

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

THIAGO LEAL DE CARVALHO

**UM ESTUDO DE CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO
CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
EM GOVERNADOR VALADARES**

JUIZ DE FORA

2017

THIAGO LEAL DE CARVALHO

**UM ESTUDO DE CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO
CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
EM GOVERNADOR VALADARES**

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. Marcos Tanure Sanábio

JUIZ DE FORA

2017

THIAGO LEAL DE CARVALHO

**UM ESTUDO DE CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO
CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
EM GOVERNADOR VALADARES**

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.

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

Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. André Andrade Longaray
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Dedico este trabalho aos meus filhos, Isac e Arthur, herança do Senhor para minha vida e a minha amada Larissa, escolhida de Deus pra mim; tantas vezes usurpados da minha presença, mas nunca do meu AMOR.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo sopro de vida, pelo sustento durante a árdua caminhada, pela saúde e força para transpor cada obstáculo, vencer os desafios e conquistar essa vitória. A Ele a honra. A Ele a glória.

A minha amada esposa, Larissa, muito mais do que uma companheira nessa etapa, um refúgio e porto seguro, cuidando de mim e de nossos filhos, me motivando a superar as dificuldades e ser uma pessoa melhor a cada dia. Obrigado meu amor, pelo carinho, paciência e, sobretudo, compreensão nesse período de Mestrado, você não deixou que eu desistisse. Essa vitória também é sua! Te amo!

Aos meus filhos, Isac e Arthur, pelo amor incondicional, pelos abraços e beijos, pelos momentos de felicidade ímpar em meio a tantos desafios, pelas noites sem dormir, por cada sorriso e por cada choro, pelo pacote completo que me tornou o Pai que sempre sonhei ser. Amo vocês!

A minha querida mãe, Cilene, pelas orações e por ter me educado, ensinado os caminhos do Senhor e ser um exemplo pra mim, por não ter deixado faltar absolutamente nada para meu crescimento e desenvolvimento. Obrigado mãe pelo carinho, amor e dedicação que me tornaram quem eu sou.

A minha sogra, Marinez, pelo incentivo e motivação durante toda a minha caminhada acadêmica, não fosse sua ajuda, seu auxílio, abrindo as portas para minha graduação, não estaria hoje conquistando mais esse título. Obrigado por acreditar em mim e ter me ajudado em oração a conquistar mais essa vitória.

A minha irmã, Tatyane, por sempre acreditar no meu potencial e torcer pelo meu sucesso, não medir esforços para atender os meus pedidos e por me ver sempre maior do que realmente sou, me dando confiança para conquistar meus objetivos.

Aos meus tios juiz-foranos, Mariângela e Janir Paradela, pelo excelente acolhimento oferecido em Juiz de Fora, suavizando a temporada longe de casa, pelas orações, pelo conforto, carinho e cuidado nos longos períodos presenciais, o meu muito obrigado.

A todos os meus familiares, em geral, que direta e indiretamente, contribuíram durante toda caminhada, me salvando do desânimo e do tédio, motivando e garantindo minha sanidade ao final dessa trajetória. Obrigado pessoal.

Aos meus amigos e colegas de trabalho e de mestrado, Sávio, Ivan, Leonardo, Letícia, Renato, Joaquim, Iracema, Bruno, Marluce e tantos outros Guerreiros, companheiros de jornada e corresponsáveis pelo meu sucesso. Obrigado Mestres.

Aos meus alunos por compartilharem ideias, oportunizando reflexões sobre o tema em sala de aula e dialogando sobre o Orçamento Público brasileiro, referencial fundamental para a presente pesquisa e para o contexto social, político e econômico de nosso país.

Ao professor Dr. Marcos Tanure Sanábio por me direcionar na escolha de um tema tão importante e por me orientar com esmero na produção dessa pesquisa e pela correta condução ao resultado final de minha dissertação.

Ao parceiro Léo, Suporte Acadêmico, pelo trabalho excepcional colocado a minha disposição, fazendo valer a função de “suporte” e muitas vezes até de “psicólogo”, empenhado e cuidadoso na condução da escrita, formulação de ideias e execução da pesquisa. Muito obrigado meu camarada.

A minha Banca de Qualificação, Prof. Dr. Francisval de Melo Carvalho e Prof^a. Dr^a. Rita de Cássia Oliveira; e de Defesa, Prof. Dr. André Andrade Longaray e Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela, pelas brilhantes contribuições, correções, ajustes e sugestões, me fizeram crescer e, conseqüentemente, engrandeceram minha pesquisa, o meu muitíssimo obrigado.

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e ao Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) e toda sua equipe de professores e suporte acadêmico por essa oportunidade de qualificação e por buscar, diuturnamente, formar profissionais para um ensino de qualidade em nosso país.

As muitas pessoas, que nesses dois anos e meio, participaram direta ou indiretamente do meu dia a dia, contribuíram para que o fardo ficasse mais leve e compreenderam as muitas ausências necessárias.

A todos, minha eterna gratidão!

“Não seja empurrado por seus problemas, seja conduzido por seus sonhos; melhor do que procurar a felicidade, é criá-la dentro de você”.

(autor desconhecido)

RESUMO

A presente dissertação é 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 a ser estudado irá discutir a distribuição orçamentária dos recursos descentralizados do Ministério da Educação (MEC) para o Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em Governador Valadares. A questão central questiona como proceder à distribuição orçamentária no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares de forma adequada. Como objetivos, descrever a distribuição orçamentária interna no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares e seu modelo de distribuição atual, analisar comparativamente esse modelo com outras instituições e propor uma matriz de distribuição que atenda às demandas de toda a comunidade acadêmica. A metodologia do presente trabalho é de caráter qualitativo, a partir de um estudo de caso, com pesquisas bibliográficas, documental e observações. Para interpretação do fenômeno a ser estudado, ocorreu uma pesquisa junto a Universidades Federais: do Espírito Santo e do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, UFES e UFVJM, respectivamente e aos Institutos Federais: IFMG e IFSudesteMG para identificar boas práticas de distribuição orçamentária. Nas IFES pesquisadas puderam-se identificar critérios e variáveis que compõem suas matrizes de distribuição orçamentária e influenciam o repasse interno para as unidades acadêmicas. Diante dos aspectos observados, propôs-se um Plano de Ação Educacional (PAE), apresentando uma proposta de um modelo de distribuição orçamentária para o Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, pautado em critérios e variáveis relevantes no cenário educacional, que atenda, de forma adequada, as necessidades da comunidade acadêmica, respeitando as especificidades do Campus-GV.

Palavras-Chave: Distribuição orçamentária. Orçamento Público. Gestão Universitária. Campus Avançado.

ABSTRACT

The present dissertation is developed under the Professional Master in Management and Evaluation of Education (PPGP) of the Center for Public Policies and Education Evaluation of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd / UFJF). The management case to be studied will discuss the budget distribution of the decentralized resources of the Ministry of Education (MEC) for the Advanced Campus of the Federal University of Juiz de Fora (UFJF) in Governador Valadares. The central question questions how to proceed to the budget distribution in the Advanced Campus of the UFJF in Governador Valadares in an appropriate way. As objectives, describe the internal budget distribution at the UFJF Advanced Campus in Governador Valadares and its current distribution model, comparatively analyze this model with other institutions and propose a distribution matrix that meets the demands of the entire academic community. The methodology of the present work is qualitative, based on a case study, with bibliographical research, documentary and observations. To interpret the phenomenon to be studied, a survey was carried out with Federal Universities: Espírito Santo and Vale do Jequitinhonha and Mucuri, UFES and UFVJM respectively, and Federal Institutes: IFMG and IFSudesteMG to identify good practices in budget distribution. In the IFES surveyed, it was possible to identify criteria and variables that make up their budgetary distribution matrices and influence the internal transfer to the academic units. In view of the observed aspects, an Educational Action Plan (PAE) was proposed, presenting a proposal for a budget distribution model for the UFJF Advanced Campus in Governador Valadares, based on criteria and relevant variables in the educational scenario, appropriate manner, the needs of the academic community, respecting the specificities of Campus-GV.

Keywords: Budget distribution. Public budget. University Management. Advanced Campus.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quantitativos de alunos por tipo de curso	30
Figura 2: Detalhamento dos Créditos Orçamentários para UFJF, em 2017.....	33
Figura 3: Modelo de Alocação de Recursos OCC das IFES	34
Figura 4: Fórmula de Números alunos equivalentes (graduação).....	38
Figura 5: Grupos de Cursos, Peso por Grupos, Áreas de Conhecimento e Fator de Retenção:.....	41
Figura 6: Matriz OCC MEC 2016.....	45
Figura 7: Créditos Orçamentários para Implantação do Campus de Governador Valadares no ano de 2015	55
Figura 8: Créditos Orçamentários para Implantação do Campus de Governador Valadares no ano de 2016	56
Figura 9: Quadro dos Créditos Orçamentários da UFJF em 2017	67
Figura 10: Instrumentos do Processo Orçamentário	70
Figura 11: Relação entre as peças orçamentárias	74
Figura 12: Processo (Ciclo) Orçamentário	75
Figura 13: Fases do Processo Orçamentário das UFs.....	76
Figura 14: Representação da Descentralização Orçamentária	80
Figura 15: Critérios de Rateio da UFES – modelo PGO	93
Figura 16: Unidade Gestora Responsável do IFMG.....	98
Figura 17: Principais Fatores de interferência na matrícula ponderada	101
Figura 18: Média de matrículas ponderadas para o Orçamento 2017 e 2018	101
Figura 19: Tipos de Recursos Campus Governador Valadares	103
Figura 20: Ciclo das matrículas Ponderadas.....	104
Figura 21: Destinação de recursos para o Campus Mucuri.....	104
Figura 22: Previsão LOA2016 X Execução.....	104
Figura 23: Matriz de Distribuição Orçamentária proposta pela autora para a UFJF	117
Figura 24: Distribuição Orçamentária da UFJF 2016: Realizada x Proposta (incluso recursos de capital)	118
Figura 25: Distribuição Orçamentária da UFJF 2016: Realizada x Proposta (excluídos recursos de capital).....	119
Figura 26: Detalhamento dos gastos em contratos e reconhecimento de dívidas no Campus-GV em 2016.....	126
Figura 27: Custeios Totais, Créditos Disponibilizados e Saldos Gerais SIGA, em 2016.	127
Figura 28: Recursos disponibilizados no SCDP em 2016	128
Figura 29: Recursos utilizados no SCDP, por Unidade no ano de 2016	128
Figura 30: Saldo de recursos disponibilizados x utilizados no SCDP em 2016.....	128
Figura 31: Percentual utilizado, de recursos do SCDP, pelas Unidades do Campus-GV, no exercício 2016.....	129
Figura 32: Proposta de Modelo de Distribuição Orçamentária para o Campus-GV baseado em critérios e variáveis observados nas IFES.....	134

Figura 33: Distribuição dos recursos de custeio destinados ao Campus-GV relativo à LOA2017 com base no Modelo de Distribuição Orçamentária proposto pelo autor (2017)..... 136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Forma de cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos novos (menos de 10 anos).....	39
Quadro 2: Forma de cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos sem ingressantes.....	40
Quadro 3: Forma de cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de Mestrado de uma IFES.....	42
Quadro 4: Forma de cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de Doutorado de uma IFES.....	43
Quadro 5: Forma de cálculo dos alunos equivalentes em residência de uma IFES..	43
Quadro 6: Forma de cálculo final do aluno equivalente de uma IFES.....	44
Quadro 7: Critérios utilizados para distribuição de recursos orçamentários no Campus-GV.....	58
Quadro 8: Distribuição por Unidade Orçamentária.....	94
Quadro 9: Distribuição por Despesas Específicas.....	95
Quadro 10: Ações Governamentais no âmbito do IFMG.....	99
Quadro 11: Composição do Orçamento do IFSudeste MG em 2017.....	111
Quadro 12: Comparabilidade de Critérios e Variáveis adotados nos modelos de distribuição orçamentários analisados.....	122
Quadro 13: Forma simplificada de cálculo do aluno equivalente.....	131
Quadro 14: Forma de cálculo do número de docente efetivo.....	132
Quadro 15: Forma de cálculo do índice de qualificação do corpo docente efetivo..	132
Quadro 16: Forma de cálculo do índice de capacidade total de discentes.....	133
Quadro 17: Critérios/Variáveis X Índices/Fatores adotados na proposta do Modelo de Distribuição Orçamentária para percentual dos Institutos (ICSA e ICV).....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição orçamentária interna realizada no Campus-GV	59
Tabela 2: Despesas Rateáveis x Critérios de Rateio	91
Tabela 3: Despesas Alocadas Diretamente	92
Tabela 4: Relação das Ações do Governo e o Orçamento destinado.....	106
Tabela 5: Ações e Recursos Alocados IFSudesteMG 2017.....	109

LISTA DE ABREVIATURAS

UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
PAE	Plano de Ação Educacional
MEC	Ministério da Educação
IFMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
REUNI	Programa de Apoio à Reestruturação das Universidades Federais
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
CONSU	Conselho Superior
ICV	Instituto de Ciências da Vida
ICSA	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
IES	Instituições de Ensino Superior
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
UFs	Universidades Federais
Campus-GV	Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FORLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PROINFRA	Pró-Reitoria de Infraestrutura
MTO	Manual Técnico de Orçamento
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
TAE	Técnico Administrativo em Educação

UNIVALE	Universidade do Vale do Rio Doce
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SPIUnet	Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CTU	Colégio Técnico Universitário
UNED	Unidade de Ensino Descentralizada
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEUS REPASSES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	23
1.1 MODELOS DE GESTÃO E ESTRUTURA DIRETA E INDIRETA	24
1.1.1 Administração Pública Indireta: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)	29
1.1.2 Repasses de Recursos Financeiros da Administração Direta para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).....	31
1.1.3 Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários: Matriz ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das IFES	36
1.1.4 Modelo de Distribuição Orçamentária Interna adotada na UFJF.....	46
1.2 CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM GOVERNADOR VALADARES	48
1.2.1 Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas: o REUNI e sua adesão pela UFJF	48
1.2.2 Criação e Implantação do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, o Campus-GV.....	52
1.2.3 Modelo de Distribuição Orçamentária interna no Campus GV	54
2 POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL E DIAGNÓSTICO DAS MATRIZES DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA UTILIZADAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	61
2.1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	62
2.1.1 Orçamento Público e seu Processo Orçamentário.....	62
2.1.2 Descentralização Orçamentária e Financeira.....	77
2.1.3 Autonomia Didático-Científica, Administrativa e de Gestão Financeira e Patrimonial	82
2.2 METODOLOGIA	84
2.3 ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS	88
2.3.1 Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	89
2.3.2 Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)	95
2.3.3 Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais (IFSudeste).....	98

2.3.4 Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM).....	112
2.3.5 Proposta de Modelo de Distribuição Orçamentária para a Universidade Federal de Juiz de Fora (Mendonça, 2016).....	116
2.3.6 Estudo comparativo dos critérios observados nos modelos de distribuição interna utilizados pelas IFES pesquisadas: UFES, IFMG, IFSudesteMG, UFVJM e no modelo proposto por Mendonça (2016).....	120
3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL: PROPOSTA DE UM MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	124
3.1 ACHADOS DA PESQUISA: DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS EM 2016.....	125
3.2 CONSIDERAÇÕES PARA A PROPOSTA DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O CAMPUS AVANÇADO DA UFJF EM GOVERNADOR VALADARES.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS.....	140
APÊNDICE A.....	150
APÊNDICE B.....	151
APÊNDICE C.....	153

INTRODUÇÃO

É possível compreender o termo “distribuição orçamentária” como repasse de recursos públicos para atender às necessidades prementes de órgãos e instituições governamentais (BRASIL, 2017a), o que atende à finalidade do Estado na realização do bem comum e cumpre uma de suas funções básicas, a função distributiva.

Quando analisamos uma distribuição orçamentária, ou seja, a metodologia de distribuição realizada dentro dos órgãos e das instituições governamentais, a compreensão se dá na forma com a qual esse órgão ou instituição repassa seu orçamento dentro de sua própria estrutura, objetivando, sempre, o que é essencial para a instituição, como, também, o equilíbrio na alocação desse orçamento.

O orçamento público, instrumento relevante de gestão pública, é utilizado pelos governos para sistematizar e estruturar seus recursos financeiros, de forma que tais recursos cumpram seus objetivos.

Na seara educacional, essa analogia do cumprimento de seus objetivos se torna ainda mais veemente, pois é na Educação que se observa, diretamente, tanto na vida, quanto no cotidiano de uma sociedade, o resultado eficaz de uma boa distribuição de recursos públicos.

Essa mesma Educação, provida pelos repasses de recursos financeiros, enquanto direito social e dever do Estado, inclui o acesso ao nível superior de ensino de acordo com a capacidade de cada indivíduo, conforme estabelece o texto constitucional de 1988 em seu artigo 208:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (BRASIL, 1988).

Ainda, do texto constitucional, em seu artigo 207, é possível depreendermos relativo à gestão das Universidades Federais: a autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988).

Autonomia essa, de fundamental importância para que as gestões das Universidades Federais promovam, internamente, uma distribuição orçamentária dos recursos financeiros descentralizados pela Administração Pública de forma adequada.

No Brasil, a Administração Pública se caracteriza pelo aprimoramento, adaptação e evolução de modelos de gestão que perpassam modelos patrimonialistas, burocratas, gerencialistas e, atualmente, emergindo com um novo modelo, o denominado Societal (OLIVEIRA, 2009).

Destaque a evolução dos modelos de gestão de nossa Administração Pública, melhor retratada no capítulo 1, caminha, também, lado a lado, o desenvolvimento e transformação do Orçamento Público brasileiro, verdadeiro instrumento de justiça social.

Para elaboração e controle dos Orçamentos dos entes políticos, a Lei 4.320/64 determinou normas gerais de direito financeiro que sofreram profundas mudanças com o advento da Constituição Federal de 1988; complementadas, posteriormente, pela Lei Complementar nº101/2000¹, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tais mudanças, que se estabelecem até os dias atuais, nas quais assume relevância a existência do Plano Plurianual – PPA, com diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, de forma regionalizada, por um período de quatro anos; da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, com as metas e prioridades anuais que orientam a elaboração da Lei de Orçamento, que após aprovação e sanção se torna a própria Lei Orçamentária Anual – LOA. Todos, PPA, LDO e LOA, instrumentos de planejamento governamental.

A Lei Orçamentária Anual fundamental para o presente estudo, estabelecida para o período de um ano, na qual, efetivamente, se estabelece a estimativa de receitas, ou seja, a previsão de receitas, assim como, a fixação de despesas para cada exercício financeiro.

O enfoque do presente trabalho se dá na Administração Pública Federal Indireta, particularmente e especialmente, em uma de suas entidades descentralizadas: a Autarquia, em regime especial, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), personalidade jurídica de direito público, que, portanto, atende aos interesses e normas estatais.

As autarquias intituladas especiais ou autarquias em regime especial possuem privilégios específicos e uma maior autonomia de gestão, seara onde

¹ LC 101/2000. 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. (BRASIL, 2000)

figuram as Instituições Federais de Ensino – IFES, assim como, as Universidades Federais – UFs, em especial a UFJF, fulcro do presente estudo, mais particularmente, em seu Campus Avançado na cidade de Governador Valadares, distante 457 quilômetros de sua Sede na cidade de Juiz de Fora MG.

A Universidade Federal de Juiz de Fora, fundada em 1960, no intuito de se tornar um polo acadêmico e cultural, teve como experiência primária no horizonte de Campi Avançados, o projeto de Licenciaturas, realizado na Amazônia brasileira, mais precisamente na cidade de Tefé-AM em junho de 1969. Projeto que se estendeu por 27 anos, tendo seu encerramento ligado à inviabilidade de parceiras que sustentassem o custo do projeto (PINTO, 2003).

Somente na última década, a UFJF voltou a contar com um Campus Avançado, na qual a implantação do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares se deu em meados do ano de 2012 por meio da Resolução 01/2012 de 16 de fevereiro de 2012.

A implantação de outros Campi tem previsão no Estatuto da UFJF, aprovado pela portaria 1.105, de 28 de setembro de 1998 do Ministério da Educação (MEC), artigo 1º, parágrafo primeiro, no qual a Universidade terá seu “campus” na cidade de Juiz de Fora, podendo criar outros, respeitando imposições legais. Tendo, ainda, o Regimento Geral da UFJF definindo, de forma complementar ao Estatuto, o funcionamento dos órgãos colegiados e executivos da instituição.

A criação desse Campus fora da cidade Sede localizada em Juiz de Fora, se tornou possível, também, por transformações advindas do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI).

Tal programa foi instituído em 2007, com o intuito de que essas instituições tivessem condições de expandir o acesso e garantir condições de permanência no Ensino Superior, com investimentos para a aplicação em ações que visem um melhor aproveitamento da estrutura física, assim como, de recursos humanos existentes nas Universidades Federais (BRASIL, 2007).

O REUNI, somado ao Sistema de Seleção Unificada² (Sisu), dentre outros programas, contribuíram para essa ampliação significativa do número de vagas na educação superior, o que corrobora para um maior acesso dos jovens à educação superior, vindo ao encontro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

² SISU é o sistema informatizado gerenciado pelo MEC no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do ENEM.

lançado em 24 de abril de 2007, em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094/2007, na tentativa de diminuir a enorme defasagem educacional que o Brasil apresentava, e ainda apresenta, em relação aos países desenvolvidos.

Segundo Almeida (2016), a adesão da UFJF ao REUNI assegurou aporte financeiro na execução de projetos de expansão, desde que atendidos os critérios estabelecidos pelo governo federal e, apesar de inicialmente não estar previsto nesse projeto de expansão da UFJF, o Campus Avançado em Governador Valadares (Campus-GV) foi incluído no âmbito do programa REUNI, que tem sido alvo de diferentes estudos.

Entretanto, nada seria possível sem os devidos repasses de recursos financeiros do governo federal e, portanto, neste trabalho o tema a ser abordado perpassa por esses repasses descentralizados, pela autonomia na gestão desses recursos e, principalmente, na distribuição orçamentária, internamente, no Campus Avançado em Governador Valadares.

Neste sentido e acerca das reflexões sobre essa adequada distribuição orçamentária internamente no Campus-GV, atendendo aos anseios da comunidade acadêmica, o seguinte problema de gestão se evidencia: **Como proceder à distribuição orçamentária no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares de forma adequada?**

A nomeação para o cargo de Contador³ da carreira de Técnicos Administrativos em Educação (TAE) da UFJF no Campus-GV, em fevereiro de 2015, com alocação e atuação nas demandas relativas ao Setor de Orçamento e Finanças trouxe a proximidade necessária para a investigação do caso de gestão.

Setor esse, ligado à Gerência Administrativa e Financeira do Campus, que até então trabalhava sem um orçamento específico definido em Lei, como se evidencia nas Leis Orçamentárias de 2012 a 2015.

Contribuíram, agregando conhecimentos para a análise do caso de gestão, a formação como bacharel em Ciências Contábeis, assim como, a especialização em Gestão Contábil e Financeira.

³ Minha relação com o tema proposto para o caso de gestão se estabelece na medida em que desempenho há mais de 2 anos a função de Assessor do Proponente no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), interagindo com os recursos orçamentários destinados a esse fim, assim como saldos e limites determinados para o CampusGV.

Aliados às experiências profissionais como Contador na Prefeitura de Coronel Fabriciano MG e Analista Contábil no Governo Estadual do Espírito Santo; além de atuação como Docente em Orçamento Público e Contabilidade Pública.

Investigar a distribuição orçamentária interna atual e desenvolver uma proposta de modelo de distribuição que atenda aos anseios da comunidade acadêmica justifica-se pela busca de uma maior autonomia gerencial do Campus Avançado de Governador Valadares.

Autonomia gerencial, no que se refere ao recebimento e gerenciamento desses recursos financeiros, oriundos do Governo Federal, tanto para custeio, como para investimento.

A proposta de um modelo adequado à realidade do referido Campus, ensejará uma definição de políticas locais capaz de contemplar esses anseios, pois com a fixação de uma matriz de distribuição, é possível a efetiva realização de um orçamento participativo coerente com o que estará definido em Lei para utilização no referido Campus Avançado.

Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo geral descrever a distribuição orçamentária interna no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, investigando e analisando se tal procedimento ocorre de forma adequada.

Para o alcance desejado, têm-se três objetivos específicos: apresentar o modelo de distribuição atual, analisar comparativamente esse modelo com outras instituições e propor uma matriz de distribuição que atenda às demandas de toda a comunidade acadêmica do Campus-GV.

Para tanto, a pesquisa perpassa pelo conceito de Administração Pública, seus modelos de gestão e estrutura: direta e indireta, de modo a identificar sua relação com a UFJF.

Caminha, na sequência, pela análise do contexto histórico do Orçamento Público Brasileiro, de forma a compreender como se define, elabora e descentraliza as verbas públicas para as Universidades Federais e para seus Campi Avançados.

Acrescenta-se uma observação acerca da adesão da UFJF ao REUNI, aliado a um breve histórico da referida Universidade até o surgimento de seu Campus Avançado e os problemas enfrentados durante sua implantação.

Assim como, um diagnóstico da alocação de recursos financeiros no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares; para então, propor um

modelo de distribuição orçamentária interna que atenda as especificidades do supracitado Campus reconhecendo suas características e seus horizontes.

O presente texto conta com o método de pesquisa qualitativa, visto que, se propõe a averiguar elementos e critérios de distribuição orçamentária interna do Campus-GV, pautando-se na análise investigativa, como, também, na análise comparativa com outros Campi Avançados.

Com tal escopo, a dissertação apresentada está organizada em três capítulos. O primeiro versa sobre a distribuição orçamentária no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, a estrutura da Administração Pública e o contexto histórico do Orçamento Público no Brasil, como também da Universidade Federal de Juiz de Fora

Ainda, no capítulo 1, apresenta-se o advento do REUNI e sua adesão pela UFJF, a criação do Campus Avançado na cidade de Governador Valadares e os problemas enfrentados nessa implantação e a alocação dos recursos financeiros no Campus-GV.

O Capítulo 2 considera o percurso metodológico e a apreciação do caso de gestão em seus eixos de análise, assim, como, a análise dos dados pesquisados à luz do referencial teórico adotado.

Por fim, o Capítulo 3 apresentará um Plano de Ação Educacional, retomando o caso de gestão analisado e apresentando as ações propostas, especificamente nessa pesquisa, uma proposta de um modelo de distribuição orçamentária interna para o Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEUS REPASSES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar o caso de gestão a ser investigado. Para tanto, partiu-se de um contexto geral sobre a Administração Pública, a evolução de seus Modelos de Gestão, como, também, sua Estrutura Direta e Indireta.

A seção 1.1, além dos modelos gerenciais do Estado, apresenta essa Estrutura da Administração Pública brasileira e sua divisão em Direta e Indireta, até encontrarmos as Universidades Federais (UFs) dentro desse aparelhamento Estatal, especialmente, a Universidade Federal de Juiz de Fora, abordagem da seção 1.1.1.

Então, na seção 1.1.2, buscaremos a compreensão dos repasses de recursos financeiros advindos da Administração Direta com o objetivo de promover a autonomia administrativa, de gestão financeira e patrimonial das UFs, conforme estabelecido no texto constitucional, em seu artigo 207.

Já na seção 1.1.3 é apresentado o modelo de alocação dos recursos orçamentários, a matriz da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições federais de Ensino Superior (Andifes) e, na sequência, o modelo de distribuição adotado internamente pela Universidade Federal de Juiz de Fora na seção 1.1.4.

O Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares é apresentado na seção 1.2, com foco no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI), sendo que na seção 1.2.1, objetiva-se entendermos de que forma tal programa corroborou para a criação do Campus-GV. Tal seção pretende abordar um breve contexto histórico do REUNI e sua adesão pela UFJF.

Na próxima seção, 1.2.2, aprofunda-se na criação e implantação do Campus-GV, para que, na última seção do Capítulo 1, a seção 1.2.3 seja explanado seu atual modelo de distribuição orçamentária interna, tema do presente estudo e o nosso caso de gestão.

Destaque que os itens apresentados nas seções do Capítulo 1 subsidiam elementos fundamentais para a exposição do conjunto de questões que orienta a apreciação do caso.

1.1 MODELOS DE GESTÃO E ESTRUTURA DIRETA E INDIRETA

De maneira histórica, a Administração Pública, enquanto instrumento de ação do Estado, tem sua identificação vinculada a uma constante evolução e, conseqüente, aperfeiçoamento de seus Modelos de Gestão.

Modelos que se rotulam pela forma como seus gestores gerenciam todo o patrimônio do povo, com maior ou menor participação da própria sociedade nessa gestão, partindo do pressuposto de que esse gerenciamento tem o propósito de satisfazer às necessidades coletivas, como depreendemos de Marques (2008):

Administração Pública é o instrumento de ação do Estado estabelecido com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, sobretudo as relativas à realização dos serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas. (MARQUES, 2008, p.3)

Ao tratarmos da Administração Pública brasileira é preciso entender que se passou por três modelos consolidados: a Administração Pública patrimonialista, burocrática e as reformas gerenciais.

A Administração Pública evoluiu dentro desses três modelos, ressaltando-se uma posterior e emergente evolução, num futuro promissor, para o modelo Societal, entretanto, ainda no campo das ideias.

No modelo patrimonialista, o gestor não faz diferenciação entre público e privado, basicamente não há distinção entre a coisa pública e a coisa privada, conforme se depreende de Silva (2001). Fato que, invariavelmente, facilita o surgimento de corrupção, coronelismo, nepotismo e outras disfunções da Administração Pública.

Ainda, no tocante à gestão patrimonialista, todo aparelhamento do Estado e seus bens públicos e meritórios (como a Educação, por exemplo), são utilizados em benefício do próprio governo e por aqueles por ele favorecidos, em detrimento aos interesses coletivos de toda a sociedade, como se depreende de Campante (2003).

Já o que se vê no modelo burocrático, segundo Oliveira (2009), é uma necessidade de diferenciação e segregação do patrimônio público do privado, protegendo esses interesses da sociedade, deixados de lado pelo patrimonialismo, por meio do formalismo, do controle de procedimentos e de atos administrativos.

Esse modelo é influenciado pela teoria burocrática weberiana, que adota princípios como a meritocracia, a padronização e a profissionalização e tem seu marco inicial com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho daquele ano, que cria e organiza tal departamento, principal órgão responsável pelas reformas burocráticas no aparelhamento estatal.

Ao passo que a Administração Pública brasileira evolui, surge em 1967 o Decreto-Lei (DL) 200/67 que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Lei esta que divide a Estrutura da Administração Pública em Direta e Indireta (BRASIL, 1967).

Por meio deste Decreto-Lei, surge, então, um esforço para descentralizar as ações públicas - o que parte do pressuposto que a Descentralização é uma característica incisiva para tornar uma Administração Pública mais ágil e eficiente.

Encontrando, posteriormente, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995 o seu marco principal de Reforma Gerencial, contribuindo para a formação no Brasil de um Aparelhamento Estatal resistente tanto quanto eficiente.

Tal modelo gerencial tem seu foco na eficiência, simplificação dos processos, qualidade na prestação de serviços públicos, conforme Kettl (2005), pautada na economicidade e com foco no cidadão.

Por fim, emerge, ainda que para um futuro promissor, o modelo Societal que representa um espaço de cogestão entre o Estado e a Sociedade, promovendo a participação mais forte da sociedade nas ações de interesse da coletividade.

Modelo em construção, com um maior diálogo, no qual o processo de decisão se exerce através de diferentes sujeitos sociais, conselhos gestores, orçamento participativo e fóruns temáticos (PAES DE PAULA, 2005).

Com base na evolução da Administração Pública e seus modelos de gestão apresentados é possível compreendê-la como a atuação do Governo no desempenho de suas funções.

Seguindo leis e normas objetivam uma organização e um gerenciamento do Estado em todas as suas esferas, seja Federal, Estadual ou Municipal, com o compromisso do interesse público e da coletividade, seguindo princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 37).

A forma de governo no Brasil adota a República, contando com a clássica divisão de Poderes a ela característica. Tal modelo de divisão de Poderes é chamado de modelo dos Três Poderes⁴: Executivo, Legislativo e Judiciário, nos quais a fonte de poder reside na coletividade.

Para tanto, a proposta traz o Poder Executivo, responsável pelo gerenciamento do Estado, administrando conforme a Lei; também, o Poder Legislativo, encarregado das elaborações dessas Leis e sua fiscalização; além do Poder Judiciário, incumbido da apreciação e julgamento, por meio da análise das regras constitucionais e das Leis (MELLO, 2008).

Ainda, segundo Mello (2008) a Administração Pública, de responsabilidade do Poder Executivo, tem caráter permanente e se constitui de toda a estrutura necessária para a promoção de serviços para a sociedade e, portanto, o Governo, de caráter transitório, vale-se dela para realização e manutenção de sua gestão administrativa.

Essa gestão administrativa passa pelo planejamento e elaboração de ações no sentido de gerenciar as demandas da sociedade, das quais podemos entender as formulações de Políticas Públicas, que atendem à ideia de gestão que o termo “administrar” transmite, além da premissa de servir e executar, da qual a Administração Pública é imbuída.

Na visão de Hely Lopes Meireles (2005):

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados (MEIRELLES, 2005, p.55)

A disposição sobre a organização da Administração Pública Federal, apresentada nesta seção, estabeleceu, também, algumas diretrizes, além de outras providências, não só para o período em que o DL 200/67 entrou em vigor, mas, também, para toda a estruturação que conhecemos atualmente.

4 Ao longo da história diversos autores falaram sobre a corrente Tripartite (separação de governo em três), tendo como pioneiro Aristóteles em sua obra “A Política” que contempla a existência de três órgãos separados a quem cabiam as decisões de Estado, que eram eles: Poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. (POLITIZE, 2017)

Em suma, decreta que a Administração Federal compreenda: a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria (BRASIL, 1967).

Depreendemos, então, que a Administração Pública brasileira, nos seus três níveis governamentais: federal, estadual e municipal, se divide em Administração Direta - Presidência da República e seus Ministérios, Governos Estaduais e Prefeituras Municipais e suas Secretarias - e Administração Indireta, contando com entidades personalizadas de direito público e privado: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (BRASIL, 1967).

Na Administração Direta, os órgãos públicos, acima elencados, estão ligados diretamente ao Poder que administra os recursos públicos nos três níveis do Governo, federal, estadual e municipal: o Poder Executivo, responsável pela função típica de administrar, prestando serviços públicos e executando políticas públicas.

Na esfera federal, temos diversos Ministérios ligados diretamente ao Poder Executivo Federal, dentro da estrutura da Administração Direta, responsáveis, cada um, por uma área específica e chefiado por um Ministro escolhido pelo Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República, exercente do Executivo Federal.

Dentre esses diversos Ministérios, o Ministério da Educação (MEC) ligado diretamente ao Poder Executivo, tem seu condão na busca da promoção de um ensino de qualidade para todo o país.

O Ministério da Educação, órgão da administração federal direta, tem como área de competência a política nacional de educação; a educação infantil; a educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, educação superior, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; a avaliação, a informação e a pesquisa educacionais; a pesquisa e a extensão universitárias; o magistério e a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (MEC, 2017).

No exercício da Descentralização, divisão do poder e da atividade decisória, característica que torna a Administração Pública mais ágil e eficiente como vimos na página 19, a Administração Direta realiza a distribuição de competências administrativas a pessoas jurídicas autônomas, que, segundo Motta (1994), constitui o primeiro passo na concessão de empoderamento a atores políticos locais antes dependentes e submissos ao poder central.

Conforme Meirelles (2005), tais pessoas jurídicas autônomas são criadas pelo Estado para prestar serviços públicos ou de interesse público nas formas de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

É possível identificar então que a Administração Indireta é um conjunto de pessoas jurídicas, entidades com personalidade jurídica própria, sejam elas de direito público ou privado, vinculadas a um Ministério da Administração Direta, que transfere a execução de determinada atividade a umas das entidades da Administração Indireta, respeitando suas especificidades e particulares.

É nessa seara que encontramos as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), autarquias de regime especial, vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), que, conforme Menezes e Santos (2002) desenvolvem um papel de protagonismo no processo de desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, tanto na produção científica do país, quanto na formação de profissionais nas mais diversas áreas do conhecimento.

Sobre a figura autárquica das IFES, temos no Decreto-lei 200/67, alicerce sólido para sua definição:

Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Conforme Jund (2006), as autarquias são classificadas em:

- Institucionais, prestadoras de serviços autônomos personalizados, como o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS);
- Corporativas, cuja representação se dá por órgãos fiscalizadores de profissão, como o Conselho Federal de contabilidade, por exemplo;
- De regime especial, com privilégios específicos e autonomia maior em relação às outras autarquias supracitadas, como as Agências reguladoras, Banco Central, Universidades Federais, dentre outras que, em resumo, possuem autonomia decisória, assim como, econômica e financeira, além de independência administrada na elaboração de normas técnicas no âmbito de sua competência, por exemplo.

Meirelles (2005) evidencia tais privilégios como regalias que tais autarquias ostentam:

O que posiciona a autarquia como de regime especial são as regalias que a lei criadora lhe confere para o pleno desempenho de suas finalidades específicas, observadas as restrições constitucionais (...) que ostentam características próprias na sua organização, direção, operacionalidade e gestão de seus bens e serviços (MEIRELLES, 2005, p. 328).

Na seção seguinte, é apresentada a Instituição Federal de Ensino Superior que pauta nossa pesquisa acadêmica, a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), autarquia federal, de regime especial, entidade jurídica de direito público interno, integrante da Administração Indireta, vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

1.1.1 Administração Pública Indireta: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) – Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)

Entidade jurídica de direito público, vinculada ao MEC e integrante da Administração Indireta na espécie autarquia em regime especial, a Universidade Federal de Juiz de Fora é uma universidade pública, com sede na cidade de Juiz de Fora, município brasileiro no interior de Minas Gerais, com população estimada no último ano em 559.636 habitantes (IBGE, 2017a).

A UFJF possui um Campus Avançado em Governador Valadares (MG), cidade situada no leste mineiro, com população estimada, em 2016, de 279.665 habitantes (IBGE, 2017b).

A instituição, criada em 23 de dezembro de 1960, por ato do então presidente Juscelino Kubitschek, posiciona-se como um polo científico e cultural da região da Zona da Mata e está classificada entre as melhores universidades da América Latina, com reconhecimento nacional e internacional (UFJF, 2017a).

A Cidade Universitária foi construída no ano de 1969, local onde permanece até os dias atuais. Ostentando a posição de segunda universidade federal a ser criada no interior do país - ficando atrás, apenas, da Universidade de Santa Maria no Rio Grande do Sul - a instituição se formou a partir da agregação de

estabelecimentos de Ensino Superior de Juiz de Fora, reconhecidos e federalizados⁵ (UFJF, 2017a).

Conta, em seu quadro geral de ativos, com 1.534 docentes efetivos e 201 docentes não efetivos⁶, além de 1.585 Técnico-Administrativos e 270 médicos residentes, referente dados do segundo semestre de 2017 (UFJF, 2017b).

A UFJF afirma, em seus documentos oficiais, que além do investimento em qualificar seu corpo docente e seus técnico-administrativos em educação, tem buscado atualização contínua de laboratórios e salas de aula, priorizando o diálogo com a toda a comunidade acadêmica e a sociedade, em geral, atendendo a todos os preceitos do tripé ensino, pesquisa e extensão (UFJF, 2017b).

A começar do nível fundamental e nível médio, passando pela graduação e pós-graduação, a UFJF concentra quase 20.000 estudantes em seus cursos, conforme evidencia a Figura 1 na sequência.

Figura 1: Quantitativos de alunos por tipo de curso

Quantitativo de Alunos por Tipo de Curso	
Tipo de Curso	Total de Alunos
Doutorado	676
Ensino Fundamental	908
Ensino Médio	182
Especialização	171
Especialização EAD	64
Graduação Presencial	16702
Graduação UAB (a distância)	1419
Mestrado	171

Fonte: Adaptada de UFJF, 2017c.

⁵ Foram federalizados pela Lei 3.858/1960 a Faculdade de Direito de Juiz de Fora; Faculdade de Medicina de Juiz de Fora; Faculdade de Farmácia e Odontologia de Juiz de Fora; Escola de Engenharia de Juiz de Fora; e Faculdade de Ciências Econômicas de Juiz de Fora.

⁶ Consideram-se Docentes não efetivos: os docentes substitutos, visitantes ou temporários.

Sendo necessários e imperiosos investimentos governamentais para a consecução dos objetivos elencados acima, propostos por essa Instituição Federal de Ensino Superior apresentada, se faz relevante a compreensão dos repasses de recursos financeiros para o efetivo cumprimento desses escopos.

Por conseguinte, nossa próxima seção trata da forma como a Administração Direta descentraliza os recursos financeiros para essas autarquias de regime especial, particular e especificamente, para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

1.1.2 Repasses de Recursos Financeiros da Administração Direta para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

Depreendido da Seção anterior, observamos que a Administração Direta, por meio do Ministério da Educação (MEC), cria as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), autarquias de regime especial, para desempenhar um papel fundamental no processo de desenvolvimento educacional brasileiro.

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), conforme evidenciado, também, na seção precedente, é um exemplo dessa espécie da Administração Indireta – autarquia de regime especial - sendo um ente administrativo autônomo, criado por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno e patrimônio próprio.

No entanto, para a execução das atividades a elas distribuídas pelo MEC, órgão da administração federal direta, tanto a UFJF, quanto todas as outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), órgãos da administração federal indireta, necessitam de recursos financeiros descentralizados do Governo Federal.

Esse investimento estatal, por meio da descentralização de recursos financeiros é mister para que as IFES cumpram sua finalidade como parte importante na estrutura do Ensino Superior brasileiro.

Não obstante, tal determinação encontra-se no artigo 55 da Lei 9.934/96, que acrescenta no artigo 56, a obediência ao princípio da gestão democrática na utilização desses recursos, pautada na participação da sociedade, na transparência social e na descentralização:

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. (BRASIL, 1996).

Princípio da gestão democrática, circunstância mister para a efetividade e para a qualidade da educação, possibilitando a criação de vínculos com a comunidade onde a escola está fixada, condução de seu currículo na realidade local – conferindo sentido a proposta pedagógica – e envolvimento de diferentes agentes em uma proposta corresponsável pela aprendizagem e desenvolvimentos dos alunos (SILVA, 2015).

Consoante ao repasse desses recursos, a Carta Magna de 1988, em seu artigo 212, assegura tal vinculação à receita resultante de impostos, sendo os mesmos predeterminados em rubricas de custeio (ODC) - utilizado na manutenção das atividades das IFES, com maior liberdade na distribuição - e de capital (INV) - recursos para obras, material permanente e equipamentos, com maior controle na utilização - alicerçadas na Matriz de Orçamento de outros Custeios e Capital⁷ (OCC), também conhecida como a Matriz da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES):

A União aplicará, anualmente, 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, artigo 212, caput).

A título exemplificativo, no intuito de ilustrar o montante repassado pelo Ministério da Educação às Universidades Federais, em especial, a Universidade Federal de Juiz de Fora nos últimos anos apresenta-se, por conseguinte, a Figura 2, extraída do Volume V⁸ da Lei de Orçamento do ano de 2017. Volume este, destinado a apresentar as despesas orçamentárias alocadas no MEC,

⁷ O diretor do Departamento de Programas da Área Econômica da Secretaria de Orçamento Federal, Bruno César Grossi, explica que, dentro do orçamento público, podemos dizer, de forma resumida, que as despesas de custeio seriam aquelas usadas na manutenção dos bens e ações do governo e que as despesas de investimento são aquelas que visam a ampliação da ação do governo, com a compra de bens e construção de novas estruturas que servem à sociedade (Orçamento Federal, 2017).

⁸ Tendo em vista que o MEC abrange uma volumosa programação orçamentária, decorrente do grande número de unidades orçamentárias - universidades, institutos, hospitais universitários (HUs) -, é disponibilizado um Volume específico para tais informações: o Volume V da LOA (BRASIL, 2016).

compreendendo apenas as dotações orçamentárias de uso específico na execução das políticas do órgão.

Figura 2: Detalhamento dos Créditos Orçamentários para UFJF, em 2017

Órgão: 26000 Ministério da Educação

Unidade: 26237 Universidade Federal de Juiz de Fora

Quadro Síntese

Código/Especificação	Exec 2015	LOA 2016	PLO 2017	LOA 2017				
Total	756.905.461	802.167.607	928.961.261	931.721.261				
Programa								
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	147.464.968	147.276.753	170.720.891	170.720.891				
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	2.620.425	905.667	94.690	94.690				
0910 Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	47.951	200.000	200.000	200.000				
0999 Reserva de Contingência	0	4.320	0	0				
2030 Educação Básica	2.618.122	0	0	0				
2080 Educação de qualidade para todos	0	277.372.392	312.238.143	314.998.143				
2109 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	381.333.289	376.408.475	445.707.537	445.707.537				
Função								
09 Previdência Social	147.464.968	147.276.753	170.720.891	170.720.891				
12 Educação	606.772.117	653.780.867	757.945.680	760.705.680				
28 Encargos Especiais	2.668.376	1.105.667	294.690	294.690				
99 Reserva de Contingência	0	4.320	0	0				
Subunção								
122 Administração Geral	57.070.563	57.823.019	50.000	50.000				
128 Formação de Recursos Humanos	500.000	2.040.000	3.000.000	3.000.000				
272 Previdência do Regime Estatutário	147.464.968	147.276.753	170.720.891	170.720.891				
301 Atenção Básica	7.847.435	8.040.000	9.583.968	9.583.968				
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	14.124.584	14.572.284	19.051.308	19.051.308				
364 Ensino Superior	524.611.412	570.189.772	658.824.345	661.584.345				
368 Educação Básica	2.618.122	1.115.792	1.192.609	1.192.609				
846 Outros Encargos Especiais	2.668.376	1.105.667	66.538.140	66.538.140				
999 Reserva de Contingência	0	4.320	0	0				
Grupo de Despesa								
1 Pessoal e Encargos Sociais	508.946.663	499.917.011	584.837.842	584.837.842				
3 Outras Despesas Correntes	235.194.380	264.899.350	303.805.866	305.855.866				
4 Investimentos	12.764.418	37.346.926	40.317.553	41.027.553				
9 Reserva de Contingência	0	4.320	0	0				
Fonte								
	1- PES	2- JUR	3- ODC	4- INV	5- IFI	6- AMT	9- RES	Total
100	66.338.140	0	18.189.016	0	0	0	0	84.527.156
112	347.778.811	0	105.089.264	40.317.553	0	0	0	493.185.628
169	170.720.891	0	0	0	0	0	0	170.720.891
188	0	0	2.050.000	710.000	0	0	0	2.760.000
250	0	0	175.574.874	0	0	0	0	175.574.874
280	0	0	4.952.712	0	0	0	0	4.952.712
Total	584.837.842	0	305.855.866	41.027.553	0	0	0	931.721.261

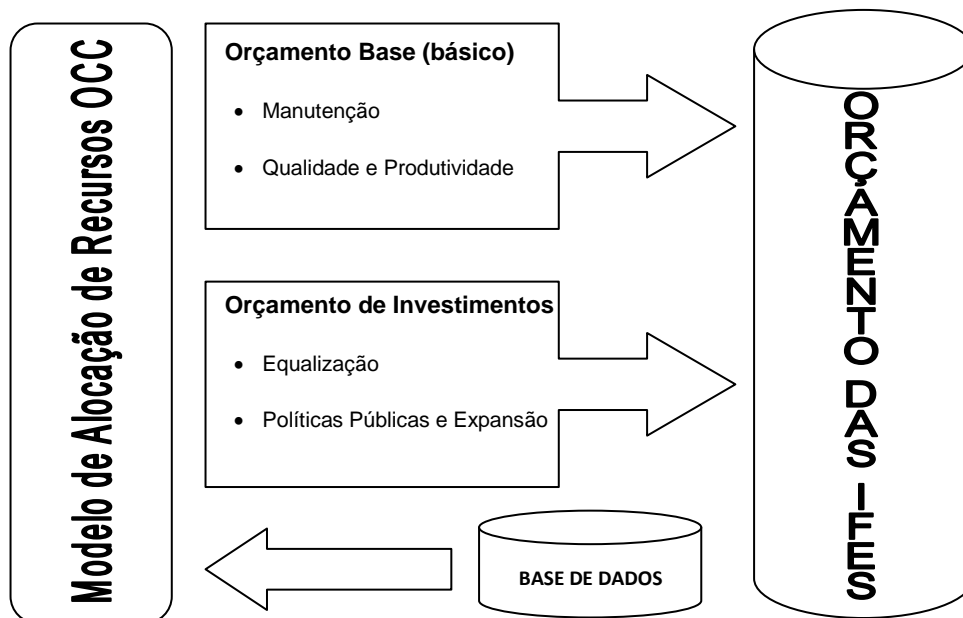
Fonte: BRASIL, 2017b.

Com as rubricas ODC de custeio, por exemplo, a Universidade Federal de Juiz de Fora contou com R\$ 305.855.866,00 (Trezentos e cinco milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil e oitocentos e sessenta e seis reais) e na rubrica INV de investimentos o montante de R\$ 41.027.553,00 (Quarenta e um milhões, vinte e sete mil, quinhentos e cinquenta e três reais), já incluídas nos totais as rubricas ODC e INV do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares.

É possível depreender de Mendonça (2016) que a matriz OCC, citada anteriormente e utilizada pelo Ministério da Educação no repasse de recursos para as IFES, é organizada por dois componentes ou parcelas:

- o Orçamento Base, com subdivisão em Orçamento de Manutenção e Orçamento Qualidade e Produtividade; e
- o Orçamento de Investimento, com Orçamento Equalização e Orçamento Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, conforme representado na Figura 3 que se segue:

Figura 3: Modelo de Alocação de Recursos OCC das IFES



Fonte: Adaptado de Ferreira (2013)

O Orçamento de Manutenção deve financiar o gasto fixo das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no que for considerado essencial, utiliza um modelo sem partição, calculado através da definição de Unidade Básica de Custeio (UBC), multiplicada pelo número de alunos equivalentes⁹ de cada IFES, representando 80% do valor total do Orçamento Básico (ANDIFES, 2017a).

Segundo Ferreira (2013), a UBC serve como um dos parâmetros para identificação da real necessidade de custeio das IFES e prioriza dentre outros itens:

⁹ O aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das IFES, nas rubricas referente ao Orçamento de custeio e capital (OCC), sendo objeto de estudos realizados pela SESu e pela Comissão de Modelos da ANDIFES (BRASIL, 2006).

os combustíveis e lubrificantes; a locação e manutenção de imóveis e equipamentos; água e esgoto; energia elétrica; diárias e passagens; serviços de comunicação, de limpeza, vigilância e portaria.

O Orçamento Base tem os outros 20% ligado à Qualidade e Produtividade, com partição sobre aspectos qualitativos das Instituições de Ensino Superior (IES), 75% referente ao Ensino (aluno equivalente) e 25% à Pesquisa (Indicador CAPES – NRD3¹⁰).

Quanto ao Orçamento de Investimentos, responsável por conservar a infraestrutura patrimonial e física das IFES, além de incentivar seu crescimento qualitativo e quantitativo, tem-se a parcela de Equalização que visa reduzir as desigualdades de infraestrutura entre as Instituições, com diagnóstico das necessidades prementes de cada IFES.

Tal parcela de Equalização contempla, ainda, o apoio por meio de recursos pleiteados mediante projetos específicos submetidos à Secretaria de Educação Superior¹¹ (SESu), independente dos recursos recebidos a título de Orçamento de Manutenção (ANDIFES, 2017a).

Por fim, a parcela do Orçamento de Investimentos relativa ao Orçamento Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, que, de acordo com Ferreira (2013), dispõe recursos para expansão tanto física quanto do quadro de pessoal.

Vale ressaltar que essa parcela atende, também, a projetos de políticas públicas e políticas de expansão, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por exemplo, apresentado e caracterizado no decorrer deste trabalho.

Como evidenciado, os recursos necessários e suficientes para o desenvolvimento e, sobretudo, manutenção das IFES tem previsão legal e a União, ente político do Governo Federal é a grande responsável, sendo garantidora desse financiamento.

¹⁰ Docentes com regime de trabalho mínimo de 30 horas semanais e com dedicação ao Programa superior a 30% da carga horário contratada, por mais de nove meses no ano-base (CAPES, 2017).

¹¹ A Secretaria de Educação Superior (SESu) é a unidade do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior, além de ser responsável pela manutenção, supervisão e desenvolvimento das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (MEC, 2017).

Na seção posterior, apresenta-se o Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários, denominado Matriz ANDIFES, que visa padronizar o repasse desses recursos financeiros.

1.1.3 Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários: Matriz ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das IFES

Como se depreende da Seção anterior, a União, ente político da Federação, é apontada como a mantenedora das Instituições Federais de Ensino Superior e, portanto, responsável pelo financiamento de investimentos, manutenção e custeio das IFES.

Todo o orçamento destinado às Instituições Federais de Ensino Superior é debatido e deferido pelo Poder Legislativo, passando, então, a integrar o Orçamento Geral da União (OGU).

Com a aprovação do Orçamento Global surge a necessidade de alocação desses recursos, de forma padronizada, com a utilização de uma matriz, um modelo que efetivamente contemple o repasse desses recursos orçamentários até as IFES.

Modelo esse, fruto do acordo entre o órgão da Administração Direta, o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES). Conforme se encontra no sítio da ANDIFES:

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, criada em 23 de maio de 1989, é a representante oficial das universidades federais na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral (ANDIFES, 2017b).

A matriz ANDIFES, também chamada de Matriz de Orçamento de outros Custeios e Capital (OCC) encontra base legal no Decreto 7.233 de 19 de julho de 2010, que estabelece procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades, de que trata o art. 207 do texto constitucional, e define critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais (BRASIL, 2010).

Atendendo ao critério legal dessa alocação de recursos orçamentários, em julho de 2013, por meio da Portaria MEC 651¹², fica institucionalizada, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais (MEC, 2013).

O artigo 3º da referida Portaria MEC 651 elucida a composição e coleta de dados para a matriz OCC:

Art. 3º - A composição da Matriz OCC terá como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal, bem como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno professor) e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação (MEC, 2013).

Os parágrafos 3º e 4º do artigo supracitado evidenciam restrições à autonomia de gestão administrativa e financeira chancelada pela Constituição Federal em seu artigo 207.

Tema relevante a ser tratado no Capítulo 2, inclusive sendo temática do Seminário Prerrogativas da Autonomia Universitária, realizado pela ANDIFES em fevereiro de 2017.

De forma sucinta, o Seminário, em questão, abordou a construção de uma sociedade mais pluralista como papel primordial da universidade, questionando, assim, essa perda da autonomia de gestão universitária, tanto administrativa, quanto financeira, que se dá tanto pela criminalização da liberdade de pensamento e de expressão, quanto pelo corte de verbas previstas em lei (ANDIFES, 2017c).

Em consoante a isso, o artigo 4º da referida Portaria retrata a centralização da decisão quanto aos valores repassados, muitas vezes não suficientes às demandas das universidades:

¹² Portaria MEC 651/2013 editada pelo MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, considerando o disposto no Art. 4º do Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, publicado no Diário Oficial da União em 20 de julho de 2010 decretando que na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o Ministério da Educação deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital.

§ 3º - A base de dados a ser utilizada na composição da Matriz OCC deverá ser, preferencialmente, a do ano anterior ao da elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual;

§ 4º - As Universidades Federais deverão manter em seus domínios a implementação do modelo de dados referencial do sistema oficial de coleta de dados do Ministério da Educação.

Art. 4º - O montante de recursos destinados à distribuição pela Matriz OCC será fixado pelo Ministério da Educação (MEC, 2013).

Em constante evolução, a matriz OCC apresenta como modelo atual a fórmula de Números de alunos equivalentes (graduação)– $Nfte_{(G)}$, conforme Figura 4:

Figura 4: Fórmula de Números alunos equivalentes (graduação)

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

$Nfte_{(G)}$ = Número de alunos equivalentes (graduação);
 N_{di} = Número de diplomados;
 D = Duração média do curso;
 R = Coeficiente de retenção;
 N_i = Número de ingressantes;
 BT = Bônus por turno noturno;
 BFS = Bônus por curso fora de sede;
 PG = Peso do Grupo.

Fonte: BRASIL, 2017a.

A respeito do cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das IFES, segundo MEC (2015), a matriz acima teve sua inspiração no modelo¹³ inglês de 1998, desenvolvido pelo Higher Education Funding Council for England – HEFCE; utilizado na Inglaterra até o ano de 2004¹⁴.

¹³ Sobre o supracitado modelo inglês, de elaboração de Higher Education Funding Council for England – HEFCE, pode ser encontrado no site: www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/1998/98_67.htm.

¹⁴ Conforme relatório da HEFCE de 2004, publicado no site: http://www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2004/04_23

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 (BRASIL, 2006).

Ainda, segundo o relatório matriz, BRASIL (2006), estão incluídos nesse cálculo todos os cursos de caráter permanente, desde que não tenham financiamento próprio, ou manutenção por meio de recursos especiais de convênios ou, ainda, parcerias com outras instituições, públicas ou privadas.

Importante observar que tal cálculo integra quatro indicadores parciais para cada IFES: Graduação, Mestrado *Stricto Sensu*, Doutorado e Residência Médica.

Para os cursos novos - aqueles que ainda não completaram o tempo de existência suficiente para ter a primeira turma formada - e para os cursos intervalados - naqueles que por condições específicas de operacionalização, ocorrem interrupções de ingressantes e de diplomados simultaneamente ($N_i = N_{di} = \text{zero}$), independente da data de início do curso, adota-se a seguinte relação, descrita no Quadro 1:

Quadro 1: Forma de cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos novos (menos de 10 anos)

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

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: BRASIL, 2017a.

Para os cursos que não apresentarem ingressantes ($N_i = \text{zero}$) e para os cursos que apresentarem o número de ingressantes menor que o número de diplomados ($N_i < N_{di}$), a segunda parcela da fórmula torna-se zero, conforme o Quadro 2:

Quadro 2: Forma de cálculo do aluno equivalente de uma IFES para os cursos sem ingressantes

$$N_{fte}(G) = [N_{di} \times D \times (1 + R)] \times BT \times BFS \times PG$$

Onde,

$N_{fte}(G)$ = Número de alunos equivalentes (graduação);

N_{di} = 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.

Bônus Atribuídos:

Foram atribuídos Bônus de 5% para os alunos dos cursos que funcionam FORA DA SEDE.

Foram atribuídos Bônus de 7% para os alunos dos cursos que funcionam no turno NOTURNO.

Sendo,

$BFS = 0,05$

$BT = 0,07$

Os cursos foram subdivididos em áreas de custos para tornar possível a diferenciação entre cursos de maiores custos em relação aos demais. Para a determinação desta classificação, um dos fatores predominantes é a utilização de laboratórios que exigem maiores recursos para seu funcionamento. Os pesos dos grupos de cursos estão expostos, conforme a Figura 5, na sequência, subdivididos em áreas (ANDIFES, 2017).

Figura 5: Grupos de Cursos, Peso por Grupo, 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
		CA	Ciências Agrárias	0,0500	5
		A3	1,5	CE2	Ciências Exatas - Computação
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

* Peso por Grupo para os Cursos de Graduação e de Pós-Graduação.

** O Peso para a Residência Médica será sempre 1,0.

Fonte: BRASIL, 2017a.

Levando em consideração os indicadores parciais restantes, Mestrado *Stricto Sensu*, Doutorado e Residência Médica, os quadros que se seguem apresentam a relação definida para cada indicador:

- Mestrado: Considera-se que um ano e meio dos dois anos (tempo padrão considerado pela CAPES¹⁵) de mestrado são dedicados a cursar disciplinas, ou seja, 3 /4 (0,75) da população de estudantes de mestrado entram como encargo docente, não de pesquisa, consoante o Quadro 3:

Quadro 3: Forma de cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de Mestrado de uma IFES

$$\text{Nfte(M)} = \text{NM} \times \text{fMD} \times \text{PG}$$

Onde,

Nfte(M) = Número de alunos equivalentes (mestrado);

NM = Número de alunos matriculados efetivos do mestrado;

fMD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas;

PG = Peso do Grupo.

Sendo,

fMD = 0,75.

Fonte: BRASIL, 2017a.

- Doutorado: Considera-se que um ano e meio dos quatro anos (tempo padrão considerado pela CAPES) de doutorado são dedicados a cursar disciplinas, ou seja, 3 /8 (0,38) da população de estudantes de doutorado entram como encargo docente, não de pesquisa, em conformidade com o Quadro 4:

¹⁵ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC), desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação (CAPES, 2017).

Quadro 4: Forma de cálculo dos alunos equivalentes dos cursos de Doutorado de uma IFES

$Nfte(D) = ND \times fDD \times PG$
Onde,
$Nfte(D)$ = Número de alunos equivalentes (mestrado);
ND = Número de alunos matriculados efetivos do doutorado;
fDD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas;
PG = Peso do Grupo.
Sendo,
$fDD = 0,38$.

Fonte: BRASIL, 2017a.

- Residência: Os alunos de residência médica são considerados integralmente, já que geram encargo docente durante toda a duração do curso, de acordo com o Quadro 5:

Quadro 5: Forma de cálculo dos alunos equivalentes em residência de uma IFES

$Nfte(R) = NMRM$
Onde,
$Nfte(R)$ = Número de alunos equivalentes (residência);
NMR = Número de Alunos Matriculados nos Programas de Residência Médica

Fonte: BRASIL, 2017a.

Por fim, para o cálculo final do aluno equivalente, os alunos equivalentes dos diversos níveis de escolaridade existente na educação superior brasileira, graduação, mestrado, doutorado e residência médica, são apenas somados, como a representação que se segue indica no Quadro 6:

Quadro 6: Forma de cálculo final do aluno equivalente de uma IFES

$$\text{Nfte} = \text{Nfte(G)} + \text{Nfte(M)} + \text{Nfte(D)} + \text{Nfte(R)}$$

Fonte: BRASIL, 2017a.

A título ilustrativo e exemplificativo, segue na sequência a matriz OCC MEC 2016 de elaboração do Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior e Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior - MEC/SESu/DIFES - detalhada por Universidades Federais com dados da matriz OCC 2015 e 2016.

Tal matriz OCC encontra-se atualizada em 22 de julho de 2015, com valores para a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) no montante de R\$ 53.428.517,00 (Cinquenta e três milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, quinhentos e dezessete reais) na matriz OCC 2015 e 58.587.571,00 (Cinquenta e oito milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, quinhentos e setenta e um reais) na matriz OCC 2016, ambas demonstradas a seguir na Figura 6:

Figura 6: Matriz OCC MEC 2016

MATRIZ OCC MEC 2016

Limites MEC= 10,00% IPCA* = 8,89%

SEM PISO e SEM TETO

*Ref.: Junho/2015

Atualizado em 22 de julho 2015 - Elaboração MEC/SESu/DIFES

CRITÉRIOS				
TAEj	INEP/2014	Bônus Noturno e Fora Sede: 15% e 10%		Distribuição 2016:
TAEMj	CAPES/2014	H1:	90%	88,9% 266.572.719
TAEDj	CAPES/2014	H2:	10%	20.174.482
TAERMj	SESu/DDES/2015	OCC 2015:	2.997.084.892	100,0% 286.747.200
TAERMPj	SESu/DDES/2015	Piso = sem piso / Teto = sem teto		

12,9

2.551.000.000

32.867.908

2.518.132.092

765.700.000

30,4%

cód. UO	Sigla IFES	TAE ¹	PTAE ¹	DEQ ¹	EQR ¹	OCC 2016 90% [H1]	OCC 2016 10% [H2]	OCC 2016 (11,1%)	OCC 2016 (88,9%)	OCC 2016 TOTAL (100%)	MATRIZ OCC 2015	Diferença	% OCC atual + OCC anterior	PISO	TETO	MATRIZ OCC 2016 FINAL	Aumento %	Aumento R\$ 2016 x 2015	Sigla IFES
26000	TOTAL	1.698.753	100.000	4.000	100.000	18.157.033	2.017.448	20.174.482	266.572.719	3.283.832.092	2.997.084.892	286.747.200	9,57%	-	-	3.283.832.092	9,57%	286.747.200	TOTAL
26250	UFRR	8.584	0.505	0.064	1.603	91.751	32.345	124.096	1.291.412	15.934.889	14.519.381	1.415.508	9,75%	-	-	15.934.889	9,75%	1.415.508	UFRR
26251	UFT	25.865	1.523	0.072	1.790	276.461	36.122	312.583	3.339.643	41.199.934	37.547.708	3.652.226	9,73%	-	-	41.199.934	9,73%	3.652.226	UFT
26272	UFMA	34.398	2.025	0.071	1.770	367.666	35.716	403.372	4.355.073	53.722.659	48.964.214	4.758.445	9,72%	-	-	53.722.659	9,72%	4.758.445	UFMA
26253	UFRA	10.214	0.601	0.067	1.678	109.170	33.853	143.022	1.561.261	19.257.589	17.553.306	1.704.284	9,71%	-	-	19.257.589	9,71%	1.704.284	UFRA
26261	UNIFEI	10.504	0.618	0.075	1.877	112.271	37.865	150.136	1.639.526	20.222.905	18.433.243	1.789.663	9,71%	-	-	20.222.905	9,71%	1.789.663	UNIFEI
26285	UFSJ	21.763	1.281	0.076	1.892	232.610	38.172	270.782	3.075.815	37.928.076	34.581.479	3.346.597	9,68%	-	-	37.928.076	9,68%	3.346.597	UFSJ
26352	UFABC	17.845	1.050	0.082	2.049	190.737	41.338	232.075	2.680.463	33.049.056	30.136.519	2.912.538	9,66%	-	-	33.049.056	9,66%	2.912.538	UFABC
26266	UNIPAMPA	19.675	1.158	0.068	1.708	210.297	34.455	244.752	2.850.066	35.138.193	32.043.374	3.094.819	9,66%	-	-	35.138.193	9,66%	3.094.819	UNIPAMPA
26350	UFGD	12.875	0.758	0.073	1.835	137.609	37.026	174.635	2.035.908	25.100.318	22.889.775	2.210.543	9,66%	-	-	25.100.318	9,66%	2.210.543	UFGD
26237	UFJF	34.499	2.031	0.076	1.892	368.742	38.166	406.908	4.752.146	58.587.571	53.428.517	5.159.054	9,66%	-	-	58.587.571	9,66%	5.159.054	UFJF
26269	UNIRIO	16.661	0.981	0.070	1.745	178.085	35.212	213.298	2.509.824	30.941.150	28.218.028	2.723.122	9,65%	-	-	30.941.150	9,65%	2.723.122	UNIRIO
26275	UFAC	14.924	0.879	0.062	1.557	159.513	31.421	190.934	2.252.254	27.765.348	25.322.160	2.443.188	9,65%	-	-	27.765.348	9,65%	2.443.188	UFAC
26239	UFPA	56.762	3.341	0.072	1.788	606.702	36.065	642.766	7.615.181	93.875.648	85.617.701	8.257.947	9,65%	-	-	93.875.648	9,65%	8.257.947	UFPA
26286	UNIFAP	8.648	0.509	0.063	1.565	92.429	31.569	123.998	1.527.878	18.829.857	17.177.981	1.651.877	9,62%	-	-	18.829.857	9,62%	1.651.877	UNIFAP
26255	UFVJM	13.252	0.780	0.069	1.734	141.642	34.984	176.627	2.177.312	26.833.516	24.475.578	2.357.938	9,62%	-	-	26.833.516	9,62%	2.357.938	UFVJM
26264	UFERSA	15.273	0.899	0.074	1.845	163.243	37.222	200.465	2.492.278	30.713.503	28.020.760	2.692.743	9,61%	-	-	30.713.503	9,61%	2.692.743	UFERSA
26258	UTFPR	47.996	2.825	0.081	2.025	513.006	40.849	553.856	6.892.526	84.939.418	77.493.023	7.446.395	9,61%	-	-	84.939.418	9,61%	7.446.395	UTFPR
26252	UFMG	34.013	2.002	0.073	1.825	363.551	36.818	400.369	4.998.995	61.603.217	56.203.852	5.399.364	9,61%	-	-	61.603.217	9,61%	5.399.364	UFMG
26351	UFRB	14.838	0.873	0.071	1.782	158.600	35.942	194.542	2.450.223	30.192.691	27.547.927	2.644.765	9,60%	-	-	30.192.691	9,60%	2.644.765	UFRB
26284	UFCSA	7.548	0.444	0.079	1.973	80.676	39.798	120.474	1.521.944	18.753.683	17.111.265	1.642.419	9,60%	-	-	18.753.683	9,60%	1.642.419	UFCSA
26263	UFPA	16.145	0.950	0.085	2.126	172.564	42.890	215.453	2.722.493	33.547.010	30.609.064	2.937.946	9,60%	-	-	33.547.010	9,60%	2.937.946	UFPA
26262	UNIFESP	32.705	1.925	0.079	1.981	349.567	39.969	389.535	4.937.473	60.839.168	55.512.159	5.327.009	9,60%	-	-	60.839.168	9,60%	5.327.009	UNIFESP
26278	UFPEL	30.837	1.815	0.074	1.851	329.597	37.346	366.944	4.656.164	57.372.494	52.349.386	5.023.107	9,60%	-	-	57.372.494	9,60%	5.023.107	UFPEL
26246	UFSC	49.968	2.941	0.080	1.990	534.078	40.138	574.216	7.286.949	89.788.552	81.927.387	7.861.166	9,60%	-	-	89.788.552	9,60%	7.861.166	UFSC
26277	UFOP	18.978	1.117	0.073	1.819	202.845	36.704	239.549	3.044.501	37.513.468	34.229.418	3.284.050	9,59%	-	-	37.513.468	9,59%	3.284.050	UFOP
26234	UFES	34.771	2.047	0.070	1.742	371.648	35.149	406.797	5.195.668	64.029.757	58.426.292	5.603.465	9,59%	-	-	64.029.757	9,59%	5.603.465	UFES
26270	UFAM	40.801	2.402	0.069	1.731	436.096	34.924	471.021	6.035.676	74.365.978	67.859.282	6.506.697	9,59%	-	-	74.365.978	9,59%	6.506.697	UFAM
26235	UFG	47.590	2.801	0.070	1.743	508.668	35.157	543.825	6.984.317	86.053.018	78.524.876	7.528.142	9,59%	-	-	86.053.018	9,59%	7.528.142	UFG
26281	UFS	39.244	2.310	0.071	1.772	419.453	35.759	455.212	5.856.165	72.152.409	65.841.032	6.311.377	9,59%	-	-	72.152.409	9,59%	6.311.377	UFS
26243	UFRN	49.807	2.932	0.073	1.831	532.355	36.944	569.299	7.371.110	90.814.020	82.873.611	7.940.409	9,58%	-	-	90.814.020	9,58%	7.940.409	UFRN
26280	UFSCar	23.307	1.372	0.075	1.871	249.112	37.754	286.867	3.720.016	45.831.126	41.824.244	4.006.882	9,58%	-	-	45.831.126	9,58%	4.006.882	UFSCar
26233	UFC	46.208	2.720	0.077	1.930	493.889	38.928	532.817	6.915.406	85.198.338	77.750.115	7.448.223	9,58%	-	-	85.198.338	9,58%	7.448.223	UFC
26271	UNB	51.989	3.060	0.075	1.880	555.684	37.924	593.607	7.763.789	95.645.902	87.288.506	8.357.396	9,57%	-	-	95.645.902	9,57%	8.357.396	UNB
26240	UFPB	45.270	2.865	0.069	1.713	483.865	34.555	518.420	6.787.750	83.621.039	76.314.869	7.306.170	9,57%	-	-	83.621.039	9,57%	7.306.170	UFPB
26254	UFTM	11.468	0.675	0.076	1.893	122.577	38.185	160.763	2.115.939	26.066.272	23.789.570	2.276.702	9,57%	-	-	26.066.272	9,57%	2.276.702	UFTM
26276	UFMT	37.733	2.221	0.068	1.711	403.308	34.522	437.830	5.878.499	72.408.471	66.092.142	6.316.329	9,56%	-	-	72.408.471	9,56%	6.316.329	UFMT
26247	UFMS	36.755	2.164	0.077	1.926	392.849	38.862	431.712	5.775.604	71.142.595	64.935.280	6.207.315	9,56%	-	-	71.142.595	9,56%	6.207.315	UFMS
26232	UFBA	48.897	2.878	0.074	1.842	522.634	37.164	559.798	8.359.478	102.905.129	93.985.853	8.919.276	9,49%	-	-	102.905.129	9,49%	8.919.276	UFBA
26241	UFRR	51.684	3.042	0.078	1.944	552.419	39.210	591.628	8.633.571	106.292.695	97.067.496	9.225.199	9,50%	-	-	106.292.695	9,50%	9.225.199	UFRR
26274	UFU	38.640	2.275	0.076	1.891	413.001	38.159	451.160	6.070.567	80.894.807	73.873.079	7.021.727	9,51%	-	-	80.894.807	9,51%	7.021.727	UFU
26236	UFF	57.609	3.391	0.070	1.754	615.796	35.377	651.133	8.670.507	106.804.410	97.482.769	9.321.640	9,56%	-	-	106.804.410	9,56%	9.321.640	UFF
26230	UNIVASF	11.405	0.671	0.052	1.301	121.904	26.241	148.145	2.270.025	27.940.132	25.521.962	2.418.170	9,47%	-	-	27.940.132	9,47%	2.418.170	UNIVASF
26249	UFRRJ	20.202	1.189	0.069	1.718	215.929	34.655	250.584	3.440.227	42.369.388	38.678.577	3.690.811	9,54%	-	-	42.369.388	9,54%	3.690.811	UFRRJ
26245	UFRRJ	71.922	4.234	0.078	1.954	768.738	39.415	808.152	12.889.259	158.611.733	144.914.321	13.697.412	9,45%	-	-	158.611.733	9,45%	13.697.412	UFRRJ
26282	UFV	27.908	1.643	0.084	2.098	298.294	42.331	340.625	4.761.536	58.636.255	53.534.094	5.102.161	9,53%</						

A seção subsequente aborda o modelo de distribuição orçamentária adotado internamente pela UFJF no repasse dos recursos descentralizados pelo MEC para sua estrutura interna.

1.1.4 Modelo de Distribuição Orçamentária Interna adotada na UFJF

Segundo Mendonça (2016), até meados do ano de 2009, a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) adotava um modelo de distribuição orçamentária que utilizava critérios técnicos para o efetivo repasse, justo e equilibrado dos recursos descentralizados. Critérios esses, que se baseavam em números de docentes, técnicos administrativos em educação (TAEs), discentes, dentre outros.

Todavia, ainda conforme a autora, a distribuição orçamentária seguindo essa metodologia, tornou-se obsoleta, pelo fato de que seus dados não recebiam a adequada e necessária atualização para garantir sua efetividade.

Por consequência, tal modelo foi gradualmente abandonado, surgindo, então, uma nova matriz responsável pela descentralização dos recursos recebidos por intermédio do MEC para toda a universidade.

Nesse íterim, precisamente a partir de 2010, o critério adotado por essa nova matriz utilizou-se de uma série histórica de distribuição orçamentária na UFJF, baseada nos últimos 3 (três) anos (MENDONÇA, 2016).

É, ainda, evidenciado pela autora que além da série histórica trienal adotada como critério de distribuição pela UFJF, os dados obtidos são atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo¹⁶ (IPCA), medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); índice responsável pela medição da variação de preços do mercado para o consumidor final e apontado como o índice oficial de inflação em nosso país (IBGE, 2017c).

Mendonça (2016) aborda sobre a divisão dos recursos financeiros em custeio e capital, ressaltando que os recursos financeiros de capital não são distribuídos no início dos anos e sim, estrategicamente, no período de junho e julho,

¹⁶ O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC efetua a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor, tendo como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). O período de coleta do **INPC** e do **IPCA** estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência (IBGE, 2017d).

após o repasse das verbas de custeio que acontece entre os meses de fevereiro e março.

Com a distribuição das verbas de custeio no início do exercício, entende a autora que fica garantida e resguardada uma maior autonomia das unidades acadêmicas, que ao exercer tal autonomia investem da melhor forma, atendendo às necessidades de seus setores e de seus pares (TAEs, professores e alunos).

A título de exemplo, alguns gastos que podem ser executados pelas unidades, vão de aquisição de material de consumo, dispêndio com serviços de terceiros e até mesmo gastos com passagens e diárias por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens¹⁷ (SCDP).

As verbas de capital são recursos para investimentos e, invariavelmente, a Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA) executa as despesas relativas a obras e reformas do Campus.

A Proinfra é a responsável pela execução, acompanhamento e fiscalização das obras e projetos de engenharia que resultam na manutenção e/ou ampliação da UFJF, além do gerenciamento do patrimônio da Instituição, os processos de compras e o almoxarifado (UFJF, 2017e).

Já os recursos financeiros relativos à aquisição de material de consumo, equipamentos e material permanente, necessários para o desenvolvimento das atividades das unidades acadêmicas são distribuídos conforme as demandas apresentadas e verificadas (Mendonça, 2016).

Na sequência, a próxima seção apresenta o Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares (Campus-GV), a expansão ocorrida na UFJF em virtude do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a criação e implantação do referido Campus e, por fim, o modelo de distribuição orçamentária internamente utilizada no Campus-GV.

¹⁷ Sistema eletrônico que integra as atividades de concessão, registro, acompanhamento, gestão e controle das diárias e passagens, decorrentes de viagens realizadas no interesse da administração, em território nacional ou estrangeiro. Conforme Decreto 5.992/2006, artigo 12-A: O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é de utilização obrigatória pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

1.2 CAMPUS AVANÇADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA EM GOVERNADOR VALADARES

Na seção que se segue abordaremos o Programa de Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), programa responsável pela expansão da UFJF e peça-chave para a compreensão da criação e implantação de um Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares.

1.2.1 Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas: o REUNI e sua adesão pela UFJF

O Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007).

A proposta sinalizava um investimento consistente do Governo Federal nas instituições públicas de ensino superior, com foco na ampliação de vagas de ingresso, sobretudo, no horário noturno, redução das taxas de evasão e ocupação de vagas ociosas.

Indicava também a proposição de maior mobilidade estudantil, implementação de regimes curriculares diferenciados, revisão da estrutura acadêmica, diversificação das modalidades de graduação, ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil e, por fim, a articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Tal objetivo e proposta compactuam com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), plano executivo, destinado a uma área intrinsecamente ligada ao crescimento do país, no qual seus programas foram organizados em quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização (MEC, 2017c).

No PDE evidencia-se um conjunto de programas que visavam melhorar a Educação no Brasil, em todas as suas etapas, num prazo de quinze anos, estão nele fundamentadas todas as ações do Ministério da Educação (MEC, 2017c).

O plano tem como objetivo fazer da Educação Superior um elemento-chave da integração e da formação do Brasil como nação e algumas iniciativas na área foram apresentadas como: o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Outras iniciativas se deram na sustentação à adoção de políticas afirmativas através do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes); na alteração do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), ampliando o prazo para o aluno quitar o empréstimo após a conclusão do curso; na ampliação do Programa Universidade para Todos (Prouni) e no sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Um dos eixos principais do PDE é a Educação Superior, nesta seara tem-se alguns princípios complementares entre si, como a expansão da oferta de vagas; a garantia de qualidade; a promoção de inclusão social pela Educação; a ordenação territorial, permitindo que o ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do país e o desenvolvimento econômico e social.

Estabelece, também, em consonância ao REUNI, a duplicação das vagas nas universidades federais, ampliação e abertura de cursos noturnos, além do combater a evasão, dentre outras medidas (MEC, 2017c).

Políticas Públicas, como o PDE e o REUNI, são conjuntos de programas, atividades e ações que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta com a finalidade assegurar direitos previstos na Carta Magna de 1988.

Amabile (2012) conceitua as Políticas Públicas como:

[...] decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade (AMABILE, 2012, p. 390).

No artigo segundo do Decreto nº 6.096/2007 depreende-se as seis diretrizes que o REUNI segue, quais são: a redução da evasão, ampliação da oferta de vagas nos cursos de graduação (especialmente 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).

O Reuni compreendia ainda uma série de iniciativas que iam ao encontro das reivindicações, exaradas e documentadas em 2003 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), cujo pleito se assemelha bastante ao que foi proposto pelo programa do Governo Federal quatro anos depois (WESKA, 2012).

Às universidades interessadas na adesão ao Reuni foi solicitado a apresentação de um plano de reestruturação de acordo com a vocação da instituição e o princípio da autonomia universitária.

O governo, por intermédio do MEC, ofereceria, de acordo com diretrizes apresentadas na Lei que instituiu o Reuni, recursos financeiros adicionais às universidades ingressantes com objetivo de viabilizar a expansão da universidade como idealizado.

Segundo Mendonça (2016), várias reuniões aconteceram na UFJF no decorrer do ano de criação do REUNI, reuniões pautadas na adesão ou não ao programa de reestruturação e expansão das universidades públicas, contando com o debate de vários segmentos da UFJF, como docentes e discentes, TAEs e as unidades acadêmicas.

Conforme a autora criou-se uma Comissão de Planejamento da Expansão, que levou ao Conselho Universitário (CONSU) o resultado dessas reuniões para aprovação da adesão.

A adesão ao programa, segundo o Decreto partiria da própria instituição, com aprovação do seu órgão superior e por meio da Resolução nº 15/2007, a UFJF aderiu ao REUNI, em reunião do CONSU no dia 25 de outubro de 2007.

Entretanto, Mendonça (2016) evidencia que a adesão não foi unânime e unidades acadêmicas como a Faculdade de Serviço Social e a Faculdade de Comunicação prescindiram à adesão ao programa.

Além de pressões sofridas advindas de outros segmentos da universidade, como os estudantes que não concordaram com alguns pontos do programa, como a Relação Aluno Professor, a reformulação dos itinerários formativos, o tempo limitado para o aprofundamento das discussões com a comunidade acadêmica e o fato do Reuni ter sido instituído através de um decreto (WESKA, 2012).

Com a adesão ao REUNI, a UFJF apresentou um plano de expansão e reestruturação com previsão de expressivo aumento no número de cursos oferecidos, assim como, de discentes atendidos.

O Plano em sua versão final, sancionada pelo Conselho Superior, será um pacto entre unidades acadêmicas dotadas de grande autonomia, que projetam o seu futuro a partir de uma inquirição de suas possibilidades, vocações e necessidades, nas áreas de ensino e pesquisa em que atuam (UFJF, 2007).

Em suma, o Plano de Expansão da Universidade projetou para o período de 2008 a 2012, um aumento de 7.923 matrículas em seus cursos de graduação, 1.400 alunos na pós-graduação (mestrado e doutorado) e estimou-se um investimento de aproximadamente R\$ 48.000.000,00 (Quarenta e oito milhões de reais) para aquisição de equipamentos e construção de bibliotecas, salas de aula e laboratórios (UFJF, 2007).

Ainda, em consonância ao Plano UFJF (2007), quanto a recursos humanos, foi projetado a admissão de 241 professores, em regime de dedicação exclusiva, 250 TAE's, além de concessões de bolsas para os discentes de graduação e pós-graduação, elevando o custeio anual da UFJF em R\$ 33.959.958,00 (Trinta e três milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, novecentos e cinquenta e oito reais).

Importante destacar que, embora tenha sido o Reuni o caminho que viabilizou o lançamento do campus avançado da universidade em Governador Valadares, nessa versão inicial do plano de reestruturação da UFJF não estava prevista a extensão da universidade para o leste de Minas Gerais. A ampliação só seria anunciada em 2012, através da terceira fase do Reuni.

Dos R\$ 120 milhões investidos pelo Governo Federal para o novo campus, através da terceira fase do Reuni (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), R\$ 22 milhões já constavam no Orçamento da UFJF em 2012, sendo R\$ 16 milhões para infraestrutura e compra de equipamentos e R\$ 6 milhões para manutenção e outras despesas de custeio, sendo que até o ano de 2014, seria repassado um montante de R\$ 63,1 milhões (UFJF, 2017a).

A implantação do Campus-GV foi planejada para não interferir na destinação de recursos para o Campus em Juiz de Fora, visto que, os repasses de recursos seriam endereçados para cada unidade (UFJF, 2017a).

Os objetivos do Reuni e como eles foram definidos no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora possibilita o entendimento necessário ao caminho que levou a UFJF a lançar um campus no leste do estado de Minas Gerais.

Na seção subsequente discorre-se, então, sobre a criação e implantação deste Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, o Campus GV, na região Leste de Minas Gerais, distante 457 quilômetros da Sede na cidade de Juiz de Fora. Atualmente, é o único Campus Avançado da UFJF e sua capacidade inicial foi projetada para 4.000 alunos, contando com R\$ 120.000.000,00 (Cento e vinte milhões) em investimentos. Por conseguinte, segue a apresentação do modelo atual de distribuição orçamentária interna do referido Campus Avançado, nosso caso de gestão.

1.2.2 Criação e Implantação do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, o Campus-GV

Nesta seção temos a criação do Campus Avançado da UFJF na cidade de Governador Valadares, seu contexto histórico e institucional, assim como sua implantação em conformidade com a Resolução nº 01/2012 do Conselho Superior (CONSU).

A criação do Campus GV foi aprovada pelo Conselho Superior da UFJF (Consu), formado por diretores de unidades, representantes de professores, técnicos, alunos e Administração Superior e a votação ocorreu no dia 16 de fevereiro de 2012, com a aprovação de todos os 38 membros que estavam presentes.

Com a terceira fase do REUNI os investimentos para a implantação do novo Campus foram destinados pelo Governo Federal (UFJF, 2017a) e o projeto do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares foi anexado ao Plano de Expansão e Reestruturação da UFJF (ALMEIDA, 2016).

Restava então a ampliação da oferta de vagas nos cursos da UFJF, vinculada ao Campus GV, o que se apresentou através da Resolução nº 02/2012 que aprovou tal oferta já para o ano em curso, apesar de posicionamento contrário da Associação de Docentes de Ensino Superior de Juiz de Fora (APESJF).

Como é possível depreender de Almeida (2016) que cita, sinopticamente, os argumentos da referida associação que alegou que tal aprovação feriria o regimento

geral da UFJF, que a tal proposta sequer foi encaminhada pelas unidades interessadas, além do conselho setorial de graduação não ter sido ouvido acerca da asserção, entretanto o CONSU aprovou a ampliação das ofertas de vagas vinculada ao Campus GV em exatos 27 de fevereiro de 2012.

O projeto inicial indicava a oferta de 750 vagas anuais em nove cursos de graduação presenciais: Administração, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Farmácia, Fisioterapia, Medicina, Nutrição e Odontologia – opções também ofertadas na sede e com conceitos máximos no Exame Nacional de Desempenho do Estudante (UFJF, 2017a).

A relação de cursos foi acordada, conforme a demanda regional, entre o MEC, a UFJF e a Prefeitura de Governador Valadares (PGV) e não se descartou a possibilidade de acréscimo, futuramente, na lista de graduações.

O Campus Avançado Governador Valadares iniciou suas atividades no dia 19 de novembro de 2012 e oferece, com dados do segundo semestre de 2017, 850 vagas anuais em dez cursos de graduação presenciais, sendo os nove inicialmente criados e mais o curso de Educação Física (UFJF, 2017f).

Quanto à organização administrativa do Campus-GV, esta sofreu transformações desde o início de suas atividades e com a aprovação, no Conselho Superior (CONSU), de seu Regimento próprio, em 17 de novembro de 2015, por meio da Resolução nº 35 do mesmo ano, o Campus-GV apresenta em sua estrutura um órgão máximo consultivo e deliberativo, denominado Conselho Gestor.

Ainda, segundo o regimento aprovado, o Conselho Gestor está ligado à Direção Geral do Campus, órgão executivo de coordenação, fiscalização e superintendência, conforme preceitua o artigo 8º do mesmo, assim como, às Direções dos Institutos: Ciência da Vida (ICV) e Ciências Sociais Aplicadas (ICSA).

Essas unidades acadêmicas, ICV e ICSA, concentram os departamentos e os cursos de sua área de atuação, podendo, consoante ao regimento, serem criadas novas unidades acadêmicas, caso necessário. Ressalta-se que a aprovação de um Regimento próprio e a criação dos Institutos supracitados atenderam reivindicações recorrentes de toda a comunidade acadêmica do Campus-GV, conforme se depreende de Almeida (2016).

A estrutura geral do Campus-GV se completa com três coordenações de apoio à Direção Geral, são elas: Coordenação de Infraestrutura, Coordenação

Acadêmica e Coordenação de Recursos Humanos, todas com o caráter de suporte e auxílio à Direção em suas atribuições gerais.

À Direção Geral, segundo artigo 9º do regimento do Campus-GV, compete, dentre outras atribuições, apresentar proposta orçamentária e Plano Anual de Atividades ao Conselho Gestor, assim como, submeter ao mesmo, relatórios de atividades e prestação de contas, ao final de cada exercício.

A seção subsequente tem como escopo apresentar de que maneira o Campus-GV distribui os recursos recebidos do MEC, por intermédio da UFJF, se ocorre uma distribuição orçamentária e até que ponto é pautada em critérios.

Por meio da pesquisa documental, em atas de assembleia do Conselho Gestor é demonstrada a forma definida e aprovada, junto ao mesmo, para os repasses às Direções: Geral, do ICV e do ICSA, modelo esse, fulcro do nosso trabalho e análise.

1.2.3 Modelo de Distribuição Orçamentária interna no Campus GV

Conforme observado na seção anterior, o Conselho Gestor, órgão máximo consultivo e deliberativo do Campus-GV, obedecidas as atribuições regimentais do Conselho Superior e Setoriais, se reúne para deliberações sob a presidência do Diretor Geral. O registro dessas reuniões originam Atas de Assembleia, lavradas pela secretaria da Direção e assinadas pelos conselheiros e demais participantes.

Desde a criação e implantação do Campus-GV em 2012 até o ano de 2015 não era atribuída à Direção do Campus a autonomia na distribuição do repasse de recursos financeiros, descentralizados do MEC, advindos da Sede JF; fato que pode ser depreendido da análise documental realizada nas atas de reuniões do Conselho Gestor, inclusive, com alguns relatos de conselheiros, referente a recursos descentralizados para o Campus-GV que a Sede JF não repassou¹⁸, assim como, repasses encaminhados com reduções devido a decisões tomadas na administração anterior¹⁹ e até com a respectiva demanda já estabelecida (UFJF, 2016b).

¹⁸ Informações consubstanciadas na Ata da 2ª Reunião do Conselho Gestor do CampusGV, datada de 02/03/2016.

¹⁹ Referente Ata da 5ª Reunião do Conselho Gestor do CampusGV, datada de 15/06/2017 (UFJF, 2016e).

De acordo com a pesquisa documental realizada nas 10 (dez) atas disponibilizadas pela secretaria do Conselho Gestor, a distribuição orçamentária interna do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares (Campus-GV) inicialmente não seguia nenhum critério, a autonomia para decisões referente a repasses antes da aprovação do regimento do Campus-GV no ano de 2015 praticamente não existia e, conseqüentemente, não era exercida.

Nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), o que se extrai, desde a criação do Campus-GV em 2012, é que não consta qualquer referência ao Campus no quadro de créditos orçamentários da Unidade Orçamentária: 26237-Universidade Federal de Juiz de Fora, diferentemente do que se observa a partir do ano de 2015. O Volume V da LOA2015 traz recurso específico ao Campus Avançado em Governador Valadares conforme demonstrado na Figura 7 na seqüência:

Figura 7: Créditos Orçamentários para Implantação do Campus de Governador Valadares no ano de 2015

Órgão: 26000 Ministério da Educação
 Unidade: 26237 Universidade Federal de Juiz de Fora
 Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fts	Valor
Projetos									15.000.000
2032.1540	<i>Implantação do Campus de Governador Valadares</i>								15.000.000
2032.1540.0031	Implantação do Campus de Governador Valadares - No Estado de Minas Gerais	12.364							15.000.000
	- Obra implantada (% de execução física): 1		F	4-INV	2	90	0	112	15.000.000

Fonte: BRASIL, 2015.

Ressalva feita à rubrica destinada ao Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares percebe-se da LOA2015, em seu Volume V, o detalhamento apenas de rubrica INV, referente despesa de capital para investimentos. Entretanto, no ano seguinte, na aprovação da Lei de Orçamento do ano de 2016, novamente observa-se recurso financeiro específico para o Campus Avançado em Governador Valadares, desta vez com rubricas tanto de investimentos (INV) quanto de custeio (ODC), facilmente percebido na Figura 8 que se segue:

Figura 8: Créditos Orçamentários para Implantação do Campus de Governador Valadares no ano de 2016

Órgão: 26000 Ministério da Educação
 Unidade: 26237 Universidade Federal de Juiz de Fora
 Quadro dos Créditos Orçamentários

Projetos										25.000.000
2080.1540	<i>Implantação do Campus de Governador Valadares</i>									25.000.000
2080.1540.0031	Implantação do Campus de Governador Valadares - No Estado de Minas Gerais									25.000.000
	- Obra implantada (% de execução física):	1								14.840.000
			F	3-ODC	2	90	0	112		160.000
			F	3-ODC	2	91	0	112		10.000.000
			F	4-INV	2	90	0	112		

Fonte: BRASIL, 2016b.

Com o advento de verbas consignadas na Lei de Orçamento, aliadas à criação do Conselho Gestor e com uma maior autonomia na gestão dos recursos financeiros, fruto de um estreitamento de laços com a nova gestão da UFJF (2016-2020), é possível perceber registros nas atas de assembleias, tanto ordinárias quanto extraordinárias, de discussões e votações acerca da alocação de recursos no Campus-GV.

Diante desse cenário apresentado e do compromisso da Reitoria acerca do desenvolvimento e tomada de decisões que beneficiem o Campus Avançado em Governador Valadares, conquistas foram alcançadas sendo a mais relevante: a independência do conselho gestor em decidir sobre a alocação da verba destinada pelo Governo Federal para o Campus-GV, proporcionando maior autonomia ao Campus Avançado (UFJF, 2017f).

Mediante tal conquista, especificamente, da análise documental das atas de assembleias, não se verifica até a 5ª reunião em meados de junho/2016 nenhum modelo ou matriz de distribuição, nem mesmo é mencionado algum critério absorvido ou criado. Depreende-se delas que os conselheiros e participantes propunham uma repartição de verbas repassadas pela UFJF entre os dois Institutos e a Direção Geral, sem qualquer critério objetivo e, então, abria-se para votação dos presentes (UFJF, 2016e).

Na referida reunião²⁰ foram apresentados os recursos financeiros repassados para o Campus-GV no ano de 2016, no montante de 3 milhões e 200 mil reais, em virtude contingenciamento do governo federal no percentual de 60% e de

²⁰ Ata da 5ª reunião ordinária do Conselho Gestor do CampusGV, datada de 15/06/2016.

débitos relativos a decisões tomadas na administração anterior da UFJF, conforme informações do Pró-Reitor de Planejamento.

A seguinte distribuição desses recursos financeiros foi proposta e aprovada pelos membros do Conselho Gestor, sem qualquer critério específico definido: 100 mil reais para o Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICS), 100 mil para a Direção Geral, 2 milhões para reforma no imóvel no bairro Santa Rita, cedido pela União e, por fim, 1 milhão para aquisição de material permanente para o Instituto de Ciências da Vida (ICV).

Já na sexta reunião ordinária no início de setembro/2016 é mencionada uma proposta de distribuição dos recursos de custeios, elaborada pelo Coordenador Administrativo com o auxílio de alguns TAEs conselheiros. Proposta essa, rechaçada pelos presentes em virtude de falhas no documento apresentado e ausência de natureza técnica na elaboração (UFJF, 2016f).

A decisão tomada pelo Conselho Gestor, chancelada pelos presentes, foi a criação de uma comissão que a partir de então buscou estabelecer critérios baseados em dados históricos, como, também, critérios fundamentados em número de docentes e regime de trabalho (UFJF, 2016f).

A responsabilidade pela tentativa de se estabelecer critérios que agregassem um modelo de distribuição orçamentária eficaz para o Campus-GV ficou a cargo da Comissão Provisória de Orçamento²¹ (UFJF, 2016f).

Na reunião seguinte²², a Comissão Provisória de Orçamento apresentou, para a aprovação do Conselho Gestor, um modelo de distribuição dos recursos de custeios para a Secretaria do Campus-GV (Direção Geral) e seus Institutos: Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) e Ciências da Vida (ICV).

Recursos esses, particularmente, destinados ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), reembolsos e transportes da rubrica de custeio.

O presidente da Comissão Provisória de Orçamento, apresentou os critérios e o modelo de distribuição conforme quadro abaixo adaptado com informações extraídas da Ata de assembleia da 7ª reunião Ordinária do Conselho Gestor do Campus-GV, conforme descrito no Quadro 7:

²¹ Comissão Provisória de Orçamento constituída em assembleia, referente a 6ª Reunião do Conselho Gestor do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares realizada em 02/09/2016.

²² Ata da 7ª reunião ordinária do Conselho Gestor do CampusGV, datada de 12/09/2016.

Quadro 7: Critérios utilizados para distribuição de recursos orçamentários no Campus-GV

Critérios apresentados pela Comissão Provisória de Orçamento		
Órgãos internos do Campus-GV	Rubricas com referência a:	
	SCDP e Reembolsos	Transportes
Direção Geral	25%, segundo critério por dados históricos	45%, segundo critério de demanda geral
ICSA	34% dos 75% restantes (25,50% do total), segundo critério baseado no número de docentes e regime de trabalho ²³	34% dos 55% restantes (18,70% do total), segundo critério baseado no número de docentes e regime de trabalho
ICV	66% dos 75% restantes (49,50% do total), segundo critério baseado no número de docentes e regime de trabalho	66% dos 55% restantes (36,30% do total), segundo critério baseado no número de docentes e regime de trabalho

Fonte: Adaptado de UFJF (2016g)

Sobre o quadro acima se ressalta considerações relevantes como:

Manutenção de 25% destinados para a Direção Geral em relação ao SCPD e reembolsos, levando em consideração os dados históricos;

Manutenção de 45% destinados à Direção Geral, sob a rubrica de transportes, por atender demandas de transporte que envolvem os dois institutos (ICSA e ICV).

Estabelecimento de critério baseado no número de docentes e regime de trabalho para os recursos do SCPD, reembolsos e transportes destinados aos Institutos (ICSA e ICV). Critério, no qual 3 (três) docentes de 20 horas equivalem a 1 (um) docente DE (Dedicação Exclusiva).

Quanto à autonomia na gestão de cada órgão interno do Campus-GV, convencionou-se que cada Instituto decida a política de incentivo e aperfeiçoamento de seu corpo Técnico-Administrativos em Educação e os Conselhos de Unidade decidirão o quanto será reservado aos supracitados TAEs.

²³ Critério baseado no número de docentes e regime de trabalho 3 (três) docentes de 20 horas equivalem a 1 (um) docente DE (Dedicação Exclusiva).

A proposta apresentada pela Comissão Provisória de Orçamento como modelo de distribuição orçamentária interna específica, neste caso, para as verbas de custeio (SCDP, reembolsos e transportes) foi apreciada, votada e aprovada nos valores que se seguem, conforme tabela 1, elaborada com os dados coletados na ata da referida assembleia:

Tabela 1: Distribuição orçamentária interna realizada no Campus-GV

Distribuição Orçamentária interna aprovada pelo Conselho Gestor			
Órgãos internos do Campus-GV	Rubricas com referência a:		
	SCDP	Reembolsos	Transportes
Direção Geral	R\$ 30.000,00	R\$ 7.500,00	R\$ 22.500,00
ICSA	R\$ 30.600,00	R\$ 7.650,00	R\$ 9.350,00
ICV	R\$ 59.400,00	R\$ 14.850,00	R\$ 18.150,00
TOTAL:	R\$ 120.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 50.000,00

Fonte: Adaptado de UFJF (2016g)

Entretanto, o que se pode extrair da pesquisa documental realizada é que o modelo ou matriz de distribuição que a Comissão Provisória de Orçamento buscou desenvolver para essa reunião não apresentou ao Conselho Gestor, tampouco à comunidade acadêmica, de forma transparente, todo o processo percorrido, como os diagnósticos e as análises realizados, além dos dados levantados para confecção do modelo apresentado com critérios objetivos.

Constatação que suscita, portanto, uma indagação aos conselheiros, assim como, aos segmentos do Campus-GV e a toda comunidade acadêmica representada: **Como proceder à distribuição orçamentária no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares de forma adequada?**

É mister, então, o quão primordial é o planejamento e o equilíbrio numa distribuição orçamentária interna desse porte, tanto para o desenvolvimento cotidiano das atividades, quanto para uma educação de qualidade aos universitários do Campus-GV.

De suma importância considerarmos componentes relativos à autonomia da Secretaria do Campus (Direção Geral), assim como de seus dois Institutos (ICV e ICESA) para uma gestão financeira eficaz, uma descentralização de recursos justa, equitativa, além de um planejamento orçamentário equilibrado e voltado para atender a toda comunidade acadêmica.

O capítulo 2, que será tratado na sequência, tem como objetivo discutir e debater temas que visam contribuir no entendimento desses aspectos relacionados à distribuição orçamentária interna das Instituições Federais de Ensino Superior.

O referencial teórico que é apresentado a seguir aborda conceitos sobre o orçamento público e seu processo de elaboração e execução, a descentralização orçamentária de recursos financeiros para o sustento e desenvolvimento das IFES, além de apresentar e debater sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Por conseguinte, é apresentada a metodologia de pesquisa e seus aspectos, nos quais serão utilizadas outras IFES para efeito de comparabilidade com padrões e elementos próprios de distribuição orçamentária interna, em busca de assimilar modelos e matrizes que possam ser absorvidas pelo Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares.

2 POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL E DIAGNÓSTICO DAS MATRIZES DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA UTILIZADAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

O propósito e escopo desta dissertação é averiguar, refletir e explorar a distribuição orçamentária interna no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares a fim de propor um modelo equânime e justo, que atenda aos anseios da comunidade acadêmica e que distribua os recursos financeiros de forma equilibrada e equitativa.

O referido Campus, criado e implantado em 2012, até o ano de 2015, não recebia repasse em rubrica própria por intermédio do MEC, tendo sua demanda abastecida pelo Campus Sede na cidade de Juiz de Fora.

Fato esse que, do ano de 2015 em diante, mudou com o advento de repasses via Lei Orçamentária Anual (LOA) para a implantação do Campus-GV, tanto para investimentos, quanto para outras despesas correntes.

Para que se apresente um plano de ação educacional e cumpra o objetivo deste trabalho, é mister a reflexão e, conseqüente, identificação de conceitos que junto ao Orçamento Público caracterizem esse processo de descentralização de recursos orçamentários e abarquem a autonomia da gestão financeira e patrimonial do Campus, delineando a equidade na distribuição interna entre os Institutos e a Direção Geral do Campus.

Dessa forma, o Capítulo 2 traz um aporte teórico que embasa e fundamenta o tema distribuição orçamentária e sua matriz, tais como a política orçamentária no Brasil, seu processo de elaboração e aprovação, a descentralização financeira por meio dos repasses de recursos e a autonomia na sua utilização de forma equilibrada e justa dentro das instituições.

O referencial teórico se destina a uma organização de conceitos e ideias que irão alicerçar a análise dos dados levantados pela pesquisa aplicada e, conseqüentemente, abastecer a construção do PAE que é proposto no Capítulo 3, sem, contudo, exaurir a literatura e os autores com relação aos temas estudados.

Alguns autores que tratam dos conceitos supracitados serão utilizados como suporte teórico para embasamento e posterior análise do presente caso de gestão, dentre eles destacam-se **Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008)**, **Giacomoni (2012)** e **Matias-Pereira (2012)** pelas abordagens sobre o Orçamento Público,

Planejamento e Finanças Públicas; **Ranieri (2013)**, **Minto (2008)**, **Fávero (1997)** e **Lima Neto (1991)** acerca da autonomia das Instituições de Ensino; além do tema da descentralização com **Beltrão (2002)**, **Felicíssimo (1992)** e **Arretche (1996)**, dentre outros citados ao longo do trabalho.

Complementa o Capítulo 2 o percurso metodológico do presente trabalho, somado às análises das matrizes de orçamento interno das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) escolhidas, empregando o método de comparabilidade entre as IFES para a elaboração e, posterior, proposição de um modelo adequado ao Campus-GV.

Acerca das matrizes de distribuição orçamentária das IFES pesquisadas, foram realizadas as análises propostas, conforme depreende-se na seção 2.3, apresentando cada Instituição Federal de Ensino Superior escolhida, suas características e seu modelo utilizado para alocação de recursos orçamentários.

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são identificados conceitos básicos sobre Orçamento Público, a relevância deste para a sociedade, formas de participação desta na Política Orçamentária, assim como as funções do Orçamento, seus princípios e aplicabilidade.

Na sequência se apresenta os fundamentos legais que ditam e direcionam o Orçamento no Brasil, tanto a compreensão entre os poderes e suas atuações nesse processo, como também, a dinâmica entre os níveis: federal, estadual e municipal.

2.1.1 Orçamento Público e seu Processo Orçamentário

O orçamento público é primordial para o desenvolvimento de um país. Assuntos e temas como receita, despesa, planejamento, previsão, fixação, responsabilidade e decisões, dentre outros, ditam a prática do orçamento público brasileiro. E é vital que a sociedade em geral conheça e entenda toda essa engrenagem que move o seu cotidiano.

O orçamento público no Brasil é lei, Lei Orçamentária Anual (LOA), de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo²⁴, que realiza a previsão de receitas (ingressos) e, por conseguinte, executa a fixação das despesas (dispêndios) que conforme as necessidades farão com que as ações governamentais tenham sucesso.

O escopo do orçamento público é a coletividade, atendendo às necessidades da sociedade, reduzindo desigualdades sociais, distribuindo e alocando recursos estrategicamente em setores como a Educação e a Saúde, entre outros.

Dentre as funções do Orçamento público temos três: estabilizadora, ligada a decisões de impacto econômico, controle da inflação, por exemplo; e as funções alocativa e distributiva, importantes para nossa investigação.

Segundo Giacomoni (2012), na função alocativa ocorre a promoção de ajustamentos na alocação de recursos nos casos em que não haja a necessária eficiência por parte do mercado (ação privada).

A Educação é um bom exemplo na alocação de recursos orçamentários na provisão de um bem meritório, que apesar da ação privada na sua prestação é, também, um bem público, acrescenta o autor, visto que o nível cultural de uma comunidade cresce com a educação de seus pares.

O envolvimento do Estado na educação certamente tem outras importantes justificativas como, por exemplo, a necessidade de investimento no “capital humano”, a educação gratuita no contexto da distribuição de renda etc. (GIACOMONI, 2012, p. 24).

Já a função distributiva ataca tanto os desequilíbrios quanto as desigualdades sociais, objetivando o desenvolvimento de regiões, classes sociais e pessoas menos favorecidas e promove, de acordo com Giacomoni (2012), ajustamentos na distribuição de renda de pessoas e organizações, na tentativa de se garantir equilíbrio e justiça social. A educação gratuita enquadra-se nessa perspectiva em sentido amplo em relação à função distributiva.

²⁴ O Poder Executivo tem a função de governar o povo e administrar os interesses públicos, de acordo as leis previstas na Constituição Federal. No Brasil, País que adota o regime presidencialista, o líder do Poder Executivo é o Presidente da República, que tem o papel de chefe de Estado e de governo. Temos, ainda, como Chefes do Poder Executivo nos Estados e Municípios, os Governadores e Prefeitos, respectivamente (Portal Brasil, 2017).

Alguns princípios norteiam o Orçamento Público brasileiro, dos quais podem se destacar a Anualidade, que se refere ao período de tempo do orçamento, nas quais as receitas e despesas são estimadas e fixadas, respectivamente, para o período de 1 (um) ano, 1º de janeiro a 31 de dezembro (BRASIL, 2017b).

O Orçamento Público segue, também, o princípio da legalidade, no qual as receitas e despesas devem ser previstas em lei, de forma clara e de fácil compreensão à sociedade, em atendimento ao princípio da clareza.

Somado à clareza é fundamental atender ao princípio da publicidade e garantir à população acesso às informações orçamentárias; acesso esse, fundamental para o objetivo desse trabalho.

Por fim e não menos importante para nossa investigação, o Orçamento Público deve atender, ainda, ao princípio do equilíbrio, que, dentre outros, se refere à compatibilidade da arrecadação frente aos gastos governamentais, o que para o Campus-GV se remete à compatibilidade dos repasses frente às demandas de gastos dos setores.

Para o correto entendimento da origem desses recursos descentralizados pelo governo federal, por intermédio do MEC, para as universidades federais é importante entendermos a relação entre as Receitas Públicas e as Despesas Públicas e, posteriormente, o processo orçamentário brasileiro.

As receitas públicas se constituem no montante total, em espécie, recolhido pelo Tesouro Nacional e integrado ao patrimônio do Estado. Tais receitas, em sentido amplo, ingressam nos cofres públicos de forma orçamentária e extraorçamentária (BRASIL, 2017d).

Para a presente dissertação, que investiga a descentralização de recursos financeiros, destacam-se, as receitas públicas, no seu sentido estrito, de receitas orçamentárias que, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO)²⁵, edição 2017, são:

Disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é a fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações que visam atender às necessidades públicas e demandas da sociedade (BRASIL, 2017d).

²⁵ O Manual Técnico de Orçamento (MTO) é um instrumento de apoio aos processos orçamentários da União, contendo instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Ainda, segundo classificação do MTO, edição 2007, as receitas públicas, quanto à procedência, podem ser originárias ou derivadas. As primeiras são arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública, como receitas de aluguel e preço público, por exemplo.

Enquanto que as derivadas são obtidas por meio da soberania estatal, decorrente de normas legais ou constitucionais, de forma impositiva, como as receitas tributárias e as contribuições, dentre outras.

Em se tratando dessas receitas públicas derivadas, principal fonte de financiamento de recursos para as universidades federais, em consonância à Nuintin (2014), tem-se ainda além dos recursos do tesouro nacional (principal fonte de financiamento) – provenientes de arrecadação de tributos e distribuídos por meio da matriz ANDIFES; têm-se os recursos de emendas parlamentares²⁶ - referentes verbas destinadas por meio dos representantes federais da sociedade e, ainda, os recursos gerados pelas próprias universidades, sejam com aluguéis, prestação de serviços ou taxas de concursos, dentre outras formas de geração de recursos.

Já, relativo às despesas públicas, também em sentido estrito, temos as despesas orçamentárias que são os dispêndios efetuados pelo Estado para manutenção de suas atividades. Tais despesas viabilizam a obtenção de resultados traçados pelas políticas públicas, planejadas e implementadas pelo governo.

Ainda, segundo Nuintin (2014), a atuação das universidades federais (UFs) neste processo abrange desde o estabelecimento de diretrizes no âmbito da Unidade Orçamentária²⁷ para elaboração da proposta e alterações orçamentárias até a consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

As etapas de planejamento das receitas e das despesas orçamentárias caminham lado a lado, sendo as receitas estimadas ou previstas e as despesas fixadas ou distribuídas entre os programas do governo, no mesmo montante total, ambos compreendidos na Lei Orçamentária Anual (LOA) que veremos a seguir no processo orçamentário.

²⁶ Corresponde ao momento no qual os representantes do Poder Legislativo, os parlamentares, tentam destinar uma parcela do orçamento para a sua área de atuação.

²⁷ Entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho. Constituem desdobramentos dos órgãos orçamentários (Senado Federal, 2017).

Destaque feito aos programas de governo supracitados, temos como exemplo de programa de trabalho a “Educação de qualidade para todos”, programa nº 2080, que evidencia as despesas fixadas para o projeto nº 2080.154O: “Implantação do Campus de Governador Valadares”, conforme apresentado na Figura 9 sobre a descentralização para o Órgão Orçamentário 26000, Unidade Orçamentária 26237: Universidade Federal de Juiz de Fora:

Figura 9: Quadro dos Créditos Orçamentários da UFJF em 2017

Órgão: 26000 Ministério da Educação
 Unidade: 26237 Universidade Federal de Juiz de Fora
 Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização	Funcional	Esp	MOD	RP	Mod	IU	Pte	Valor
2080	Educação de qualidade para todos								314.998.143
	Atividades								282.683.143
2080.20GK	<i>Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</i>								<i>75.181.601</i>
2080.20GK.0031	Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão - No Estado de Minas Gerais	12.364							75.181.601
	- Iniciativa apoiada (unidade): 612		F	4-INV	6	90	0	188	210.000
			F	3-ODC	2	91	0	112	33.989
			F	3-ODC	2	90	0	112	8.268.712
			F	4-INV	2	90	0	112	18.900
			F	3-ODC	2	50	0	250	65.000.000
			F	3-ODC	6	90	0	188	1.650.000
2080.20RI	<i>Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica</i>								<i>1.192.609</i>
2080.20RI.0031	Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica - No Estado de Minas Gerais	12.368							1.192.609
	- Estudante matriculado (unidade): 1.350		F	3-ODC	2	90	0	112	1.192.609
2080.20RK	<i>Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior</i>								<i>171.423.548</i>
2080.20RK.0031	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior - No Estado de Minas Gerais	12.364							171.423.548
	- Estudante matriculado (unidade): 18.001		F	3-ODC	2	90	0	112	52.925.252
			F	3-ODC	6	90	0	188	400.000
			F	3-ODC	2	91	0	250	12.629.000
			F	3-ODC	2	90	0	250	97.945.874
			F	3-ODC	2	91	0	112	2.070.710
			F	3-ODC	2	90	0	280	4.952.712
			F	4-INV	6	90	0	188	500.000
2080.4002	<i>Assistência ao Estudante de Ensino Superior</i>								<i>14.586.732</i>
2080.4002.0031	Assistência ao Estudante de Ensino Superior - No Estado de Minas Gerais	12.364							14.586.732
	- Benefício concedido (unidade): 4.500		F	3-ODC	2	90	0	100	14.586.732
2080.8282	<i>Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior</i>								<i>20.298.653</i>
2080.8282.0031	Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior - No Estado de Minas Gerais	12.364							20.298.653
	- Projeto viabilizado (unidade): 30		F	4-INV	2	90	0	112	20.298.653
	Projetos								32.315.000
2080.1540	<i>Implantação do Campus de Governador Valadares</i>								<i>32.315.000</i>
2080.1540.0031	Implantação do Campus de Governador Valadares - No Estado de Minas Gerais	12.364							32.315.000
	- Obra implantada (% de execução física): 30		F	4-INV	2	90	0	112	20.000.000
			F	3-ODC	2	91	0	112	20.000
			F	3-ODC	2	90	0	112	12.295.000

Fonte: BRASIL, 2017f.

Importante destacar que as IFES são classificadas como Unidades Orçamentárias (UO), que de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2017), tais unidades são responsáveis diretas pela apresentação da programação do orçamento, com o correto detalhamento das despesas, por programa, ações e subtítulos.

Ressalta-se, ainda, que a despesa orçamentária em questão, relativa ao Projeto 2080.154O refere-se à Implantação do Campus de Governador Valadares – No Estado de Minas Gerais e o programa²⁸ Educação de qualidade para todos, é o módulo comum que integra o Plano Plurianual (PPA) e o orçamento público – Lei Orçamentária Anual, podendo ser eles: Temáticos ou De Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Por conseguinte, é importante a compreensão da relação existente entre essas leis, Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ambas alinhadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Carta Magna de 1988, em seus artigos 165 a 169, na Seção II Dos Orçamentos apresenta os fundamentos legais do orçamento público no Brasil e, especificamente, em seu artigo 165, evidencia e institui as três leis que esquematizam o processo orçamentário brasileiro:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988).

No mesmo artigo, a Constituição Federal ainda traz, mais especificamente nos incisos apresentados na sequência, a forma com a qual o PPA se estabelecerá, assim como a abrangência da LDO, detalhes de publicação do relatório resumido da execução orçamentária e elaboração de planos e programas nacionais:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

²⁸ Instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (BRASIL, 2016a).

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (BRASIL, 1988).

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1998).

Já acerca da LOA, o supracitado artigo da CF/1988 assevera a dimensão compreendida pela Lei Orçamentária e seus demonstrativos acessórios, assim como, o cumprimento ao princípio orçamentário da exclusividade no § 8º:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1998).

Por fim, o mesmo artigo em seu inciso § 9º apresenta as disposições que necessitam de Lei complementar para sua fundamentação e cumprimento:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166 (BRASIL, 1988).

Essas três leis que sustentam o processo orçamentário no Brasil, são dispositivos imprescindíveis para o nosso orçamento público. Giacomoni (2012) destaca, ainda, que o texto constitucional resguardou grande atenção à matéria orçamentária, agregando, como tópico fundamental, a devolução ao Poder

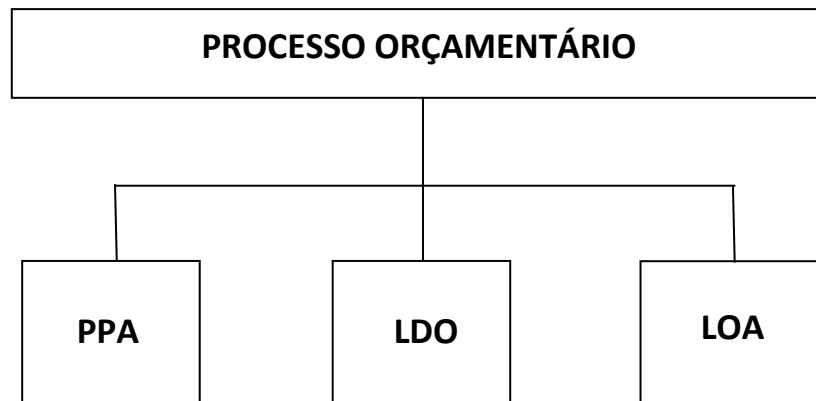
Legislativo da prerrogativa de propositura de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Não obstante, agregou também, a imposição de, anualmente, o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o projeto de lei das diretrizes orçamentárias (PLDO) com o objetivo de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em conformidade ao autor, a Carta Magna reforçou, também, o entendimento que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, tornando obrigatória a elaboração de PPAs que abarquem despesas de capital e demais programas de duração continuada.

Por fim, é mister apresentar o conceito de cada uma das três leis, fundamentais no processo orçamentário brasileiro, representadas pela Figura 10 a seguir:

Figura 10: Instrumentos do Processo Orçamentário



Fonte: Adaptado de Brasil, 2016a.

Neste processo orçamentário representado acima, observa-se o PPA, lei de iniciativa do Poder Executivo, peça orçamentária prevista no art. 165 da Constituição Federal, conforme descrito a seguir:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Depreendendo de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), temos que o PPA é o instrumento legal, a peça orçamentária de planejamento de maior alcance no tempo, no estabelecimento de prioridades e no direcionamento das ações governamentais.

No período de quatro anos é o PPA quem determina para a Administração Pública, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas que nortearão a aplicação dos recursos públicos.

Dos autores ainda é possível inferir que o Plano Plurianual explicita o modo como o governo enxerga e procura construir o desenvolvimento do Estado. Dessa forma, revela tanto o pacto com as estratégias e a visão de futuro, de um lado, como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado – alocativa, distributiva e estabilizadora -, nos programas governamentais e junto aos órgãos públicos, de outro.

Ao lado do PPA na representação gráfica temos a LDO que, assim como o Plano Plurianual, é, também, uma Lei de iniciativa do Poder Executivo, peça orçamentária prevista no artigo 165 do texto constitucional como se segue:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II - as diretrizes orçamentárias;

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

É, portanto, um instrumento legal que estabelece os critérios para a elaboração e execução dos orçamentos públicos. Tal peça orçamentária, imprescindível ao processo orçamentário, é elaborada anualmente e deve ser compatível com o Plano Plurianual.

Sinopticamente, pode-se afirmar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei de Orçamento. Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) interpretam esse papel de ligação exercido pela LDO entre o PPA e a LOA,

como o ajustamento entre a estratégia delineada no início de um governo e as reais possibilidades que se apresentarão ao longo dos quatro anos de execução do Plano Plurianual.

Evidencia-se de Giacomoni (2012), por sua vez, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias denotou uma inovação eficaz para o sistema orçamentário brasileiro, contribuindo de maneira positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, colaborou na expansão da participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Ainda, de acordo com Giacomoni (2012), com a prévia aprovação de uma LDO, que conforme elucida o texto constitucional é composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento, os Poderes Executivo e Legislativo podem compartilhar a compreensão sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público.

Concluindo o autor que tal compreensão compartilhada entre os Poderes – Legislativo e Executivo – torna mais fácil a elaboração da proposta do orçamento anual e sua conseqüente discussão e aprovação nas casas legislativas.

Por fim, a Lei Complementar 101/2000²⁹, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) expandiu o significado e a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias transformando-a num elemento de planejamento para a realização de receitas e de controle de despesas públicas, no intuito do alcance e manutenção do equilíbrio fiscal.

Complementando nossos instrumentos do processo orçamentário, tem-se a Lei de Orçamento, fundamental para desenvolvimento do presente estudo, pois é responsável pela previsão das receitas e fixação das despesas no período de 01 ano, é, assim como o PPA e a LDO, Lei de iniciativa do Poder Executivo, um instrumento legal presente no texto constitucional, em seu artigo 165 transcrito abaixo:

29 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição (BRASIL, 2000).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos anuais.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

A Lei do Orçamento deve ser elaborada em harmonia aos objetivos do Plano Plurianual, as regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os princípios orçamentários de universalidade, unidade e anualidade, dentre outros, além dos dispositivos constitucionais e legais que regem o sistema orçamentário brasileiro.

Por meio da LOA é que são estimadas as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do ano seguinte a sua elaboração e é onde, também, estão fixadas as despesas, ou seja, os dispêndios a serem realizados com tais recursos; como os repasses de recursos de custeio e manutenção das Universidades Federais, por exemplo.

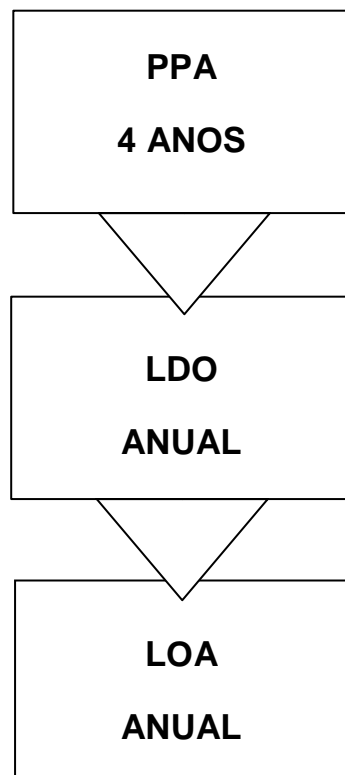
Relativo à estrutura da Lei Orçamentária Anual: capítulos, anexos e volumes, tem-se que o texto do projeto de Lei reúne os dispositivos legais que orientarão o orçamento da União para o exercício organizado em Capítulos, enquanto que os Anexos consolidam as informações orçamentárias relevantes e os Volumes detalham as informações orçamentárias relacionadas às receitas e despesas da União (BRASIL, 2016a).

Por fim e fundamental para nossa análise, o Volume V da Lei Orçamentária Anual é dedicado exclusivamente, devido a uma volumosa programação orçamentária decorrente do extenso rol de unidades orçamentárias, às despesas orçamentárias alocadas no Ministério da Educação (MEC), para uso na execução das políticas do órgão.

Resumidamente, ao Plano Plurianual (PPA) cumpre constituir um planejamento de médio longo prazo (4 anos), por meio de ações e programas de governo, enquanto a Lei Orçamentária Anual atua na fixação de um planejamento de curto prazo (1 ano), materializando, neste período de tempo, as ações e programas a serem executados.

Já em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), lhe coube o papel de constituir a ligação entre essas duas peças supracitadas, conforme se identifica na Figura 11 abaixo, destacando do Plano Plurianual (PPA) as metas e prioridades que comporão a Lei Orçamentária Anual (LOA), e definindo os critérios e normas de orientação para a elaboração da LOA vigente no próximo exercício.

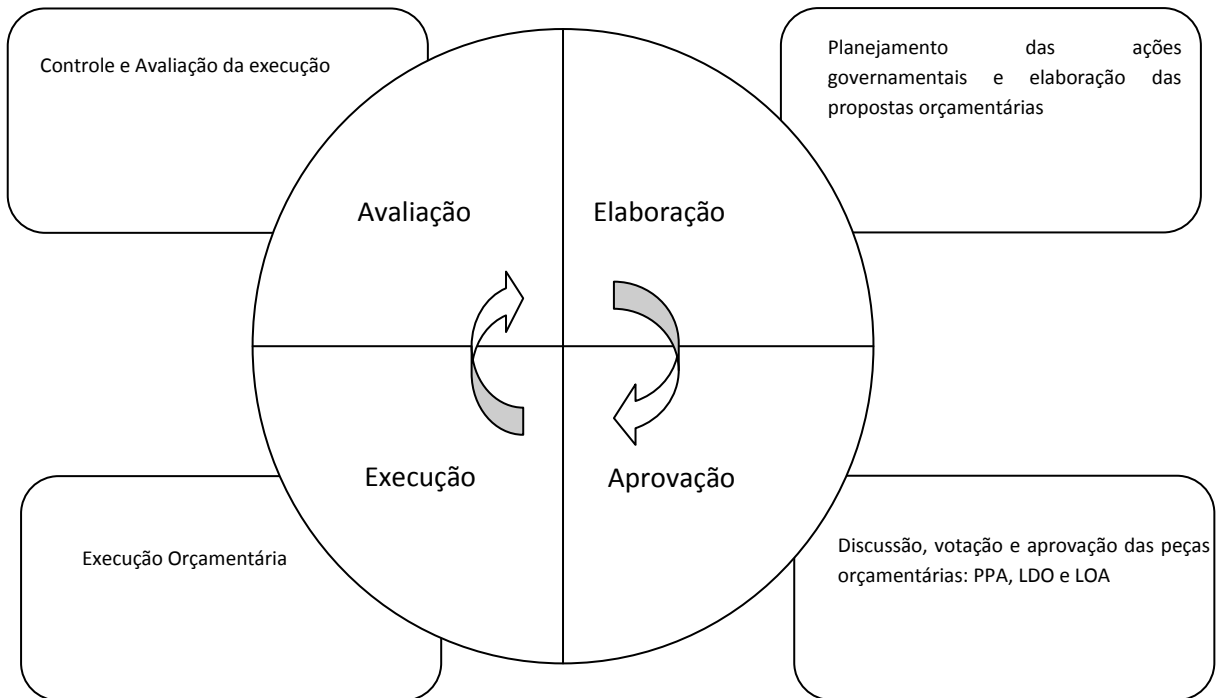
Figura 11: Relação entre as peças orçamentárias



Fonte: Adaptado de Brasil, 2016a.

Ao tratarmos desse processo orçamentário, pode-se entender processo, segundo Davenport (1993), como uma sequência específica de atividades norteadas à ação por meio do espaço e tempo, com início e fim preestabelecidos e entradas e saídas nitidamente determinadas, conforme processo orçamentário apresentando na Figura 12 a seguir.

Figura 12: Processo (Ciclo) Orçamentário



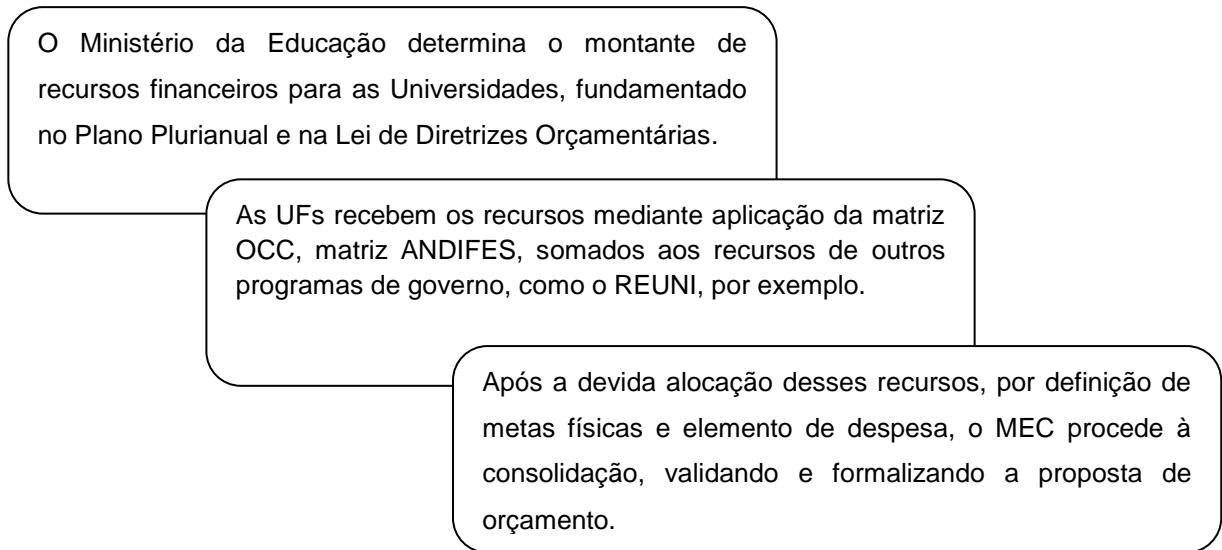
Fonte: Adaptado de Brasil, 2016a.

O ciclo acima representado é um processo em continuidade, sucessivo e simultâneo, por meio do qual se dá a elaboração das peças orçamentárias, a votação e aprovação dessas, a execução do orçamento e o acompanhamento da programação de despesas do todo o setor público.

Essas leis, peças orçamentárias: PPA, LDO e LOA, instituem condições e estabelecem regras, coexistindo para garantir que as receitas e despesas públicas sigam um planejamento e uma execução sistemática, democrática e transparente.

Quando trazemos o ciclo descrito para a seara das Universidades Federais, é possível, então, concluir, consoante Nuintin (2014) que tal processo orçamentário das UFs percorre as seguintes fases, apresentadas, a seguir, na Figura 13.

Figura 13: Fases do Processo Orçamentário das UFs



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Por fim, depreende-se a importância fundamental de um planejamento orçamentário para que se construa e proponha um modelo de distribuição orçamentária interna condizente com a estrutura de um Campus Avançado, que possa ser utilizado por suas unidades administrativas e acadêmicas de forma equilibrada e equânime entre os setores.

Competem aos gestores dentro desse contexto, ações que cumpram fielmente os preceitos legais, de forma que os recursos repassados por meio da Matriz OCC do MEC, por intermédio da unidade orçamentária, Universidade Federal de Juiz Fora, sejam maximizados e suscite eficácia e eficiência na correta alocação dentro da estrutura administrativa e acadêmica do Campus Avançado.

Na seção ulterior, destaca-se a descentralização orçamentária, dada sua importância para o gerenciamento dos recursos no local de aplicação, assim como, fundamental e necessário destaque, na compreensão do efetivo repasse desses recursos financeiros do Governo Federal para o Ministério da Educação – Administração Direta - e, por conseguinte, para as Instituições Federais de Ensino Superior, entidades integrantes da Administração Indireta.

2.1.2 Descentralização Orçamentária e Financeira

A descentralização pode ser entendida como um princípio orçamentário moderno, assim como a responsabilização³⁰ e a simplificação³¹. É preferível que o implemento de ações incida no nível mais próximo de seus favorecidos.

Desta forma, a cobrança e o acompanhamento de seus resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre a sociedade, beneficiária da ação, e a unidade administrativa que a implemente e execute.

Segundo Felicíssimo (1992), o padrão centralizador do Estado vem sendo questionado e transformado ao longo dos anos, muito em função do processo de democratização e políticas de ajustes efetivadas do final da década de 70 em diante.

Esse padrão centralizador do Estado, de acordo com Arretche (1996), é peculiar aos detentores da competência da maioria dos tributos, receita derivada e principal fonte de renda estatal.

Entretanto, o crescente desenvolvimento brasileiro, o processo de democratização evidenciado acima e as políticas, cada vez mais voltadas para uma gestão eficiente pautada na atualização de visão e conceitos, na perspectiva de Beltrão (2002), fez amadurecer a ideia de descentralização, em um primeiro momento, político-administrativa, com o advento do DL 200/67.

O Decreto 200/67, marco inicial da gestão gerencial brasileiro, dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa a que se propôs, dentre outras providências e diretivas sobre a Administração Federal e princípios fundamentais vinculados a suas atividades.

Dentre os princípios fundamentais elencados no artigo 6º do referido Decreto, dos quais as atividades da Administração Federal passariam a obedecer, é evidenciada a Descentralização, juntamente com o instrumento de descentralização administrativa, a Delegação de Competência, conforme se depreende a seguir:

³⁰ Os gestores públicos assumem a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa, investiga uma solução ou encaminha o problema.

³¹ A base do orçamento e planejamento governamental deve partir de conceitos e elementos de fácil compreensão.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.
II - Coordenação.
III - Descentralização.
IV - Delegação de Competência.
V – Controle (BRASIL, 1967).

Os artigos 10 e 11, a seguir, complementam o sentido de execução das atividades de forma descentralizada, objetivando celeridade e objetividade na solução de problemas e nas decisões locais:

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.

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender (BRASIL, 1967).

Felicíssimo (1992) argumenta que o melhor é que a descentralização possa associar processos de racionalização e eficácia na gestão local com uma autêntica representação e participação local, assumindo desafios e resolvendo problemas, de forma democrática, seara em que o Estado, centralizador, não tem condição de solucionar.

Nessa corrente, Beltrão (2002) assevera que a descentralização tende a aumentar a dinâmica de desenvolvimento do país, aproximando os mecanismos tanto administrativos quanto sociais locais.

Motta (1994), corroborando com esse conceito de Descentralização, também coaduna com a ideia propagada pelos autores supracitados, inferindo que a prática de tal descentralização viria a representar uma concessão de maior poder decisório aos gestores públicos locais antes, altamente, dependentes de um Estado “centralizador”.

Caminhando pela Descentralização no contexto de Orçamento Público, dispõe o Decreto nº 825/93³² sobre o tema, estabelecendo normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social (BRASIL, 1993).

Conforme o artigo primeiro do supracitado Decreto, quanto à utilização dos créditos tem-se que “os créditos orçamentários serão utilizados de acordo com as normas de execução da despesa pública” (BRASIL, 1993) e acrescenta nos artigos 2º e 3º sobre a Descentralização Orçamentária:

Art. 2º A execução orçamentária poderá processar-se mediante a descentralização de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, designando-se este procedimento de descentralização interna.

Parágrafo único. A descentralização entre unidades gestoras de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes, designar-se-á descentralização externa.

Art. 3º As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática (BRASIL, 1993).

Ao tratarmos de Descentralização Orçamentária, entende-se como a movimentação da autorização de despesa da Unidade Orçamentária (UO) para a Unidade Administrativa³³ (UA), seja por descentralização interna ou por descentralização externa de créditos orçamentários (BRASIL, 2017g).

Descentralização interna de créditos orçamentários, também conhecida como Provisão – quando envolve Unidades Gestoras³⁴ (UGs) de um mesmo órgão, ministério ou entidade integrante dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Tal Descentralização Orçamentária acima identificada é o retrato do que ocorre com a Universidade Federal de Juiz Fora (UFJF), uma autarquia de regime especial, integrante da administração indireta, vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

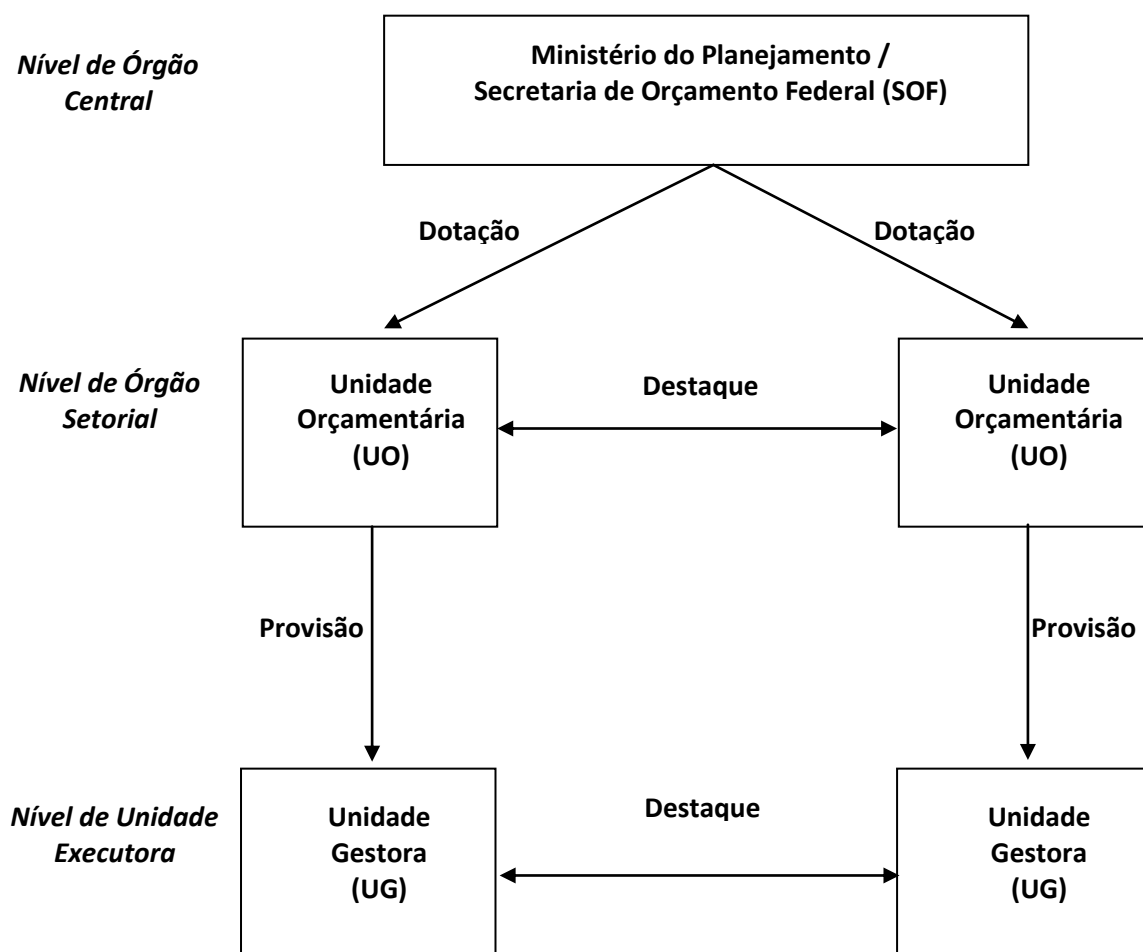
³² Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993. Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências (BRASIL, 1993).

³³ Segmento da administração direta ao qual a lei orçamentária anual não consigna recursos e que depende de destaques ou provisões para executar seus programas de trabalho (BRASIL, 2017c).

³⁴ Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial (BRASIL, 2017i).

Por fim, a Descentralização Orçamentária ocorre também por Descentralização externa de créditos orçamentários, também conhecida como Destaque – quando envolve Unidades Gestoras de órgãos, ministérios ou entidades de estruturas diferentes, de um órgão para o outro, como representado na Figura 14, a seguir.

Figura 14: Representação da Descentralização Orçamentária



Fonte: Adaptado de Brasil, 2016a.

No tocante à descentralização financeira e sua execução, o Decreto 825/93 determina em seu artigo 19 que a liberação de recursos financeiros ocorre da seguinte forma:

Art. 19. A liberação de recursos se dará por meio de:

I - liberação de cotas do órgão central para o setorial de programação financeira;

II - repasse:

a) do órgão setorial de programação financeira para entidades da Administração indireta, e entre estas;

b) da entidade da Administração indireta para órgão da Administração direta, ou entre estes, se de outro órgão ou Ministério;

III - sub-repasse dos órgãos setoriais de programação financeira para as unidades gestoras de sua jurisdição e entre as unidades gestoras de um mesmo ministério, órgão ou entidade (BRASIL, 1993).

Já a respeito da programação Financeira necessária para essa descentralização, de acordo com o Manual SIAFI do Tesouro Nacional, abrange um conjunto de atividades objetivando ajustes no ritmo de execução orçamentária ao fluxo provável de recursos financeiros, de modo a garantir a execução dos programas anuais de trabalho.

O Decreto nº 64.441/69 institui o Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional e decreta:

Art. 1º. As atividades de programação financeira do Tesouro Nacional, compreendendo, entre outras, a fixação, a liberação, os repasses e os sub-repasses de cotas das dotações orçamentárias e de créditos adicionais serão organizadas sob a forma de sistema, observado o disposto no art. 30 e seus parágrafos, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

§ 1º O órgão central do Sistema de Programação Financeira é a Comissão de Programação Financeira, cuja composição e atribuições são definidas no presente decreto.

§ 2º Os órgãos setoriais do sistema são as Secretarias-Gerais dos Ministérios Cíveis e os Órgãos equivalentes da Presidência da República e dos Ministérios Militares.

Art. 2º. As atividades dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, a que se refere o parágrafo único do art. 31, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ficam definidas como as de controle da aplicação de recursos financeiros postos à disposição das unidades orçamentárias, observadas as normas legais e regulamentares sobre empenho, pagamento, registro contábil, auditoria e prestação de contas.

Art. 3º. A Comissão de Programação Financeira será integrada dos seguintes membros: Ministro da Fazenda, que será o seu Presidente; Ministro do Planejamento e Coordenação Geral; Presidente do Banco Central do Brasil (BRASIL, 1969).

O que se percebe é que a descentralização perpassa pela capacidade do poder público de lidar com um efetivo planejamento, com uma condizente Lei Orçamentária Anual e com tomadas de decisões eficientes e democráticas (a partir da participação de toda a comunidade); e para isso pode-se valer de princípios como a publicidade, clareza e transparência na gestão pública.

Com isso, a descentralização permite ao governo absorver funções de coordenação, regulamentação e fiscalização das funções delegadas, ao invés de exercer apenas a função, altamente centralizadora, de provedor de serviços e produtos.

Assim sendo, para uma efetiva descentralização de recursos para as Instituições de Ensino Superior é mister que o Estado conceda autonomia a essas Instituições; na seção que se segue abordaremos a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, ensejando uma melhor utilização desses recursos financeiros destinados ao ensino, à pesquisa e à extensão.

2.1.3 Autonomia Didático-Científica, Administrativa e de Gestão Financeira e Patrimonial

Quanto à autonomia, principalmente, financeira, tal preceito teve destaque no artigo 207 da Carta Magna de 1988:

Art. 207 - 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.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1988).

Depreende-se de Fávero (1997) que tal autonomia é resultante de conquista e de responsabilidade, assumidas pelas universidades, com competência nas atribuições e desenvolvimento de suas funções primordiais, frisadas no artigo 207: ensino, pesquisa e extensão.

Do próprio texto constitucional se podem estabelecer alguns paralelos e, conseqüentemente, constatar que essa autonomia das universidades se dá de forma relativa, como Ranieri (2013) assevera.

Ranieri (2013) acrescenta que as universidades com o advento da Constituição Federal passam a ter o direito de reger suas próprias diretrizes, regulando a si própria, entretanto, obedecendo princípios e limites constitucionais, visto que integra a Administração Pública Indireta na forma de entidade autárquica³⁵.

³⁵ As Universidades Federais compõem a Administração Pública Indireta sob a forma de autarquias, de regime especial, com privilégios específicos e autonomia maior em relação às outras autarquias corporativas e institucionais.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 enumera esses princípios, tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e, partindo desse cumprimento irrestrito, constitui-se uma “relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar ou determinar” (BASTOS, 2011, p. 37).

Meirelles (2005) define a legalidade como princípio de administração assegurando que:

O administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2005, p. 52).

Sob essa ótica, o que se pode depreender é essa autonomia relativa quanto à administração e gestão financeira, visto que, a autonomia didático-científica é, fundamentalmente, exercida, com ampla liberdade para ensinar e pesquisar. Nesse sentido, Lima Neto (1991) esclarece que ao Estado é conferido o dever de garantir recursos indispensáveis a essas atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Ainda segundo o autor, às Universidades Federais, no exercício dessa autonomia, tanto didático-científica, quanto administrativa e financeira, compete deliberar suas prioridades e formas de atuação, em conjunto com a comunidade acadêmica, mas com independência governamental, prestando contas e apresentando os resultados, quando necessário.

Relativo à autonomia administrativa, Minto (2008) evidencia que, de certa forma, não prospera argumentando que na própria escolha do Reitor, quem decide é o Estado, por meio da lista tríplice apresentada. Ressalta-se importante contribuição do autor para essa relativização da autonomia reiterando que autonomia no gerenciamento dos recursos não reflete ter acesso a todos os recursos necessários para o alcance de uma efetiva autonomia.

Por fim, quanto à autonomia financeira e patrimonial, é possível, de acordo com Fávero (1997), compreender algumas ações das universidades nesse sentido como: execução do orçamento proposto; gerenciamento dos recursos financeiros descentralizados pelo MEC referente às despesas de pessoal, de custeio e capital;

administrar seu próprio patrimônio, incorporar doações³⁶, além da possibilidade de contrair empréstimos e financiamentos por intermédio do Ministério da Educação.

A próxima seção trata do percurso metodológico, caminho necessário para cumprimento do objetivo desta dissertação, apresenta o tipo de pesquisa, os métodos utilizados, formas de análise, dentre outros conceitos que abarcam a trajetória de análise deste caso de gestão.

2.2 METODOLOGIA

A seção que se segue apresenta o percurso metodológico adotado na presente dissertação, evidenciam os métodos de pesquisa, assim como, o tipo de pesquisa empregado na coleta de dados que, na sequência do trabalho, serão analisados.

Segundo Gil (2007), define-se pesquisa como um procedimento metódico, ordenado e dotado de razão, com um objetivo específico de propiciar respostas a problemas apresentados.

Partindo desse pressuposto inicia-se uma pesquisa, como a presente, com um problema, uma pergunta ou, ainda, uma dúvida, para os quais procuramos uma solução ou caminhamos no sentido de buscá-la.

Avançando para a metodologia, Fonseca (2002) a descreve como o estudo dessa sistematização, desse processo metódico, em outras palavras, do roteiro, do trajeto a ser trilhado na realização de um estudo ou uma pesquisa.

De forma mais síncrona e ampla temos a metodologia como a discussão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” que o tema ou o objeto de investigação requer (MINAYO, 2007, p. 44).

Relativo ao tipo de pesquisa tem-se que o presente trabalho, quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, centrada no entendimento e interpretação da dinâmica das relações sociais acerca de um tema e, consoante Fonseca (2002), abarca algumas características peculiares como: maior enfoque na interpretação; maior importância do contexto do objeto pesquisado; proximidade do pesquisador em relação aos fenômenos estudados; intervalo maior do estudo no

³⁶ O Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares teve o terreno para construção do Campus doado à UFJF, que está sendo cadastrado no Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) para posterior incorporação ao patrimônio da Instituição (MENDONÇA, 2016).

tempo; diversas fontes de dados e ponto de vista do pesquisador interno à organização.

Em consonância, Gerhardt e Silveira (2009) acrescenta os seguintes aspectos:

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009. p. 32).

Tal hierarquização de ações de descrever, compreender e explicar, nos leva à possibilidade de absorver essa pesquisa como um estudo de caso, sendo quanto aos objetivos uma pesquisa exploratória, conforme Gil (2007), pois proporciona uma maior familiaridade com o objeto de pesquisa, no sentido de construção de hipóteses e explicitação do problema.

Quanto aos procedimentos, consoante a Fonseca (2002) que afirma que a pesquisa promove uma aproximação e um entendimento da realidade a se investigar, temos uma pesquisa bibliográfica, documental e, também, de campo com a utilização de questionários junto às IFES.

A pesquisa bibliográfica se deu a partir do levantamento de referencial teórico, publicado e já analisado, de livros, artigos científicos e sítios eletrônicos na tentativa de coletar informações sobre o caso de gestão em seus aspectos sobre a política orçamentária no Brasil, a descentralização de recursos, autonomia financeira na aplicação e equilíbrio na distribuição interna.

Todo o referencial teórico apresentado referente ao Orçamento Público e seu Processo Orçamentário, à Descentralização Orçamentária de recursos financeiros pelo MEC e à Autonomia Didático-científica, Administrativa e de Gestão Financeira e Patrimonial das IFES auxiliarão no entendimento, interpretação e diagnóstico dos dados coletados juntos às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) supracitadas relativo ao modelo de distribuição orçamentária interna adotada, a fim de consubstanciar a proposta de modelo de distribuição compatível à realidade do Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares.

De acordo com Gil (2007) os aspectos de uma pesquisa bibliográfica recaem sobre investigar concepções que preconizam à observação de diversas posições relativas ao problema investigado.

Já a pesquisa documental, no mesmo sentido da pesquisa bibliográfica descrita acima, se deu com utilização de Atas de reuniões do Conselho Gestor, processos eletrônicos da própria universidade e material produzido pelo setor de comunicação da UFJF acerca dos aspectos relevantes à temática.

Fonseca (2002) sustenta que a pesquisa documental segue os caminhos da bibliográfica, sendo difícil por vezes diferenciá-las. Não obstante, ressalta que a primeira recorre a fontes mais dispersas, sem tratamento analítico como relatórios e documentos oficiais por exemplo.

Por fim, quanto à natureza, a presente dissertação retrata uma pesquisa aplicada, no intuito de geração de conhecimento para uma aplicação prática que, como Gerhardt e Silveira (2009) elucidam, se detém na solução de problemas específicos, envolvendo a realidade e os interesses locais, retrato característico do nosso Plano de Ação Educacional (PAE) no capítulo 3, que visa produzir conhecimento sobre realidade do Campus-GV, relativo a sua distribuição orçamentária interna dos recursos financeiros descentralizados pelo MEC por intermédio da UFJF, Campus Sede.

Em suma, o PAE, figurado na proposta de um modelo de distribuição orçamentária interna para o Campus-GV faz uso da técnica de comparabilidade entre instituições com o mesmo perfil educacional.

As IFES escolhidas para coleta de dados e informações, todas selecionadas por apresentarem Campi Avançados assim como a relação existente entre a UFJF e o Campus-GV, são descritas na sequência, com motivo de escolha e observações importantes para a análise que o presente estudo pretende realizar.

A Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) com Campus Avançado em Alegre e São Mateus/ES é uma das IFES escolhidas devido ao porte da Universidade, semelhante ao porte da UFJF e a presença dos Campi Avançados.

Semelhança que se inicia na fundação, a UFES foi fundada em 1954, um pouco antes da UFJF em 1960, atualmente conta com cerca de 22.491 alunos em seus 121 cursos, enquanto a UFJF em seus 93 cursos conta com cerca de 20 mil alunos (UFJF, 2017m).

Ainda, de acordo com o Plano de Dados Abertos 2017-2020, a estrutura da UFJF tem cerca de 1,5 mil técnicos, número que se repete no corpo docente, números que evidenciam a similitude entre as referidas IFES, visto que, a UFES

apresenta um quadro efetivo de 1.570 professores e cerca de 2.049 TAEs (UFES, 2017).

Importante ressaltar sua localização no Estado do Espírito Santo, fato que apresentará uma realidade socioeconômica diferente da UFJF, situada em Minas Gerais, uma heterogeneidade que visa agregar à pesquisa.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), com Campi distribuídos por todo o estado de Minas Gerais, é outra IFES escolhida, principalmente, pela presença de 18 unidades em sua estrutura (Reitoria, 11 Campi e 6 Campi Avançado), especialmente uma unidade na cidade de Governador Valadares, mesma localidade do Campus-GV, foco no caso de gestão, além de contar com uma logística de distribuição orçamentária capaz de atender, de forma adequada, as diversas unidades no Estado.

Outra escolha nos mesmos moldes do IFMG, é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sudeste de Minas Gerais (IFSudesteMG), com uma singular particularidade, observada em sua estrutura, contar com uma unidade na mesma cidade da UFJF, o Campus em Juiz de Fora, além dos Campi Avançados na Zona da Mata e Vertentes.

Pela proximidade geográfica e similaridade quanto ao início e desenvolvimento de seu Campus Avançado em Teófilo Otoni – cidade próxima a Governador Valadares – a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), com Campus Avançado em Teófilo Otoni, Janaúba e Unaí/MG é, também, umas das IFES escolhidas para integrar o banco de dados da presente pesquisa.

Além de pesquisas nos sítios eletrônicos das referidas IFES, foram utilizadas informações coletadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão³⁷ (e-SIC), no qual se indaga às IFES sobre o modelo de distribuição orçamentária interna, tanto nas Sedes quanto nos Campi Avançados, seguindo roteiro formulado pelo autor (apêndice A e apêndice B).

Temos, ainda, como fonte de pesquisa, uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para a UFJF, elaborada por Mendonça (2016), baseada, também, em pesquisa comparativa com outras Instituições Federais de Ensino

³⁷ O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações sem burocracia (BRASIL, 2017).

Superior: a Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), A Universidade Federal de Uberlândia (UFU), a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e a Universidade federal de Alfenas (UNIFAL), todas similares à estrutura da UFJF e diferentes das escolhidas para o presente estudo.

Das inferências realizadas com a coleta de informações referente aos modelos de distribuição orçamentária interna das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) pesquisadas e apresentadas, assim como, o conseqüente, diagnóstico dessas matrizes por elas utilizadas, espera-se que seja possível propor um Plano de Ação Educacional para o Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, o apresentando no Capítulo 3.

Apresentação essa, por meio de uma proposta de matriz orçamentária interna que seja adequada, tanto na distribuição dos recursos financeiros, quanto no atendimento de toda a comunidade acadêmica, docentes, discentes e servidores, além de condizente com a realidade vivenciada pelo Campus-GV.

Na seção seguinte surge a análise e interpretação dos dados obtidos com a pesquisa realizada juntos às IFES, com a finalidade de descrever e analisar, comparativamente, os critérios e variáveis utilizados nos modelos de distribuição orçamentária observados.

2.3 ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS

Com a definição das Instituições Federais de Ensino Superior a serem pesquisadas, buscou-se identificar os modelos de distribuição orçamentária adotado por cada uma delas, investigando os critérios utilizados e as variáveis empregadas.

Por meio de questionários, apêndices A e B, foram apresentadas as questões da pesquisa e, por conseguinte, as indagações que a mesma procura responder, sendo os referidos apêndices encaminhados via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (eSIC).

Com o retorno desses dados, necessários e fundamentais para o presente estudo, a sequência apresentará, de forma analítica, os principais aspectos observados acerca da distribuição orçamentária interna de cada uma das quatro IFES pesquisadas: UFES, IFMG, IFSudesteMG e UFVJM.

Basicamente, é importante ressaltar que a apresentação de cada Instituto busca abordar as características gerais de cada uma delas, seu modelo atual de distribuição orçamentária, e critérios e variáveis utilizadas nesse modelo.

Além dessas abordagens, as análises que se seguem, examinam a atualização das matrizes adotadas e o adequado atendimento às Unidades Acadêmicas, assim como, o grau de participação da comunidade acadêmica na sua definição e sua aprovação pelo Conselho Superior, verificando, por fim, a necessidade de uma possível revisão do modelo.

2.3.1 Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

A Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) fundada em maio de 1954, possui, atualmente, dois Campi universitário na capital Vitória/ES, são eles: o Campus em Goiabeiras e o Campus em Maruípe. Somam-se aos dois campi da capital, o Campus de Alegre, no sul do Estado e o Campus de São Mateus no norte capixaba, conforme site oficial.

Com relação à área territorial, a UFES conta com 4,3 milhões de metros quadrados somando todos dos quatro campi universitários, sendo que sua infraestrutura em área construída é de 302,5 metros quadrados. (UFES, 2017).

A referida Instituição Federal de Ensino Superior oferece cursos de graduação e pós-graduação, tanto presencial quanto por meio de Ensino a distância (EAD) e de acordo com o sítio eletrônico da própria universidade são oferecidas cerca de 5.249 vagas anuais distribuídas em 102 cursos de graduação.

Além dos cursos de graduação, a UFES possui 56 cursos de mestrado, dos quais 48 na modalidade acadêmica e 8 no modelo profissional, que se somam aos 26 cursos de doutorado.

No que se observa a respeito do quadro de docentes, discentes e TAEs, a universidade assemelha-se ao Campus Sede da Universidade Federal de Juiz de Fora, contando com mais de 22 mil estudantes matriculados, 1570 professores efetivos e mais de 2.000 técnico-administrativos (UFES, 2017a).

Acerca da distribuição orçamentária dos recursos descentralizados do MEC, os dados coletados por meio do site oficial e, também, mediante retorno de questionários aplicados via eSIC, evidenciam que, atualmente, a Universidade

Federal do Espírito Santo utiliza um novo modelo de distribuição orçamentária dos recursos financeiros de custeio e investimentos oriundos da descentralização do Ministério da Educação.

Importante ressaltar que os dados obtidos demonstram que tal modelo é utilizado tanto no Campus Sede, quanto nos Campi Avançado dessa Instituição de Ensino.

Segundo o Diretor do Departamento de Planejamento e Orçamento (PROPLAN/UFES) a universidade já utilizava um modelo baseado no aluno equivalente do MEC para alocação dos recursos de custeio e capital.

Não obstante, ainda segundo o Diretor, neste ano de 2017, passou a implementar esse novo modelo, que conforme informado precisa ser aprimorado, chamado de Plano de Gestão Orçamentária (PGO).

Esse modelo utiliza variáveis tais como: Pessoas (alunos, técnico-administrativos e docentes), área construída, pessoas + área construída; modelo esse que se aplica a todas as Unidades Administrativas e Acadêmicas.

O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional apresentou o Plano de Gestão Orçamentária, demonstrando a metodologia utilizada no modelo em três tópicos, conforme a seguir:

Primeiramente, as despesas foram classificadas em rateáveis e não rateáveis.

Já na sequência, essas despesas não rateáveis foram alocadas às unidades orçamentárias responsáveis pela sua execução (Prefeitura Universitária - PU, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP, Centro de Ensino Universitário Norte do Espírito Santos - CEUNES, CASES, REITORIA, Pró-Reitoria de Administração - PROAD, etc.).

Por conseguinte, no terceiro tópico foram definidos critérios de rateio de acordo com a natureza da despesa:

1. Pessoas (alunos + professores + técnicos)
2. Área construída
3. Valor histórico (real)
4. Misto (pessoas + área construída)

Consoante ao primeiro tópico relaciona-se as despesas rateáveis e os critérios de rateio conforme tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Despesas Rateáveis x Critérios de Rateio

Despesa Rateáveis	Critérios de Rateio
Energia Elétrica	Pessoas
Água	Pessoas
Manutenção predial	Área Construída
Limpeza de área verde	Área Construída
Limpeza de fossas	Pessoas
Coleta de lixo	Pessoas + Área Construída
Telefonia fixa	Servidores
Controle de pragas	Área Construída
Manutenção de elevadores	Valor Real
Manutenção de bebedouros	Pessoas
Segurança	Área Construída
Terceirizados	Valor Real
Terceirizados limpeza	Área Construída
Combustíveis e manutenção de veículos	Valor Real
Ônibus (Marlim Azul)	Aluno
Manutenção e suprimento de informática	Valor Real
Bolsas para alunos	Valor Real
Consumo	Aluno equivalente
Diárias	Valor Real
Passagens	Valor Real
Ajuda de custo	Aluno

Fonte: UFES, 2017.

E, em seguida, em conformidade ao segundo tópico, aloca as despesas não rateáveis de acordo com as unidades orçamentárias encarregadas de sua execução, demonstradas na tabela 3 abaixo:

Tabela 3: Despesas Alocadas Diretamente

Despesa	Unidade
Manutenção do gerador Aracruz	CCHN (Humanas e Naturais)
Manutenção câmara fria (RU)	PROGEP (Gestão de Pessoas)
Terceirizados RU	PROGEP (Gestão de Pessoas)
Gás RU	PROGEP (Gestão de Pessoas)
Seguro de Trabalho	PROGEP (Gestão de Pessoas)
Registro de Patentes	PRPPG(Pesquisa e Pós-Graduação)
Base de Dados Thomson	PRPPG(Pesquisa e Pós-Graduação)
Imprensa Nacional	PROAD (Administração)
Comunic. oficial em Jornais locais	PROAD (Administração)
Terceirizados Gráfica	PROAD (Administração)
Telefonia Móvel	Núcleo de Tecnologia da Informação
Manutenção da central telefônica	Núcleo de Tecnologia da Informação
Link de Internet	Núcleo de Tecnologia da Informação
Manutenção do SIE	Núcleo de Tecnologia da Informação
Manutenção do ponto eletrônico	Núcleo de Tecnologia da Informação
Certificação Digital	Núcleo de Tecnologia da Informação
Mensageria	PROAD (Administração)
Correios	PROAD (Administração)
Terceirizados do Teatro	SUPECC (Cultura e Comunicação)
Manut. dos extintores de incêndio	Prefeitura Universitária
Manut. do grupo gerador de Vitória	Prefeitura Universitária
Coleta de animais	Prefeitura Universitária

Fonte: UFES, 2017.

Para então, na figura 15 a seguir, apresentar os critérios de rateio, percentualmente, por unidade orçamentária:

Figura 15: Critérios de Rateio da UFES – modelo PGO

		Critérios de rateio														
Unidade orçamentária		% Pessoas	% m²	% Pessoas + m²	% Servidores	% Alunos	% Combustível	% Lenatec	% Diárias	% Passagens	% Ajuda de Custo	% Bolsa	% Conservo	% Material de Consumo	% Manutenção Elevador	% Total Geral
Centros	CAR	9,9%	4,9%	7,4%	5,7%	10,8%	1,0%	8,4%	2,1%	1,9%	12,7%	4,2%	1,0%	3,8%	4,4%	4,62%
	Alegre	0,2%	13,8%	7,0%	0,9%		21,5%	8,7%	5,0%	0,3%	17,9%		17,2%	12,9%		9,35%
	CCAE	5,3%		2,7%	5,6%	5,3%		2,4%				2,8%				1,02%
	CCENS	5,3%		2,6%	4,6%	5,4%		3,4%		0,0%	0,5%	3,8%				1,10%
	CCE	3,6%	4,8%	4,2%	5,9%	3,2%	0,7%	5,7%	3,8%	4,0%	3,5%	4,2%	1,5%	5,6%	13,9%	3,44%
	CCHN	15,5%	9,3%	12,4%	10,7%	16,5%	14,0%	5,9%	2,2%	2,2%	8,1%	3,3%	3,2%	7,7%		7,59%
	CCJE	17,4%	5,6%	11,5%	7,5%	19,4%	4,4%	7,1%	4,2%	1,0%	8,3%	6,4%	3,2%	6,9%	13,3%	6,73%
	CCS	11,2%	11,6%	11,4%	13,9%	10,6%	3,3%	11,0%	6,0%	8,6%	4,9%	7,3%	6,9%	21,6%	23,1%	8,95%
	CE + CRIARTE	3,9%	1,9%	2,9%	5,1%	3,6%	3,1%	5,5%	1,3%	2,1%	16,6%	1,9%	2,8%	3,8%	6,6%	2,22%
	CEFD	3,7%	7,1%	5,4%	2,5%	3,9%	0,2%	3,0%	1,0%	0,7%	4,1%	2,3%	3,5%	3,8%	9,8%	4,035%
	CEUNES	10,0%	10,7%	10,4%	8,8%	10,3%	24,2%	4,8%	4,5%	0,9%	7,7%	4,8%	5,0%	6,7%		9,089%
	CT	10,4%	9,1%	9,8%	7,5%	11,0%	3,2%	5,7%	1,3%	1,1%	15,7%	3,4%	7,5%	7,9%	8,8%	6,750%
	Pro-Reitorias	PROAD	0,5%		0,2%	2,8%		1,2%	0,5%	2,5%	1,4%		0,9%	8,1%	6,0%	
PROAECI		0,1%		0,1%	0,8%		0,6%	0,0%	0,7%	0,7%		1,2%	1,1%	0,6%		0,243%
PROEX		0,1%		0,0%	0,4%		1,3%	1,3%	1,9%	2,2%		18,3%	0,3%	0,5%		1,383%
PROGEP		0,6%		0,3%	3,8%		3,1%	3,4%	5,2%	3,6%		1,5%	3,3%	1,2%		8,249%
PROGRAD		0,2%		0,1%	1,2%		1,0%	2,5%	2,2%	1,1%		7,8%	1,4%	0,5%		0,830%
PROPLAN		0,1%		0,0%	0,4%		0,4%	0,1%	1,7%	2,0%		0,1%	0,4%	0,4%		0,124%
PRPPG		0,1%		0,0%	0,5%		0,3%	0,4%	21,6%	17,3%		19,9%	0,4%	0,4%		2,200%
Secretarias e outros	IOUFES	0,1%		0,1%	0,7%			0,0%	0,0%			0,1%	0,7%	5,7%		0,283%
	NTI	0,2%		0,1%	1,3%		0,1%	2,1%	0,1%	0,2%		0,8%	0,3%	0,5%		2,973%
	PU	0,7%		0,3%	4,0%		8,6%	2,3%	8,3%			1,3%	25,7%	0,8%		3,426%
	SEAD	0,1%		0,1%	0,6%		1,7%	0,3%	0,5%	0,5%			0,4%	0,2%		0,094%
	SEAVIN	0,0%		0,0%	0,1%		0,2%		0,0%							0,004%
	SRI	0,0%		0,0%	0,1%		0,4%		11,5%	9,1%		0,3%				0,354%
	SUPEC	0,2%		0,1%	1,4%		0,2%	4,1%	0,3%	0,4%		1,0%	0,4%	0,7%	6,6%	0,816%
	REITORIA *	0,5%	21,2%	10,9%	3,2%		5,3%	11,3%	12,2%	38,9%		2,5%	5,6%	1,9%	13,3%	9,914%
TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: UFES, 2017.

Como um exemplo de distribuição orçamentária para o ano de 2017, contribuindo para uma melhor visualização dessa matriz utilizada e com as informações e materiais documentais recolhidos junto à UFES e ao Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento, é possível apresentar, no quadro 8 a seguir, a distribuição orçamentária por Unidade, tanto percentualmente, quanto em valor real.

Quadro 8: Distribuição por Unidade Orçamentária

Unidade Orçamentária		Percentual (%)	Alocação 2017 (R\$)
Centros	Alegre	6,74%	2.408.207
	CCAE	0,46%	165.030
	CCENS	0,59%	211.300
	CAR	6,48%	2.312.960
	CCE	4,82%	1.722.135
	CCHN	10,59%	3.782.860
	CCJE	9,44%	3.370.775
	CCS	10,66%	3.807.691
	CE + CRIARTE	3,08%	1.098.947
	CEFD	4,60%	1.641.884
	CEUNES	4,77%	1.703.242
	CT	9,50%	3.393.165
Pró-Reitorias	PROAD	1,47%	525.205
	PROAECI	0,33%	118.610
	PROEX	1,93%	690.069
	PROGEP	1,09%	390.212
	PROGRAD	1,15%	410.549
	PROPLAN	0,17%	60.550
	PRPPG	2,80%	1.001.362
Secretarias e outros	IOUFES	0,39%	139.278
	NTI	0,30%	106.733
	PU	3,40%	1.213.068
	SEAD	0,13%	44.799
	SEAVIN	0,00%	1.752
	SRI	0,49%	176.517
	SUPEC	0,47%	166.918
REITORIA *	REITORIA *	14,13%	5.044.456
TOTAL		100,00%	35.708.274
*(CPD + CPPD + OUV + AUDIN + DAOCS + PF + BC + ITUFES)			

Fonte: UFES, 2017.

Corroborando para uma melhor visualização da matriz utilizada pela universidade, pode-se observar, também, em valor real, a distribuição orçamentária por despesas específicas no quadro 9 abaixo:

Quadro 9: Distribuição por Despesas Específicas

Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
Alegre	3.050.546,00
CCS	682.119,00
CEUNES	3.073.566,00
CCHN	83.286,00
PROGEP	3.720.369,00
PROAD	1.574.746,00
NTI	1.375.262,00
PRPPG	96.698,00
SUPECC	236.373,00
PU	485.496,00
Total das Despesas	14.378.461,00

Fonte: UFES, 2017.

De acordo com o modelo PGO pesquisado, a operacionalização se dá por meio de despesas realocáveis e não realocáveis. As referidas despesas são classificadas dessa forma, sendo que as realocáveis, como por exemplo: diárias, passagens aéreas, combustível, serviços gráficos, dentre outros, poderão ser realocadas visando melhor destinação dos recursos, com base nas prioridades estabelecidas e na forma de gestão definida pelo gestor para sua Unidade acadêmica.

Já as despesas não realocáveis, como energia elétrica, telefonia fixa, bolsas estudantes, dentre outras, nesse primeiro momento, serão apenas informativas, portanto uma melhor destinação não poderá ser escolhida pelo gestor.

Fundamental ressaltar que o modelo está sendo utilizado pela primeira vez neste ano de 2017, e como destaque do respondente, Pró-Reitor, passará por um

aprimoramento em sua estrutura, com tendência a evoluir para uma melhor destinação das despesas supracitadas nos próximos anos de utilização do modelo.

Além desses destaques, também em consonância ao retorno dos questionários, o Diretor de Departamento de Planejamento e Orçamento, informa que o modelo está atualizado, tanto na utilização para o Campus Sede, quanto para os Campi avançados. Depreende-se, também, acerca das respostas, que a matriz atende às solicitações das unidades acadêmicas dos Campi pesquisados.

Entretanto, segundo se pode aferir das respostas, o modelo atual de distribuição orçamentária da UFES não foi definido com a participação de toda a comunidade acadêmica, entretanto foi aprovado pelo Conselho Universitário e, de acordo com o respondente, precisa de revisão tanto no Campus Sede, quanto nos Campi avançados.

2.3.2 Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) é uma instituição pública de ensino, integrante da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação. Criado em dezembro de 2008, pela Lei nº 11.892, o IFMG foi inicialmente formado pela incorporação da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista, dos Cefets³⁸ de Ouro Preto e Bambuí e das Uneds³⁹ de Formiga e Congonhas (IFMG, 2017a).

O IFMG oferta cursos técnicos e superiores, assim como, cursos de pós-graduação e cursos rápidos, de Formação Inicial e Continuada (FIC) e contam com aproximadamente 10 mil alunos matriculados (IFMG, 2017).

Suas unidades abrangem 17 cidades mineiras, além da Unidade Administrativa (Reitoria) na capital Belo Horizonte e contam com a colaboração de quase 2.000 servidores, entre docentes e TAEs (IFMG, 2017).

A cidade de Governador Valadares conta com um campus do IFMG, criado em 2009, o que torna sua análise extremamente importante dentro de um contexto socioeconômico no qual o Campus-GV da UFJF atua.

³⁸ Centros Federais de Educação Tecnológica vinculados ao Ministério da Educação.

³⁹ Unidades de Ensino Descentralizadas, vinculadas ao MEC, criadas por meio do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (PROTEC).

Acerca da distribuição orçamentária dos recursos descentralizados do MEC, tanto por meio dos dados coletados no sítio eletrônico do IFMG, como também, por meio das respostas aos apêndices A e B, aplicados via eSIC, depreende-se que, atualmente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, ora pesquisado, utiliza uma matriz para a distribuição orçamentária entre seus Campi.

Tal matriz de distribuição orçamentária utilizada pelo IFMG é denominada Matriz CONIF, uma metodologia que o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF adota a fim de que a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC distribua os recursos orçamentários entre as Instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – Rede EPT.

Segundo o respondente do IFMG, o modelo de distribuição utilizado em seus Campi está atualizado e atende às solicitações das unidades acadêmicas. Entretanto, se evidencia, por meio dos questionários, que tal matriz de distribuição adotada não foi definida com participação de toda a comunidade acadêmica.

Quanto ao aspecto de revisão, infere-se que o modelo atual de distribuição orçamentária não precisa de revisão acerca de sua utilização na Sede, fato que se modifica ao tratarmos dos Campi Avançados, visto que, com relação aos Campi, o respondente assevera essa necessidade.

O acesso ao site oficial do Instituto apresenta o Manual Simplificado do Orçamento do IFMG, de uma maneira “*didática e leve*” – termos utilizados pelo próprio site – no intuito de apresentar um tema que demanda transparência e compreensão.

Pelo que se pode inferir, o IFMG informa ao Ministério do Planejamento como pretende utilizar a previsão orçamentária para o ano seguinte, de forma consolidada, fazendo uso de uma estrutura orçamentária da despesa pública, que engloba a Unidade Gestora Responsável (UGR), a Unidade Gestora Executora (UGE), o Grupo de Natureza da Despesa e as Ações Governamentais.

A UGR, unidade responsável pela destinação do gasto, atribui para cada Campus e Reitoria do Instituto um número facilitando o controle da destinação e do uso dos recursos públicos, conforme figura 16 a seguir.

Figura 16: Unidade Gestora Responsável do IFMG

UNIDADE	UGR
CAMPUS AVANÇADO ARCOS	155861
CAMPUS BAMBUÍ	151140
CAMPUS BETIM	151401
CAMPUS CONGONHAS	151142
CAMPUS AVANÇADO CONSELHEIRO LAFAIETE	155168
CAMPUS FORMIGA	151141
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES	151259
CAMPUS AVANÇADO IPATINGA	154984
CAMPUS AVANÇADO ITABIRITO	155167
CAMPUS OURO BRANCO	151457
CAMPUS OURO PRETO	151138
CAMPUS AVANÇADO PIUMHÍ	154444
CAMPUS AVANÇADO PONTE NOVA	155052
REITORIA	151137
CAMPUS RIBEIRÃO DAS NEVES	151576
CAMPUS SABARÁ	152494
CAMPUS SANTA LUZIA	154625
CAMPUS SÃO JOÃO EVANGELISTA	151169

Fonte: IFMG, 2017

Acerca da unidade com autonomia para execução da despesa pública, denominada UGE, tal atribuição, com exceção dos 6 (seis) Campi Avançados observados na Figura 16, pode ser realizada por todas as outras Unidades, pois são dotadas de estrutura de pessoal para assegurar a segregação de funções nos processos de execução.

Quanto ao agregador de despesa, GND, temos que possui as mesmas características relacionadas ao objeto de gasto, como, por exemplo, Investimentos, Pessoal e Encargos sociais e Outras Despesas Correntes.

Por fim, complementando essa estrutura, têm-se as Ações Governamentais, grandes eixos de operação que colaboram no atendimento dos objetivos de um programa.

No âmbito do IFMG, se destacam as seguintes ações descritas no quadro 10 abaixo:

Quadro 10: Ações Governamentais no âmbito do IFMG

AÇÕES DO GOVERNO	FINALIDADE	PRODUTO MEDIDO
Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	Principal recurso para o funcionamento da Instituição envolvendo despesas de custeio e capital	Número de estudantes matriculados
Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica	Fornecimento de alimentação, atendimento médico odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil	Número de benefícios concedidos
Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	Recurso destinado à Extensão Tecnológica, Pesquisa Aplicada e Inovação Tecnológica	Número de iniciativas apoiadas
Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	Destinado à expansão da Rede e reestruturação de antigas unidades	Número de projetos realizados
Capacitação de Servidores	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	Número de servidores capacitados

Fonte: IFMG, 2017

Importante destacar, a respeito da análise do Manual do Orçamento do IFMG, que além dos recursos descentralizados pelo MEC, fruto da arrecadação de receita de tributos, o referido Instituto Federal possui, em alguns de seus Campi, receitas próprias, recursos provenientes da comercialização de excedentes produtivos e taxas de utilização de espaços cedidos (cantinas e reprografia, por exemplo). Verbas essas que se acrescentam ao montante do Orçamento distribuído.

No que concerne à metodologia da Matriz CONIF, tal modelo de distribuição leva em consideração fatores determinantes como números de alunos ativos, carga horária dos cursos, dias de curso, peso dos cursos e bonificações (IFMG, 2017).

Tais fatores consubstanciam o cálculo do número de matrículas ponderadas, cálculo esse, que demonstra a representatividade e esforço de cada turma como uma fração do orçamento destinado à Rede EPT (IFMG, 2017). Do Manual analisado se evidencia a matrícula ponderada:

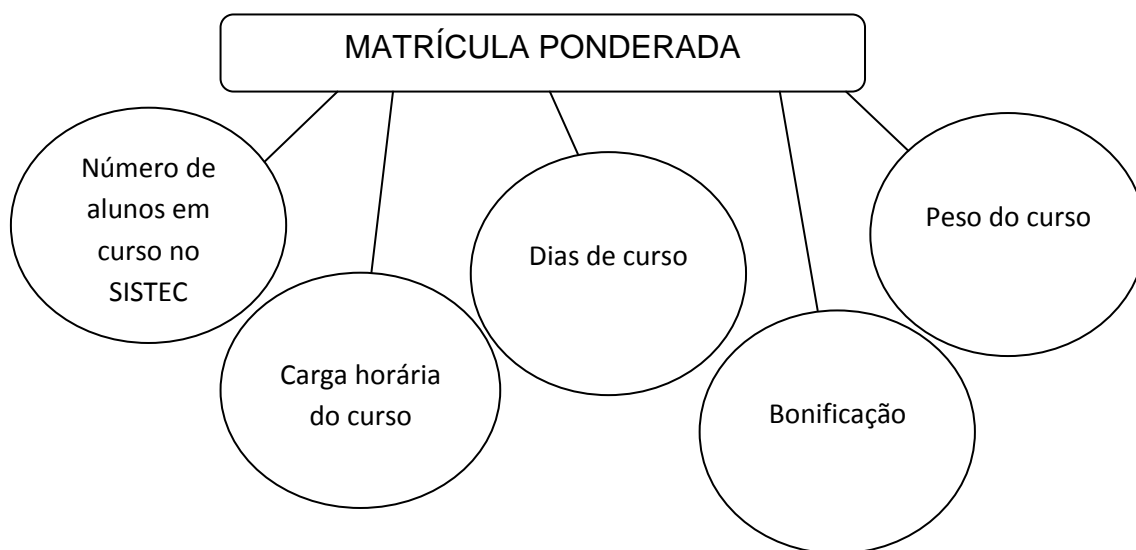
Para cada aluno em curso são aplicados fatores de equalização que levam em conta a carga horária, os dias de curso, os pesos atribuídos a cada curso sobre as matrículas equalizadas e bonificações para cursos na área de agropecuária. Dessa forma o número de matrículas ponderadas é maior que o número de alunos presenciais, considerando os pesos e fatores atribuídos aplicados (IFMG, 2017).

Ainda, de acordo com a pesquisa, observa-se que os pesos dos cursos – que buscam refletir o esforço orçamentário – e os números de alunos ativos são os dois principais fatores de influência no cálculo de matrículas ponderadas de determinado Campus.

Como exemplo pode-se definir um peso maior para um curso na área de engenharia quando relacionado a um curso na área de licenciatura em português. Tal definição está alicerçada pelo esforço orçamentário empregado na infraestrutura de laboratórios e meios pedagógicos nos dois cursos.

Aliado a esses fatores observados temos a definição do fator de bonificação de 50% no número de matrículas ponderadas para os cursos na área de agropecuária. A figura 17 apresenta os principais fatores relacionados à matrícula ponderada:

Figura 17: Principais Fatores de interferência na matrícula ponderada



Fonte: IFMG, 2017.

Por fim, realiza-se uma média entre o número de matrículas ponderadas considerando o segundo semestre do ano anterior e o primeiro semestre do ano vigente para se chegar ao valor final, conforme exemplificado na figura 18, na sequência:

Figura 18: Média de matrículas ponderadas para o Orçamento 2017 e 2018



Fonte: IFMG, 2017.

Com a análise da Matriz CONIF, adotada pelo IFMG, depreende-se que os Campi são subdivididos em 3 (três) categorias: Campus Pré-Expansão, Campus Expansão e Campus Avançado; acompanhados pelos blocos complementares da Matriz, são eles: a Reitoria, a Educação a Distância – EAD, a Assistência Estudantil, a Extensão Tecnológica, Pesquisa Aplicada e Inovação, e, por fim, a Expansão e Reestruturação.

A categoria Campus Pré-Expansão compreende os Campi pré-existentes à criação dos Institutos Federais, assim como, os Campi que já possuem 5 anos ou mais, com alunos (IFMG, 2017).

Depreende-se, também, dos dados coletados que o orçamento dos Campi desta categoria tem como base a representatividade do número de matrículas ponderadas e sua fração em relação ao orçamento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

Portanto, está intrinsecamente atrelado ao crescimento da Rede EPT, caso a Rede cresça e o Campus mantenha ou diminua seu número de matrículas ponderadas, o orçamento do Campus será menor. Nessa mesma linha de raciocínio, caso o crescimento de matrículas do Campus seja maior que o crescimento da Rede EPT, seu orçamento tende a ser maior.

A segunda categoria de Campus Expansão abrange os Campi com menos de 5 anos e o orçamento dessa categoria tem como base um piso mínimo anual de R\$ 1.008.808,99, complementado por um valor fixo de R\$ 335,50 por cada matrícula ponderada.

Já a categoria de Campus Avançado é quando um Campus está vinculado a outro Campus ou à Reitoria. Assim como a categoria de Campus Expansão é baseada em um piso mínimo anual. Piso mínimo este, menor do que o da referida categoria, fixado em R\$ 499.965,74, complementado, também, por um valor fixo de R\$ 335,50 por matrícula ponderada.

Acerca dos Blocos complementares da Matriz CONIF, são representados pela Reitoria, que recebe um valor linear de R\$ 2.341.989,99, comum a todas as Reitorias da Rede EPT, acrescido de R\$ 91.732,23 por cada Campus existente; pela Educação a Distância (EAD), cujo montante destinado é distribuído da seguinte forma: 10% (dez por cento) para cada Instituição equivalente a um piso linear de R\$ 244.676,21 e 90% (noventa por cento) com base no número de matrículas ponderadas na modalidade EAD.

Além dessas, os blocos complementares da Matriz CONIF traz ainda a Assistência Estudantil, com distribuição baseada em números de alunos presenciais, números de alunos em Regime de Internato Pleno e número de alunos da modalidade EAD, prezando por minimizar as desigualdades sociais e vulnerabilidades de forma justa, considerando que cada Campus está inserido em um contexto diferente.

Por fim, integra, ainda, aos blocos complementares da Matriz CONIF, a Extensão Tecnológica, Pesquisa Aplicada e Inovação e a Expansão e Reestruturação, ambos com alocação de forma linear para cada Instituto.

O Campus Governador Valadares está inserido na categoria de Campus Pré-Expansão e seu orçamento é a soma de três tipos de recursos: matrículas ponderadas nas modalidades presencial e a distância; receita própria, proveniente de multas da biblioteca, inscrições de concurso e processo seletivo, taxas de cessão de espaço, dentre outros; e suplementação orçamentária realizada posteriormente ao cálculo da matriz CONIF.

A figura 19 a seguir detalha os tipos de recursos no ano corrente que compõem o Orçamento do Campus Governador Valadares.

Figura 19: Tipos de Recursos Campus Governador Valadares

Tipo de Recurso	Recurso
Matriz CONIF	R\$ 2.134.670,00
Matriz CONIF EAD	R\$ 9.516,00
Receita Própria	R\$ 23.007,00
Complemento IFMG	R\$ 189.807,00
Orçamento <i>Campus Gov. Valadares</i>	R\$ 2.357.000,00

Fonte: IFMG, 2017

O recurso referente ao número de matrículas ponderadas, nas modalidades presencial e a distância pode ser compreendido por meio da Figura 20, detalhando os cálculos em cada ciclo do Campus.

Figura 20: Ciclo das matrículas Ponderadas

Ciclo da matrícula no SISTEC	Nome do Ciclo	EAD	Matrículas Ponderadas Totais para 2015/02	Matrículas Ponderadas Totais para 2016/01	Média
394420	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - ABR. 2010 / DEZ. 2014	Não	5,437941	3,625294	4,531618
807203	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - OUT. 2010 / JUL. 2015	Não	3,952926	14,54677	9,249846
807208	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - OUT. 2010 / JUL. 2012	Não	1,526821	0	0,76341
807364	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - ABR. 2011 / DEZ. 2015	Não	77,39312	18,9988	48,19596
807365	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - ABR. 2011 / JUL. 2013	Não	2,06609	0,885467	1,475778
807371	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - INTEGRADO - MAR. 2011 / DEZ. 2013	Não	2,126541	2,126541	2,126541
1209378	TÉCNICO EM MEIO AMBIENTE - PRESENCIAL - INTEGRADO - MAR. 2012 / DEZ. 2014	Não	5,877292	5,877292	5,877292
1981768	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - FEV. 2015 / JUL. 2016	Não	147,9458	114,7335	131,3396
1981783	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - FEV. 2015 / DEZ. 2019	Não	90,3106	74,25538	82,28299
1981791	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - FEV. 2015 / DEZ. 2016	Não	50,14004	47,80795	48,974
1986284	ENGENHARIA DE SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - MAR. 2015 / NOV. 2016	Não	56,0045	56,0045	56,0045
1995292	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - JUL. 2015 / JUL. 2020	Não	98,58794	109,0707	103,8293
1995306	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - JUL. 2015 / JUL. 2017	Não	13,12944	15,28998	14,20971
2007137	TÉCNICO EM SERVIÇOS JURÍDICOS - A DISTÂNCIA - SUBSEQUENTE - OUT. 2015 / SET. 2016 - CEAD IFMG GOVERNADOR VALADARES	Sim	24,53662	49,6125	37,07456
2022317	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - MAR. 2016 / DEZ. 2019	Não	0	77,96267	38,98134
2022954	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - MAR. 2016 / DEZ. 2017	Não	0	31,77936	15,88968
2022996	TÉCNICO EM MEIO AMBIENTE - PRESENCIAL - INTEGRADO - MAR. 2016 / DEZ. 2018	Não	0	93,6416	46,8208
2022998	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - INTEGRADO - MAR. 2016 / DEZ. 2018	Não	0	91,93616	45,96808
2023003	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - MAR. 2016 / JUL. 2017	Não	0	68,87209	34,43605

1209380	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - INTEGRADO - MAR. 2012 / DEZ. 2014	Não	7,420608	6,360521	6,890565
1253314	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - MAI. 2012 / DEZ. 2016	Não	38,66759	38,66759	38,66759
1253316	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - MAI. 2012 / JUL. 2014	Não	3,020962	0,302096	1,661529
1253319	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - MAI. 2012 / DEZ. 2013	Não	2,712322	2,034242	2,373282
1359356	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - OUT. 2012 / OUT. 2017	Não	45,0968	42,72328	43,91004
1359358	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - OUT. 2012 / ABR. 2015	Não	4,213053	2,633158	3,423105
1359359	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - OUT. 2012 / OUT. 2014	Não	2,599279	0,64982	1,62455
1722179	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - ABR. 2013 / OUT. 2015	Não	11,59511	4,122705	7,858906
1722184	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - ABR. 2013 / ABR. 2018	Não	71,7508	69,35911	70,55496
1722185	TÉCNICO EM MEIO AMBIENTE - PRESENCIAL - INTEGRADO - ABR. 2013 / DEZ. 2015	Não	92,32626	24,26862	58,29744
1722186	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - INTEGRADO - ABR. 2013 / DEZ. 2015	Não	115,4078	30,33577	72,8718
1722188	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - ABR. 2013 / ABR. 2015	Não	1,322689	0	0,661345
1846608	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - SET. 2013 / FEV. 2016	Não	13,83735	3,438869	8,63811
1847324	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - SET. 2013 / SET. 2018	Não	100,4511	90,88435	95,66774
1942938	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - MAR. 2014 / DEZ. 2015	Não	41,65996	9,888328	25,77414
1942940	TÉCNICO EM MEIO AMBIENTE - PRESENCIAL - INTEGRADO - FEV. 2014 / DEZ. 2016	Não	141,4027	141,4027	141,4027
1942941	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - INTEGRADO - FEV. 2014 / DEZ. 2016	Não	153,179	128,4727	140,8258
1942942	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - SUBSEQUENTE - MAR. 2014 / JUL. 2015	Não	4,308277	5,485972	4,897124
1942943	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - MAR. 2014 / ABR. 2018	Não	69,98154	57,81084	63,89619
1962826	GESTÃO AMBIENTAL - PRESENCIAL - AGO. 2014 / AGO. 2016	Não	30,57997	27,05151	28,81574
1962834	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - PRESENCIAL - AGO. 2014 / AGO. 2019	Não	134,0081	122,0431	128,0256
1981763	TÉCNICO EM MEIO AMBIENTE - PRESENCIAL - INTEGRADO - FEV. 2015 / DEZ. 2017	Não	161,0436	161,0436	161,0436
1981765	TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO - PRESENCIAL - INTEGRADO - FEV. 2015 / DEZ. 2017	Não	147,986	143,6334	145,8097

Fonte: IFMG, 2017.

Por fim, a tabela 4 abaixo, relaciona o Orçamento – disponibilizado para o Campus do IFMG em Governador Valadares – às Ações Governamentais e, consoante a isto, temos que:

Tabela 4: Relação das Ações do Governo e o Orçamento destinado

AÇÃO	Valor em R\$
20RL – Funcionamento da educação	2.177.000,00
6380 – Extensão, Pesquisa e Inovação	118.000,00
4572 – Capacitação de servidores	62.000,00
TOTAL	2.357.000,00

Fonte: IFMG, 2017.

Após a análise do IFMG fica a percepção, por meio das demonstrações acima, em especial, na figura 19, da importância do índice de matrículas ponderadas na matriz de distribuição orçamentária adotada pelo Instituto Federal (Matriz CONIF e Matriz CONIF EAD), com um montante de R\$ 2.144.186,00 (Dois milhões, cento e quarenta e quatro mil, cento e oitenta e seis reais) proveniente desse índice destacado.

2.3.3 Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais (IFSudeste)

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFSudeste) foi criado em dezembro de 2008, integrando em uma única instituição, os antigos Cefet de Rio Pomba, a Escola Agrotécnica Federal de Barbacena e o Colégio Técnico Universitário (CTU) da UFJF.

O Instituto Federal Sudeste de Minas Gerais é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com sua prática pedagógica e tem como sedes, para os fins da legislação educacional, as unidades que se seguem (IFSudesteMG, 2017, p.3)

O IFSudesteMG conta com 10 campi localizados na Zona da Mata: Cataguases, Juiz de Fora, Santos Dumont, Manhuaçu, Muriaé, Rio Pomba e Ubá, e Vertentes: Barbacena, São João Del-Rei e Bom Sucesso.

Acerca da distribuição orçamentária dos recursos descentralizados do MEC, os dados coletados via eSIC, por meio dos questionários dos apêndices A e B, foram respondidos por Memorando Eletrônico nº 294 e 413/2017.

A Diretoria de Orçamento e Finanças foi a responsável pelas informações e pelo que se pode depreender delas, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFSudesteMG), integrante da Rede EPT, não segue nenhum modelo próprio para a distribuição orçamentária dos recursos financeiros de custeio e investimento oriundos da descentralização do MEC.

O responsável pelas informações coletadas do referido Instituto elucida que a distribuição do orçamento do IFSudesteMG, no que diz respeito à distribuição entre os Campi e a Reitoria ocorre, de forma geral, de acordo com a Matriz definida pelo Comitê de Orçamento do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF).

Quando questionados acerca das variáveis adotadas salienta que leva em consideração se o Campus pertence à Pré-Expansão ou à Expansão; observa, também, as matrículas totais de alunos presenciais e do ensino a distância; assim como, a quantidade de Campi vinculados ao Instituto.

A quantidade de alunos matriculados para rateio de recurso da Assistência Estudantil também é informada como variável adotada, como também o rateio de recursos para fomento à Pesquisa, Extensão e Inovação.

Por fim, o respondente informa que a política de distribuição entre os Campi é realizada internamente.

Pelo que se observa, num primeiro momento, a distribuição orçamentária dos recursos descentralizados pelo MEC se assemelha ao IFMG – Instituto Federal pesquisado na seção anterior – também pertencente à Rede EPT.

Ainda, de acordo com os dados coletados, é enfatizado não existir um modelo adotado no IFSudesteMG praticado nos Campi, entretanto considera que a forma como acontece atualmente está atualizada.

Assevera, também, que a distribuição do Orçamento da Reitoria atende, dentro do possível, as demandas apontadas pelas Pró-Reitorias e revela que a execução do orçamento no IFSudesteMG é descentralizada e cada Campi é responsável, num primeiro momento, em analisar e atender, dentro das suas possibilidades, as demandas apresentadas.

Quando questionado sobre a definição de um modelo atual de distribuição ser definido com a participação de toda a comunidade acadêmica, informa que apesar de não existir modelo, a forma é definida pela Pró-Reitoria de Administração, entendendo, por fim, não ser necessário nenhuma revisão, em especial, na Reitoria.

A pesquisa se direcionou para a Pró-Reitoria de Administração que, em Julho de 2017, publicou o Orçamento do IF Sudeste MG Ano 2017 elucidando muitos pontos que os questionários não conseguiram apresentar.

No processo de planejamento dos seus gastos, o Instituto enquadra suas despesas em algumas ações, conforme tabela 5 a seguir, fato que se assemelha ao Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG):

Tabela 5: Ações e Recursos Alocados IFSudesteMG 2017

Ação	Recursos alocados
20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	Nesta ação são alocados recursos destinados à expansão e reestruturação do IF Sudeste. Produto: Número de unidades atendidas.
20RL - Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	Principal ação onde é alocada a maior parte do recurso para o funcionamento do IF Sudeste envolvendo despesas de custeio e capital. Tem como produto o número de estudantes matriculados.
2994 - Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica	Aqui são alocadas as despesas com fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o acesso, permanência e bom desempenho do estudante. Produto: Número de benefícios concedidos.
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	Nesta ação são incluídas as despesas realizadas com as iniciativas de capacitação e qualificação dos servidores do IF Sudeste.

Fonte: IFSudesteMG, 2017

Da publicação da Pró-Reitoria de Administração depreende-se, também, que a principal parcela do Orçamento do IFSudeste é proveniente da Matriz CONIF, utilizando dados acadêmicos alimentados mensalmente pelos Institutos por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

Os fatores considerados nessa metodologia de distribuição dos recursos orçamentários da Matriz CONIF são: o número de alunos ativos, carga horária dos cursos, dias de curso, peso dos cursos e bonificações; como já observado na seção 2.3.2 relacionada ao IFMG.

Além desses recursos via Matriz CONIF, observa-se, também, o recebimento de recursos extras provenientes de alocações feitas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Recursos esses, inseridos na Ação 20RG – Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

O que se evidencia é que o CONIF negocia com o MEC a forma de alocação desses recursos para cada ano e para o ano de 2017, por exemplo foi liberado para o IFSudesteMG o recurso de R\$ 2.926.000,00 diretamente na Matriz Orçamentária e, na sequência, mais R\$ 3.000.000,00 por meio de repasses específicos do Ministério da Educação.

Quanto à classificação dos Campi do IFSudesteMG, o CONIF estabelece as categorias de Pré-Expansão, Expansão, Campus Avançado e Reitoria, da mesma forma que acontece no IFMG pesquisado na seção anterior.

Para ilustrar, na categoria de Pré-Expansão, com funcionamento superior a 5 anos temos os Campi Barbacena, Juiz de Fora, Muriaé, Rio Pomba, Santos Dumont e São João Del-Rei.

De posse das informações da Matriz CONIF e dos valores do Orçamento do IFSudesteMG e suas Unidades, o orçamento é distribuído pelas ações orçamentárias e pelas classificações de custeio e investimento.

Dos R\$ 49.057.423,84 (Quarenta e nove milhões, cinquenta e sete mil, quatrocentos e vinte e três reais e oitenta e quatro centavos) de recursos do Orçamento do IFSudesteMG para 2017 têm-se a seguinte composição demonstrada no quadro 11 abaixo:

Quadro 11: Composição do Orçamento do IFSudesteMG em 2017.

UNIDADE	PRÉ-EXPANSÃO	EXPANSÃO	PESQUISA	INOVAÇÃO	EXTENSÃO	ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	TOTAL POR UNIDADE
Reitoria	R\$ 9.627.392,01	-	R\$ 280.798,17	R\$ 280.798,17	R\$ 280.798,17		R\$ 10.469.886,52
Campus Barbacena	R\$ 8.382.131,58	-	-	-	-	R\$ 1.742.150,57	R\$ 10.124.282,15
Campus Juiz de Fora	R\$ 7.308.898,72	-	-	-	-	R\$ 2.296.182,62	R\$ 9.605.081,34
Campus Muriaé	R\$ 2.603.804,10	-	-	-	-	R\$ 660.671,85	R\$ 3.264.475,95
Campus Rio Pomba	R\$ 6.745.986,25	-	-	-	-	R\$ 1.782.533,84	R\$ 8.528.520,09
Campus Santos Dumont	R\$ 1.719.973,40	-	-	-	-	R\$ 466.113,15	R\$ 2.186.086,55
Campus São João Del-Rei	R\$ 1.719.973,40	-	-	-	-	R\$ 426.575,90	R\$ 2.146.549,30
Campus Manhuaçu	-	R\$ 1.023.689,71	-	-	-	R\$ 10.532,66	R\$ 1.034.222,37
Campus Avançado Bom Sucesso	-	R\$ 570.095,62	-	-	-	R\$ 111.996,33	R\$ 682.091,95
Campus Avançado Cataguases	-	R\$ 500.408,15	-	-	-	R\$ 8.652,54	R\$ 509.060,69
Campus Avançado Ubá	-	R\$ 500.074,63	-	-	-	R\$ 7.092,30	R\$ 507.166,93
TOTAL GERAL	R\$ 35.226.041,26	R\$ 2.594.268,11	R\$ 280.798,17	R\$ 280.798,17	R\$ 280.798,17	R\$ 7.512.501,76	R\$ 49.057.323,84

Fonte: IFSudesteMG, 2017.

Destaca-se no quadro 11 acima, o Campus Juiz de Fora, pertencente ao IFSudesteMG e situado na mesma cidade da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com distribuição de orçamento referente à categoria de Pré-Expansão.

O referido Campus, pela categoria evidenciada, possui funcionamento superior a 5 (cinco) anos, com repasse de recursos no valor de R\$ 7.308.898,72 (Sete milhões, trezentos e oito mil, oitocentos e noventa e oito reais e setenta e dois centavos) e, conforme demonstrado, é líder no recebimento de recursos da Ação Orçamentária de Assistência Estudantil com recursos transferidos no montante de R\$ 2.296.182,62 (Dois milhões, duzentos e noventa e seis mil, cento e oitenta e dois reais e sessenta e dois centavos).

Importante Ação Orçamentária em destaque, na qual são alocadas as despesas com fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o acesso, permanência e bom desempenho do estudante.

2.3.4 Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

A Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) foi criada em em 8 de setembro de 2005, por meio da Lei 11.173, que transformou as Faculdades Federais Integradas de Diamantina em UFVJM.

A UFVJM, conforme site oficial, tem mais de 60 anos de tradição em ensino, visto que, em setembro de 1953, iniciou sua trajetória como Faculdade de Odontologia de Diamantina, que pouco tempo depois, em 1960, se tornaria a Faculdade Federal de Odontologia (Fafeod).

Já em outubro de 2002 a Fafeod tornou-se Faculdades Federais Integradas de Diamantina com o oferecimento de vários cursos além de Odontologia, como Enfermagem, Farmácia, Agronomia e Zootecnia, por exemplo.

Com a transformação em UFVJM, no segundo semestre de 2005, foram criadas 390 vagas anuais e novos cursos encorpam a universidade, que atualmente conta com 78 cursos distribuídos entre as graduações presenciais e a distância e os cursos de pós-graduação *Lato Sensu e Stricto Sensu*.

Com relação ao corpo docente e técnico, a UFVJM conta com 576 servidores docentes, sendo 123 deles concentrados no Campus do Mucuri – Teófilo Otoni (TO), fundado em 2006, campus esse, que se assemelha ao Campus-GV.

Quanto aos TAEs, a universidade possui 421 servidores, dos quais 75 estão alocados no campus do Mucuri/TO e discentes somam mais de 9.000 matriculados conforme dados extraídos do sítio eletrônico da referida universidade (UFJM, 2017a).

Acerca da distribuição orçamentária dos recursos descentralizados do MEC foram coletados dados, tanto por meio do sítio eletrônico oficial da Universidade, quanto por questionários aplicados, via eSIC.

O retorno dos questionários aplicados via eSIC, revelam que, atualmente, a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri ainda não possui um modelo de distribuição orçamentária para sua Sede, bem como para os Campi Avançados.

A Pró-Reitora de Planejamento – PROPLAN/UFVJM esclareceu que devido a grave crise enfrentada, o orçamento está sendo liberado em conformidade com as demandas apresentadas, tanto no que se refere às despesas de custeio, quanto investimento.

Caso esse, que se assemelha ao que ocorria no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares até o ano de 2016, período em que não se seguia nenhum critério para a distribuição orçamentária no Campus-GV e trabalhava-se com atendimento de demandas urgentes e conforme evidenciado na seção 1.2.3, não se exercia, praticamente, a autonomia na gestão financeira.

Do Relatório de Gestão (2016), do portal UFVJM, se pode inferir acerca do desempenho orçamentário da referida Instituição, é evidenciado a descentralização do orçamento interno da UFVJM para suas unidades acadêmicas baseada nos indicadores calculados pelo Censo da Educação Superior, instrumento de pesquisa sobre as Instituições de Educação Superior (IES) que oferece à comunidade acadêmica informações singularizadas sobre a situação e tendências do setor (UFVJM, 2017b).

Os dados acadêmicos são preenchidos por cada IES, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), responsável pela realização, verifica a consistência das informações colhidas, executa rotinas de diagnóstico na base de dados do Censo para conferência das informações,

subsidiando o planejamento e avaliação das políticas públicas, além de contribuir no cálculo de indicadores de qualidade como o Cálculo Preliminar de Curso (CPC)⁴⁰ e o Índice geral de Curso (IGC)⁴¹.

O critério de alocação dos recursos nas unidades administrativas tem como base as metas propostas por cada ação temática da matriz orçamentária da Universidade, utilizando ainda, como referência, a execução física da meta do exercício anterior (UFVJM, 2017b).

Fato relevante evidenciado no Relatório de Gestão, que no ano de 2016, a Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri iniciou a descentralização da execução orçamentária e financeira para o Campus do Mucuri, na cidade de Teófilo Otoni, destinando o montante de R\$ 3.689.869,32 (Três milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, oitocentos e sessenta e nove reais e trinta e dois centavos), repasse demonstrado na figura 21 a seguir.

Figura 21: Destinação de recursos para o Campus Mucuri

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: UNIVERSIDADE FED. VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	
UG Executora	158673
	<i>Campus do Mucuri</i>
Grupo Despesa	Despesas executadas
Outras despesas correntes	2.597.860,93
Investimentos	1.092.008,39
TOTAL	3.689.869,32

Fonte: UFVJM, 2017b

⁴⁰ CPC é um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação, seu cálculo e divulgação ocorrem no ano seguinte ao da realização do Enade, com base na avaliação de desempenho de estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta – corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos (INEP, 2017)

⁴¹ IGC é um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior. Seu cálculo é realizado anualmente e leva em conta: média dos CPCs do último triênio, relativos aos cursos avaliados da instituição, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes; distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação stricto sensu.

A título ilustrativo para nossa pesquisa, acerca do Campus Mucuri, na cidade de Teófilo Otoni - cidade vizinha a Governador Valadares, distante 150 km - foram utilizadas como critérios de alocação dos recursos a ele destinados, as demandas apresentadas e os gastos dos exercícios anteriores com o referido Campus (UFVJM, 2017b).

Entretanto, do Relatório de Gestão depreende-se que como a distribuição ocorreu no decorrer do ano, não houve aplicação integral do critério de alocação de recursos neste período específico (UFVJM, 2017b).

Ainda de acordo com os questionários, o respondente afirma que a forma como é realizada a distribuição orçamentária na Sede e nos Campi Avançados está atualizada e que vem atendendo às solicitações das unidades acadêmicas.

Não obstante, tal sistemática não foi definida com a participação de toda a comunidade acadêmica, fato registrado tanto na Sede quanto nos Campi Avançados. Depreende-se, também, a ausência de aprovação do Conselho Universitário para a forma atual de distribuição orçamentária.

A respeito dos contingenciamentos orçamentários e financeiros citados pela PROPLAN/UFVJM, dos quais a referida foi acometida, houve necessidades emergenciais para a manutenção da Instituição, relativo à gestão orçamentária e financeira e apresenta-se na figura 22 abaixo, a título de exemplificação, os valores previstos para a LOA2016 e o valor executado.

Figura 22: Previsão LOA2016 X Execução

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: UNIVERSIDADE FED. VALES JEQUITINHONHA E MUCURI				
Grupo Despesa	Projeto inicial da LOA - Fixação da despesa	Dotação atualizada	Crédito bloqueado Dec. 8.859/16	Despesas executadas
Outras despesas correntes	28.841.504,00	36.315.584,00	0,00	35.889.082,82
Investimentos	40.525.326,00	33.025.326,00	4.198.310,00	24.745.513,59
Total	69.366.830,00	69.340.910,00	4.198.310,00	60.634.596,41

Fonte: UFVJM, 2017b

A figura acima leva em conta as ações temáticas de fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; apoio a capacitação e formação inicial e continuada para a Educação Básica; funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior; assistência ao Estudante de Ensino Superior e reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior.

Ainda, de acordo com o Relatório de Gestão 2016, alguns remanejamentos entre os grupos de despesas foram realizados para atender as demandas já previstas e programadas pela universidade e as despesas com custeio, em sua maioria, contínuas, foram comprometidas, visto que os limites para emissão de empenhos estavam sendo liberados parcialmente, conforme bloqueio e cronograma determinados pelo Decreto 8.859/2016⁴² e, por conseguinte, insuficientes para as demandas acumuladas.

Em decorrência dos fatos expostos – crise financeira e contingenciamento – a UFVJM ficou impossibilitada de executar novos investimentos ou até mesmo dar continuidade aos investimentos em andamentos, como edificações por exemplo. Depreende-se, ainda, referente aos dados coletados, o estabelecimento de critérios quanto às obras a serem concluídas, paralisadas ou iniciadas, são eles: montante necessário de recurso financeiro, porcentagem de obra construída, inexistência de edificações alternativas e importância para uso coletivo de toda a comunidade acadêmica (UFVJM, 2017b).

Por fim, o respondente revela a necessidade de revisão do modelo atual de distribuição orçamentária utilizada internamente pelo Campus Sede e pelos Campi Avançados, o que contribui para entendermos como a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri apresenta uma forte similaridade com a Universidade Federal de Juiz de Fora, especial e particularmente nos seu Campus Avançado na cidade de Governador Valadares.

2.3.5 Proposta⁴³ de Modelo de Distribuição Orçamentária para a Universidade Federal de Juiz de Fora (Mendonça, 2016)

Além das pesquisas realizadas junto às IFES escolhidas, para, por meio da técnica de comparabilidade, trabalhar as variáveis que envolvem uma distribuição orçamentária internamente nos Campi, é mister que abordemos, ainda, o modelo proposto por Mendonça (2016), no intuito de enriquecer o presente estudo e de

⁴² Decreto 8.859 de 26 de setembro de 2016 que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016 (BRASIL, 2017).

⁴³ Essa Proposta de Modelo de Distribuição Orçamentária é parte da Dissertação de Mendonça (2016), desenvolvida no Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora.

maximizar a importância das variáveis que envolvem o contexto de distribuição orçamentária.

Modelo esse, que seguiu a mesma técnica de análise adotada nesse estudo, a comparabilidade, e como a matriz proposta no Plano de Ação Educacional de Mendonça (2016) se deu na seara do Campus Sede da UFJF – Instituição consolidada no cenário educacional e prestes a completar 57 anos em dezembro/2017 – portanto, tal comparação ocorreu com cinco IFES de porte semelhante.

Das IFES pesquisadas por Mendonça (2016) têm-se a Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL).

As observações e comparações evidenciadas por Mendonça (2016), conduziu sua pesquisa para a adoção de variáveis que ao longo dos anos se modificam, visando sempre manter a qualidade na prestação dos serviços inerentes à educação superior.

Portanto, a autora baseou sua proposta em poucas, mas importantes, variáveis, na proposta de um modelo de distribuição mais simples que evoluísse com o tempo.

A matriz de distribuição orçamentária proposta utiliza o número total de alunos equivalentes da graduação e a carga horária por curso, conforme se evidencia na figura 23 a seguir:

Figura 21: Matriz de Distribuição Orçamentária proposta pela autora para a UFJF

$$D. O. = Nfte \times CH$$

Onde:

D. O. = Distribuição orçamentária
Nfte = Número de alunos equivalentes (graduação)
CH = Carga Horária dos cursos de graduação

Fonte: Mendonça (2016).

Com a proposta de modelo de distribuição orçamentária definido, a autora apresentou uma tabela com a distribuição orçamentária para o ano de 2016, num primeiro momento incluindo os recursos de capital da UFJF.

Ressalta-se que os dados utilizados para confecção da tabela demonstrada a seguir pela figura 24 foram extraídos do Censo do MEC e do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA):

Figura 22: Distribuição Orçamentária da UFJF 2016: Realizada x Proposta (incluso recursos de capital)

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
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: Mendonça (2016).

Depreende-se, facilmente, a diferença em valores monetários, ao se realizar a distribuição pela proposta da autora, frente à distribuição orçamentária, efetivamente, realizada pela UFJF seguindo modelo e variáveis abordadas na seção 1.1.4.

Na sequência, Mendonça (2016) apresenta, também, a distribuição orçamentária para a UFJF caso fossem excluídos os recursos de capital, que apresentam discricionariedade, sendo distribuídos estrategicamente pela Administração da Instituição.

A figura 25 demonstra o que acontece quando com a adoção de sua proposta em relação ao que efetivamente foi distribuído.

Figura 23: Distribuição Orçamentária da UFJF 2016: Realizada x Proposta (excluídos recursos de capital)

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: Mendonça, 2016.

Por fim, a autora elucida que o montante financeiro obtido por cada curso, por meio da adoção de sua proposta, estaria em consonância ao número de alunos equivalentes de cada unidade acadêmica – principal variável adotada pelo Ministério da Educação na distribuição via matriz OCC – assim como, a sua carga horária; de forma que os valores fruto dessa distribuição sejam suficientes para o desenvolvimento e execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão, além das necessárias atividades de manutenção de equipamentos e infraestrutura (MENDONÇA, 2016).

Na próxima seção acompanharemos um estudo comparativo dos critérios observados nos modelos de cada IFES pesquisada, apresentando um quadro-resumo com as evidências encontradas na matriz adotada pela UFES, IFMG, IFSudesteMG e UFVJM, como também, no modelo proposto por Mendonça (2016).

2.3.6 Estudo comparativo dos critérios observados nos modelos de distribuição interna utilizados pelas IFES pesquisadas: UFES, IFMG, IFSudesteMG, UFVJM e no modelo proposto por Mendonça (2016)

Depreende-se da análise dos dados obtidos junto às IFES, seja por meio do sítio eletrônico, seja por meio dos questionários aplicados via eSIC, foi possível inferir que as Instituições escolhidas e pesquisadas adotam alguma matriz de distribuição interna de seus recursos orçamentários seja na Sede, como também, nos Campi Avançados.

Percebe-se que nos dois Institutos Federais essa matriz é bem definida pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, chamada Matriz CONIF e adota critérios acerca de números de alunos ativos, carga horária e dias do curso, além de bonificações e peso dos cursos.

Destaque se dá ao IFMG e IFSudesteMG, no cálculo do número de matrículas ponderadas, que apresenta o esforço e representa cada turma como uma fração do orçamento, tendo no número de alunos ativos e nos pesos dos cursos as variáveis de maior influência em seu modelo de distribuição.

Por conseguinte, temos a UFES que passou de um modelo de distribuição com base no aluno equivalente do MEC para uma nova matriz, implementada neste ano em curso, chamada Plano de Gestão Orçamentária (PGO).

O modelo de distribuição adotado pela UFES utiliza variáveis como área construída, alunos, TAEs e corpo docente; classificando as despesas por meio de um sistema de divisão equitativa, no qual aloca tais despesas às unidades orçamentárias responsáveis pela sua execução, utilizando as variáveis supracitadas como critérios de rateio para essas despesas.

Conforme observado na coleta de dados relativos à UFES, o modelo de distribuição atualmente adotado está em fase de implementação, sendo no ano de 2017 sua primeira utilização, entretanto já apresentando critérios bem definidos, com uma perspectiva voltada para a alocação das despesas num primeiro momento, fazendo uso de variáveis significativas e auditáveis, com destaque para as áreas construídas (m^2) e o percentual de pessoas (alunos + professores + técnicos).

Quanto à UFVJM, apesar do momento conturbado enfrentado, conforme pontuado pela PROPLAN/UFVJM, com relato de crises no recebimento dos recursos orçamentários, com foco nesse primeiro momento em demandas emergenciais, o que dificulta a distribuição seguindo um modelo ou matriz; pode-se depreender, especialmente no Relatório de Gestão (2016), a utilização de indicadores calculados pelo Censo da Educação Superior – CPC e IGC – além de adotar critérios na alocação baseados nas metas propostas por ação temática, além de análise histórica dessas metas no exercício anterior à distribuição.

Somado às IFES, temos, ainda, para esse estudo comparativo de critérios observados, o modelo de distribuição orçamentária proposto por Mendonça (2016) para implementação na UFJF, modelo com destaque para a carga horária dos cursos de graduação e para o número de alunos equivalentes – principal variável de adoção do MEC na distribuição do Orçamento de custeio e capital.

No quadro 12 a seguir, as variáveis e critérios observados nos modelos de distribuição orçamentária pesquisados e apresentados neste capítulo foram sintetizados para auxiliar neste estudo comparativo.

Quadro 12: Comparabilidade de Critérios e Variáveis adotados nos modelos de distribuição orçamentária analisados

Critérios/Variáveis	UFES	IFMG	IFSudesteMG	UFVJM	Modelo Mendonça (2016)
Ações temáticas		x	x	x	
Aluno em curso	x	x	x		
Aluno equivalente					x
Área construída	x				
Bonificação		x	x		
Carga horária		x	x		x
Categoria de Campus		x	x		
Corpo Docente	x				
Dias de curso		x	x		
Indicadores do Censo da Educação Superior				x	
Matrícula ponderada		x	x		
Peso de curso		x	x		
Rateio de despesas	x				
TAEs	x				
Valor Histórico	x			x	

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O próximo Capítulo, na sequência, envolve a apresentação de uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para o Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, fruto do presente estudo de critérios para essa distribuição orçamentária interna do Campus, estando fundamentada no Referencial Teórico do presente estudo e orientada na experiência das Instituições Federais de Ensino Superior escolhidas, pesquisadas e apresentadas neste Capítulo 2.

3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL: PROPOSTA DE UM MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Foi possível depreendermos do Capítulo 1, a Administração Pública no Brasil, seus repasses e alocação de recursos orçamentários nas IFES. Compreendeu-se a evolução dos modelos de gestão dentro de uma estrutura de Administração Pública Federal, dividida em Direta e Indireta.

A Administração Pública Federal Indireta apresentou a autarquia em regime especial: UFJF, entidade jurídica de direito público, vinculada ao MEC. Pode-se observar como ocorrem os repasses de recursos financeiros da Administração Pública Federal Direta para as IFES, nestas quais se inclui a UFJF.

Na sequência foi apresentado o modelo de alocação desses recursos orçamentários para IFES, a matriz ANDIFES, assim como, foi demonstrado, também, o modelo de distribuição orçamentária interna adotada na UFJF, para então, abordarmos o surgimento do Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora em Governador Valadares, o Campus-GV, também, componente dessa estrutura da Administração Pública Federal Indireta, surgindo em meio a um processo de reestruturação e expansão das Universidades Públicas.

O cerne do presente estudo pautou-se na distribuição orçamentária interna dos recursos repassados ao Campus-GV e as análises catalogaram critérios e variáveis dessa distribuição orçamentária realizada pelas IFES pesquisadas, a fim de estabelecer parâmetros comparativos que pudessem ser trabalhados e absorvidos pelo Campus em questão, o Campus-GV.

Como Plano de Ação Educacional – PAE apresenta-se, a partir de então, uma proposta de matriz de distribuição orçamentária interna para o Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora, em Governador Valadares, sustentada pelo estudo de critérios para distribuição orçamentária observados e tratados ao longo do Capítulo 2.

Para uma proposta de distribuição orçamentária que ocorra de forma adequada à realidade do Campus-GV, é importante trazer para a presente dissertação a prestação de contas dos principais custeios realizados no ano de 2016, imediatamente anterior a este da presente dissertação, como apresentado na seção a seguir.

3.1 ACHADOS DA PESQUISA: DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS EM 2016

Essa seção trata-se de evidências relativas a valores disponibilizados e realizados acerca de custeios inerentes ao Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA) e ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), assim como, os custeios de Contratos, sendo, inclusive, apresentado a devida alocação desses recursos na estrutura atual do Campus-GV: Direção Geral, Instituto de Ciências Sociais Aplicada (ICSA) e Instituto de Ciências da Vida (ICV).

Uma particularidade diferente o Campus-GV das IFES pesquisadas e da maioria dos Campi existentes em nosso país: área construída. O Campus-GV não possui um Campus próprio, uma sede própria. A alocação administrativa e acadêmica se dá por meio de locações de espaços.

Na prestação de contas do exercício 2016 depreende-se acerca dos pagamentos realizados provenientes de locação e prestação de serviços, o montante total de R\$ 5.450.587,43 (Cinco milhões, quatrocentos e cinquenta mil, quinhentos e oitenta e sete reais e quarenta e três centavos) que somados ao valor total gasto com reconhecimentos de dívidas desses mesmos contratos totaliza o valor de R\$ 6.854.152,04 (Seis milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e dois reais e quatro centavos). A figura 26 apresentada com detalhe esses gastos:

Figura 24: Detalhamento dos gastos em contratos e reconhecimento de dívidas no Campus-GV em 2016.

Contratada	Objeto	Licitação	Contrato	Início	Fim	R\$ do Contrato	R\$ TOTAL PAGO
Aladir Silva Dornelas	Locação imóvel - Fisioterapia	CS 0086/15	88/15	01/01/16	31/12/17	326.291,07	127.095,27
Associação Brasileira Odontologia	Locação imóvel/móvel - Odonto	CS 0087/15	85/15	01/12/15	30/11/17	536.068,68	268.668,48
Associação Brasileira Odontologia - Rec. Dívida	Locação imóvel/móvel - Odonto	OS 0039/16	-	-	-	94.755,34	94.755,34
Atos Treinamento em Odontologia e Serviços LTDA	Locação imóvel/móvel - Odonto	CS 0085/15	83/15	01/12/15	30/11/17	571.965,60	269.577,83
Atos Treinamento – Reconhec. de Dívida	Locação imóvel/móvel - Odonto	OS 0012/16	-	-	-	189.310,86	189.310,86
Cemig	Energia - Locações	-	-	-	-	0,00	12.856,32
Diamantina Bistrô e Cozinha Industrial Eireli	RU - GV	PR 0070/13	30/13	01/07/13	30/06/17	3.724.000,00	2.111.035,17
Felipe Nery	Garagem-Dep.Economia	PR 0267/14	26/15	01/08/15	31/07/16	109.428,12	63.833,07
Fundação Percival(Univalle)	Locação imóvel	CS 0034/14	04/15	01/02/15	31/01/16	1.800.000,00	156.920,00
Fundação Percival(Univalle)	Locação imóvel	CS 0029/16	38/16	01/09/16	31/08/17	3.108.694,44	980.886,58
Fundação Percival(Univalle) – Reconhec. Dívida	Locação imóvel	OS 0124/16	-	-	-	1.119.498,41	1.119.498,41
Geset Com. Assist Técnica	Locação máquinas reprografia	PR 0182/14	81/14	01/02/15	31/01/16	17.860,03	0,00
Geset Com. Assist Técnica	Locação máquinas reprografia	PR 0050/16	48/16	01/11/16	31/10/17	44.299,92	3.691,66
Ineth Telecom Informática	Locação máquinas reprografia	PR 0040/16	36/16	19/08/16	18/08/17	59.400,00	21.945,00
Konet Informática Ltda – Reconhec. Dívida	Internet	CS 0022/16	-	-	-	7.927,20	7.927,20
Konet Informática Ltda – Reconhec. Dívida	Internet	OS 0128/16	-	-	-	5.637,12	0,00
Mendex Network	Interligação de fibra ótica	PR 0223/14	11/15	01/05/15	30/04/16	74.004,00	24.668,00
Pitágoras Sist.Educação Superior Ltda	Locação imóvel	CS 0098/15	87/15	01/12/15	30/11/17	3.520.446,31	1.361.778,15
Prótese Dental Brasil Ltda	Prótese	PR 0009/16	11/16	11/05/16	10/05/17	802.817,46	0,00
SAAE - Serv de Água e Esgot	Água - Locações	IN 0030/16	57/16	-	-	0,00	0,00
WKVE Assessoria Inf. Ltda	Serv. Telefonias	PR 0017/15	22/15	01/08/15	31/07/16	67.308,85	39.704,70
						16.179.713,41	6.854.152,04

Fonte: UFJF, 2017o.

Acerca de custeios inerentes ao Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA), ferramenta utilizada pela UFJF na administração de recursos, foram realizadas as seguintes requisições na Unidade Orçamentária do Campus-GV: almoxarifado; material de consumo; material permanente; obras e instalações; outros serviços (anuidades, taxas, etc); pagamento de pessoa física; reembolsos; serviços externos; taxa de inscrição e veículo, requisições essas, demonstradas, em valor real, na figura 27 a seguir:

Figura 25: Custeios Totais, Créditos Disponibilizados e Saldos Gerais SIGA, em 2016

Tipo de Requisição	VALOR CUSTEIOS				Crédito Disponibilizado (2)	SALDO (2 - 1)
	DIREÇÃO GERAL	ICSA	ICV	Custeio Total (1)		
ALMOXARIFADO	R\$45.064,77	R\$0,00	R\$0,00	R\$45.064,77	R\$70.601,27	R\$25.536,50
MATERIAL CONSUMO	R\$56.308,90	R\$1.374,44	R\$319.454,45	R\$377.137,79	R\$593.185,30	R\$216.047,51
MATERIAL PERMANENTE	R\$335.901,56	R\$799.244,64	R\$3.831.185,23	R\$4.966.331,43	R\$5.615.952,73	R\$649.621,30
OBRAS E INSTALAÇÕES	R\$54.112,96	R\$0,00	R\$0,00	R\$54.112,96	R\$1.923.205,07	R\$1.869.092,11
OUTROS SERVIÇOS	R\$2.873.942,59	R\$0,00	R\$0,00	R\$2.873.942,59	R\$2.873.942,51	-R\$0,08
PAGAMENTO DE PESSOAL FÍSICA	R\$59.322,76	R\$0,00	R\$0,00	R\$59.322,76	R\$60.007,12	R\$684,36
REEMBOLSO	R\$5.572,50	R\$3.025,00	R\$6.100,00	R\$14.697,50	R\$61.307,50	R\$46.610,00
SERVIÇOS EXTERNOS	R\$12.765.695,17	R\$0,00	R\$804.017,46	R\$13.569.712,63	R\$13.759.048,35	R\$189.335,72
TAXA DE INSCRIÇÃO	R\$3.899,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$3.899,00	R\$20.000,00	R\$16.101,00
VEÍCULO	R\$56.909,74	R\$22.789,50	R\$43.351,00	R\$123.050,24	R\$156.613,41	R\$33.563,17
TOTAL	R\$16.256.729,95	R\$826.433,58	R\$5.004.108,14	R\$22.087.271,67	R\$25.133.863,26	R\$3.046.591,59

Fonte: UFJF, 2017o.

Já com relação aos custeios relacionados ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), temos: Diárias de Servidor; Diárias de Não-Servidor; Passagens; Restituição e Outros Serviços de Terceiros, sendo que consoante às informações disponibilizadas pelo próprio sistema, no ano de 2016 os tetos orçamentários disponibilizados para o Campus GV se apresentam na Figura 28:

Figura 26: Recursos disponibilizados no SCDP em 2016

Natureza da Despesa		Teto Disponibilizado
Diárias de Não Servidor		R\$8.063,00
Diárias de Servidor		R\$155.933,01
Outros Serviços de Terceiros		R\$90,87
Passagens	Aéreas	R\$108.414,90
	Rodoviárias	
Restituições		R\$4.748,83
Total Geral		R\$277.250,61

Fonte: UFJF, 2017o.

Quando evidencia apenas a utilização desses recursos disponibilizados para o Campus-GV temos o demonstrativo na sequência, figura 29, indicando valores e alocação realizada:

Figura 27: Recursos utilizados no SCDP, por Unidade no ano de 2016

Natureza da Despesa	Teto Realizado				
	Direção Geral	ICSA	ICV	Total	
Diárias de Não Servidor	R\$1.252,00	R\$714,50	R\$1.776,50	R\$3.743,00	
Diárias de Servidor	R\$50.857,39	R\$21.899,87	R\$75.348,65	R\$148.105,91	
Outros Serviços de Terceiros	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	
Passagens	Aéreas	R\$24.626,64	R\$12.291,42	R\$64.032,72	R\$100.950,78 R\$102.642,01
	Rodoviárias	R\$276,56	R\$0,00	R\$1.414,67	
Restituições	R\$2.116,50	R\$0,00	R\$2.632,33	R\$4.748,83	
Total Geral	R\$79.129,09	R\$34.905,79	R\$145.204,87	R\$259.239,75	

Fonte: UFJF, 2017o.

Por fim, da disponibilização e utilização, tem-se o saldo final com destaque na figura 30, apresentando, ainda, percentual de utilização desses recursos:

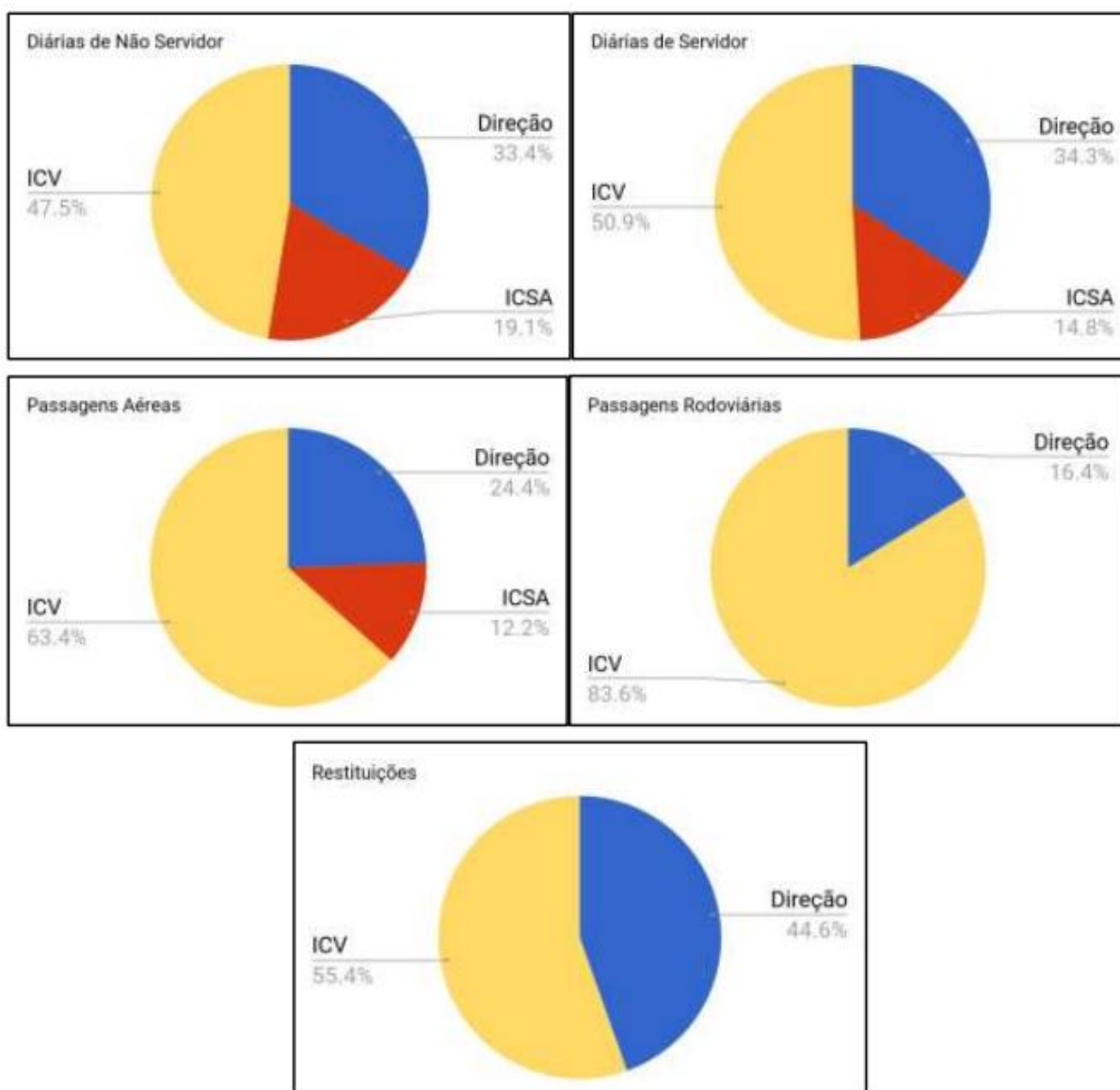
Figura 28: Saldo de recursos disponibilizados x utilizados no SCDP em 2016

Natureza da Despesa		Teto Disponibilizado	Teto Realizado	Saldo Final	Percentual de Utilização dos Recursos
Diárias de Não Servidor		R\$8.063,00	R\$3.743,00	R\$4.320,00	46,42%
Diárias de Servidor		R\$155.933,01	R\$148.105,91	R\$7.827,10	94,98%
Outros Serviços de Terceiros		R\$90,87	R\$0,00	R\$90,87	0,00%
Passagens	Aéreas	R\$108.414,90	R\$100.950,78	R\$5.772,89	94,68%
	Rodoviárias		R\$1.691,23		
Restituições		R\$4.748,83	R\$4.748,83	R\$0,00	100,00%
Total Geral		R\$277.250,61	R\$259.239,75	R\$18.010,86	93,50%

Fonte: UFJF, 2017o.

Por meio gráfico, apresentados na sequência pela figura 31, evidencia-se a ausência de critério na distribuição desses recursos do SCDP apresentados acima:

Figura 29: Percentual utilizado, de recursos do SCDP, pelas Unidades do Campus-GV, no exercício 2016



Fonte: UFJF, 2017o.

Relevante observar uma distribuição não uniforme relativos aos gastos específicos com os recursos do SCDP, divididos entre a Direção, o ICV e o ICSA. Tais achados da pesquisa corroboram com a ausência de uma matriz de distribuição adequada ao Campus-GV.

Na próxima seção, como Plano de Ação Educacional é apresentada uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para o Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares, objetivando atender suas necessidades de forma adequada, respeitando suas especificidades e observando os preceitos orçamentários, de descentralização e de autonomia de gestão.

3.2 CONSIDERAÇÕES PARA A PROPOSTA DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O CAMPUS AVANÇADO DA UFJF EM GOVERNADOR VALADARES

O objetivo geral da presente pesquisa foi descrever a distribuição orçamentária interna de recursos financeiros no Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares e pelo que se apresentou ao longo do estudo, o Campus-GV ainda não estabeleceu nenhuma matriz de distribuição interna desses recursos.

O Conselho Gestor do Campus-GV, por meio da Comissão Provisória de Orçamento tem tentado utilizar critérios que venham a distribuir os recursos de custeio do referido Campus de forma adequada, no entanto, sem uma definição de modelo definitivo.

Não há facilidade alguma no alcance de um modelo de distribuição que atenda às necessidades de uma Instituição Federal de Ensino Superior de forma adequada. Não obstante, depreende-se das análises que a maioria está sempre revisando suas matrizes, reformulando seus modelos, apresentando novas variáveis, no intuito de manter a qualidade na prestação de seus serviços à comunidade acadêmica.

Baseada no estudo de critérios observados ao longo deste estudo, analisando, também, as peculiaridades que o Campus-GV apresenta em relação às IFES e aos Campi pesquisados, principalmente acerca de não possuir uma Sede própria, tampouco qualquer área construída para suas Unidades (tendo uma dependência exagerada de locação de imóveis), a proposta de um modelo se fundamenta na distribuição dos recursos de custeio.

Fundamentalmente, o modelo proposto se baseia nos recursos de custeio tendo em vista que os recursos de capital são destinados, estrategicamente, para as obras de construção do Campus, assim como, compra e reforma de imóveis necessários ao funcionamento dos cursos oferecidos pelo Campus-GV.

Uma observação importante se dá pelo fato do Campus-GV possuir em sua estrutura, uma Unidade administrativa - Direção Geral e duas Unidades acadêmicas - o ICESA e o ICV. Dessa forma, o modelo proposto adota uma análise histórica para os recursos destinados à Direção Geral e agrega a essa análise histórica outros índices para a repartição de recursos nos Institutos.

Uma matriz de distribuição orçamentária é uma ferramenta de execução da política institucional, por isso, a importância de aprimoramento e revisão periódicos. Inicialmente, a proposta adota variáveis presentes em outros modelos pesquisados, de fácil identificação, confiáveis e auditáveis, que se relacionam com índices e fatores que, de forma adequada, constituirão um modelo simplificado, de fácil compreensão, tornando possível uma gestão eficiente dos recursos financeiros descentralizados para o Campus-GV.

O quadro 13 a seguir apresenta a variável de aluno equivalente, principal índice adotado pelo Ministério da Educação na análise de custos de manutenção das IFES e na distribuição da matriz OCC. Um indicador de suma importância em modelos de distribuição observados e que, juntamente com o peso do grupo e o coeficiente de retenção, compõe o primeiro fator do modelo proposto:

Quadro 13: Forma de cálculo do aluno equivalente simplificada

$$\text{Nfte(G)} = \text{NMR} \times \text{DS} \times \text{PG} \times (1 + \text{R})$$

Onde,

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

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

DS = Duração do curso em semestres.

PG = Peso do Grupo – Tabela disponibilizada pelo MEC (Figura 5).

R = Coeficiente de retenção – Tabela disponibilizada pelo MEC (Figura 5).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra variável adotada na proposta de um modelo de distribuição orçamentária interna para o Campus-GV é o número de docentes efetivos por curso, agrupados por Instituto, conforme quadro 14 abaixo:

Quadro 14: Forma de cálculo do número de docente efetivo

$$\text{NDE(G)} = \text{DE} / \text{TDE}$$

Onde,

NDE(G) = Número de docentes efetivos (graduação);

DE = Docentes efetivos por curso no Ano de Referência do Cálculo.

TDE = Total de Docentes efetivos no Campus-GV no Ano de Referência do Cálculo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O indicador acima demonstra o quantitativo de docentes que representam os Institutos e o seu resultado deve ser entendido como quanto mais docentes efetivos no Instituto, maior a necessidade de recursos para custeio desse Instituto, acerca de viagens, transporte, material de consumo, por exemplo.

Aliado a esse indicador, a proposta de um modelo vem incentivar a qualificação do docente de cada Instituto, promovendo uma distribuição de recursos maior de acordo com o índice de qualificação do corpo docente, conforme se evidencia na variável demonstrada no quadro 15 a seguir:

Quadro 15: Forma de cálculo do índice de qualificação do corpo docente efetivo

$$\text{IQCDE(G)} = \frac{\sum(\text{DE} \times \text{PQ})}{\text{TDE}}$$

Onde,

IQCDE(G) = Índice de qualificação do corpo docente efetivo (graduação);

DE = Docentes efetivos por curso no Ano de Referência do Cálculo.

PQ = Peso da Qualificação

TDE = Total de Docentes efetivos no Campus-GV no Ano de Referência do Cálculo.

Sendo,

Σ = Somatório

Peso da qualificação:
 Graduação = 1
 Especialização = 2
 Mestrado = 3
 Doutorado = 4
 Pós-Doutorado = 5

Fonte: Elaborado pelo autor.

O índice de qualificação do corpo docente tende a atender a demanda da sociedade, assim como, a diretriz do MEC na busca de um ensino de qualidade, pois quanto mais qualificada a docência, maior a qualidade na prestação dos serviços educacionais.

Por fim, o quadro 16 na sequência, apresenta uma variável também importante para o modelo proposto, variável que trata da capacidade total de discentes por curso, agrupados por Instituto, que numa situação de preenchimento total de vagas por semestre demonstra a necessidade de recursos financeiros em cada Instituto.

Quadro 16: Forma de cálculo do índice de capacidade total de discentes

$$\text{ICTD(G)} = \sum \text{VS} \times \text{DS} \times (1 + \text{R}) \times \text{PG}$$

Onde,

ICTD(G) = Índice de capacidade total de discente (graduação);

VS = Vagas por semestres.

DS = Duração do curso em semestres.

R = Coeficiente de retenção.

PG = Peso do grupo.

Sendo,

Σ = Somatório

Retenção e Peso do grupo:

Conforme Tabela disponibilizada pelo MEC (Figura 5)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a matriz proposta para o Campus-GV ainda acrescenta-se um fator referente à análise histórica de recursos recebidos pelos Institutos no ano anterior ao ano de cálculo dos índices apresentados e a partir de então se obtém o modelo de distribuição orçamentária proposto para o referido Campus, evidenciado na figura 32 a seguir.

Figura 32: Proposta de Modelo de Distribuição para o Campus-GV baseado em critérios e variáveis observados nas IFES

MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA 2017 COM DADOS DE 2016							
UNIDADES		ORÇ. ANTERIOR		NÚMERO DE ALUNOS EQUIVALENTES	CAPACIDADE TOTAL DE DISCENTES	NÚMERO DE DOCENTES EFETIVOS	QUALIFICAÇÃO DO CORPO DOCENTE
DIREÇÃO GERAL		25%		-	-	-	-
INSTITUTOS	DEPARTAMENTOS	75%		100,00%			
ICSA	ADMINISTRAÇÃO			0,038	0,048	0,062	3,250
	CIÊNCIAS CONTÁBEIS			0,022	0,030	0,039	3,000
	DIREITO			0,082	0,059	0,101	3,538
	CIÊNCIAS ECONÔMICAS			0,027	0,038	0,086	3,500
				0,168	0,175	0,288	3,392
	ICSA	30%	40%	16,78%	17,48%	28,79%	46,26%
ICV	EDUCAÇÃO FÍSICA			0,024	0,043	0,062	3,625
	FARMÁCIA			0,068	0,090	0,086	3,909
	FISIOTERAPIA			0,052	0,051	0,058	3,933
	MEDICINA			0,390	0,365	0,187	4,021
	NUTRIÇÃO			0,057	0,073	0,051	3,846
	ODONTOLOGIA			0,241	0,203	0,128	3,970
	BÁSICO			-	-	0,140	4,000
				0,832	0,825	0,712	3,940
	ICV	45%	60%	83,22%	82,52%	71,21%	53,74%
		100%	100%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Pesos dos índices para os Institutos		0,20		0,30	0,15	0,25	0,10
1,00							

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

De acordo com a proposta de modelo acima apresentada identifica-se a utilização dos índices de análise histórica, número de alunos equivalentes, capacidade total de discentes, número de docentes efetivos e qualificação do corpo docente, associados aos seus respectivos pesos (pesos dos índices para os Institutos) identificados no rodapé da figura 32.

Portanto, para chegar à forma de cálculo geral de distribuição orçamentária foi necessário calcular cada índice, conforme quadros de 13 a 16, demonstrados, também, em valor real, como apêndice C, para então, por meio dos pesos especificados na figura 32 acima, apresentar a matriz de distribuição orçamentária proposta para o Campus-GV finalizada, cujas variáveis escolhidas para sua formatação são evidenciadas no quadro 17 abaixo.

Quadro 17: Critérios/Variáveis X Índices/Fatores adotados na proposta do Modelo de Distribuição Orçamentária para percentual dos Institutos (ICSA e ICV)

Critérios/ Variáveis	Índices/ Fatores	Nfte(G)	NDE(G)	IQCDE(G)	ICTD(G)
Alunos matriculados		X			
Duração do curso		X			X
Peso do curso		X			X
Coeficiente de Retenção		X			X
Docentes efetivos			X	X	
Peso de qualificação docente				X	
Vagas discentes					X

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Os percentuais calculados, fruto da matriz de distribuição proposta são evidenciados na figura 33 a seguir, com percentual global de distribuição para a Direção representando 25% (vinte e cinco por cento), obtidos pela análise histórica do orçamento anterior, para o ICSA 20,61% (vinte inteiros e sessenta e dois centésimos) e para o ICV 54,39% (cinquenta e quatro inteiros e trinta e nove centésimos).

Figura 33: Distribuição dos recursos de custeio destinados ao Campus-GV relativo à LOA2017 com base no Modelo de Distribuição Orçamentária proposto pelo autor (2017)

Recursos de Custeio		LOA2017 VOLUME V ODC	R\$	20.000,00
			R\$	12.295.000,00
PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO	PERCENTUAL GLOBAL DE DISTRIBUIÇÃO		R\$	12.315.000,00
Direção Geral			Direção Geral	
25%	25%	R\$ 3.078.750,00	R\$ 3.078.750,00	
75%		R\$ 9.236.250,00		
ICSA			ICSA	
27,48%	20,61%	R\$ 2.538.162,19	R\$ 2.538.162,19	
ICV			ICV	
72,52%	54,39%	R\$ 6.698.087,81	R\$ 6.698.087,81	
100,00%	100%	R\$ 12.315.000,00	R\$ 12.315.000,00	

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

O resultado alcançado com o Plano de Ação Educacional atendeu às expectativas da pesquisa, de forma adequada, com percentuais distribuídos que atendem às necessidades da Direção Geral e de cada um dos Institutos.

Além disso, o modelo de distribuição orçamentária proposto teve o resultado esperado, com distribuição condizente com a estrutura de departamentos de cada Instituto, coerente com o quantitativo de discentes e docentes presentes em cada unidade acadêmica e suficiente para o desempenho do tripé ensino, pesquisa e extensão.

Tal matriz de distribuição deverá ser apresentada ao Conselho Gestor para debate, discussões, contribuições e consequente aprovação pela comunidade acadêmica, a fim de atender aos anseios de eficiência e transparência com os gastos públicos.

O modelo deve ser atualizado anualmente para se adequar à realidade de cada unidade, visto a presença de índices variáveis, como os quantitativos gerais e a constante qualificação dos profissionais dos Institutos. Além de uma possível e necessária revisão periódica, frente às graves crises e consequentes cortes e contingenciamentos, pelos quais a Educação Pública, em especial, as universidades têm sofrido.

Por fim, a utilização de uma matriz de distribuição orçamentária no Campus-GV trará benefícios para toda a comunidade acadêmica, por meio de uma gestão transparente e eficiente na descentralização dos recursos orçamentários e equilibrada e adequada na distribuição dos recursos financeiros, proporcionando um maior controle dos gastos públicos e uma efetiva racionalização dos recursos destinados ao Campus, incentivando a autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial e contribuindo com qualidade do ensino superior em nosso país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão do termo “distribuição orçamentária” ao longo da pesquisa nos apresentou a grande importância do tema e a alta relevância de sua eficácia para as Instituições Federais de Ensino Superior. A distribuição como um simples ato ou efeito de repartir não garante autonomia de gestão e não atende aos anseios da comunidade acadêmica.

Um modelo ou matriz de distribuição orçamentária pautado em variáveis e critérios relevantes, objetivos, consistentes e auditáveis traz transparência e agrega responsabilidade ao repasse e controle dos gastos; sendo fundamental sua apreciação e aprovação pelos diversos setores acadêmicos, protagonistas de sua utilização.

Os objetivos, geral e específicos, da presente pesquisa foram alcançados, não obstante, a distribuição orçamentária se mostrou um tema com bastante lacunas na literatura, da qual se depreende a dificuldade em encontrar pesquisas acerca de matrizes internas desenvolvidas por Institutos de Ensino pelo país e o propósito do presente estudo perpassa, também, por proporcionar novas discussões acerca da gestão financeira e possíveis modelos de distribuição e controle de gastos dentro das Instituições Públicas de Ensino.

O tema “distribuição orçamentária” se mostrou muito relevante e pelos questionários aplicados percebeu-se o quanto futuras pesquisas acerca do tema devem ser incentivadas, visto sua complexidade e constante necessidade de revisão dentro de um contexto evolutivo da Educação pública.

Dentro de um universo amplo de IFES, o presente estudo selecionou instituições com relação de similaridade à UFJF e ao Campus-GV, na tentativa de encontrar subsídios para a proposição de um Plano de Ação condizente com a estrutura apresentada no referido Campus.

Do estudo comparativo dos critérios observados nos modelos de distribuição interna utilizados pelas IFES pesquisadas pode-se compreender o conceito e a aplicação de algumas variáveis importantes para uma distribuição interna dos recursos financeiros, como o índice de aluno equivalente, principal indicador do MEC e como o peso e duração dos cursos, também, referenciados pelo Ministério da Educação.

Como resultados da pesquisa junto às IFES, pode-se inferir a clareza e efetividade nos modelos de distribuição dos Institutos Federais do nosso Estado Minas Gerais (IFMG e IFSudesteMG), assim como a preocupação com os novos Campi, ainda em pré-expansão e expansão.

Foi possível depreender o efetivo controle de gastos por meio da matriz de distribuição da UFES, pautado na classificação das despesas (rateáveis e não rateáveis) e a correta alocação destas nas unidades responsáveis por sua execução, contribuindo com a racionalização dos recursos e com a descentralização da gestão.

Até mesmo com o repasse interno, pautado no atendimento de demandas emergenciais, observado no contexto, atualmente, vivido pela UFVJM, pôde-se compreender a base fundamentada em indicadores calculados pelo Censo da Educação Superior e a alocação apoiada na execução das metas propostas pelas ações temáticas governamentais do ano anterior.

Entretanto, importante destacar que outras linhas de pesquisa possam vir a trabalhar, justamente, a heterogeneidade das IFES e encontrar outras formas diferentes de administrar os recursos recebidos do MEC, abordando, por exemplo, o crescimento dos cursos de educação a distância e a relevância da pesquisa e da extensão dentro dos Campi, em meio a uma busca incessante pela regionalização do Ensino pelo país.

Na realidade do Campus-GV, um ponto importante a destacar em pesquisas posteriores seja a crescente demanda por locação de imóveis para espaços acadêmicos e a real alocação das despesas de custeio inerentes a esses espaços como água, energia, manutenção, terceirizados, dentre outras.

Num futuro próximo, com a aquisição de imóveis próprios e a construção definitiva de um Campus, um modelo de distribuição orçamentária adequado será o alicerce para o crescimento e desenvolvimento dos cursos e seus departamentos dentro da estrutura administrativa e acadêmica do Campus-GV.

Outras variáveis poderão ser observadas em pesquisas futuras, dentro desse contexto evolutivo do Campus-GV, como áreas construídas, despesas rateáveis, bônus por turno noturno, número de diplomados em todos os cursos, dentre outras que, atualmente e por diversos motivos, ainda, não se relacionam com o Campus Avançado da UFJF em Governador Valadares.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio. Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**. 2ª edição. Brasília, 2008.

ALMEIDA, Leonardo Alexandrino de. **Gestão da informação e gestão do conhecimento: O caso do Campus da UFJF em Governador Valadares**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

ANDIFES. **Modelo de Alocação de Recursos de OCC para as IFES**. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_049_Modelo_de_Alocacao_de_Recursos_de_OCC_para_as_IFES.pdf> Acesso em: 14 abr. 2017a.

_____. **Institucional: A ANDIFES**. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/institucional/a-andifes/>> Acesso em: 14 abr. 2017b.

_____. **Andifes discute autonomia universitária**. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/andifes-discute-autonomia-universitaria-em-encontro/>> Acesso em: 14 abr. 2017c.

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.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. Saraiva, 2011.

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

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 28 jan. 2017.

_____. **DECRETO Nº 64.441, DE 30 DE ABRIL DE 1969**. Institui o Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64441-30-abril-1969-405776-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **DECRETO Nº 825, DE 28 DE MAIO DE 1993**. Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0825.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **DECRETO Nº 6.096, DE 24 DE ABRIL DE 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 28 jan. 2017.

_____. **LEI Nº 3.858, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1960.** Cria a Universidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3858.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. **LEI Nº 13.414, DE 10 DE JANEIRO DE 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm>. Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. **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: 13 mar. 2017.

_____. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013.** Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24640725_PORTARIA_N_651_DE_24_DE_JULHO_DE_2013.aspx> Acesso em: 09 abr. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** 2006. Disponível em: <<http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Departamento de Desenvolvimento da Educação Superior e Tecnologia da Informação. **Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das Ifes.** Disponível em: <http://www.novos cursos.ufv.br/proreitorias/ppo/www/wp-content/uploads/2013/02/Calculo_NFTE_matriz_Andifes.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017a.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **MCASP – Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público**. 7ª edição. 2017b. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – **Glossário**. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>. Acesso em: 16 jul. 2017c.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017d. Brasília, 2016. 159 p.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Escola Virtual SOF. **Curso Orçamento Público** / organização de Fernando Cesar Rocha Machado. Revista e atualizada. Brasília, 19 de maio de 2016a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Você sabe o que são despesas de custeio e investimento no orçamento público?** Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/radio-mp/2010/copy_of_voce-sabe-o-que-sao-despesas-de-custeio-e-investimento-no-orcamento-publico> Acesso em: 10 mai. 2017e.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orçamentos Anuais. 2015. **LOA 2015 – Volume V.pdf**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-loa/Volume-V-LOA-2015.pdf/view>> Acesso em: 28 abr. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orçamentos Anuais. 2016b. **LOA 2016 – Volume V.pdf**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/loa/loa-2016-volume-v.pdf/view>> Acesso em 28 abr. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orçamentos Anuais. 2017f. **LOA 2017 – Volume V.pdf**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/arquivos-de-orcamento/orcamento-2017/loa-2017/loa-2017-volume-v.pdf/view>> Acesso em 28 abr. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Glossário**. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=P> Acesso em 12 jul. 2017g.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=d>> Acesso em: 13 mar. 2017h.

_____. Senado Federal. Portal Orçamento - **Glossário**. Disponível em:
<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario>> Acesso em: 13 jul. 2017i.

_____. **O Poder Executivo**. Disponível em:
<<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/11/o-poder-executivo>> Acesso em: 14 abr. 2017j.

_____. **e-SIC - SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO**. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>> Acesso em: 13 jun. 2017l.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2003 (b), p. 237-270.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia brasileira**. Disponível em:
<<http://www.ppgp3.caedufjf.net/course/view.php?id=60>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Autonomia universitária: desafios históricos-políticos**. Revista Universidade e Sociedade, Distrito Federal, n. 12, p. 9-12, 1997.

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 mai. 2017.

FERREIRA, Sérgio da Costa. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior: uma visão do grau de engessamento dos orçamentos das universidades federais** / Sérgio da Costa Ferreira. 2013.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FORPLAD. Matriz Andifes OCC. **Matriz 2016**. Disponível em:
<<http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/MatrizOCC2016.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2017.

FUNDAÇÃO CAPES. Ministério da Educação. **História e missão**. Disponível em:
<<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>> Acesso em: 19 abr. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

IBGE. **Cidades, Panorama Juiz de Fora**. Disponível em:
<<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/juiz-de-fora/panorama>> Acesso em: 27 abr. 2017a.

_____. **Cidades, Panorama Governador Valadares.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/governador-valadares/panorama>> Acesso em: 27 abr. 2017b.

_____. **Séries históricas: IPCA e INPC.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm> Acesso em: 27 abr. 2017c.

_____. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.sh tm> Acesso em: 27 abr. 2017d.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS. **O que é o IFMG.** Disponível em: <<https://www2.ifmg.edu.br/portal/sobre-o-ifmg/o-que-e-o-ifmg>> Acesso em: 09 out. 2017.

_____. **Histórico e Missão.** Disponível em: <<https://www2.ifmg.edu.br/portal/sobre-o-ifmg/historico-e-missao>> Acesso em: 09 out. 2017a.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **Carta de Serviços ao Cidadão.** Disponível em: <<https://www.ifsudestemg.edu.br/node/5378>> Acesso em: 10 out. 2017.

JUND, Sérgio. **AFO, Administração Financeira e Orçamentária: Teoria e 700 Questões.** Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2006.

KETTL, Donald. F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122.

LIMA NETO, Newton. **Autonomia coletiva.** Revista Universidade e Sociedade, Distrito Federal, n. 1, p. 12-13, 1991.

MACEDO, Arthur Roquete de. **Autonomia universitária: por quê, como e para quê.** Revista Universidade e Sociedade, Distrito Federal, n. 11, p. 44-46, 1996.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: uma abordagem prática.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008.

MEC. **Apresentação.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>> Acesso em: 25 fev. 2017a.

_____. **Apresentação SESu.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/apresentacao>> Acesso em: 13 jul. 2017b.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>> Acesso em: 29 mar. 2017c.

_____. **O que é o REUNI.** Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>> Acesso em: 28 jan. 2017d.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2009;00083879>> Acesso em: 08 dez.2017.

MENDONÇA, Anna Cecília Assis. **Distribuição Orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora: uma proposta de revisão do modelo**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. P. 116. 2016.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "IFES (Instituições Federais de Ensino Superior)" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=352>> Acesso em: 25 fev. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MINTO, Lalo Watanabe. **Governo Serra, universidades paulistas e “autonomia” universitária**. Revista Universidade e Sociedade, Distrito Federal, n. 41, p. 79-93, 2008.

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.

NUINTIN, Adriano Antônio. **Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades federais**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras. Lavras: UFLA, 2014.

OLIVEIRA, Eduardo Rolim de; CASTIONI, Remi. **Autonomia plena para Universidades e Institutos Federais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=667>> . Acesso em: 23 de jan. 2015.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva e. **Paradigmas de Administração Pública**. In: _____. Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Administração e Economia, Universidade Federal de Lavras, Lavras. Cap. 4, p. 55-71. Disponível em: <<http://www.ppgp3.caedufjf.net/course/view.php?id=60>>. Acesso em 28 jan. 2017.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005. Disponível em: <<http://www.ppgp3.caedufjf.net/course/view.php?id=60>>. Acesso em 28 jan. 2017.

PINTO, Vicente Paulo dos Santos. **A implantação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá: um caso no processo de reorganização territorial da Amazônia brasileira no final do século XX.** Juiz de Fora: Clio Edições Eletrônicas, 2003, 47p.

POLITIZE. **A separação dos três poderes.** Disponível em: <<http://www.politize.com.br/separacao-dos-tres-poderes-executivo-legislativo-e-judiciario/>> Acesso em: 12 abr. 2017.

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

SILVA, Floripes do Amaral. **Artigo: Gestão democrática como processo de mudança.** 2015. Disponível: <<http://www.hiroshibogea.com.br/gestao-democratica-como-processo-de-mudanca/>> Acesso em: 26 abr. 2017.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **A economia política da corrupção no Brasil.** São Paulo: Editora Senac, 2001.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. **A pesquisa científica. In: Métodos de pesquisa.** GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.); coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Conselho Superior. **Resolução nº 01/2012 de 16 de fevereiro de 2012.** Aprova a criação de um *Campus Avançado* da UFJF, na cidade de Governador Valadares-MG. Juiz de fora, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/consu/files/2015/11/Resolucao-01.2012.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

_____. **Proposta para o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – 2015 – 2020. Contribuições do Campus Governador Valadares.**

_____. **Plano de Expansão e Reestruturação.** 2007. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/diavi/files/2011/10/12.2-REUNI-Plano-UFJF.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. **UFJF abrirá Campus Avançado em Governador Valadares.** Disponível em: <<http://www.ufjf.br/secom/2012/02/28/ufjf-abrira-campus-avancado-em-governador-valadares/>> Acesso em: 28 mar. 2017a.

_____. **História da UFJF.** Disponível em: <<http://www.ufjf.br/seminarionacionalseguranca/ufjf/historia-da-ufjf/>> Acesso em: 07 mar. 2017b.

_____. **Alunos.** Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ufjf/aceso-a-informacao/alunos/>> Acesso em: 20 jun. 2017c.

_____. **Servidores.** Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ufjf/aceso-a-informacao/servidores/>> Acesso em: 20 jun. 2017d.

_____. **Pró-Reitoria de Infraestrutura e Gestão**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/proinfra/>> Acesso em: 18 abr. 2017e.

_____. **Campus GV – Institucional**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/campusgv/institucional/>> Acesso em: 29 mar. 2017f.

_____. **Minuta do Regimento do Campus-GV**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/Campus-GV/files/2015/06/Ante-Projeto-de-Resolu%C3%A7%C3%A3o-para-Regimento-Interno-do-Campus-Avan%C3%A7ado-Governador-Valadares.doc>>. Acesso em: 23 mar. 2017g.

_____. **Conquistas marcam o ano de 2016 no Campus Avançado de Governador Valadares**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/campusgv/2016/12/29/conquistas-marcam-o-ano-de-2016-no-campus-avancado-de-governador-valadares/>> Acesso em: 29 mar. 2017h.

_____. **Proposta para o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – 2009 – 2013**. Juiz de Fora, 2009. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/diavi/institucional/downloads/>>. Acesso em: 03 fev. 2017i.

_____. **Estatuto da UFJF**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/ufjf/files/2015/10/estatuto.pdf>> Acesso em: 12 out. 2017j.

_____. **Acesso à Informação**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ufjf/aceso-a-informacao/>> Acesso em: 21 nov. 2017l.

_____. **Plano de Dados Abertos 2017-2020**. Disponível em:
<http://www.ufjf.br/ufjf/files/2015/10/pdabertos_ufjf.pdf> Acesso em: 27 nov. 2017m.

_____. **Relatório de Gestão do exercício 2016 é apresentado em reunião do Conselho Gestor da UFJF-GV**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/campusgv/2017/10/19/relatorio-de-gestao-do-exercicio-2016-e-apresentado-em-reuniao-do-conselho-gestor-da-ufjf-gv/>> Acesso em: 28 nov. 2017n.

_____. **Relatório de Gestão do exercício 2016**. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/campusgv/files/2017/10/Prestac%C3%A7%C3%A3o-de-Contas-DG2016.pdf>> Acesso em: 28 nov. 2017o.

_____. Conselho Superior. **Resolução N° 15/2007 de 25 de outubro de 2007**. Aprova adesão da UFJF ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e o Plano de Expansão e Reestruturação da UFJF.

_____. Conselho Superior. **Resolução N° 1/2012 de 16 de fevereiro de 2012**. Aprova a criação de um Campus Avançado da UFJF, na cidade de Governador Valadares-MG.

_____. Conselho Superior. **Resolução N°14/2014 de 5 de setembro de 2014**. Altera a estrutura organizacional da reitoria da Universidade Federal de Juiz de Fora, integrada pelas Pró-reitorias, secretarias e diretorias que especifica.

_____. Conselho Superior. **Resolução Nº35/2015 de novembro de 2015.** Aprova o regimento interno do Campus Avançado de Governador Valadares – MG e da outras providências. Juiz de Fora, 17 nov. 2015 (f). Disponível em: <www.ufjf.br/porta1/files/2015/02/Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o-35.2015-CONSU.-Regimento-GV-VF1.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 fev. 2017.

_____. Conselho Superior. **Resolução Nº39/2015 de novembro de 2015.** Altera a Resolução 14/2014 - Estrutura Organizacional da Reitoria da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), através da exclusão de órgãos existentes e da inclusão de novos órgãos da UFJF. Juiz de Fora, 22, dez. 2015 (h). Disponível em: <<http://www.ufjf.br/porta1/legislacao/resolucoes-ufjf/consu/ano-2015/>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

_____. Conselho Superior. **Resolução Nº40/2015 de novembro de 2015.** Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2020. Juiz de Fora, 22, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/porta1/legislacao/resolucoes-ufjf/consu/ano-2015/>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Conselho Superior. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019.** Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <www.ufjf.br/ufjf/files/2016/01/pdi_2016-2020_ufjftexto_aprovado.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Conselho Gestor. 2016a. **Ata da 1ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 28 de janeiro de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016b. **Ata da 2ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 02 de fevereiro de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016c. **Ata da 3ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 18 de abril de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016d. **Ata da 4ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV,** Datada de 16 de maio de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016e. **Ata da 5ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV,** Datada de 15 de junho de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016f. **Ata da 6ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 02 de setembro de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016g. **Ata da 7ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 12 de setembro de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2017p. **Ata da 8ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 02 de fevereiro de 2017.

_____. Conselho Gestor. 2017q. **Ata da 9ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 07 de fevereiro de 2017.

_____. Conselho Gestor. 2017r. **Ata da 10ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV.** Datada de 14 de fevereiro de 2017.

_____. Conselho Gestor. 2016h. **Ata da 1ª reunião extraordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV**. Datada de 15 de março de 2016.

_____. Conselho Gestor. 2016i. **Ata da 3ª reunião ordinária do Conselho Gestor do Campus Avançado UFJF/GV**. Datada de 06 de setembro de 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Sobre a UFES. A Instituição**. Disponível em: < <http://www.ufes.br/instituicao> > Acesso em: 07 out. 2017.

_____. **Sobre a UFES. UFES em números**. Disponível em: <<http://www.ufes.br/ufes-em-numeros>> Acesso em: 07 out. 2017a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI. **A Universidade. História**. Disponível em: <http://www.ufvjm.edu.br/universidade/historia.html?lang=pt_BR.utf8%2C+pt_BR.UT> Acesso em: 08 out. 2017.

_____. **Portal UFVJM. UFVJM em Números. Dados Gerais**. Disponível em: <http://www.ufvjm.edu.br/numeros/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=2> Acesso em: 08 out. 2017a.

_____. **Relatórios de Gestão. Relatório de Gestão 2016**. Disponível em: <http://www.ufvjm.edu.br/universidade/relatorios/gestao.html?lang=pt_BR.utf8%2C+pt_BR.UT> Acesso em: 28 nov. 2017b

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WESKA, Adriana Rigon. **O PROGRAMA REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. p. 93. 2012.

APÊNDICE A

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

**PESQUISA SOBRE O MODELO DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERNA
DAS IFES, TANTO NA SEDE COMO NOS CAMPIS AVANÇADOS**

Prezados(as),

Realiza-se um estudo sobre a distribuição orçamentária interna nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Estudo desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação Profissional do CAED/UFJF, no qual sou aluno do Curso de Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Para tanto, a solicitação abaixo trata da Distribuição Orçamentária Interna de seu Campus, tanto na Sede quanto nos Campi Avançados:

- ✓ **Atualmente sua Instituição Federal de Ensino Superior, no Campus SEDE, utiliza um modelo de distribuição orçamentária dos recursos financeiros de custeio e investimento oriundos da descentralização do MEC?**

- ✓ **A distribuição do orçamento para seu Campus Avançado ocorre de acordo com esse modelo de distribuição ou utiliza outra matriz de distribuição?**

- ✓ **Caso sejam afirmativas as respostas, gentileza informar-nos qual o modelo de distribuição utilizado e quais as variáveis adotadas?**

Muito obrigado pela atenção e colaboração.

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO APLICADO VIA eSIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão)

PESQUISA AMOSTRAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (IFES)

Caro respondente, este questionário é parte integrante de uma pesquisa que tem o objetivo de analisar a distribuição orçamentária internamente na Instituição Federal de Ensino Superior onde trabalha.

O referido questionário trata do repasse orçamentário do Ministério da Educação de recursos financeiros (de custeio e de capital) para manutenção e investimentos em sua Instituição de Ensino Superior, tanto no Campus Sede, quanto nos Campi Avançados.

Sua participação é muito importante para conhecermos a atual distribuição orçamentária entre as IFES.

ATENÇÃO! Marcar apenas uma resposta para cada pergunta nas questões abaixo:

Afirmativas	Discordo Fortemente	Discordo	Concordo	Concordo Fortemente
1) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente no Campus Sede está atualizado.				
2) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente nos Campi Avançado está atualizado.				
3) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente no Campus Sede atende às solicitações das unidades acadêmicas.				
4) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente nos Campi Avançados atende às solicitações das unidades acadêmicas.				
5) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente no Campus Sede foi definido com participação de toda a comunidade acadêmica.				
6) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente nos Campi Avançados foi definido com participação de toda a comunidade acadêmica.				

7) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente no Campus Sede foi aprovado pelo Conselho Universitário.				
8) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente nos Campi Avançado foi aprovado pelo Conselho Universitário.				
9) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente no Campus Sede precisa de revisão.				
10) O modelo atual de distribuição orçamentária utilizados internamente nos Campi Avançados precisa de revisão.				

Fonte: Adaptado de Mendonça (2016).

ÍNDICE DE NÚMERO DE DOCENTES EFETIVOS			
INSTITUTOS	DEPARTAMENTOS	DOCENTES	
		EFETIVOS	Percentual sobre o Total Geral de Docentes Efetivos
ICSA	ADMINISTRAÇÃO	16	0,062
	CIÊNCIAS CONTÁBEIS	10	0,039
	DIREITO	26	0,101
	CIÊNCIAS ECONÔMICAS	22	0,086
	TOTAIS ICSA:	74	28,79%
ICV	EDUCAÇÃO FÍSICA	16	0,062
	FARMÁCIA	22	0,086
	FISIOTERAPIA	15	0,058
	MEDICINA	48	0,187
	NUTRIÇÃO	13	0,051
	ODONTOLOGIA	33	0,128
	CIÊNCIAS BÁSICAS DA VIDA	36	0,140
	TOTAIS ICV:	183	71,21%
TOTAL GERAL DE DOCENTES EFETIVOS		257	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

ÍNDICE DE QUALIFICAÇÃO DO CORPO DOCENTE EFETIVO												
INSTITUTOS	DEPARTAMENTOS	QUALIFICAÇÃO E PESOS DO CORPO DOCENTE EFETIVO							TOTAL ARITMÉTICO	TOTAL PONDERADO		
		Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Pós-Doutorado						
		1	2	3	4	5						
ICSA	ADMINISTRAÇÃO	0	0	12	4	0	16	3,250				
	CIÊNCIAS CONTÁBEIS	0	0	10	0	0	10	3,000				
	DIREITO	0	0	12	14	0	26	3,538				
	CIÊNCIAS ECONÔMICAS	0	0	11	11	0	22	3,500				
			0	0	45	29	0	74	3,392	ICSA	46,26%	
ICV	EDUCAÇÃO FÍSICA	0	0	6	10	0	16	3,625				
	FARMÁCIA	0	0	4	16	2	22	3,909				
	FISIOTERAPIA	0	0	3	10	2	15	3,933				
	MEDICINA	0	0	8	31	9	48	4,021				
	NUTRIÇÃO	0	0	3	9	1	13	3,846				
	ODONTOLOGIA	0	0	7	20	6	33	3,970				
	CIÊNCIAS BÁSICAS DA VIDA	0	0	4	28	4	36	4,000				
		0	0	35	124	24	183	3,940	ICV	53,74%		
								7,332		100,00%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

ÍNDICE DE ANÁLISE HISTÓRICA						
ANO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CORREÇÃO PELO IPCA	6,28%	2,21%	acumulado até outubro/2017			
DIREÇÃO GERAL	23,52%	25,00%				
A Direção Geral possui apenas o indicador de análise histórica, pois difere dos Institutos em relação a alunos equivalentes, capacidade total de discentes por curso, docentes efetivos e qualificação do corpo docente.						

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)