todas as IFES analisadas realizam para atender a demandas extraordinárias, não previstas no planejamento. Há variação entre as universidades nesse percentual. É preciso apontar também que essa distribuição posterior não segue os critérios anteriormente estabelecidos pelo modelo de distribuição, estando diretamente relacionado às decisões dos gestores dos recursos na instituição.

Conclui-se, então, que as IFES estudadas têm promovido, com a construção dos seus respectivos modelos de distribuição, sua adequação às necessidades específicas das instituições, a fim de viabilizar condições de autonomia e descentralização. Entretanto, isso não é simples de ser estabelecido dentro de um cenário complexo como o das instituições universitárias. Requer organização e atualização contínua dos dados da instituição, assim como abertura da gestão para discutir e aprimorar essas ações de financiamento.

Os próprios dados desta pesquisa evidenciam maneiras diferentes para atender às necessidades de distribuição, evidenciando também como é difícil criar iniciativas totalmente equânimes e descentralizadas. Contudo, é preciso perceber a importância de incentivar a prática de revisão dos modelos para uma melhor utilização dos recursos e, conseqüentemente, melhora na qualidade do ensino, pesquisa e extensão das instituições, assim como variação e especificidade do modelo de distribuição das IFES por conta de algumas características inerentes a cada uma delas, como idade, tamanho, organização interna dos dados necessários para implementação da matriz orçamentária.

A análise das IFES trouxe elementos para refletir acerca da distribuição orçamentária interna da UFJF e demonstrou a importância da formulação de um modelo de distribuição interna para a instituição, baseados em critérios que representam as especificidades e demandas dos institutos que compõem a universidade.

A seção seguinte apresenta uma proposta de delineamento desse modelo e está calcada na experiência das IFES apresentadas no capítulo 2,

fundamentalmente relacionada à adoção de critérios inspirados no modelo de matriz OCC da ANDIFES.

3 PROPOSTA DE REVISÃO DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFJF

Ao longo do capítulo 1 da presente pesquisa foi possível observar que o REUNI, como política pública para a expansão do ensino superior público, possibilitou à UFJF e a várias outras IFES recursos que viabilizaram o crescimento de seus espaços físicos, o aumento no número de alunos, professores e técnicos administrativos em educação, a criação de cursos de graduação e a expansão da pós-graduação. Seu principal objetivo foi a reestruturação do ensino superior no Brasil, prevendo, também, redução da evasão, ampliação da oferta de vagas nos cursos de graduação – principalmente no horário noturno –, disponibilização de novos cursos, reestruturação acadêmica com atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, mobilidade intra e interinstitucional, ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil e articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, foram disponibilizados pelo MEC às IFES que aderissem ao REUNI vultosos recursos em forma de descentralização orçamentária a fim de que as metas compactuadas fossem alcançadas. Ao aderir ao REUNI, a UFJF deu início à sua expansão acadêmica e física. Foi, então, a partir do recebimento das verbas para financiamento da expansão da universidade que o presente caso de gestão estruturou-se.

No primeiro capítulo deste trabalho objetivou-se demonstrar como a distribuição orçamentária interna na UFJF não acompanhou a nova dinâmica pós-REUNI. Tem-se hoje novos cursos, expansão das instalações físicas já existentes e novos laboratórios, infraestrutura que veio acompanhada do aumento no número de alunos, professores e técnicos administrativos. Esse movimento acarretou, assim, o aumento na demanda dos insumos necessários ao desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, como materiais de consumo e equipamentos para subsidiar as atividades finalísticas da instituição. Em razão do exposto, a proposta foi investigar a distribuição orçamentária interna ao longo dos últimos cinco anos, buscando demonstrar que a atual forma de distribuição não contempla de maneira equânime a demanda de financiamento dos institutos pós-REUNI.

No capítulo 2 foram indicados autores e referenciais teóricos que pudessem auxiliar a reflexão posterior do problema de pesquisa evidenciado, que se estruturou a partir dos eixos de análise descentralização, autonomia e aspectos de uma política orçamentária.

Partiu-se posteriormente para a pesquisa de campo, que recolheu dados relativos ao problema da expansão acadêmica e física e da distribuição orçamentária interna de cinco IFES mineiras. O intuito principal de tal análise foi o de verificar como essas instituições estabeleceram critérios para realizar uma divisão equânime dos recursos. Percebeu-se, desse modo, que a adoção de diferentes modelos de distribuição orçamentária pode trazer ganhos, tais como transparência na gestão, equidade na distribuição dos recursos, eficiência e racionalização dos recursos distribuídos e gestão descentralizada, incentivar o controle e a fiscalização dos gastos por meio de indicadores e melhorar os indicadores da qualidade do ensino e reduzir a influência política.

No entanto, não é fácil alcançar um modelo que atenda às necessidades de uma IFES e, por isso, a maioria delas estão sempre revisando e, com isso, reformulando seu modelo de distribuição orçamentária, conforme pode-se observar pelas respostas ao questionário aqui expostas. São muitas as variáveis existentes e é difícil escolher quais entrarão no modelo, visto que elas podem desenvolver ou apenas manter a qualidade dos serviços prestados pelas unidades acadêmicas.

Pelo que se pode inferir com este estudo, as IFES que adotaram algum modelo de distribuição começaram com um mais simples, com poucas variáveis e, ao longo dos anos, acrescentaram outras, visando melhorar a equidade. Cabe notar que esse modelo deve ter variações para cada IFES pelas suas características inerentes, tais como idade, tamanho, organização interna dos dados necessários para implementação da matriz orçamentária, especificidade dos cursos, dentre outras. Além disso, é necessário salientar que as variáveis utilizadas devem sempre ser fundamentadas e auditáveis para que sejam confiáveis, o que também se faz necessário para que possam ser sempre atualizadas.

Como Plano de Ação Educacional apresentou-se na seção 3.1 uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para a UFJF, a fim de tornar possível uma gestão mais eficiente dos seus recursos financeiros, observando os pressupostos do

planejamento orçamentário, da autonomia e da descentralização, tal qual como estudado no capítulo 2.

3.1 Considerações para a proposição de modelo de distribuição orçamentária para a UFJF

A UFJF ainda não estabeleceu nenhum modelo ou matriz de distribuição interna de recursos. Dessa forma, é necessário que o padrão inicialmente estabelecido seja configurado da forma mais simplificada para que possa ser consolidado na instituição. Um dos motivos para isso é a falta de informações estabelecidas no banco de dados da instituição no que se refere à pesquisa e extensão. Por isso, o primeiro movimento para a construção de uma matriz de distribuição de recursos é construí-la com dados precisos para que as informações geradas possam ser utilizadas de forma acurada.

Pode-se dizer que o modelo de distribuição orçamentária funciona como instrumento de execução da política institucional, tornando-se um importante elemento de indução das ações estratégicas da instituição. Dessa forma, como as diretrizes se modificam naturalmente, o modelo deve ser revisto e aprimorado periodicamente.

Essa visão é corroborada pela pesquisa realizada junto às IFES analisadas que, da mesma forma que a UFJF, deram início às suas matrizes a partir de uma matriz menos complexa, com poucas variáveis, acrescentando outras variáveis ao longo dos anos, com o objetivo de propiciar equidade na distribuição de recursos.

Pela análise das IFES no quadro 13, percebe-se que a única variável presente em todos os modelos é o aluno equivalente, por ele ser o principal indicador utilizado pelo MEC na distribuição da matriz OCC. Propõe-se, então, que o número total de aluno equivalente da graduação e a carga horária por curso sejam as primeiras variáveis utilizadas pela UFJF para a criação do seu modelo de distribuição, considerando, desse modo, a ideia de simplificação para uma futura atualização e aprimoramento.

Quadro 13 - Modelo de distribuição orçamentária proposto para a UFJF

<p>D. O. = Nfte x CH</p> <p>Onde:</p> <p>D. O. = Distribuição orçamentária</p> <p>Nfte = Número de alunos equivalentes (graduação)</p> <p>CH = Carga Horária dos cursos de graduação</p>
--

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Os indicadores de eficiência e qualidade acadêmico científica da matriz OCC também foram suprimidos nesse primeiro momento, tendo em vista a necessidade de se estabelecer alguns critérios, bem como verificar se há banco de dados disponível com as informações necessárias. Através desses indicadores seria possível estabelecer parâmetros para a distribuição, considerando-se o quanto cada unidade acadêmica produz na área acadêmica e na de pesquisa, tendo por base os artigos e livros publicados, as palestras e conferências proferidas, os produtos patenteados, as dissertações e teses defendidas, dentre outros. Acredita-se que, para isso, seria necessário criar rotinas de inserção desses dados em um sistema informatizado para, quando necessário, obtê-los de forma consolidada por faculdade ou instituto.

Quadro 14 - Fórmula para cálculo do aluno equivalente simplificada

$\text{Nfte} = \{[\text{Ndi} \times \text{D} \times (1+\text{R})] + [((\text{Ni} - \text{Ndi}) \div 4) \times \text{D}]\} \times \text{PG}$ <p>Onde:</p> <p>Nfte = Número de alunos equivalentes (graduação);</p> <p>Ndi= Número de diplomados;</p> <p>D = Duração padrão do curso; (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)</p> <p>R = Coeficiente de retenção; (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)</p> <p>Ni= Número de ingressantes;</p> <p>PG = Peso do Grupo. (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)</p>
--

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Nesta proposta sugeriu-se retirar do modelo original (matriz OCC) o bônus fora de sede e o bônus por turno, uma vez que as despesas extras para que o turno noturno aconteça são absorvidas quase em sua totalidade pela administração central (tais como despesas extras com luz, energia, mão de obra tanto de professores e TAE's quanto terceirizada, vigilância). As poucas despesas que as

unidades incorrem são de pequena monta como papel A4, papel almoço, café, açúcar, papel higiênico, papel toalha, dentre outros.

Quando incluído o campus de Governador Valadares, o bônus fora de sede foi excluído porque a despesa tornou-se inexequível, uma vez que a UFJF não tem uma sede própria na cidade e as despesas com aluguel são elevadas (são nove cursos implementados e funcionando: Administração, Ciências Contábeis, Economia, Educação Física, Farmácia, Fisioterapia, Medicina, Nutrição e Odontologia).

Para que isso possa ser melhor compreendido, Governador Valadares recebeu em 2016 o montante de R\$ 22.929.375,49; no entanto, pelo modelo proposto, só teria direito a R\$ 2.204.524,59, valor proporcional ao número de alunos dos cursos em andamento na cidade. Essa diferença de valores para o campus Avançado é explicado pela necessidade de aluguel de alguns imóveis, visto que a UFJF não possui sede própria na cidade de Governador Valadares.

Os dados utilizados para a criação das tabelas 17 e 18 foram extraídos do Censo do MEC e do SIGA. Uma ressalva importante é que as informações referentes aos alunos equivalentes utilizadas para rodar o modelo proposto são de 2014, tendo em vista que há uma defasagem de dois anos para a distribuição da matriz OCC por parte do MEC.

Como ela serviu de base para o modelo aqui proposto, o mesmo raciocínio foi utilizado. Nota-se que de um ano para o outro há uma diferença considerável na quantidade de aluno equivalente e a carga horária também mostra-se variável. No entanto, essa diferença é pequena de um ano para outro. A título de ilustração, pode-se dizer que o número de alunos equivalente no curso de Medicina, em 2014, era de 4.688,30; já em 2015, 3.965,895, o que significa dizer que, se fossem utilizados os dados de 2014, a faculdade deveria receber R\$ 1.798.852,00 e os de 2015, R\$ 1.587.508,40.

Na tabela 17 percebe-se a diferença existente entre a dotação realizada no início deste ano de 2016 pelo setor responsável pela distribuição e como ela ficaria se fosse adotado o modelo da matriz proposta.

Tabela 17 - Distribuição orçamentária para o ano de 2016, incluídos os recursos de capital – UFJF

Área do conhecimento	UNID. ORÇAMENTÁRIA	2016			
		Distribuição Realizada	Dist. Matriz Proposta	Diferença	Diferença %
Humanas e Sociais Aplicadas	Administração e Ciências Contábeis	224.650,00	208.823,17	-15.826,83	-7,04%
	Arquitetura	225.000,00	114.557,18	-110.442,82	-49,09%
	Comunicação Social	216.160,00	81.009,56	-135.150,44	-62,52%
	Direito	495.859,73	295.995,50	-199.864,23	-40,31%
	Economia	224.150,00	64.572,22	-159.577,78	-71,19%
	Educação	228.941,47	77.923,23	-151.018,24	-65,96%
	IAD	331.869,35	518.580,35	186.711,00	56,26%
	ICH	351.029,00	948.091,30	597.062,30	170,09%
	Letras	227.630,24	285.300,53	57.670,29	25,33%
	Serviço Social	223.850,00	67.330,53	-156.519,47	-69,92%
Engenharia e Tec.	Engenharia	489.000,01	1.837.081,66	1.348.081,65	275,68%
	ICE	415.600,00	1.010.128,20	594.528,20	143,05%
Saúde	Educação Física	278.094,48	368.213,82	90.119,34	32,41%
	Enfermagem	207.215,50	405.835,31	198.619,81	95,85%
	Farmácia	311.088,55	251.282,33	-59.806,22	-19,22%
	Fisioterapia	199.150,00	91.073,44	-108.076,56	-54,27%
	ICB	736.658,64	845.678,50	109.019,86	14,80%
	Medicina	1.966.749,13	2.746.431,85	779.682,72	39,64%
	Odontologia	3.338.898,00	660.217,36	-2.678.680,64	-80,23%
Veterinária	367.970,11	192.962,27	-175.007,84	-47,56%	
Total		11.059.564,21	11.059.564,21		

Fonte: Elaborada pela autora (2016).

Observa-se que há uma diferença significativa entre os números apresentados na tabela: a maior diferença foi da Faculdade de Odontologia, que deveria ter recebido 80,23% a menos na dotação de 2016, caso fosse utilizado modelo proposto, levando-se em consideração o aluno equivalente e a carga horária do curso, e da Faculdade de Engenharia, que deveria ter sido dotada a mais em 275,78%. É também possível notar que o ICH e o ICE deveriam receber uma quantia a mais considerável (170,09% e 143,05%, respectivamente).

No ano de 2016, quando os recursos de capital foram divididos, optou-se pela sua distribuição quase equânime. As faculdades receberam R\$ 174.150,00 enquanto os institutos, R\$ 210.000,00 (IAD), R\$ 291.739,13 (ICB), R\$ 215.000,00 (ICE) e R\$ 250.000,00 (ICH). A Faculdade de Engenharia fugiu à regra e recebeu uma quantia superior, totalizando R\$ 274.000,00. Uma ressalva a ser feita é que a Faculdade de Odontologia precisa, atualmente, de um montante maior, pois tem despesas com confecção de prótese dentária (no pregão realizado em 2016, esse valor foi R\$ 1.609.488,00).

Outro ponto a se destacar com relação à análise da tabela 18 é que a estrutura administrativa da UFJF, com a adoção de unidades orçamentárias baseadas em faculdades e institutos, pode dificultar o rateio de despesas, principalmente quando um curso utiliza mais de uma estrutura física em suas aulas, isto é, também é realizado em instalações de outras faculdades e/ou institutos.

Isso acontece com o curso de Medicina, por exemplo, que, apesar de ter o maior valor encontrado de aluno equivalente (R\$ 4.668,30), utiliza-se das instalações de outras unidades. Nos dois primeiros anos, os alunos têm aulas no ICB e nos últimos períodos, no Hospital Universitário. Apesar do exposto, os custos não são repartidos entre esses outros locais, uma vez que quem abriga as aulas arca com as despesas, independentemente se são ou não seus alunos. Com isso, a Faculdade de Medicina minimiza seu custo e outras faculdades e/ou institutos acabam por maximizá-los, visto que absorvem custos que não são de seus alunos.

Na tabela a seguir é apresentada a distribuição orçamentária quando são retirados os recursos de capital na distribuição de 2016 e o que acontece com relação ao modelo proposto.

Tabela 18 - Distribuição orçamentária para o ano de 2016, excluídos os recursos de capital – UFJF

Área do conhecimento	UNID. ORÇAMENTÁRIA	2016			
		Distribuição Realizada	Dist. Matriz Proposta	Diferença	Diferença %
Humanas e Sociais Aplicadas	Administração e Ciências Contábeis	50.500,00	136.774,55	86.274,55	170,84%
	Arquitetura	66.850,00	75.032,41	8.182,41	12,24%

	Comunicação Social	42.010,00	53.059,47	11.049,47	26,30%
	Direito	321.709,73	193.870,50	-127.839,23	-39,74%
	Economia	63.694,40	42.293,37	-21.401,03	-33,60%
	Educação	54.791,47	51.037,99	-3.753,48	-6,85%
	IAD	121.869,35	339.658,64	217.789,29	178,71%
	ICH	101.029,00	620.978,79	519.949,79	514,65%
	Letras	53.480,24	186.865,56	133.385,32	249,41%
	Serviço Social	67.700,00	43.832,93	-23.867,07	-35,25%
Engenharia e Tec.	Engenharia	215.000,01	1.195.966,78	980.966,77	456,26%
	ICE	200.600,00	661.611,59	461.011,59	229,82%
Saúde	Educação Física	103.944,48	241.171,89	137.227,41	132,02%
	Enfermagem	33.065,50	265.813,13	232.747,63	703,90%
	Farmácia	136.938,55	164.584,36	27.645,81	20,19%
	Fisioterapia	55.000,00	59.651,09	4.651,09	8,46%
	ICB	434.919,51	553.900,68	118.981,17	27,36%
	Medicina	1.792.599,13	1.798.852,00	6.252,87	0,35%
	Odontologia	3.164.748,00	432.427,74	2.732.320,26	-86,34%
	Veterinária	163.320,11	126.386,01	-36.934,10	-22,61%
	Total	7.243.769,48	7.243.769,48		

Fonte: Elaborada pela autora (2016).

Observa-se que a discrepância entre os valores distribuídos são potencializadas e reduzidas quando excluídos os recursos de capital, que são discricionários e distribuídos de forma estratégica pela Administração Superior, sendo que as maiores diferenças podem ser observadas no ICH e Faculdades de Engenharia, Enfermagem e Letras. Cabe destacar que, a rigor, a diferença encontrada na Faculdade de Odontologia seria distribuída entre as demais faculdades, o que levaria a uma distribuição mais equânime.

O montante obtido para cada curso, utilizando o modelo proposto, estaria de acordo com o número de aluno equivalente de cada unidade acadêmica e a sua carga horária. O valor encontrado deve ser suficiente para o desempenho de todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como as de manutenção de equipamentos e de infraestrutura.

O modelo ora apresentado deve ser submetido ao CONSU para discussões e posterior aprovação pela comunidade acadêmica, a fim de que a transparência seja exercida, assim como a participação da comunidade. Além disso, vale notar que, da mesma forma que nas IFES estudadas, observa-se que é importante reservar um percentual, inicialmente de 15%, para as despesas extraordinárias (não planejadas), devendo ser revisto no segundo ano, no intuito de adaptá-lo à realidade da UFJF.

Portanto, pode-se afirmar que a adoção de um modelo de distribuição orçamentária pode trazer para a instituição em análise ganhos como transparência na gestão, equidade na distribuição dos recursos, eficiência e racionalização dos recursos distribuídos e gestão descentralizada. Ele tende a incentivar o controle, a fiscalização dos gastos, a qualidade do ensino com indicadores e a redução da influência política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto no presente trabalho demonstrou-se a relevância da adoção de um modelo de distribuição orçamentária dos recursos de descentralização do MEC para melhor transparência e controle dos gastos. Apesar dos objetivos deste estudo terem sido alcançados, houve dificuldade para encontrar pesquisas relacionadas ao modelo de distribuição orçamentária adotado nas IFES, demonstrando ser esse um tema de literatura escassa. Isso pode ser explicado pelo fato de as IFES ainda não adotarem, de forma integral e universal, modelos de distribuição dos gastos em um portal de transparência nas gestões financeiras. Outro limitador foi a seleção das instituições estudadas, já que o universo é amplo, assim como as características que as distinguem.

A despeito das dificuldades encontradas, esta pesquisa permitiu aprofundar o conhecimento em relação aos modelos de distribuição orçamentária implementados em algumas IFES, utilizando-os para apresentar uma sugestão de modelo à UFJF. Por meio dos questionários aplicados, foi possível notar que eles devem ser aperfeiçoados permanentemente, o que mostra que o tema aqui proposto sempre será atual para futuras pesquisas.

Nelas poderá ser proposta a inserção dos pilares da pesquisa e da extensão na análise dos dados, uma vez que eles estão sem a devida avaliação e peso neste estudo, da mesma maneira que os cursos de educação a distância. Isso deve ser revisto uma vez que a pesquisa e a extensão fazem parte da tríade de qualquer IFES (ensino, pesquisa e extensão) e o ensino a distância tem sido estimulado pelo MEC para levar o conhecimento a regiões do país onde ainda não há uma rede de ensino superior consolidada e atender às pessoas sem disponibilidade de frequentar cursos presenciais.

Outro ponto que deve ser motivo de pesquisas posteriores é como descentralizar as despesas, hoje centralizadas na UFJF, da Unidade Básica de Custeio (despesas de água, luz, telefone, terceirizadas, manutenção de imóveis, entre outras), assim como a inclusão na matriz proposta dos serviços específicos requeridos por cada unidade e da manutenção de equipamentos. Tais despesas,

como são de grande monta, deveriam ser melhor controladas e acompanhadas pelos diversos setores da instituição.

Importante também apontar que a forma pela qual a UFJF se estruturou deve ser revista, visto que, a partir dos dados levantados ao longo do capítulo 2, verificou-se que a UFV e UFOP trabalham com a distribuição orçamentária por departamento e não por unidade acadêmica, o que pode ser uma maneira de minimizar a discrepância na utilização da matriz. Isso porque o departamento seria uma unidade menor e representaria a realidade de forma mais fidedigna e equânime que tal distribuição por faculdade ou institutos. Nada impede, contudo, que se faça como a UFOP, que aglutina os departamentos em faculdade ou institutos, mas sua distribuição se dá por departamento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano M. de; MEDEIROS, Márcio B.; SILVA, Paulo H. F. da. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Ed. Brasília, 2008.

AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

ARAGÃO, Alexandre S. dos. **A autonomia universitária no estado contemporâneo**. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2001.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Brasília: UNB, 2002.

BERLANDA, Otavio Vanderlei et al. A gestão dos recursos orçamentários e financeiros da Universidade Federal de Santa Catarina. In: COLÓQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EN AMÉRICAS, 12., 2013, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2013. p. 1-12. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/113160>>. Acesso em: 21 set. 2015.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. **Institui o Programa Nacional de Desburocratização**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária**. Disponível em: <http://propladi.ufabc.edu.br/images/matriz_ANDIFES/decreto_%207233.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre a Unificação dos Recursos de Caixa do Tesouro Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 05 maio 2016.

_____. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2002. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Diretrizes Gerais.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. **Cálculo do aluno equivalente.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 14 jun. 2016 (a).

_____. **Reuni.** Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/expansao>>. Acesso em: 16 jun. 2016 (b).

BRESSAN, Flávio. **O método estudo de caso e o seu uso na Administração.** Disponível em: <http://www.old.angrad.org.br/_resources/_circuits/article/article_1024.pdf>. Acesso em: 05 maio 2015.

BROTTI, Maria Gorete (Org.). **A gestão universitária em debate.** Florianópolis: Insular, 2008.

CASTRO, Domingos P. de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Ana P. D da. **O Reuni na Universidade Federal de Juiz de Fora: uma análise dos bacharelados interdisciplinares.** 2014. 117 páginas. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <<http://www.mestrado.caedufjf.net/o-reuni-na-universidade-federal-de-juiz-de-fora-uma-analise-dos-bacharelados-interdisciplinares/>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

COSTA, Giuseppe da. **Autonomia Universitária: Limites Jurídicos.** Natal: EDUFRN, 2010.

COSTA, Leonardo da S. G. N. **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. Brasília: Tesouro Nacional, 2012.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

DURHAM, Eunice R. Os desafios da autonomia universitária. **Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior**, Universidade de São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8902.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

DURHAM, Eunice; R, SCHUWARTZMAN, Simon. **As universidades públicas e a pesquisa no Brasil**. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

FACCENDA, Odival; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. Capacidade explicativa de questionários de contexto: aspectos metodológicos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 246-267, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/530>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 6-15, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n1/a02v32n1.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

FÓRUM dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES. **Matriz OCC**. Disponível em: <<http://www.ANDIFES.org.br/wp-content/uploads/2015/12/APRESENTAÇÃO-TOMÁS-Matriz-de-Financiamento-das-IFES-v-1.2.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga. A gestão universitária na perspectiva do planejamento. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 5., 2008, Resende. **Anais...** Resende: SEGeT, 2008. p. 1-20. Disponível em: <http://roteador.aedb.br/seget/artigos08/166_Artigo_SEGeT_2008.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa *versus* pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, maio-ago. 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. A participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 174-194, 1994.

OTRANTO, Célia Regina. **Autonomia universitária no Brasil: dádiva legal ou construção coletiva**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2009.

_____. **Autonomia e alienação**: refletindo sobre a autonomia universitária. 2000. Série Textos CPDA/UFRural/RJ. Disponível em: <http://www.celia.na-web.net/pasta1/Texto_4.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

PIRES, José Santo Dal Bem; ROSA, Paulo Moreira da; SILVA, Almir Teles da. Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas. **Advances In Scientific And Applied Accounting**, v. 3, n. 2, p. 239-270, maio 2010. Disponível em: <<http://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/13>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária: as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988**. Brasília: Imprensa Nacional, 2013.

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. Viçosa, MG: UFV, 2011.

SANTOS, Rita de Cássia L. F. dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. 2011. Disponível em: <http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F66432%2Fmod_resource%2Fcontent%2F0%2FFasciculo_-_Orcamento_Publico_Miolo_Online_20-12-11.pdf>. Acesso em: 22 set. 2015.

SILVA, Patrícia Maria et al. Planejamento orçamentário: práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL)**, Florianópolis, v. 5, n.4, p. 209-227, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/viewFile/1983-4535.2012v5n4p209/23688>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

SOARES, Thiago Coelho et al. REUNI e as fontes de financiamento das universidades federais brasileira. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2009. p. 1 - 14. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36771/Reuni e as fontes de financiamentos das universidades federais brasileiras.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36771/Reuni%20e%20as%20fontes%20de%20financiamentos%20das%20universidades%20federais%20brasileiras.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 08 out. 2015.

TONEGUTTI, Cláudio A.; MARTINEZ, Milena. **A universidade nova: o REUNI e a queda da universidade pública**. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-1/Educacao-MII/Texto%209.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.

UNIVERSIDADE Federal de Alfenas. **Relatório de Gestão 2014**. Disponível em: <[http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria/files/file/\(Relatório de Gestão - revisado apos](http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria/files/file/(Relatório%20de%20Gestão%20-%20revisado%20apos)

conselho universitário 17 04 2015 - padronizado) (1).pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016 (a).

_____. **Proposta de alocação de recursos orçamentários**. 2010. Disponível em: <[http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/sites/default/files/Proposta de modelo de alocação de recursos orçamentários.pdf](http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/sites/default/files/Proposta%20de%20modelo%20de%20alocacao%20de%20recursos%20orçamentários.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2016.

_____. **Proposta de nova distribuição orçamentária**. Disponível em: <[http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/sites/default/files/Proposta de modelo de alocação de recursos orçamentários.pdf](http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/sites/default/files/Proposta%20de%20modelo%20de%20alocacao%20de%20recursos%20orçamentários.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. **Modelo de alocação de diárias para docentes por Unidade Acadêmica**. Disponível em: <<http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/sites/default/files/Modelo%20realizado%20pela%20Proplan%20de%20aloca%C3%A7%C3%A3o%20de%20di%C3%A1rias%20para%20docentes%20por%20unidade%20acad%C3%AAmica.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

UNIVERSIDADE Federal de Juiz de Fora. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. 2009. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/seavi/files/2011/10/Proposta-do-PDI-2009-2013.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

_____. **Plano de Expansão e Reestruturação**. Proposta para apreciação do Conselho Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2007. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/arquivos/planoUfjf.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

UNIVERSIDADE Federal de Lavras. **Relatório de Gestão 2011-2015**. Disponível em: <http://ufla.br/pdi/PDI_miolo_okOK.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

UNIVERSIDADE Federal de Ouro Preto. **UFOP em números**. Disponível em: <<http://www.ufop.br/ufop-em-numeros>>. Acesso em: 11 jul. 2016 (a).

_____. **Relatório de Gestão 2014**. Disponível em: <http://www.ufop.br/sites/default/files/relatrio_de_gesto_2014.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016 (b).

_____. **Distribuição orçamentária**. Disponível em: <<http://www.proplad.ufop.br/index.php/atividades/orcamento-financas/distribuicao-de-recursos-orcamentarios>>. Acesso em: 15 jul. 2016 (c).

_____. **Boletim Administrativo da Universidade Federal de Ouro Preto**, Ano 26, n. 22, 15 abr. 2016. Disponível em: <http://www.proad.ufop.br/cgp/arquivos/boletins/Boletim_Administrativo_n_07__2016.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

UNIVERSIDADE Federal de Uberlândia. **Resoluções e atas do Conselho Diretor**. Disponível em: <<http://www.reitoria.ufu.br/Resolucoes/ataCONDIR-2010-4.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016 (a).

_____. **Proposta de nova distribuição orçamentária.** Disponível em: <<http://www.comunica.ufu.br/noticia/2014/08/comissao-vai-propor-nova-matriz-orcamentaria>>. Acesso em: 12 jul. 2016 (b).

UNIVERSIDADE Federal de Uberlândia. **Esclarecimentos sobre a nova política de distribuição de recursos internos na UFU.** Disponível em: <http://www.comunica.ufu.br/sites/comunica.ufu.br/files/conteudo/noticia/anexo_esclarecimentos_sobre_a_nova_politica_de_distribuicao_de_recursos_internos_na_uvu.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016 (c).

UNIVERSIDADE Federal de Viçosa. **UFV em números.** Disponível em: <<http://www.ppo.uvu.br/wp-content/uploads/2012/05/UFV-EM-NUMEROS-2014.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2016 (a).

_____. **Distribuição orçamentária na UFU.** Disponível em: <http://www.ppo.uvu.br/wp-content/uploads/2012/05/Distribuicao-de-recursos-na-UFV_20141.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2016 (b).

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO A SER APLICADO VIA SIC

PESQUISA AMOSTRAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS RECURSOS PROVENIENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Caro respondente, este questionário é parte integrante de uma pesquisa que tem o objetivo de analisar a distribuição interna, na IFES onde trabalha, dos recursos provenientes de descentralização orçamentária do Ministério da Educação (MEC).
Sua participação é muito importante para conhecermos a realidade da organização das escolas

ATENÇÃO! Marcar apenas uma resposta para cada pergunta nas questões de múltipla escolha:

1) Há um modelo de distribuição orçamentária dos recursos oriundos da descentralização do MEC?

() SIM () NÃO

2) Se há um modelo, por favor, responda às questões abaixo:

	Concordo Fortemente	Concordo	Discordo	Discordo Fortemente
a) O modelo atual de distribuição orçamentária está atualizado.				
b) O modelo atual de distribuição orçamentária atende às demandas das unidades acadêmicas a contento.				
c) Na definição do modelo atual de distribuição orçamentária houve participação da comunidade acadêmica.				
d) O modelo atual de distribuição orçamentária foi aprovado pelo Conselho Universitário.				
e) O modelo atual de distribuição orçamentária precisa ser revisto.				

3) Há distribuição orçamentária tardia fora do modelo utilizado para distribuição?

() SIM () NÃO

4) Se você respondeu sim na questão 3, em que situação isso ocorre?

5) Quais são as variáveis do modelo de distribuição orçamentária interno?

6) Qual é o modelo utilizado para a distribuição orçamentária interna?

Muito obrigada pela participação!