FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (NUCSA)
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)

Edson Carlos Froes de Araújo

Receita de Fonte Própria no Financiamento das Universidades Federais Brasileiras

PORTO VELHO
2018

EDSON CARLOS FROES DE ARAÚJO

Receita de Fonte Própria no Financiamento das Universidades Federais Brasileiras

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP oferecido pela Instituição Associada Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Profº. Dr. Osmar Siena

PORTO VELHO

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Fundação Universidade Federal de Rondônia

Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

A663r Araújo, Edson Carlos Fróes de.

Receita de fonte própria no financiamento das Universidades Federais Brasileiras / Edson Carlos Fróes de Araújo. -- Porto Velho, RO, 2018.

86 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Osmar Siena

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Orçamento Público. 2.Financiamento. 3.Universidades Federais. 4.Recursos Próprios. I. Siena, Osmar. II. Título.

CDU 336.12

Bibliotecário(a) Eliane Gemaque Gomes Barros CRB 11-549

Edson Carlos Fróes de Araújo

Receita de Fonte Própria no Financiamento das Universidades Federais Brasileiras

Dissertação apresentada em 13 de junho de 2018 ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito final para a obtenção do Título de Mestre e aprovada em sua forma final.

Profª. Suzenir Aguiar da Silva Sato, Dra.
Coordenadora Substituta do PROFIAP/UNIR

Comissão Examinadora

Prof. Osmar Siena, Dr. – UNIR
Orientador

Prof. Tomas Daniel Menendez Rodrigues, Dr. - UNIR
Membro Externo

Profª. Gleimíria Batista da Costa, Dra. – UNIR
Membro Interno

Adm. Fabrício Donizeti Ribeiro Silva - UNIR
Membro Técnico

PORTO VELHO

2018

Dedico este trabalho a minha vó Betinha (*in memoriam*), exemplo de amor incondicional. Ao meu pai, Carlos Neves de Araújo (*in memoriam*), que faleceu ao longo desse mestrado e foi exemplo de sabedoria, simplicidade, respeito e amor à família, com o qual tive a honra e o prazer de conviver e tê-lo como pai.

Agradecimentos

Agradeço a Deus e a São Francisco de Assis, por iluminarem meu caminho, e apesar das dificuldades, me deram tranquilidade para seguir em frente.

Aos meus pais, Carlos Neves de Araújo (in memoriam) e Edilena Fróes de Araújo, por tudo que fizeram e fazem por mim, sendo essenciais na minha formação humana e profissional.

A minha irmã, Edna Carla Fróes de Araújo, que sempre me incentivou e demostrou a importância do estudo para minha vida.

A minha esposa, Camila Daniele Pina pela compreensão e colaboração nos momentos em que mais precisei.

A minha filha Helena Pina de Araújo, razão da minha vida.

Ao meu orientador, professor Doutor Osmar Siena, que mesmo conhecendo minhas fragilidades, dividiu com humildade seus conhecimentos e me orientou com sabedoria. Agradeço pela paciência, confiança e amizade.

A Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, que me proporcionou a oportunidade e me deu condições para finalização deste projeto.

Ao meu chefe Otacílio Moreira de Carvalho Costa e ao meu colega e amigo Fabricio Donizeti Ribeiro Silva, pois me ajudaram a conciliar o estudo sem haver prejuízos ao desenvolvimento do meu trabalho.

Aos meus colegas do PROFIAP pela experiência adquirida, pelos encontros ocorridos em sala de aula e fora dela, em especial ao amigo Francisco Robson da Silva Vasconcelos, pelo companheirismo e incentivo antes e durante o mestrado.

Aos servidores públicos das instituições pesquisadas, pela resposta aos questionários.

Obrigados a todos que direta ou indiretamente proporcionaram a finalização desse projeto.

ARAÚJO, Edson Carlos Fróes de. **Receita de Fonte Própria no Financiamento das Universidades Federais Brasileiras.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP), Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA), Universidade Federal de Rondônia (UNIR), 86 f. Porto Velho, 2018.

Resumo

O presente trabalho tem como tema o financiamento das Universidades Federais brasileiras (UFs) e objetivou analisar a participação de recursos de fonte própria no orçamento das Universidades Federais, bem como propor alternativas de fontes e estratégias visando o aumento dessa receita. Para compreensão do assunto, discutem-se aspectos relativos a políticas públicas no Brasil com foco na educação superior, financiamento da educação superior e suas fontes, destacando as formas de financiamento das UFs e verificação da importância dos recursos de fonte de arrecadação própria na composição do orçamento. A pesquisa foi realizada utilizando método misto combinando as abordagens quantitativas e qualitativas, como forma de aproveitar o entendimento caracterizado em ambas abordagens, adotando um projeto sequencial. O ensino superior no Brasil é composto por 63 universidades federais (UFs). No entanto, oito universidades possuem ações orçamentárias específicas para implementação e manutenção de suas atividades, por serem fundadas a partir do ano de 2009. Por isso, foram excluídas do estudo. Assim, a amostra foi composta por 55 UFs. O marco temporal da pesquisa foi o exercício financeiro de 2016. Os dados foram coletados no Sistema Tesouro Gerencial, alimentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos relatórios de gestão das instituições e por meio de questionário com os gestores. Foi constatado que os recursos de arrecadação própria das Universidades Federais representam 12% em relação aos recursos da Matriz de Outros Custeios e Capital (Matriz de OCC). Desse montante, foram distribuídos 79,49% para despesas de custeio e 20,51% para despesas de capital (investimento), observando que a principal fonte desses recursos está classificada na Fonte 250, que corresponde a recursos próprios não-financeiros do exercício corrente. Na visão dos gestores, a prestação de serviço, que envolve serviços, produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada, é a principal fonte de captação desse tipo de recursos. Para a proposta de intervenção, foram apresentadas alternativas para o aumento da receita de fonte própria das Universidades Federais. Como contribuição, apresentaram-se fontes e estratégias para o aumento das receitas próprias das UFs, principalmente para as que possuem menores percentuais de arrecadação em relação a Matriz de Outros Custeios e Capital.

Palavras-chave: Orçamento Público. Financiamento. Universidades Federais. Recursos Próprios.

ARAÚJO, Edson Carlos Fróes de. **Own Source Revenue in the Financing of the Brazilian Federal Universities**. Dissertation (Professional Master in Public Administration). Master in Professional Network Public Administration (PROFIAP), Nucleus of Applied Social Sciences (NUCSA), Federal University of Rondônia (UNIR), 86 f. Porto Velho, 2018

Abstract

The purpose of this study is to finance the Brazilian Federal Universities (UFs) and to analyze the participation of resources from their own sources in the budget of the Federal Universities, as well as to propose alternative sources and strategies aimed at increasing this revenue. To understand the subject, we discuss public policy issues in Brazil with a focus on higher education, financing of higher education and its sources, highlighting the forms of financing of the UFs and verification of the importance of the resources of source of own collection in the composition of the budget. The research was carried out using a mixed method combining the quantitative and qualitative approaches, as a way to take advantage of the understanding characterized in both approaches, adopting a sequential project. Higher education in Brazil is made up of 63 federal universities (UFs). However, eight universities have specific budget actions for implementation and maintenance of their activities, since they were founded as of the year 2009. Therefore, they were excluded from the study. Thus, the sample consisted of 55 IFs. The timeframe for the survey was the financial year 2016. The data were collected in the Treasury Management System, fed by the National Treasury Secretariat (STN), in the management reports of the institutions and by means of a questionnaire with the managers. It was verified that the resources of own collection of the Federal Universities represent 12% in relation to the resources of the Matrix of Other Costs and Capital (Matrix of OCC). Of this amount, 79.49% were distributed for costing expenses and 20.51% for capital expenditures (investment), noting that the main source of these funds is classified in Source 250, which corresponds to non-financial equity for the current year . In the managers' view, the provision of services, which involves services, products, patents, courses, competitions, consultancies, advisory services and other similar forms with a counterpart of third parties, public or private, is the main source of funding for this type of resources . For the intervention proposal, alternatives were presented for the increase of revenue from own source of the Federal Universities. As a contribution, sources and strategies were presented for the increase of UFs own revenues, especially for those with lower rates of collection in relation to the Matrix of Other Costs and Capital.

Keywords: Public Budget. Financing. Federal Universities. Own resources**.**

Lista de Ilustrações

Lista de Gráficos

Gráfico 01 – Recurso Matriz OCC x Recursos de Fonte Própria. 46
Gráfico 02 – Distribuição de receita própria das UFs por região. 52
Gráfico 03 – Percentual de professores doutores das UFs por região. 54
Gráfico 04 – Fatores que mais contribuem para a arrecadação de receita própria. 60
Gráfico 05 – Fatores que dificultam a arrecadação de receita própria. 61
Gráfico 06 – Principais estratégias adotadas para aumentar a arrecadação própria. 64
Gráfico 07 – Relação entre população e oferta de cursos de Pós-Graduação 76

Lista de Quadros

Quadro 01 – Orçamento público. 24
Quadro 02 – Classificação da receita por fonte. 33
Quadro 03 – UFs que não recebem recurso da Matriz de OCC. 37
Quadro 04 – Coleta e tratamento dos dados para o diagnóstico. 42

Lista de Tabelas

Tabela 01 – Dotação prevista para as Universidades Federais em 2016. 43
Tabela 02 – Dotação realizada para as Universidades Federais em 2016. 43
Tabela 03 – Principais ações orçamentárias das Universidades Federais em 2016. 45
Tabela 04 - Divisão dos Recursos de Fonte Própria. 46
Tabela 05 – Principais ações orçamentárias das Universidades Federais em 2016 com Recursos de Fonte Própria. 47
Tabela 06 – Arrecadação de Fonte Própria das UFs. 48
Tabela 07 – Arrecadação própria da UFJF. 2016. 49
Tabela 08 – Arrecadação própria da UnB. 50
Tabela 09 – UFs com maiores arrecadações de fonte própria (em percentual). 51
Tabela 10 – UFs com menores arrecadações de fonte própria (em percentual) 51
Tabela 11 – Comparação idade UFs x maiores e menores em arrecadação própria 53
Tabela 12 – Arrecadação de Fonte Própria X IGC. 55
Tabela 13 – Principais correlações entre receita própria e características das UFs 55
Tabela 14 – Média dos quartis (Receita Própria). 58
Tabela 15 – Percentual de Professores Doutores na UNIR em 2016 75

Sumário

1 Introdução.....10
1.1 Problema da pesquisa.....13
1.2 Objetivo Geral e Específico.....15
1.2.1 Objetivo Geral.....15
1.2.2 Objetivo Específico.....15
1.3 Justificativa.....15
1.4 Organização da Dissertação.....16
2 Financiamento e Orçamento das Universidades Federais Brasileiras.....17
2.1 Financiamento das UFs Brasileiras.....17
2.2 Orçamento Público e o Orçamento das UFs Brasileiras.....21
2.3 Receita de Recursos de Fonte Própria.....32
3 Metodologia.....37
4 Diagnóstico da Situação Problema.....43
5 Proposta de Intervenção.....66
6 Contribuição Social e Considerações Finais.....79
Referências.....83

1 Introdução

O tema sobre formas e fontes de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) está diretamente relacionado aos objetivos do Estado e de governos, que são definidos a partir de políticas públicas abrangentes que podem ser consideradas como ações que buscam representar interesses de grupos alocados em espaços constitutivos da sociedade civil organizada. É o "Governo em Ação" com o objetivo de intervir na realidade, nos problemas sociais e econômicos, pelos interesses da maioria.

Souza (2006) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Todavia, ainda de acordo com Souza (2006), não existe uma única – nem melhor – definição sobre o que seja política pública. No entanto, a maioria das definições enfatiza o papel da política pública na solução de problemas, assumindo assim, em geral, uma visão holística sobre o tema. Desta forma, a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no cotidiano. Neste contexto, os programas e projetos do Governo Brasileiro devem estar alinhados com os direitos sociais expressos na Constituição Federal de 1988, como a educação, conforme previsto no Art. 6º: "são direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, [...]" (BRASIL, 1988, grifo nosso).

De acordo com Martins (2010), nas décadas iniciais do século XX a educação passou a organizar-se como fator de análise e ser observada como um problema nacional, passando a ingressar na agenda de políticas públicas e requerendo medidas de estudo e correção. Isto ocorreu no contexto do fortalecimento das classes médias e da aliança com o empresariado urbano, que tinha como projeto a ascensão da industrialização e moralização dos processos políticos do Estado brasileiro, tendo sido discutida, naquele período, uma proposta de vinculação de recursos à educação. No transcorrer dos anos, a política educacional fora definida

no Brasil de formas diferentes, por ser um elemento de normatização do Estado que envolve interesses políticos diversos, o que reflete, diretamente, no financiamento da educação.

No Brasil, atualmente, o financiamento da educação é caracterizado pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os estados e os municípios, considerando a manutenção, as etapas e a modalidades de ensino com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96). Por imposição legal, cada esfera de governo deve aplicar um percentual mínimo de suas receitas, de acordo com o Art. 212 da Constituição Federal de 1988, sendo que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Quando se trata do financiamento da Educação Superior, o Governo Federal passa a ser o principal financiador da manutenção e do investimento na esfera pública, sendo importante o alinhamento desses recursos com o planejamento e as políticas públicas para as Universidades Federais.

O sistema de planejamento das Universidades Federais, pertencente ao contexto do financiamento da educação, é desdobrado nos programas constantes do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal que se harmoniza com as ações locais, considerando o contexto político, ambiental, econômico e social. Como tal, deve propiciar a execução das estratégias previstas e representa um grande desafio pois se trata de uma instituição pública de ensino superior com muitas demandas. Este sistema, independentemente da ferramenta utilizada, está integrado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) e ao Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

O orçamento, por seu turno, é o instrumento de implementação do planejamento elaborado pelo Governo e que deve contemplar todas as ações (projetos/atividades), resultando em produtos que contribuam para a realização dos objetivos a serem desenvolvidos pelas UFs no exercício financeiro. Este orçamento leva em consideração o montante para repasses constitucionais para a educação e, em particular, para o conjunto de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), respeitando critérios pré-definidos. Assim sendo, no caso das Universidades Federais (UFs), pertencentes ao conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), na formulação do orçamento, os tetos e os limites previstos na Lei de Orçamento Anual (LOA) são definidos pelo Governo Federal, tendo como base:

informações sobre estimativa de gastos com pagamentos para servidores ativos e inativos (vencimentos, encargos e benefícios) e limites para Programas e/ou Ações Orçamentárias Específicas definidas pelas Secretarias ou Órgãos do Ministério da Educação (MEC).

Neste contexto, o Ministério da Educação (MEC) e a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) iniciaram, no ano de 1991, discussões para a elaboração de uma metodologia para a alocação de recursos orçamentários entre as UFs, visando assegurar o equilíbrio da alocação orçamentária entre as instituições com vistas a garantir a estabilidade dos financiamentos e efetuar a distribuição de recursos a partir de critérios previamente definidos e divulgados (REIS, 2011). Os estudos e os entendimentos resultaram em uma Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Matriz OCC), cuja versão atual está definida pela Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013. Sendo assim, os recursos orçamentários necessários para a manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão nas universidades federais são denominados Outros Custeios e Capital (OCC), que correspondem ao orçamento total da instituição exceto os recursos destinados para o pagamento de pessoal (SILVA *et al.*, 2012). Estes recursos são repassados com base numa matriz matemática, observando diversos fatores como a produtividade acadêmica, o número de matrículas, os alunos concluintes, a avaliação dos cursos, etc. Desta forma, a proposta orçamentária anual das UFs é elaborada com base em limites definidos pelo MEC para cada ação/atividade ou matriz que compõe o orçamento.

O orçamento também é composto por receitas próprias, isto é, pelas receitas das entidades da administração indireta que, após inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA), podem ser aplicadas em sua programação de despesas. São receitas decorrentes de atividades realizadas pela Universidade, tais como aluguéis e emolumentos, convênios ou contratos de repasses, de consultoria, de projetos de cooperação com entidades públicas e privadas, de cursos de extensão e especialização e da realização de concursos públicos, entre outras.

As UFs também recebem recursos para o fomento de suas atividades destinadas à Pesquisa e à Pós-Graduação de agências federais, estaduais e privadas, tais como: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), fundações estaduais

de amparo à pesquisa, etc. Estes recursos também podem ser considerados como receita própria, observando que estão desvinculados da Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Matriz de OCC).

Sobre este aspecto, Duarte e Oliveira (2012), realizaram estudo com o objetivo de analisar e discutir o orçamento de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e constaram que, na prática, as políticas públicas não representam as demandas da sociedade, destacando que o crescimento no financiamento da educação superior vem ocorrendo gradativamente; contudo, ainda falta muito para que o Brasil seja comparado com os modelos internacionais de educação superior. De acordo com os referidos autores, o Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) foi o responsável pela evolução ocorrida referente ao recurso destinado à educação superior. Assim, o orçamento contemporâneo da educação superior no Brasil é fruto de um crescimento incremental ao longo das últimas décadas com a incorporação de adicional proveniente da expansão ocorrida com o REUNI.

1.1 Problema da pesquisa

Quando verificado o baixo nível de arrecadação da receita prevista da União Federal, como caracterizada pela crise política e financeira ocorrida no Brasil, afetando, especialmente, o período de 2014 a 2017, além do aumento das despesas obrigatórias, torna-se necessária a adoção de mecanismos de ajustes entre receita e despesa, ou seja, ocorre a redução real do orçamento ou contingenciamento. Em termos reais, houve redução de receita das Universidades Federais (UFs) no período de 2015 a 2017.

No exercício financeiro de 2014 houve um contingenciamento por meio de Decreto elaborado pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, do dia 20 de fevereiro de 2014, com um corte de R$44 bilhões em gastos no orçamento do ano. Deste valor, R$13,5 bilhões eram despesas obrigatórias e R$30,5 bilhões correspondiam a despesas discricionárias; já o exercício de 2015, por meio do Decreto nº 8.580, de 27 de novembro de 2015, que contingenciou R$500 milhões de emendas parlamentares impositivas e R$10,7 bilhões de demais despesas discricionárias (não obrigatórias) do Poder Executivo que seriam destinados ao MEC.

O próprio MEC, por meio de seu relatório de gestão/2015 (BRASIL, 2015), encaminhado ao TCU, demonstrou as dificuldades encontradas pelos contingenciamentos ocorridos:

> em relação aos ajustes necessários em decorrência do contingenciamento orçamentário, o MEC buscou preservar seus programas prioritários e ações estruturantes, como os relacionados à educação básica e ao funcionamento de institutos federais, universidades federais, e hospitais universitários federais, utilizando como critério a manutenção das condições de qualidade do ensino, de acesso e da permanência dos estudantes. Em relação às despesas de capital, foi priorizada a continuidade das obras em estágio avançado de execução (BRASIL, p. 126, 2016).

No exercício de 2016, por meio do Decreto n° 8.670, de 12 de fevereiro de 2016, foi contingenciado mais de R$23 bilhões de reais visando o equilíbrio das contas públicas. “Estamos ampliando o esforço de redução de gastos e de revisão de contratos do governo, o valor contingenciado é significativo em comparação com o Orçamento deste ano, já que partimos de um cenário muito mais restritivo”, conforme afirmou Valdir Simão, ministro do Planejamento, relatou em 2016. Em 2017, por meio do Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, a pasta da Educação teve R$4,3 bilhões em despesas bloqueadas (BRASIL, 2017).

Neste contexto, uma questão que faz parte do debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil é a que trata da viabilidade da arrecadação de recursos diretamente pelas UFs, sendo questionado em que medida essas instituições podem e/ou devem buscar fontes alternativas de captação de recursos àqueles tradicionalmente disponibilizados pelo Governo Federal, bem como qual a participação desses recursos em seu orçamento. Assim, considerando este contexto e a importância do tema para as UFs, este estudo pretendeu responder ao seguinte questionamento: qual a participação de recursos de fonte própria no orçamento das Universidades Federais e quais suas principais fontes e estratégias utilizadas para o aumento no percentual de participação de receita própria no financiamento das UFs?

1.2 Objetivo Geral e Específico

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a participação de recursos de fonte própria no orçamento das Universidades Federais e propor alternativas de fontes e estratégias visando o aumento dessa receita.

1.2.2 Objetivo Específico

- Identificar o percentual de receita própria em relação ao orçamento de OCC das Universidades Federais;
- Identificar principais fontes de recursos de receita própria no financiamento das UFs;
- Identificar possível relação entre as características das UFs com os percentuais de arrecadação de recursos próprios das UFs em relação aos recursos de OCC; e,
- Identificar os fatores que influenciam na arrecadação própria na visão dos gestores das universidades.

1.3 Justificativa

O tema financiamento universitário torna-se importante junto à sociedade, uma vez que envolve a destinação de recursos públicos objetivando garantir políticas públicas estabelecidas focadas nos programas de governo. Neste sentido, o conhecimento sobre as formas de financiamento e de políticas públicas destinadas à educação superior, em especial às Universidades Federais brasileiras, deve ser tema debatido por toda comunidade.

A pesquisa objetiva um estudo do financiamento universitário como elemento essencial para o aprimoramento do sistema de gestão, a partir da observação de boas práticas utilizadas pelas Universidades Federais que possuem maiores percentuais de arrecadação própria, além da existência da responsabilidade social sobre a utilização eficiente dos recursos públicos.

O trabalho propõe a possibilidade de aumento da receita de fonte própria das Universidades Federais, isto é, busca-se como contribuição a captação de recursos pelas UFs de forma desvinculada dos recursos diretamente destinados pelo Ministério da Educação (MEC).

Assim, Universidades Federais que apresentarem menores percentuais de arrecadação de receita própria em relação ao orçamento da Matriz de OCC podem buscar alternativas a partir do levantamento das práticas e das fontes de receita própria adotadas pelas UFs com maior percentual de arrecadação, destacando quais são as principais formas de financiamento e fontes de recursos, observando as características apresentadas pelas UFs para subsidiar os gestores na tomada de decisão no âmbito das Universidades Federais.

1.4. Organização da Dissertação

Além desta Introdução, o trabalho está organizado conforme a seguir.

Na seção 2 é apresentada a discussão sobre financiamento e orçamento das Universidades Federais Brasileiras.

A seção 3 dispõe da metodologia do trabalho.

Na seção 4 é apresentado o diagnóstico da situação problema.

A seção 5 contém a análise e a proposta de intervenção.

Na seção 6 a contribuição social e as considerações finais.

2 Financiamento e Orçamento das Universidades Federais Brasileiras

Neste capítulo são discutidas as questões que embasam a pesquisa: financiamento das Universidades Federais brasileiras, planejamento e orçamento público, orçamento das Universidades Federais brasileiras e receita dos recursos de fonte própria.

2.1 Financiamento das UFs Brasileiras

O tema orçamento de universidade pública está inserido no contexto do financiamento público da educação que, por sua vez, faz parte da área de políticas públicas.

Conforme estudos de Souza (2006), a área de política pública na Europa surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado. Já nos Estados Unidos da América, surge de forma diferente, a partir da academia, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando ênfase aos estudos sobre a ação dos governos. Neste aspecto, a introdução da política pública como ferramenta das decisões foi produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Para Dourado (2002), a partir dos anos 1990, as políticas públicas foram reorientadas por meio de reformas de Estado, produzindo alterações nos padrões de influência estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, consequentemente, as políticas públicas educacionais. No Brasil, em período recente, tais ações na arena educacional expressam-se no processo que resultou na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96).

Martins (2010) caracteriza a política educacional como política pública social, na medida em que busca a redução das desigualdades, respeitando o indivíduo como cidadão e detentor de direitos, além de ser uma política setorial, pois refere-se a uma área específica. A construção da educação superior pública como patrimônio da sociedade implica no crescimento do seu entendimento comum como local de formação ampla que não se restrinja à formação de profissionais *stricto sensu* (DOURADO, 2002). Esta realidade tem implicações diretas nas universidades

federais, que têm seu financiamento e sua existência ameaçados por questões internas e externas.

A partir da década de 1970, com a crise econômica, surgiu uma contradição entre a redução dos investimentos públicos na educação superior e a intensificação da concorrência entre empresas, na busca da inovação tecnológica e, portanto, de conhecimento técnico-científico, requerendo formação de uma mão de obra qualificada (SANTOS, 2005). Desta forma, a autonomia financeira que foi concedida às universidades não teve por objetivo preservar a liberdade acadêmica, mas, sim, criar condições para as universidades se adaptarem às exigências do mercado capitalista. Por isso, Santos (2005) sugere que as universidades federais entendam que a produção do conhecimento deixou de assegurar, por si, sua essência a partir do momento em que perdeu a hegemonia no desempenho destas funções; tendo de existir em um contexto competitivo, a universidade deve ser incentivada a assumir formas mais densas de responsabilidade social, mas não deve ser funcionalizada apenas nesse sentido. Santos (2005, p. 185) destaca, ainda, que “o Estado e a sociedade não podem reclamar da universidade novas funções quando a asfixia financeira não lhe permite sequer desempenhar as funções mais tradicionais”.

De acordo com Amaral (2008), a garantia da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades das universidades federais, é essencial para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa, extensão e de interação com a comunidade acadêmica. Para o referido autor, houve, desde a origem das Universidades Federais (UFs), uma indefinição sobre as regras de financiamento, mesmo após a edição da Constituição Federal de 1988, a qual prevê, em seu Art. 207, que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Dessa forma, não houve vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das universidades (AMARAL, 2008).

As Universidades Federais têm sua autonomia na Constituição Federal de 1988, como previsto em seu 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”. Além dessa garantia, existe como fonte de implementação da educação nacional e das políticas

que assim as definem, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelecendo que o ensino no Brasil pode ser ministrado tanto pelo setor público quanto pelo setor privado em todos os níveis, desaparecendo, assim, a obrigatoriedade privativa do ensino público, prevendo também que o Estado pode subvencionar estabelecimentos de ensino particulares, por meio de bolsas de estudos, empréstimos para a construção, reformas e custeio na infraestrutura destinada à educação.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece o que está assegurado às Universidades:

> Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:
> [...]
> VII - firmar contratos, acordos e convênios;
> VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
> IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
> X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Ainda previsto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, disposto em seu Art. 54:

> Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.
> § 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:
> [...]
> III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;
> IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

Conforme o Art. 55 da mesma lei, “caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Neste contexto, o Ministério da Educação (MEC), que a partir de 1995 passou a ser responsável apenas pela pasta da educação, é o organismo responsável pela coordenação do sistema

orçamentário, cabendo-lhe o controle normativo desse sistema e do financiamento das Universidades Federais (UFs), bem como sua fiscalização e avaliação.

As Universidades Federais compõem a estrutura do Ministério da Educação (MEC). Cada unidade tem sua receita prevista com base na execução do orçamento dos exercícios anteriores e na tendência de correção inflacionária para o exercício de execução do orçamento, ficando evidente que os orçamentos das universidades não são definidos em razão de suas necessidades, mas de fatores previamente estabelecidos. Desta forma, cabe as UFs informar ao MEC a previsão de receita própria que deve compor o seu orçamento; o MEC, então, recebe as demandas e consolida as informações para compor a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do ano subsequente.

Desde a início da década de 1990, no contexto da busca de estabilidade orçamentária, foi reconhecida a necessidade de criação de formas de rateio orçamentário de acordo com a eficiência, a produtividade e a qualidade acadêmica de cada UF. Para Schwartzman (1996, p. 2),

> a implantação do financiamento por fórmula foi delineada com base na experiência de alguns países europeus. Neste modelo, a preocupação maior era com as questões de eficiência e produtividade, já que a maior parte dos recursos seriam determinados pelo número de alunos formados na graduação e na pós-graduação. Estes eram inseridos em relações ideais aluno/professor e aluno/funcionário por área do conhecimento, que determinariam o quadro ideal de servidores.

O referido autor observa que a importância do alinhamento entre o planejamento e o orçamento de toda instituição, principalmente quando se trata de Universidades Federais, por sua relativa autonomia financeira. Corrobora com esse pensamento a definição de Quintana (2005, p. 3):

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

Ainda conforme Quintana (2005), é possível verificar a dificuldade pela utilização plena de um processo de planejamento pretendido em razão de vários

fatores, principalmente externos, que obrigam as Universidades Federais em adequar seu planejamento em relação ao contexto político e econômico.

2.2 Orçamento Público e o Orçamento das UFs Brasileiras

O termo planejamento possui compreensões que variam de acordo com o pensamento de cada autor. No entanto, nas definições é comum encontrar palavras-chave como processo decisório, pensar sobre o futuro, alcance dos objetivos, definido como um processo dinâmico. Planejamento é considerado um procedimento administrativo que influencia toda instituição, sendo o passo inicial para a definição sobre o que a organização quer fazer, quando e o modo que será realizado, não possuindo consenso sobre a ordem das fases de planejamento.

> O propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisão presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz. Dentro deste raciocínio, pode-se afirmar que o exercício sistemático do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, consequentemente, provocar o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos, desafios e metas estabelecidos para a empresa (OLIVEIRA, 2007, p. 5).

De acordo com Oliveira (2007), o planejamento possui a filosofia de otimização e pode ser caracterizado pela utilização de técnicas matemáticas e estatísticas, de modelos de simulação e de pesquisa operacional. É um processo contínuo envolvendo um conjunto de decisões que podem ser separadas por níveis hierárquicos divididos em três tipos, a saber:

- Planejamento estratégico: relacionado aos objetivos de longo prazo e com decisões que afetam a organização como um todo;
- Planejamento tático: relacionado aos objetivos de médio prazo e com decisões que afetam o nível intermediário, decompondo os objetivos do planejamento estratégico; e,
- Planejamento operacional: relacionado aos objetivos de curto prazo e com decisões que afetam o plano de ação, com foco nas atividades rotineiras da organização.

Independentemente do nível do planejamento, ele deve ser elaborado respeitando a cultura organizacional, bem como sua missão, sua visão e seus valores definidos pela instituição. Desta forma, os objetivos do planejamento são formulados em termos quantitativos e combinados em uma medida geral e ampla de desempenho. Procura-se otimizar o processo decisório com base em estudos estatísticos, ainda mais com o desenvolvimento de *softwares* e da tecnologia da informação.

No setor público, mesmo com suas peculiaridades, o processo de planejamento é semelhante a qualquer outra organização; conterá os mesmos aspectos que todo plano deve ter, como objetivos e metas, meios de realização e meios de avaliação e controle (SILVA *et al.*, 2012). Neste sentido, para atendimento das normas do orçamento público existentes no ordenamento jurídico brasileiro, é necessária a utilização de técnicas e teorias de administração relacionadas ao planejamento para que seja possível verificar os anseios e os objetivos da administração pública alinhados ao orçamento disponível.

O sistema orçamentário brasileiro é composto, basicamente, por três elementos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo competência do Congresso Nacional a análise e a aprovação desses instrumentos. Sendo assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988:

- Lei do Plano Plurianual (PPA): aprovado por lei com vigência de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato do chefe do poder executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, no âmbito federal, segue por meio da Secretaria de Orçamento Federal. Após, o projeto é encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, para aprovação; e,
- Lei Orçamentária Anual (LOA): o projeto é encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção do chefe do poder executivo até o encerramento da sessão legislativa.

O PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. A LDO

compreenderá as metas e as 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.

O orçamento do exercício financeiro é definido pela lei orçamentária anual, sendo dividida em três classificações: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social (BRASIL, 1988).

Após publicação da LOA, observando as normas de execução orçamentária, o cronograma de desembolso e da programação financeira definidas para o exercício que, para a unidades do governo federal, são estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por meio da emissão do documento chamado de Nota de Dotação (ND), criando o crédito orçamentário e, após a liberação dos limites para empenho, dá-se início a execução orçamentária propriamente dita.

Dessa forma, o planejamento orçamentário se apresenta como componente de extrema relevância no processo de definição do futuro da instituição, bem como no estabelecimento das formas como esta situação será atingida, constituindo-se parte da essência do planejamento, sendo possível verificar a disposição dos recursos destinados para a execução de cada plano. O orçamento, então, é um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período (BRASIL, 2017a).

O orçamento público no Brasil começou a ser discutido a partir da Constituição Imperial de 1824, quando surgiram as primeiras exigências da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Alguns autores consideram a Lei de 14 de dezembro de 1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil (GIACOMONI, 2010).

Com a edição da Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, foi criado um modelo orçamentário utilizado entre os três níveis de governo, estabelecendo, principalmente, normas sobre a execução orçamentária dos entes públicos.

A Constituição de 1988 trouxe mais informações sobre o tema, determinando que questões como exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização

dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial sejam disciplinadas no ordenamento jurídico, cabendo à União e aos estados legislarem concorrentemente, sendo que a União deve estabelecer normas gerais. A Constituição corroborou com a concepção de associação entre planejamento e orçamento definidos em um mesmo sistema, tornando obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada, conforme previsto no Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

> O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados (GIACOMONI, 2010, p. 54).

O orçamento público, desta maneira, é o elo entre a entrada de recursos (receitas) e a saída de recursos (despesas), conforme Quadro 01.

Quadro 01 – Orçamento público.

Entrada de Recursos	Planejamento do Governo	Saída de Recursos
Receitas	**Orçamento Público**	**Despesas**

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo o Manual Técnico de Orçamento – 2017, no âmbito financeiro, o orçamento público é caracterizado pelo controle decorrente da entrada de receita e saídas de despesas, como um instrumento de planejamento. No âmbito jurídico, o orçamento é uma lei ordinária, sendo aprovada por maioria simples e possui caráter autorizativo com vigência limitada. Na perspectiva econômica, tem um papel regulador, uma vez que é responsabilidade do Governo em atender as necessidades econômicas e sociais da coletividade e redistribuição de renda. No aspecto político, é caracterizado pela formulação e execução dos planos e programas governamentais do partido que detém o poder de decisão.

O orçamento público tem natureza de ato administrativo. Em termos gerais, está pautado por princípios básicos que estão estabelecidos em normas constitucionais e por meio de pesquisas realizadas por estudiosos do tema.

O princípio da unidade ou totalidade define que o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento, evitando que existam múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo (BRASIL, 1964).

O princípio da universalidade define que a Lei Orçamentária Anual de cada ente federado deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público (BRASIL, 1964). Normatizado também pelo § 5º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988:

> § 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 (BRASIL, 1988).

O princípio da anualidade ou periodicidade define o exercício financeiro, que é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na Lei Orçamentária Anual e deverá coincidir com o ano civil (BRASIL, 1964).

O princípio da exclusividade estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receitas orçamentárias – ARO (BRASIL, 1988).

O princípio do Orçamento Bruto estabelece que o registro das receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual deve ser realizado pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções (BRASIL, 1964).

O princípio de Não Vinculação da Receita de Impostos veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, previsto no inciso IV do Art. 167 da CF/88.

> Art. 167. São vedados:
> [...]

> IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo (BRASIL, 1988).

O princípio da especificação ou especialização estabelece que a Lei Orçamentária Anual deverá ter a despesa detalhada, no mínimo, por elementos, regra que impede a inclusão de valores globais sem destinação específica (BRASIL, 1964). Existem, ainda, os princípios orçamentários definidos por estudiosos do tema, tais como clareza, equilíbrio e publicidade.

O princípio da clareza define que o orçamento deve ser apresentado numa linguagem acessível a todos que precisem ou se interessem em acompanhá-lo. Neste sentido, de acordo com Giacomoni (2010, p. 83),

> o orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas.

O princípio do equilíbrio estabelece que o orçamento deve ser aprovado com receitas e despesas em igual montante, garantindo o equilíbrio e evitando a ocorrência de déficit nas contas públicas. Para tanto, consoante Giacomoni (2010, p. 80),

> o constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face ao déficit orçamentário, além de entrar no mérito de sua própria conceituação. Pela sistemática de classificação das contas orçamentárias no Brasil, o déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para a realização de obras, as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros, nacional, estaduais e, até, municipais.

O princípio da publicidade define que o orçamento deve ser amplamente divulgado, por meio de instrumentos oficiais de comunicação ou de outras formas, garantindo-se também sua eficácia. “Formalmente, o princípio é cumprido, pois,

como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza" (GIACOMONI, 2010, p. 83). Observa-se, então, a importância de elaboração do orçamento público ligado aos princípios estabelecidos, não apenas para atendimento às normas legais, mas, principalmente, como instrumento de *accountability*.

Existe, também, o conceito de receita pública, que está definido no Art. 57 da Lei n° 4.320 de 1964, onde são classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento. Desta forma, em sentido *lato sensu*, entende-se que todo ingresso de recursos aos cofres públicos é considerado receita.

Os estágios da receita são definidos em quatro etapas: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. A previsão está relacionada ao planejamento e à estimativa de arrecadação das receitas que constarão na proposta orçamentária, sendo que a metodologia de projeção de receitas busca assimilar o comportamento da arrecadação da receita em exercícios anteriores.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) relaciona esse estágio a uma fase de planejamento, executada pela área técnica do governo, com base na metodologia de projeção das receitas orçamentárias.

> No âmbito federal, a metodologia de projeção de receitas orçamentárias busca assimilar o comportamento da arrecadação de determinada receita em exercícios anteriores, a fim de projetá-la para o período seguinte, com o auxílio de modelos estatísticos e matemáticos. A busca deste modelo dependerá do comportamento da série histórica de arrecadação e de informações fornecidas pelos órgãos orçamentários ou unidades arrecadadoras envolvidas no processo (BRASIL, 2017, p. 57).

A fase de lançamento da receita é efetuada pelos órgãos competentes pela gestão do recebimento de créditos (impostos, taxas, contribuições, etc.) que verificam a procedência do crédito e a natureza da pessoa do contribuinte. Segundo o Art. 53 da Lei 4.320/64, "o lançamento da receita é o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta". Isto é, um procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, bem como determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo e identifica o sujeito passivo.

A fase de arrecadação da receita envolve a entrega dos recursos devidos pelos contribuintes aos agentes arrecadadores ou às instituições financeiras autorizadas pelo ente recebedor, ainda sem chegada à conta do Tesouro. Consoante o Art. 35 da Lei nº 4.320 de 1964, “pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas”, o que representa a adoção do regime de caixa para o ingresso das receitas públicas.

A fase de recolhimento da receita consiste na entrega do produto da arrecadação ao caixa do Tesouro, pelos agentes arrecadadores e pela rede bancária autorizada, correspondendo à efetiva disponibilização de recursos ao ente público. Assim, de acordo com o Art. 56 da Lei nº 4.320 de 1964, “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”.

Após as fases de definição da receita, seguem a definição e as fases de execução da despesa pública. A classificação da despesa pública é implementada por meio de um sistema estruturado, com o propósito de atender às exigências de informação demandadas pela sociedade em geral (BRASIL, 2017a).

Desta forma, o sistema do orçamento público torna-se estruturado e complexo, uma vez que a receita pública deve estar alinhada e definida por meio de suas fontes, para que no momento da execução orçamentária (despesa) não sejam comprometidos os princípios orçamentários, o planejamento e os planos de governo.

Sendo assim, a despesa pública é dividida em quatro fases: fixação, empenho, liquidação e pagamento. A fase de fixação da despesa refere-se aos limites de gastos que foram incluídos na Lei Orçamentária Anual com base nas receitas previstas, representando o teto máximo que pode ser atingido com gastos públicos durante o exercício financeiro.

O processo da fixação da despesa orçamentária é concluído com a autorização dada pelo poder legislativo por meio da lei orçamentária anual, ressalvadas as eventuais aberturas de créditos adicionais no decorrer da vigência do orçamento (BRASIL, 2017b).

A segunda fase da despesa é o empenho classificado como uma obrigação de pagamento pendente para o Estado, conforme Art. 58 da Lei 4.320/64. “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Para Giacomoni (2010, p. 306):

> ele é o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito.

O empenho é classificado em três modalidades: ordinário, estimativo ou global, seguindo classificação segundo MCASP:

> Ordinário: é o tipo de empenho utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
> Estimativo: é o tipo de empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros; e
> Global: é o tipo de empenho utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis (BRASIL, 2017b, p. 101-102).

A terceira fase é a liquidação da despesa que consiste na conferência documental para atestar que a despesa empenhada foi realizada. Isto é, confirmar se um serviço foi prestado, um produto foi entregue, a etapa da obra foi construída. Isso porque está definido no Art. 63 da Lei 4.320/64 que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

A quarta e última fase da despesa é o pagamento, que consiste na efetiva transferência de recurso financeiro ao fornecedor, via de regra por meio de ordem bancária; é o pagamento da despesa propriamente dita que também está previsto na Lei 4.320 de 1964 no Art. 64: “a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”.

As despesas ainda são empenhadas de acordo com o objeto do gasto, separados em seis grupos de natureza de despesa: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões financeiras e Amortização da Dívida (BRASIL, 2017a).

As despesas com pessoal e encargos sociais são de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício do cargo, emprego ou função de confiança no setor público; pagamento de aposentadoria, reformas e pensões; obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre folha de pagamentos, contribuição a entidades fechadas de previdência; outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, gratificações, adicionais e outros direitos

remuneratórios; despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação de temporários para atender a necessidades de excepcional interesse público e contratos de terceirização de mão de obra conforme legislação (BRASIL, 2017a).

As despesas de juros e encargos da dívida são destinadas para o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária (BRASIL, 2017a).

As despesas classificadas como outras despesas correntes (custeio) são utilizadas para gastos com manutenção de contratos continuados (energia, vigilância, água e esgoto, limpeza e conservação, manutenção de imóveis e reformas, outros), aquisição de material de consumo, pagamento de diárias e passagens, bolsas, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outros (BRASIL, 2017a).

Já as despesas de investimentos são destinadas ao planejamento e à execução de obras, instalações e aquisição de equipamentos e demais materiais permanentes (equipamentos, mobiliários, livros, etc.) (BRASIL, 2017a).

As inversões financeiras abrangem os gastos com aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, aquisição de títulos de crédito, de títulos representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas, concessão de empréstimos, entre outros (BRASIL, 2017a).

Por fim, a amortização da dívida é destinada para o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (BRASIL, 2017a).

Desta forma, o orçamento público é um processo contínuo, flexível e dinâmico, demonstrando, em termos financeiros para um período específico, os planos e os programas de trabalho definidos pelo Governo, ou seja, ato pelo qual o chefe do poder executivo prevê a arrecadação de receita e fixa a realização de despesas, em que o poder legislativo, por meio de lei, autoriza e acompanha a execução.

De acordo com Giacomoni (2010, p. 206),

> o documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

Ainda conforme Giacomoni (2010), verifica-se a importância da elaboração do orçamento por se tratar de ferramenta ligada diretamente às práticas de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e ao planejamento estratégico de cada unidade. A programação orçamentária das IFES ocorre pela sistematização do financiamento denominado incremental ou inercial, em que os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos orçamentos dos anos anteriores.

Em relação à IFs, a atividade de definição dos limites e dos recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), que são disponibilizados para cada ministério, fica sobre a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), isto é, o Ministério da Educação (MEC) realiza a distribuição do montante da receita para cada universidade observando a execução orçamentária de exercícios anteriores e aplicando um sistema de rateio entre as instituições de ensino vinculadas a esse ministério para definição das matrizes orçamentárias.

O orçamento das UFs tem seus limites previstos na Lei de Orçamento Anual (LOA) do ano de realização do orçamento, formulado por meio do levantamento de informações sobre estimativa de gastos com pagamento para servidores, resultados da aplicação das fórmulas de Matrizes Orçamentárias, sendo que cada matriz possui sua destinação específica, bem como sua própria fórmula de rateio entre as Universidades. Os limites para Programas e/ou Ações Orçamentárias também são definidos pelo Governo Federal observando o contexto político, ambiental, econômico e social para subsidiar a execução das estratégias previstas.

Quanto às características para formação do orçamento de cada Universidade Federal, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) adota uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários para fazer jus às despesas de custeio e investimento, utilizando indicadores calculados sobre uma base de dados anuais das UFs de caráter acadêmico, sendo um dos principais indicadores o denominado Aluno Equivalente (NFTE).

A Matriz de OCC atende as regras acordadas entre a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), a Secretaria de Educação Superior (SESu) e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD), que resultou no modelo utilizado pelo MEC

como forma de rateio dos recursos entre as Universidades Federais. Para os resultados da Matriz de OCC são coletados dados no Censo da Educação Superior, Siapenet e CAPES. Os recursos decorrentes dessa matriz são destinados aos investimentos e à manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais, aliando aos recursos de fonte de arrecadação própria.

Desta forma, a Matriz SESU/ANDIFES, conhecida como Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Matriz de OCC), leva em consideração elementos como o número de alunos equivalentes, o ciclo do curso, a modalidade de ensino, o nível do curso, a categoria da organização, a taxa de sucesso, entre outros fatores definidos pela Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013.

2.3 Receita de Recursos de Fonte Própria

O Ministério da Educação (MEC), após o recebimento dos recursos pelo Governo Federal, distribui o montante entre as UFs destinado para pagamento de pessoal e encargos, para a manutenção e o funcionamento, e para o investimento. A forma de financiamento é denominada de incremental ou inercial, pois segue a execução do orçamento do ano anterior sem que haja estudo ou consulta sobre as reais necessidades das instituições. Existe, ainda, o recebimento de créditos orçamentários destinados para programas e projetos de execução específicas, além da possibilidade de captação de recursos financeiros por meio das chamadas fontes próprias.

Outra fonte refere-se a convênios e contratos com órgãos públicos e privados, cursos de extensão e especialização, prestação de serviços e consultorias e outras. Ainda existem para algumas universidades os recursos aportados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e por fundações estaduais de amparo à pesquisa.

Entre os recursos financiadores das atividades das Universidades Federais existem os recursos próprios, aqueles diretamente arrecadados que provêm da prestação de serviços, além da cobrança de taxas administrativas, recebimento de aluguéis, etc. Classificam-se neste grupo, segundo o Art. 4º da Portaria SOF nº 10, de 22 de agosto de 2002, receitas cuja arrecadação têm origem no esforço próprio

de órgãos e demais entidades nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos. Porém, “entre as entidades da administração indireta, há várias situações de interesse para a presente questão. As autarquias e fundações públicas geram pouca ou quase nenhuma receita própria e dependem de recursos do Tesouro para sua manutenção” (GIACOMONI, 2010, p. 93).

No Quadro 02 é apresentada como é formada a classificação das fontes de recursos de acordo com a classificação contábil. As fontes de recursos próprios podem ser classificadas como de fonte 280 e 680, que são decorrentes de aplicações financeiras, operações de crédito e alienação de ativos e outras, definidas como recursos financeiros; ou classificadas como de fonte 250 e 650, que são oriundas de tributos, contribuições, serviços e outras definidas como recursos não-financeiros.

Quadro 02 – Classificação da receita por fonte.

CÓDIGO DE TRÊS DÍGITOS	
1º Dígito (Grupo de Fontes de Recursos)	**2º e 3º Dígitos (Especificação de Fontes de Recursos)**
(2) – Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente **(6) – Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores**	**(50) – Recursos Próprios não-financeiros** **(80) – Recursos Próprios financeiros**
Composição: **(250)** Recursos Próprios Não-Financeiros do exercício corrente. **(280)** Recursos Próprios Financeiros do exercício corrente. **(650)** Recursos Próprios Não-Financeiros dos exercícios anteriores. **(680)** Recursos Próprios Financeiros dos exercícios anteriores.	

Fonte: Brasil (2017a).

Outro aspecto a ser destacado em relação à receita própria é quanto às Fundações de Apoio às Universidades. Com o objetivo de oferecer uma alternativa para proporcionar flexibilidade nas tarefas de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais, enquanto entidades da administração pública constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas, surgiram as Fundações de Apoio, regidas pelo direito privado, visando proporcionar agilidade às atividades universitárias como um todo, gerindo recursos em prol do ensino, da pesquisa e da extensão universitárias.

Coube a Lei nº 8.958/94 estabelecer os parâmetros de relacionamento entre as entidades de apoio e as respectivas IFES:

> Art. 6º No cumprimento das finalidades referidas nesta Lei, poderão as fundações de apoio, por meio de **instrumento legal próprio**, utilizar-se de bens e serviços das IFES e demais ICTs apoiadas, pelo prazo necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, mediante ressarcimento previamente definido para cada projeto. (grifo nosso).

As atividades exercidas pelas Fundações de Apoio podem ser previstas por meio da celebração de convênios, contratos, ajustes e acordos, utilizando os recursos previstos no orçamento da Universidade ou captados diretamente mediante cursos e atividades de pesquisa e extensão, e recolhendo ao Caixa Único da Universidade o montante que a esta pertencia por força dos contratos firmados.

Este tema ainda é bastante questionado pela sua natureza e forma de participação no auxílio da execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais, sendo um assunto constantemente discutido pelos órgãos de controle do Governo Federal. O Tribunal de Contas da União se manifestou sobre a questão por meio do ACÓRDÃO Nº 2731/2008 – TCU – Plenário proibindo qualquer tipo de arrecadação pelas Fundações de Apoio em nome da universidade. Para cumprir o acórdão mencionado, todos os recursos envolvidos em contratos e convênios com Fundação de Apoio devem ser previamente arrecadados pela universidade, compondo o orçamento na forma de receita própria, o que deve ter levado a um aumento desse tipo de receita.

Observa-se que, em razão da demanda pela manutenção da cooperação das Fundações de Apoio com as Universidades Federais, houve uma alteração no Art. 3º, § 1º, da Lei 8.958/94 em 2013, passando a conter a seguinte redação:

> as fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, **poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros** necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, **sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional** (incluído pela Lei nº 12.863 de 2013). (grifo nosso).

Desta forma, as Universidades Federais utilizam as Fundações de Apoio amparadas em parecer emitido pela Advocacia Geral da União (AGU) e conforme alteração na Lei nº 8.958/94 ocorrida em 2013 (BRASIL, 2013):

> a) art. 3º, §1º, da Lei nº 8.958/94 deve receber uma interpretação conforme Constituição Federal, de sorte que faculdade da captação direta de recursos, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional, não se restrinja projetos de pesquisa, desenvolvimento inovação, também se aplicando aos demais projetos de que trata art. 1º, caput, da Lei nº 8.958/94, exemplo de projetos de ensino e extensão, em consonância, ainda, com princípio constitucional da eficiência, além do postulado da indissociabilidade entre ensino, pesquisa extensão.

Nesse sentido, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por meio de seu Conselho Administrativo (CONSAD), editou a Resolução nº 061/2016-CONSAD (BRASIL, 2016), de 15 de dezembro de 2016, que disciplina o relacionamento entre a UFRN e a Fundação Norteriograndense de Pesquisa e Cultura (FUNPEC) e estabelece os procedimentos operacionais, orçamentários e financeiros de projetos acadêmicos desenvolvidos com a finalidade de dar apoio à Universidade.

Um dos benefícios apresentados pela Resolução da UFRN foi a definição do projeto por natureza, bem como classificação dos tipos de projeto por fonte de recurso – importante para conhecer a fonte de origem do recurso. A saber, os quatros tipos definidos na resolução:

- Tipo A – a UF contrata a fundação de apoio permitindo a arrecadação de receitas vinculadas a projetos acadêmicos aprovados pela Universidade, inclusive na captação e recebimento direto de recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional (§1º, Art. 3º da Lei 8.958/94), assim como a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação (parágrafo único, Art. 18 da Lei 10.973/04) (§1º, Art. 3º da Lei 8.958/94);
- Tipo B – a UF contrata a fundação de apoio com repasse de recursos do orçamento da Universidade à Fundação de Apoio, recursos provenientes de dotações próprias, de termos de execução descentralizada com órgãos e/ou entidades integrantes do orçamento da União (Art. 9ª da Lei 10.973/04 e Art. 12A, inciso I, do Decreto nº 6.170/07) ou por meio de convênios celebrados com estados e municípios (Art. 1º, §3º, do Decreto 6.170/07);
- Tipo C – a Fundação de Apoio contrata as UFs para a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e fomento à inovação por meio de acordos de parceria (Art. 9º da Le i 10.973/04); e,

- Tipo D – quando envolver a celebração de contrato tripartite entre a UF (interveniente/executor), a Fundação (contratada) e as seguintes instituições contratantes: FINEP, CNPq, agências oficiais de fomento, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas (Art. 1º-A da Lei 8.958/94 c/c Art. 3º-A da Lei 10.973/04); as organizações sociais e entidades privadas (Art. 1º-B da Lei 8.958/94); e demais entidades governamentais.

Observa-se que existem várias formas de parcerias realizadas com as Fundações de Apoio, sendo que todas buscam proporcionar a agilidade no desempenho das atividades universitárias de ensino, pesquisa e extensão. Todavia, ainda existem constantes análises dos órgãos de controle externo sobre a contratação das fundações de apoio para o desenvolvimento das atividades sem que haja prejuízo aos cofres públicos.

Contudo, mesmo considerando que a arrecadação de recursos de fonte própria seja de competência exclusiva das Universidades Federais, fatores externos como contingenciamentos orçamentários e bloqueios de crédito, bem como a não liberação de orçamento e financeiro por parte dos órgãos superiores, prejudicam o planejamento e, consequentemente, a execução orçamentaria das UFs.

3 Metodologia

De acordo com dados publicados pelo Censo da Educação Superior em 2016, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2016), o ensino superior no Brasil é composto por 103 IFES, sendo 63 Universidades Federais (UFs) e 40 Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's); porém, são 55 as UFs que recebem recursos a partir do cálculo da Matriz de OCC – estas últimas instituições foram as unidades componentes da amostra. Portanto, foram excluídas oito Universidades Federais considerando que possuem ações orçamentárias específicas para implementação e manutenção de suas atividades, por serem fundadas a partir do ano de 2009 e ainda não estão inseridas nos cálculos de rateio da Matriz de OCC. O marco temporal da pesquisa é o exercício financeiro de 2016, observando as disponibilidades dos dados que foram coletados e analisados na pesquisa, isto é, os dados dos relatórios de gestão das Universidades relativos ao exercício de 2016 e o relatório do Censo/2016, divulgados em 2017.

No quadro 03 verifica-se quais são as Universidades Federais que não recebem recursos calculados por meio da Matriz de Outros Custeio e Capital (OCC).

Quadro 03 – UFs que não recebem recurso da Matriz de OCC.

CLAS.	UND. ORÇAMENTÁRIA	UNIVERSIDADE FEDERAL	IDADE
1	26441	Universidade Federal do Oeste do Pará	8 Anos
2	26267	Univers. Federal da Integ. Latino Americana	7 Anos
3	26440	Universidade Federal da Fronteira Sul	7 Anos
4	26442	Univ. da Integ. Intern. da Lusof. Afro-Brasileira	7 Anos
5	26450	Universidade Federal do Sul da Bahia	6 Anos
6	26448	Univ. Fed. do Sul e Sudeste do Pará	4 Anos
7	26449	Universidade Federal do Cariri	4 Anos
8	26447	Universidade Federal do Oeste da Bahia	3 anos

Fonte: Elaborado pelo autor.

O fato destas UFs não receberem recursos orçamentários por meio dos cálculos da Matriz de OCC está relacionado ao tempo de existência insuficiente para a formação de duas turmas do mesmo curso, uma vez que o aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das UFs. Desta forma, essas Universidades Federais não contempladas pela Matriz de OCC

recebem seus recursos para manutenção e investimento por meio de ação orçamentária específica para implantação da respectiva UF.

Em termos gerais, a pesquisa foi realizada utilizando método misto combinando as abordagens quantitativas e qualitativas, como forma de aproveitar o entendimento caracterizado em ambas abordagens, adotando um projeto sequencial. Creswell (2010) define que esse método pode ser utilizado para explicar e interpretar os resultados quantitativos por meio de coleta e de análise de acompanhamento dos dados quantitativos. Dessa maneira, proporciona ao pesquisador obter perspectivas dos diferentes tipos de dados ou de diferentes níveis dentro do estudo. Neste sentido, este trabalho teve a estratégia sequencial, conforme definição:

> nesse caso, a coleta de dados quantitativos que segue pode ser utilizada para se examinar mais detalhadamente esses resultados surpreendentes. Essa estratégia pode ou não ter uma perspectiva teórica específica. A natureza direta desse projeto é um de seus principais pontos fortes. Ele é fácil de implementar porque os passos recaem em estágios claros, separados. Além disso, tal aspecto do projeto facilita descrevê-lo e fazer seu relatório. Seu principal ponto fraco é a extensão de tempo envolvida na coleta de dados, com duas fases separadas, o que é uma desvantagem, especialmente se as duas fases recebem igual prioridade (CRESWELL, 2010, p. 248).

Observando as recomendações de Creswell (2010), essa pesquisa teve como método predominante a abordagem quantitativa, pois trabalhou com dados numéricos e utilização de técnicas estatísticas tais como aqueles da estatística descritiva e a análise de correlação.

Quanto aos procedimentos técnicos, a fonte de pesquisa para a primeira fase foi documental, observando A classificação de Severino (2007, p. 122-123):

> no caso da pesquisa documental, tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

A pesquisa documental traz vantagens e agilidade para a coleta de informações, uma vez que, de acordo com Gil (2007, p. 46),

> a pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de

> dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica.

Desta forma, o trabalho buscou informações divulgadas e apresentadas nos relatórios de gestão das universidades federais e relatórios extraídos do sistema do tesouro gerencial. Também, foram utilizados os dados coletados das informações divulgadas no Censo da Educação Superior e no relatório de gestão do exercício de das universidades federais, apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU). Foi realizada, ainda, pesquisa em outros documentos oficiais publicados ou disponibilizados pelas instituições.

Neste trabalho, define-se constitutivamente receita própria como sendo recursos arrecadados resultantes do recebimento de taxas administrativas, acadêmicas, aluguéis e demais atividades que configurem o recebimento de valores destinados à conta única das UFs. A receita própria será verificada por meio de relatório extraído do tesouro gerencial, destacando o quanto cada UF recebe desse tipo de receita; também foram considerados como receita própria os recursos de convênio, fonte 281 e os recursos de termos de descentralização.

Para a identificação do percentual de receita própria em relação ao orçamento de OCC das universidades federais, e para identificar quais as principais fontes de financiamento de recursos de fonte própria das UFs, os dados foram organizados em planilha, discriminando o nome da Universidade, a ação orçamentária, a fonte de recurso e qual a categoria econômica. O Sistema Tesouro Gerencial, alimentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponibiliza para consulta as informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O Sistema é construído em uma plataforma de *business intelligence* (a mesma utilizada no Sistema de Informações de Custos) para consulta dos dados da execução orçamentária e financeira do Governo Federal.

Considerando que nem todas as Universidades possuem Hospital Universitário (HU), para esse trabalho não foram considerados os indicadores relacionados ao HU's inseridos no relatório de gestão, para evitar disparidades nos valores encontrados.

Foram coletadas as características das universidades referentes ao ano de 2016, tais como a idade da instituição, a região, o percentual de professores doutores, a relação de quantitativo de técnico e professor por aluno e o conceito do Índice Geral dos Cursos de graduação. Foram verificados, ainda, os seguintes indicadores: total de alunos matriculados na graduação e total de alunos

matriculados na pós-graduação. Além dos indicadores da Decisão nº 408/2002 – TCU – Plenário: Custo Corrente/Aluno Equivalente; Aluno Tempo Integral/Professores Equivalentes; Aluno Tempo Integral/Funcionários Equivalentes; Funcionário Equivalente/Professores Equivalentes; Grau de Participação Estudantil (GPE); Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); Conceito CAPES/MEC para Pós-Graduação; Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); e, Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Esses dados foram utilizados para a identificação de possível relação entre as características das UFs e percentuais de arrecadação de recursos próprios das UFs em relação aos recursos de OCC, por meio da análise de correlação. De acordo com Furtado (2006, p. 5), “o instrumento empregado para a medida da correlação linear é o coeficiente de correlação. Esse coeficiente deve indicar o grau de intensidade da correlação entre duas variáveis e, ainda, o sentido dessa correlação (positivo ou negativo)”. Desta forma, foram indicadas quais características das universidades federais podem ser associadas com maiores e com menores percentuais de receitas próprias das UFs.

As universidades foram distribuídas inicialmente pelos percentuais de arrecadação própria em relação ao orçamento referente à Matriz de OCC, atribuindo características de qual região estão inseridas, tempo de existência e indicadores previstos pelo Tribunal de Contas da União fixados pela Decisão nº 408/2002 – TCU – Plenário.

Assim, para o diagnóstico foi verificado qual é o valor destinado pela Matriz Outros Custeios e Capital (OCC) para cada UF, excluindo do orçamento total o valor destinado para pagamento da despesa de pessoal ativo e inativo, contribuições, benefícios e outros recursos com destinação específica, como o caso do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), destacando qual a participação de recursos de fonte própria e suas principais fontes de financiamento, observando quais são os principais fatores e características das UFs que colaboram com o aumento da receita própria em relação a Matriz de OCC. Na vertente qualitativa, objetivando a identificação dos fatores que influenciam na arrecadação própria e sobre as principais fontes dos recursos.

Nesta fase, foram consultados 55 gestores ao todo, entre Pró-Reitores de Planejamento ou de Administração dependendo da estrutura de cada UF, realizado

por meio de questionário eletrônico com questões abertas para identificar, na percepção dos gestores, quais fatores mais influenciam na arrecadação própria.

De acordo com Godoy (1995, p. 58), a pesquisa qualitativa

> parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, **procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos**, ou seja, dos participantes da situação em estudo. (grifo nosso).

Ao todo, foram respondidos 36 questionários apresentados aos gestores, correspondendo a 65% de taxa de resposta. No entanto, nem todos os questionários foram respondidos de forma completa. As respostas foram consolidadas em palavras-chave a fim de proporcionar uma análise mais objetiva.

No Quadro 04 é apresentada, sinteticamente, o tipo de dado que foi coletado, como foi organizado, como foi analisado e qual tipo de método/técnica utilizado para a realização da pesquisa. As análises foram realizadas observando a base teórica específica para cada tipo de informação coletada, conforme apresentado no Quadro 02.

A última etapa da pesquisa consistiu de propostas de fontes e estratégias visando aumento de receita própria para as universidades federais classificadas com menor percentual de arrecadação própria em relação à Matriz de OCC.

Quadro 04 – Coleta e tratamento dos dados para o diagnóstico.

Dados	Fonte dos Dados	Coleta e Organização dos Dados	Análise dos Dados
Receita Própria e Receita da Matriz de OCC.	Sistema Tesouro Nacional	Foi separado por tipo de arrecadação (tesouro e própria). Nesse momento, convênio e descentralização serão definidos como receita própria	Representação em percentuais da receita em relação à Matriz de OCC
Características das UFs: 1. Idade da instituição; 2. Região; 3. Número de alunos de graduação; 4. Número de alunos de pós-graduação; 5. Percentual de professores doutores; 6. Relação de quantitativo de técnico e professor por aluno; 7. Média de conceito Capes para cursos de pós-graduação; e, 8. Média de conceito para cursos de graduação.	Relatórios de gestão das UFs. Censo da Educação Superior de 2016.	Planilha com especificação dos dados por UF.	1. Estatística descritiva 2. Relação das características das UFs com percentuais de arrecadação de recursos próprios em comparação aos recursos da Matriz OCC; e, 3. Análise de correlação entre variáveis.
Principais Fontes de Recursos de Fonte Própria.	1. Sistema Tesouro Nacional. 2. Relatórios de gestão das UFs.	Identificação das fontes da arrecadação (taxas administrativas, taxas acadêmicas, convênio etc.) e a participação de cada uma.	1. Verificação de quanto representa, em percentuais, os recursos de fonte própria, definindo quais são as principais fontes. 2. Estatística Descritiva.
Fatores que influenciam a arrecadação de recursos de Fonte Própria.	Gestores das UFs.	Foram aplicados questionários abertos, entregues pessoalmente, para os gestores das 55 UFs	Análise de conteúdo: identificação, na visão dos gestores, de quais as principais fontes de recursos e quais os principais fatores influenciam os percentuais de arrecadação, utilizando a abordagem qualitativa (questionário aberto)

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 Diagnóstico da Situação Problema

O orçamento para as Universidades Federais tem seus recursos previstos inicialmente no orçamento do exercício de 2016, conforme volume V da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, onde, separado por Grupo de Natureza de Despesa, estão especificados na tabela 01.

Tabela 01 – Dotação prevista para as Universidades Federais em 2016.

INSTITUIÇÃO	Pessoal e Encargos	Custeio	Investimento e Inversão Financeira	TOTAL
UNIVERSIDADES	30.595.165.029,00	7.371.919.528,00	2.575.447.117,00	40.542.531.674,00
PERCENTUAL	76,67%	16,93%	6,40%	100%

Fonte: Elias (2016).

Para o exercício de 2016, com base no estudo realizado por Sant'Ana (2015), 76,67% do orçamento foi destinado para pagamento de pessoal e encargos, 16,93% para custeio e 6,40% do montante para investimento e inversão financeira. De acordo com o Sistema Tesouro Gerencial, do final do exercício financeiro de 2016, constatam-se os valores atualizados, após suplementações, de acordo com a Tabela 02.

Tabela 02 – Dotação realizada para as Universidades Federais em 2016.

INSTITUIÇÃO	Pessoal e Encargos	Custeio	Investimento e Inversão Financeira	TOTAL
UNIVERSIDADES	34.114.446.469,00	7.941.200.670,00	2.309.363.635,00	44.365.010.774,00
PERCENTUAL	76,89%	17,90%	5,21%	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

A dotação prevista está relacionada com o valor que consta na Lei Orçamentária Anual e aprovado pelo Congresso Nacional para as universidades federais. A dotação realizada, conforme Tabela 02, significa o valor final do exercício de 2016 destinado às universidades, isto é, considerando suplementação e redução no orçamento visando o encerramento do exercício financeiro.

Comparando as tabelas 01 e 02, verifica-se que, ao final do exercício financeiro de 2016, para as despesas com pessoal ocorreu uma suplementação de 11,50%; para custeio ocorreu uma suplementação de 7,72%; e, para despesas de

capital e inversão financeira houve um contingenciamento de 10,33% em relação ao aprovado inicialmente. Quando se analisa a dotação total, verifica-se que houve uma suplementação de 9,43% do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA/2016).

Toda ação do Governo está estruturada em programas destinados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para viabilizar a execução das políticas públicas, ou seja, por meio das ações orçamentárias resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Na Tabela 03 consta a relação das principais ações presentes nos orçamentos das universidades federais.

Para a elaboração da tabela 03 foram excluídas as ações relacionadas a gestão e modernização dos hospitais universitários (Ação 4086 e Ação 20RX), respectivamente, capacitação dos servidores (Ação 4572), regulação das atividades da indústria do petróleo e gás natural (Ação 212L), assistência médica e odontológica (Ação 2004) por terem destinação específica, bem como ações que possuem participação menor que 1% em relação ao orçamento das universidades. Também foram retiradas as ações destinadas ao pagamento de despesas com pessoal, benefícios e encargos sociais que, por serem garantidos diretamente pelo Governo Federal, são irrelevantes para a pesquisa.

Pelos dados contidos na tabela 03 é possível verificar a relação entre o orçamento da ação 20RK, composto por recursos oriundos da Matriz de Orçamento de Outros Custeio e Capital (Matriz de OCC), em relação as principais ações de destinação específica que compõem o orçamento das universidades federais. Os recursos referentes à ação 20RK são rateados entre as UFs observando os critérios estatísticos definidos. O orçamento de custeio com fonte de recurso do tesouro corresponde a 53,62%, já o de capital corresponde a 11,71% do Orçamento de Outros Custeios e Capital destinado às UFs.

A ação 4002 (PNAES) apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das UFs, objetivando a igualdade de oportunidade entre todos os estudantes, sendo utilizados para pagamentos de bolsas e auxílios a estudantes como promoção de assistência estudantil. Desse orçamento, 11,42% correspondem ao custeio com fonte de recurso do tesouro das universidades.

Tabela 03 – Principais ações orçamentárias das Universidades Federais em 2016.

Ação	Natureza	Fonte	Valor (R$)	Percentual (%)	Acumulado (%)
20RK – Funcionamento das IFES (Matriz OCC)	INVESTIMENTO	0100 – Tesouro	24.722.633,13	1,07	11,71
		0112 – Tesouro	245.671.262,33	10,64	
		0250 – Próprio	44.412.308,42	1,92	2,25
		0280 – Próprio	6.383.209,12	0,28	
		0650 – Próprio	1.200.000,00	0,05	
		0281 – Convênio	4.091.084,12	0,18	0,18
		0681 – Convênio	3.000,00	0,00	
	CUSTEIO	0100 – Tesouro	86.087.114,02	1,08	53,62
		0112 – Tesouro	4.172.670.562,14	52,54	
		0250 – Próprio	438.897.951,90	5,53	6,14
		0280 – Próprio	22.062.472,30	0,28	
		0650 – Próprio	26.531.069,51	0,33	
		0281 – Convênio	19.310.621,40	0,24	0,24
		0681 – Convênio	235.460,00	0,00	
20GK – Fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	INVESTIMENTO	0100 – Tesouro	3.788.697,79	0,16	1,23
		0112 – Tesouro	24.658.369,02	1,07	
		0250 – Próprio	1.743.815,14	0,08	0,08
		0281 – Convênio	2.117,93	0,00	0,00
	CUSTEIO	0100 – Tesouro	12.337.146,32	0,16	1,80
		0112 – Tesouro	130.159.969,87	1,64	
		0250 – Próprio	83.172.899,24	1,05	1,06
		0280 – Próprio	74.093,00	0,00	
		0650 – Próprio	1.072.436,00	0,01	
		0281 – Convênio	174.338,18	0,00	0,00
		0108 – Fundo Social	787.884,70	0,01	0,01
4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior (PNAES)	INVESTIMENTO	0100 – Tesouro	38.626.541,41	1,67	1,67
		0250 – Próprio	99.600,00	0,00	0,00
	CUSTEIO	0100 – Tesouro	906.552.501,59	11,42	11,42
		0250 – Próprio	5.999.088,53	0,08	
		0650 – Próprio	399.555,53	0,01	0,09
		0680 – Próprio	197.589,85	0,00	
8282 – Reestruturação e Expansão das IFES	INVESTIMENTO	0100 – Tesouro	122.232.514,07	5,29	47,22
		0112 – Tesouro	968.304.540,64	41,93	
		0250 – Próprio	146.686,90	0,01	0,02
		0280 – Próprio	300.000,00	0,01	
		0281 – Convênio	1.068.927,68	0,05	0,05
	CUSTEIO	0100 – Tesouro	5.789.655,24	0,07	0,32
		0112 – Tesouro	19.974.999,99	0,25	
		0280 – Próprio	3.967.418,00	0,05	0,05
TOTAL – UNIVERSIDADES	INVESTIMENTO		2.309.363.635,00	100%	100%
	CUSTEIO		7.941.200.670,00	100%	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Para o orçamento de capital com recursos do tesouro, destaca-se a ação 8282 que representa os recursos destinados à reestruturação e expansão das Instituições Federais de Ensino Superior, com percentual de 47,22% em relação ao orçamento total de investimento destinado às universidades federais, utilizados para a construção de novos laboratórios, salas de aula e aquisição de equipamentos. Desta forma, por meio das fontes de recursos é possível identificar quais são as ações orçamentárias que possuem receita própria e o quanto representa em comparação com a Matriz de OCC para o orçamento das universidades.

No gráfico 01 está representada a relação do recurso da Matriz de OCC e dos recursos de fonte própria das universidades federais.

Gráfico 01 – Recurso Matriz OCC x Recursos de Fonte Própria.

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Portanto, os recursos de arrecadação própria das universidades federais representam 12% em relação aos recursos da Matriz de OCC.

Na tabela 04 é apresentada a distribuição de recursos próprios entre orçamento de custeio e capital nas universidades federais.

Tabela 04 - Divisão dos Recursos de Fonte Própria.

TOTAL – UNIVERSIDADES (Recurso Próprio)	INVESTIMENTO	143.398.630,85	20,51%
	CUSTEIO	555.895.579,19	79,49%
TOTAL	**GERAL**	**699.294.210,04**	**100%**

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Na tabela 05 é possível verificar em quais ações orçamentárias estão inseridos os recursos de arrecadação própria pelas universidades federais.

Tabela 05 – Principais ações orçamentárias das Universidades Federais em 2016 com Recursos de Fonte Própria.

Ação	Natureza	Fonte	Valor (R$)	Percentual (%)	Acumulado (%)
20RK – Funcionamento das IFES (Matriz OCC)	INVESTIMENTO	0250 – Próprio	44.412.308,42	30,97	36,26
		0280 – Próprio	6.383.209,12	4,45	
		0650 – Próprio	1.200.000,00	0,84	
	CUSTEIO	0250 – Próprio	438.897.951,90	78,95	87,69
		0280 – Próprio	22.062.472,30	3,97	
		0650 – Próprio	26.531.069,51	4,77	
20GK – Fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	INVESTIMENTO	0250 – Próprio	1.743.815,14	1,22	1,22
	CUSTEIO	0250 – Próprio	83.172.899,24	14,96	15,16
		0280 – Próprio	74.093,00	0,01	
		0650 – Próprio	1.072.436,00	0,19	
4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior (PNAES)	INVESTIMENTO	0250 – Próprio	99.600,00	0,07	0,07
	CUSTEIO	0250 – Próprio	5.999.088,53	1,08	1,19
		0650 – Próprio	399.555,53	0,07	
		0680 – Próprio	197.589,85	0,04	
8282 – Reestruturação e Expansão das IFES	INVESTIMENTO	0250 – Próprio	146.686,90	0,10	0,31
		0280 – Próprio	300.000,00	0,21	
	CUSTEIO	0280 – Próprio	3.967.418,00	0,71	0,71
TOTAL – UNIVERSIDADES (Recurso Próprio)	INVESTIMENTO	Próprio	143.398.630,85	100%	100%
	CUSTEIO	Próprio	555.895.579,19	100%	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2017c).

Observa-se que a maior parte dos recursos de fonte de arrecadação própria das Universidades Federais estão contempladas na ação 20RK – Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), contendo 87,69% dos recursos previstos de todas as ações existentes na Lei Orçamentária Anual (LOA/2016) relativos as despesas de custeio e 36,26% dos recursos previstos de todas as ações existentes na Lei Orçamentária Anual (LOA/2016) para orçamento de capital.

Após a verificação das principais ações orçamentárias e as respectivas fontes a que estão inseridos os recursos de fonte própria, é demonstrado na Tabela 06 o percentual de arrecadação própria em relação à Matriz de OCC das 55 Universidades Federais brasileiras.

Tabela 06 – Arrecadação de Fonte Própria das UFs.

CLAS.	Und. Orçamentária	Universidade Federal	Receita Própria (%)
1	26237	Universidade Federal de Juiz de Fora	65,86
2	26271	Fundação Universidade de Brasília	55,59
3	26248	Universidade Federal Rural de Pernambuco	45,42
4	26234	Universidade Federal do Espírito Santo	38,03
5	26243	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	36,46
6	26262	Universidade Federal de São Paulo	34,04
7	26241	Universidade Federal do Paraná	33,93
8	26236	Universidade Federal Fluminense	33,38
9	26246	Universidade Federal de Santa Catarina	32,34
10	26238	Universidade Federal de Minas Gerais	30,73
11	26263	Universidade Federal de Lavras	29,43
12	26273	Universidade Federal do Rio Grande	28,28
13	26239	Universidade Federal do Pará	27,59
14	26235	Universidade Federal de Goiás	27,55
15	26230	Fund. Universidade Federal Vale São Francisco	26,86
16	26245	Universidade Federal do Rio de Janeiro	26,49
17	26279	Fundação Universidade Federal do Piauí	26,27
18	26247	Universidade Federal de Santa Maria	25,95
19	26286	Fundação Universidade Federal do Amapá	25,83
20	26251	Fundação Universidade Federal de Tocantins	24,68
21	26280	Fundação Universidade Federal de São Carlos	24,67
22	26242	Universidade Federal de Pernambuco	24,64
23	26275	Fundação Universidade Federal do Acre	24,26
24	26244	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	24,22
25	26232	Universidade Federal da Bahia	24,08
26	26272	Fundação Universidade do Maranhão	23,10
27	26250	Universidade Federal de Roraima	22,44
28	26350	Fundação Universidade Fed. da Grande Dourados	21,73
29	26277	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	20,21
30	26351	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	20,21
31	26270	Fundação Universidade do Amazonas	18,87
32	26282	Fundação Universidade Federal de Viçosa	18,45
33	26278	Fundação Universidade Federal de Pelotas	17,93
34	26264	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	16,65
35	26255	Universidade Fed. Vales Jequitinhonha e Mucuri	15,88
36	26233	Universidade Federal do Ceará	14,90
37	26254	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	12,58
38	26276	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	12,49
39	26283	Fundação Universidade Fed. de Mato Grosso do Sul	11,97
40	26352	Fundação Universidade Federal do ABC	11,59
41	26281	Fundação Universidade Federal de Sergipe	11,33
42	26240	Universidade Federal da Paraíba	11,09
43	26285	Fundação Universidade Federal de S. J. Del-Rei	10,64
44	26253	Universidade Federal Rural da Amazônia	10,61
45	26249	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	10,44
46	26274	Fundação Universidade Federal de Uberlândia	10,19
47	26260	Universidade Federal de Alfenas	9,61
48	26231	Universidade Federal de Alagoas	8,09
49	26261	Universidade Federal de Itajubá	7,94
50	26266	Fundação Universidade Federal do Pampa	7,50
51	26258	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	7,35
52	26284	Fund. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre	6,82
53	26268	Fundação Universidade Federal de Rondônia	5,58
54	26269	Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro	4,74
55	26252	Universidade Federal de Campina Grande	3,78

Fonte: Elaborado pelo autor.

Destacam-se a Universidade de Juiz de Fora (UFJF) e a Fundação Universidade de Brasília (UnB), com mais de 50% de arrecadação de receita própria. A arrecadação de receita própria da Universidade de Juiz de Fora, para o exercício de 2016, foi o valor total de R$107.032.067,42, sendo originário dos seguintes serviços/projetos, conforme tabela 07.

Tabela 07 – Arrecadação própria da UFJF. 2016.

Descrição da Receita	Valor
Concessão de espaço	722.838,27
Serviços administrativos	573.968,84
Serviços educacionais	8.359.594,56
Serviços de estudos e pesquisas	85.803.320,72
Serviços de hospedagem e alimentação	1.820.273,30
Concurso Público	648.930,00
Concurso PISM	2.252.928,00
Restituições (Fadepe)	2.722.412,73
Total Fonte 250	**102.904.266,42**
Rendimentos (Fonte 280)	4.127.801,00
Total receita própria	**107.032.067,42**

Fonte: Relatório de Gestão/UFJF.

Constata-se que a maior parte dos recursos arrecadados estão relacionados aos serviços educacionais e aos estudos e pesquisas, onde, de acordo com o relatório de gestão/2016 da UFJF, encontram-se os contratos com as Secretarias de Educação de diversos estados e capitais brasileiras e contratos com algumas prefeituras, além de contratos com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e com o Instituto Augusto Franco e Unesco, com objetivo, em sua maioria, de avaliação da educação básica realizada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd).

Já a Fundação Universidade de Brasília (UnB), conforme relatório de gestão da unidade, teve sua arrecadação própria no montante de, aproximadamente, R$99.500.000,00, conforme tabela 08.

A UnB caracteriza-se, historicamente, como a Universidade Federal de maior percentual de arrecadação própria em relação as outras UFs, principalmente pelos serviços prestados pelo Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE), que dispõe de tecnologia e de infraestrutura para realizar concursos públicos, aperfeiçoamento e treinamento profissional.

Tabela 08 – Arrecadação própria da UnB.

Em R$ mil

Descrição da Receita	Valor
Recursos diretamente arrecadados – Fundação Univ. Brasília	53.631
FUB – Arrecadação Cespe	11.269
UnB Idiomas – Cursos abertos sequenciais	10.021
Taxa de condomínio/FUB	5.523
Arrecadação – CDT	4.341
Hospital veterinário/FUB	830
Cead/FUB	750
Taxas emolumentos exp. reg. diplomas certificados – FUB	640
Receita da indústria, editora e gráfica – FUB	489
Recursos diretamente arrecadados (próprios) – FUB	219
Biblioteca central – FUB	142
Total Fonte 250	**87.855**
Recursos financeiros diretamente arrecadados/FUB (Fonte 280)	11.638
Total receita própria	**99.492**

Fonte: Relatório de Gestão/UNB.

De acordo com estudo realizado por Corbucci (2003), o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE), órgão que integra a Fundação Universidade de Brasília, respondia, em 2001, por cerca de 75% de todos os Recursos Próprios da UnB. Já para o exercício de 2016, os recursos arrecadados diretamente pela UnB correspondem a 53,90% do total de receita própria e a arrecadação por meio do CESPE corresponde a 11,33% da receita própria arrecadada. Assim, conforme informações contidas no relatório de Gestão da UnB, os valores provenientes de aluguéis e taxas de ocupação representaram a principal arrecadação própria da UnB no ano de 2016, uma vez que, a partir de 2013, as principais atividades desenvolvidas pelo CESPE foram transferidas para o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – Cebraspe, qualificada como organização social, impactando na baixa dos percentuais de arrecadação própria.

Destaca-se na tabela 09 a descrição das 10 UFs que tiveram as maiores arrecadações de fonte própria em termos percentuais. Observa-se que a maior concentração de universidades com maiores percentuais de receita própria, 50% (cinquenta por cento) estão localizadas na região Sudeste e o restante distribuído nas regiões Nordeste (duas), Sul (duas) e Centro-Oeste (uma), destacando que não houve representante da região Norte. Isso sugere que fatores de localização das UFs influenciam no percentual de arrecadação própria, considerando o percentual de distribuição entre as regiões. Outro fator que foi analisado nas UFs está relacionado a fonte do recurso arrecadado, uma vez que 70% das UFs demonstraram maior percentual de arrecadação por meio da Fonte 250 (Recursos

Próprios Não-Financeiros do exercício corrente). Ou seja, arrecadam por meio de esforço próprio, mediante cobranças de taxas e da prestação de serviços. No entanto, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a Universidade Federal de São Paulo e a Universidade Federal Fluminense, a maior parte dos recursos diretamente arrecadados são relativos a fontes descentralizadas. São ações, portanto, que a UF executa com recursos repassados por outros órgãos, que podem ser de outros ministérios, sem que haja um esforço direto para a captação de recurso, como por meio de cobrança de taxas e outros serviços.

Tabela 09 – UFs com maiores arrecadações de fonte própria (em percentual).

Clas.	Und. Orçamentária	Universidade Federal	Receita Própria (%)
1	26237	Universidade Federal de Juiz de Fora	65,86
2	26271	Fundação Universidade de Brasília	55,59
3	26248	Universidade Federal Rural de Pernambuco	45,42
4	26234	Universidade Federal do Espírito Santo	38,03
5	26243	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	36,46
6	26262	Universidade Federal de São Paulo	34,04
7	26241	Universidade Federal do Paraná	33,93
8	26236	Universidade Federal Fluminense	33,38
9	26246	Universidade Federal de Santa Catarina	32,34
10	26238	Universidade Federal de Minas Gerais	30,73

Fonte: Elaborado pelo autor.

Estes resultados sugerem que a fonte de arrecadação de recurso próprio está relacionada às políticas estabelecidas por cada UF, não sendo possível afirmar a única ou a melhor forma de arrecadação por meio dos dados levantados.

Na tabela 10 verificam-se as 10 UFs que tiveram as menores arrecadações de fonte própria em termos percentuais.

Tabela 10 – UFs com menores arrecadações de fonte própria (em percentual).

Clas.	Und. Orçamentária	Universidade Federal	Receita Própria (%)
1	26252	Universidade Federal de Campina Grande	3,78
2	26269	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	4,74
3	26268	Fundação Universidade Federal de Rondônia	5,58
4	26284	Fund. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre	6,82
5	26258	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	7,35
6	26266	Fundação Universidade Federal do Pampa	7,50
7	26261	Universidade Federal de Itajubá	7,94
8	26231	Universidade Federal de Alagoas	8,09
9	26260	Universidade Federal de Alfenas	9,61
10	26274	Fundação Universidade Federal de Uberlândia	10,19

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessas 10 Universidades, a Universidade Federal de Campina Grande, a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Fundação Universidade Federal de Rondônia são aquelas com arrecadação de receita própria inferior a 6%. Para as UFs que tiveram o menor percentual de arrecadação própria, foram analisadas as fontes de recurso que compõem os valores apresentados.

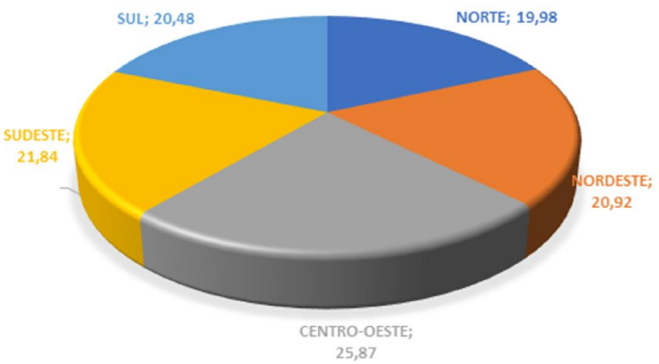
Desta forma, dos recursos classificados como receita própria, 80% das UFs presentes na tabela 10 possuem arrecadação por meio de descentralização. Ou seja, a maior parte está vinculada a repasses realizados por outros órgãos, sem que haja uma prestação de serviços diretamente ou cobrança de taxas para a obtenção do recurso.

Apenas a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná possuem um percentual maior de arrecadação com as fontes 250 e 280 (recursos diretamente arrecadados) em relação aos recursos descentralizados. Isso sugere, de acordo com os dados analisados, que as UFs que possuem menor percentual de arrecadação direta por meio de prestação de serviços, cobranças de taxas, multas e outros elementos que compõem as fontes 250 e 280 afetam negativamente o percentual de arrecadação própria.

Isto posto, as UFs devem buscar alternativas de arrecadação direta para aumentar o percentual de receita própria. Procurou-se verificar, ainda, possíveis relações entre percentual de receita própria e características das universidades estudadas.

Quanto a distribuição média de arrecadação própria por região do país, o resultado está expresso no gráfico 02.

Gráfico 02 – Distribuição de receita própria das UFs por região.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que a média das 55 Universidades Federais que recebem recursos de manutenção e investimento por meio da Matriz de OCC relacionados à receita de fonte própria é de 21,48%. Neste sentido, apenas as UFs das regiões Sudeste e Centro-Oeste estão com percentuais acima da média geral, com maior percentual de arrecadação de fonte própria na região Centro-Oeste e menor percentual de arrecadação localizado na região Norte.

Na tabela 11 observa-se a comparação das 10 UFs classificadas com maiores percentuais de arrecadação própria, quantas possuem mais de 50 anos de existência, bem como a comparação das 10 UFs classificadas com menor percentual de arrecadação própria, quantas possuem menos de 20 anos.

Tabela 11 – Comparação idade UFs x maiores e menores em arrecadação própria.

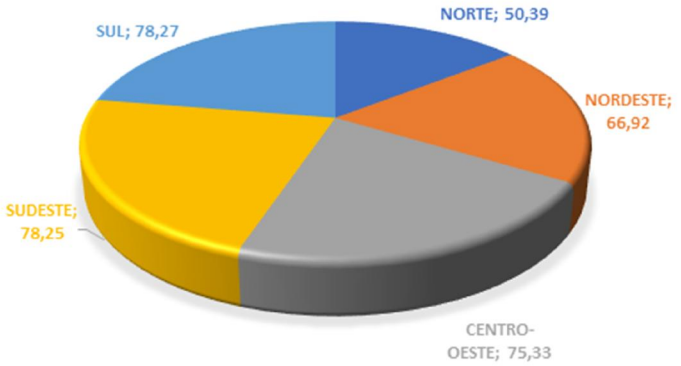
COMPARAÇÃO IDADE UF X MAIORES EM ARRECADAÇÃO PRÓPRIA		
Quantidade de UFs	Mais de 50 anos	PERCENTUAL
10	9	90%
COMPARAÇÃO IDADE UF X MENORES EM ARRECADAÇÃO PRÓPRIA		
Quantidade de UFs	Menos de 20 anos	PERCENTUAL
10	6	60%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 11 buscou a relação entre a idade das Universidades Federais com o percentual de arrecadação própria. Constatou-se que das UFs classificadas com maiores percentuais de arrecadação própria, 90% possuem mais de 50 anos de criação, sugerindo que quanto maior o tempo de criação das UFs maior é o percentual de recursos desvinculados da Matriz de OCC, consequentemente, maior a arrecadação de fonte própria. Corrobora com esta afirmação o fato de que das universidades classificadas com menores percentuais de arrecadação própria, 60% possuem menos de 20 anos de criação.

Outra característica levantada das Universidades Federais está relacionada aos percentuais de professores doutores por região, como forma de analisar a relação da qualificação do corpo docente com a capacidade de arrecadação de fonte própria da UF, conforme consta no gráfico 03.

Gráfico 03 – Percentual de professores doutores das UFs por região.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Constatou-se que o percentual médio de professores doutores das 55 Universidades Federais que recebem recursos para custeio e capital por meio da Matriz de OCC é de 69,83%. Por outro lado, observou-se que as regiões Nordeste e Norte estão com percentuais de professores doutores abaixo da média apresentada. Destaca-se que apenas a Fundação Universidade Federal do ABC possui 100% do quadro de docentes com titulação de doutorado, sendo localizada na região Sudeste e a Fundação Universidade Federal do Amapá possui o menor percentual de professores doutores, com 42,31%, localizada na região Norte.

Conforme classificação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Índice Geral de Curso (IGC) é um indicador de qualidade das Instituições de Educação Superior. O IGC considera o Conceito Preliminar de Curso (CPC) dos cursos avaliados no ano do cálculo e nos dois anos anteriores, referindo-se a um triênio, contendo todas as áreas avaliadas previstas no Ciclo Avaliativo do Enade.

Desta forma, foram separadas as Universidades Federais de acordo com seu IGC, classificados em 3, 4 e 5. Após, foi calculada a média de arrecadação de fonte própria das UFs de acordo com sua classificação para verificar as possíveis relações entre essas características. Na tabela 12 estão os valores de acordo com a classificação do IGC em relação a arrecadação de receita de fonte própria pelas Universidades Federais.

Tabela 12 – Arrecadação de Fonte Própria X IGC.

IGC	3	4	5
Receita Própria (%)	19,50	19,94	28,75

Fonte: SPSS.

Verificou-se a relação entre o IGC e a arrecadação de fonte própria, em que quando maior a classificação do IGC, as UFs possuem maiores valores arrecadados diretamente. No entanto, o aumento no percentual de arrecadação de fonte própria fica visível apenas nas UFs classificadas com o IGC correspondente a 5, uma vez que nas UFs com IGC de 3 e 4 os valores são próximos.

Utilizando a ferramenta SPSS e a teoria de correlação de Pearson, segue na tabela 13 as principais correlações encontradas entre percentual de receita própria e algumas características das UFs.

Tabela 13 – Principais correlações entre receita própria e características das UFs.

Variáveis	Percentual de Professores Doutores	Aluno tempo integral/ funcionário	Aluno tempo integral/ professor	Índice de Qualificação do Corpo Docente
Funcionário/ Professor	*	-,650	*	*
Índice de Qualificação do Corpo Docente	,862	*	*	1
Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação	*	*	,628	*
Índice Geral dos Cursos de Graduação	,789	*	*	,712

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SPSS.

Segundo Field (2009, p. 125), “uma correlação é uma medida do relacionamento linear entre variáveis”, buscando descobrir se existe relação e qual o tipo de relação entre duas ou mais variáveis. Segue, abaixo, a classificação das variáveis encontradas na Tabela 15 para compreensão sobre as principais correlações:

- Aluno tempo integral/funcionário equivalente, permitindo avaliar o desempenho da força de trabalho do corpo técnico-administrativo, excluindo-

se os afastados/cedidos, ponderando-se o número de alunos de graduação e pós-graduação em tempo integral;

- Aluno tempo integral/professor equivalente, permitindo avaliar o desempenho da força de trabalho do corpo docente excluindo-se os professores afastados, ponderando-se o número de alunos de graduação e pós-graduação em tempo integral;
- Índice de Qualificação do Corpo Docente é utilizado para aferir a qualificação do corpo docente da IFES, uma vez que o cálculo utiliza o total de professores doutores, mestres, especialistas e graduados. A unidade de medida varia entre 1 (graduados) e 5 (doutores);
- Funcionário/Professor, que avalia o desempenho da força de trabalho do corpo técnico-administrativo em relação à força de trabalho do corpo docente, excluindo-se os afastados/cedidos; e,
- Taxa de Sucesso nos Cursos de Graduação, o qual é um indicador que permite avaliar o percentual de alunos que integralizam seus respectivos cursos.

A maior correlação encontrada está na relação do Índice de Qualificação do Corpo Docente com o percentual de professores doutores. Para tanto, essa correlação torna-se natural, uma vez que o quantitativo de professores doutores contribui para o aumento da qualificação do corpo docente.

Quanto ao Índice Geral dos Cursos de Graduação, verifica-se que possui correlação com o Índice de Qualificação do Corpo Docente e com o percentual de professores doutores. Desta forma, nota-se que a qualificação do corpo docente contribui para o aumento do IGC dos cursos de graduação.

Existe, ainda, a correlação entre as variáveis de Funcionário/Professor e Aluno tempo integral/funcionário, pois essa correlação também é esperada e ambas as variáveis estão relacionadas à avaliação do desempenho da força de trabalho do corpo técnico-administrativo em perspectivas distintas.

Já a variável relacionada a Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação possui correlação com a variável aluno tempo integral/professor, que permite avaliar o desempenho da força de trabalho do corpo docente. Infere-se que o quantitativo de professores doutores e a qualificação do corpo docente possuem correlação

positiva com o Índice Geral dos Cursos de Graduação, bem como para o valor da Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação.

Após o levantamento realizado com a análise dos dados de forma descritiva, bem como com a realização das correlações, observou-se que não foi encontrada correlação entre as variáveis disponibilizadas com a arrecadação de Receita Própria das UFs.

Também foi realizado levantamento com formação de quatro grupos de Universidades Federais de acordo com sua receita própria. Dos grupos foram excluídas a Universidade Federal de Juiz de Fora e a Fundação Universidade de Brasília, que possuem mais de 50% de arrecadação de receita própria, consideradas como exceções. Foram calculadas, então, as médias de cada grupo para procurar semelhanças ou diferenças entre elas, gerando, assim, dados consolidados conforme tabela 14.

Das informações contidas na Tabela 14, é possível constatar algumas relações das variáveis com a receita própria das UFs, conforme a seguir:

- A idade média dos percentuais de arrecadação de fonte própria das Universidades Federais em relação aos quartis apresentados tendem a aumentar de acordo com a idade da UF, isto é, verificou-se que quanto maior for o tempo de existência maiores serão os valores de receita de fonte própria;
- A média do conceito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) destinado a avaliação dos cursos de Pós-Graduação verificou-se que quanto maior for a nota média do conceito CAPES, aumentam os valores de receita de fonte própria;
- Quanto aos valores do Índice de Qualificação do Corpo Docente não foi possível verificar uma relação de aumento considerando os quartis analisados;
- Sobre a Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação também não foi possível verificar uma relação de aumento considerando a distribuição dos quartis;
- Analisando o quantitativo total de alunos matriculados na Graduação e na Pós-Graduação, observou-se que a maior média de alunos está inserido no 4º Quartil. No entanto, como não houve um aumento linear em relação aos

quartis, não foi possível verificar uma relação com a receita de fonte própria; e,

- Na qualificação do corpo docente, analisado pelo índice de qualificação e percentual de professores doutores, observou-se que a maior média está inserida no 4º Quartil, ou seja, quanto maior for a qualificação do corpo docente maior será a arrecadação de fonte própria.

Tabela 14 – Média dos quartis (Receita Própria).

MÉDIAS (sem os *outliers*) - % Receita Própria				
Variáveis	1° Quartil	2° Quartil	3° Quartil	4° Quartil
Idade da UF	26,92	36,71	44,46	49,08
Total de alunos matriculados na Graduação	15.087,23	14.745,14	19.586,46	20.992,65
Total de alunos matriculados na Pós-Graduação	2.143,35	2.019,93	3.781,35	4.274,85
Percentual de Professores Doutores	67,5186	71,1278	66,3883	78,9121
Funcionário/Aluno	16,7348	17,9526	16,9496	17,4762
Índice Geral dos Cursos de Graduação	3,85	4,07	3,85	4,31
Custo Corrente/Aluno	18.112,36	18.140,83	20.056,79	18.940,53
Aluno tempo integral/Professor	11,8122	12,0207	12,1137	13,1085
Aluno tempo integral/Funcionário	10,5350	8,2950	8,7615	8,7223
Funcionário/Professor	1,3357	1,5457	1,4200	1,5185
Grau de Participação Estudantil	0,7475	0,7486	0,7092	0,7562
Grau de Envolvimento com Pós-Graduação	0,0986	0,1036	0,1231	0,1592
Média CAPES	3,7878	3,7929	3,8762	4,0508
Índice de Qualificação do Corpo Docente	4,3361	4,2536	4,1208	4,4623
Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação	49,2231	45,0221	48,3892	49,5231
Recurso do Tesouro	92,0555	84,7036	75,5109	67,3816

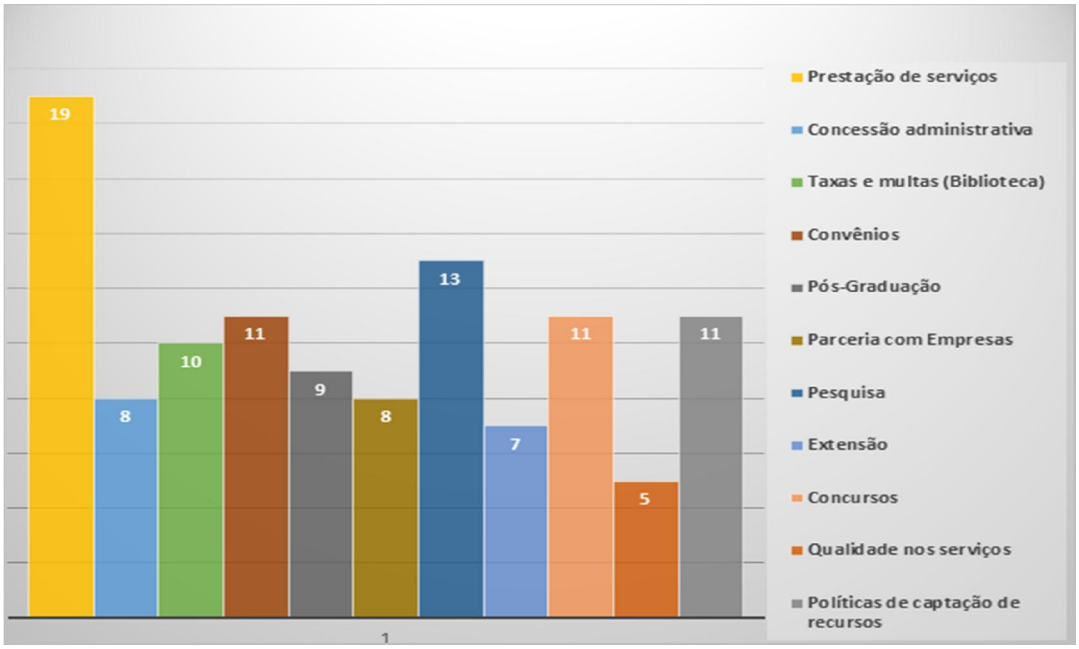
Fonte: SPSS.

Desta forma, parece ser possível afirmar que a média dos percentuais de arrecadação de fonte própria das Universidades Federais possui uma relação de aumento com a idade da UF, com a pontuação da média CAPES destinada à avaliação dos cursos de Pós-Graduação e com a qualificação do corpo docente.

Quanto a pesquisa realizada com os dirigentes das Universidades Federais, Pró-Reitores de Planejamento e Administração, verifica-se no gráfico 04 os fatores que mais contribuem para a arrecadação de receita própria da Universidade.

Constatou-se que, na visão dos gestores, o fator que mais contribui para a arrecadação própria é a prestação de serviços. A prestação de serviço, neste sentido, pode ser realizada pelos docentes ou técnicos-administrativos, envolvendo serviços, produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada.

Gráfico 04 – Fatores que mais contribuem para a arrecadação de receita própria.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A arrecadação por meio de pesquisa também possuiu representatividade, sendo aquela relacionada aos recursos oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e das fundações estaduais de amparo à pesquisa e correlatas.

Outro fator que contribui para a arrecadação está relacionado a celebração de convênios, classificada como Fonte 281, e que pode ser firmada com estados, municípios ou empresas privadas, sendo forma de captar recursos desvinculados do repasse realizado pelo Governo Federal. Também representativa é a arrecadação por meio da realização de concursos para outros órgãos – de certa forma, este item já está inserido na prestação de serviços, no entanto, foi destacado das demais formas. A existência de políticas de captação de recursos foi lembrada pelos gestores das UFs, observando-se que deve haver um direcionamento para ações e legislação que facilitem a arrecadação de recursos, independentemente da forma ou fonte.

Existem, ainda, outros fatores também citados nas entrevistas que estão diretamente ligados à prestação de serviços, como por exemplo a formação de

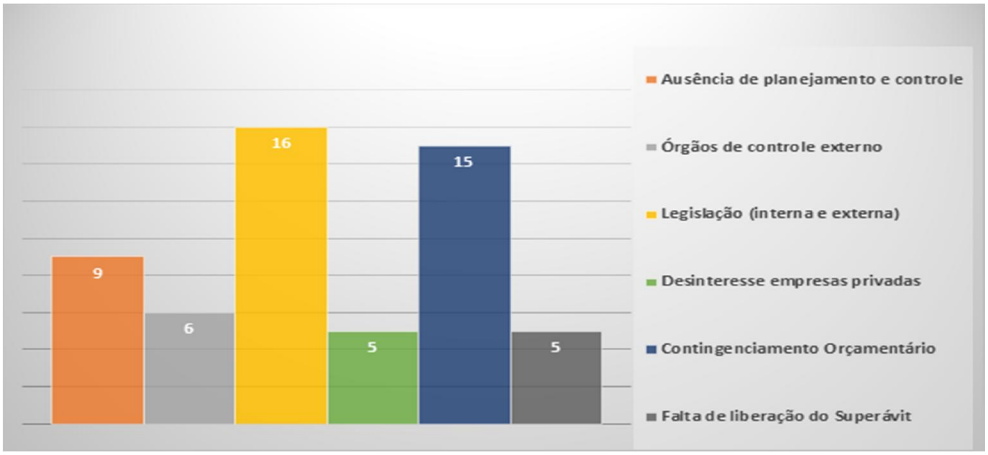
parcerias públicas e privadas, a cobrança de taxas administrativas (como emissão de 2ª via de diploma) e a emissão de multas (atraso na devolução de livros).

A captação de recursos por meio de convênios também é citada, mesmo que seja necessária a inclusão de fonte de convênio (Fonte 281) no orçamento da Universidade, o que deve estar condicionado aos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016. Esta fonte continua, na visão dos gestores, como fator para captação de recursos desvinculados da Matriz de OCC.

A realização de provas de concursos públicos para outros órgãos também se destaca como alternativa para a arrecadação de recursos próprios. Neste item está agregado, ainda, a qualificação dos servidores e nome (marca) da Universidade, além da formulação e manutenção de parcerias.

Já no gráfico 05 são apresentados os fatores que dificultam a arrecadação de receita própria da universidade na visão dos gestores.

Gráfico 05 – Fatores que dificultam a arrecadação de receita própria.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O item que recebeu o maior quantitativo de citações dos gestores como fator que dificulta a arrecadação própria é a legislação interna e externa, isto é, as normas, as leis e os regulamentos editados pelo Governo Federal e as próprias UFs que dificultam a possibilidade de aumento da receita de fonte própria. Quanto a esse item restritivo, a principal norma mencionada foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (BRASIL, 2016), em 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tem como premissa

o equilíbrio das contas públicas e a contenção dos gastos, estabelecendo limitações para as despesas primárias.

Para a educação, como forma de garantir os limites constitucionais estabelecidos, foi instituído o percentual com base na inflação que, para o exercício de 2017, foi de 7,2%, sendo que para os anos seguintes será corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, conforme previsto em seu Art. 110:

> Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:
> I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
> II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Neste sentido, o Executivo não poderá ampliar despesa primária acima do limite e a inclusão de novas demandas na Lei Orçamentária Anual (LOA) está condicionada a solicitação de remanejamento de outras dotações existentes, isto é, dependendo da execução orçamentária durante o exercício, poderá prejudicar o planejamento institucional, além de comprometer despesas previamente planejadas.

Outra norma que deve ser observada que pode prejudicar o desenvolvimento das Universidades Federais e, consequentemente, sua arrecadação própria é a Portaria nº 17, de 7 de fevereiro de 2018, expedida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços:

> Art. 1º Fica suspensa, a partir da publicação desta Portaria, a realização de novas contratações relacionadas a:
> I - aquisição de imóveis;
> II - locação de imóveis;
> III - aquisição de veículos de representação, de transporte institucional e de serviços comuns, conforme disposto nos arts. 3º, 5º e 6º do Decreto nº 6.403, de 17 de março de 2008;
> IV - locação de veículos; e
> V - locação de máquinas e equipamentos.

A realização de contingenciamento orçamentário por parte do governo é outro fator que prejudica a arrecadação de receita própria pelas Universidades, uma vez que os contingenciamentos afetam os orçamentos previstos como receita própria, das fontes 250 e 280, ainda que afetem o orçamento da Matriz de OCC destinados à

manutenção das instituições, sendo necessário, então, o remanejamento de limites orçamentários entre as ações, o que também afeta a arrecadação própria mesmo que prevista.

Quanto ao item ausência de planejamento e controle, dos que se destacaram, foi na visão dos gestores o único item que está relacionado a gestão, isto é, pode ser melhorado por ações exclusivas da gestão, não dependendo diretamente de atores externos, contemplando, também, a falta de políticas internas (especialmente de sistema de cobrança) e morosidade administrativa.

Outro fator indicado que afeta a arrecadação própria é a ação dos órgãos de controles externos, uma vez que, na visão dos gestores, as normas e as recomendações expedidas, em especial pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), influenciam negativamente na receita própria.

O desinteresse das empresas privadas em financiar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, na visão dos gestores, também prejudica na arrecadação de receita própria, o que pode estar relacionado a falta de políticas internas e falta de ampla divulgação das atividades realizadas pelas universidades.

A falta de liberação do superávit financeiro em favor das universidades é outro fator que prejudica a arrecadação de receita própria na visão dos gestores. Ou seja, a Lei nº 4.320 estabelece, no seu Artigo 43, a possibilidade de suplementação do orçamento por superávit financeiro apurado no exercício anterior, por meio de abertura de crédito adicional suplementar ou especial.

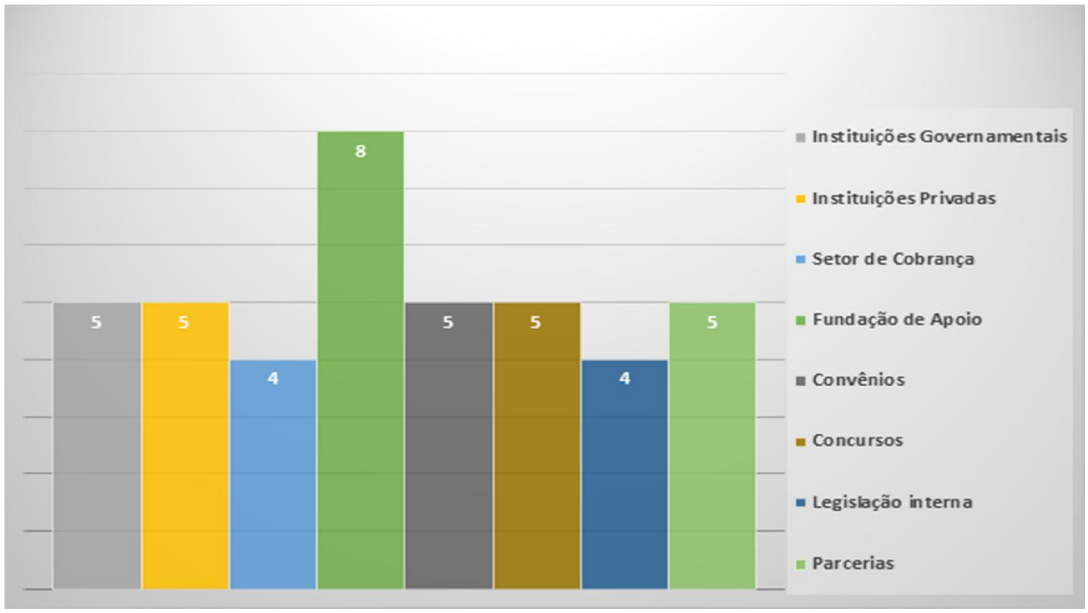
O item sobre políticas para a captação de recursos também foi citado como fator que dificulta a arrecadação própria e, dessa forma, observa-se que é importante a existência de políticas de arrecadação própria nas UFs, uma vez que sua existência facilita a captação e sua ausência é fator de entrave.

A existência de conta única para o recebimento de receita pelas UFs também foi considerada como fator que dificulta a arrecadação, pois a UF pode até arrecadar recursos das diversas fontes possíveis, configurando financeiro, no entanto, necessita também de autorização para utilização, isto é, do orçamento. Sendo assim, a arrecadação acaba depositada na conta única da União.

Outros fatores como a falta de fundação de apoio, baixa capacitação de servidores, baixa renda dos alunos, elevado custo dos itens básicos e evasão de alunos tiveram baixa representatividade.

Em relação as principais estratégias adotadas para aumentar a arrecadação própria da Universidade, segue no gráfico 06 as que se destacaram.

Gráfico 06 – Principais estratégias adotadas para aumentar a arrecadação própria.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A principal estratégia adotada, na visão dos gestores, está relacionada a existência e cooperação da Fundação de Apoio como alternativa na execução das tarefas de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais de modo mais flexível e eficiente, aumentando a possibilidade de arrecadação própria. Dentre as estratégias citadas pelos gestores, três estão diretamente relacionadas à formulação de parcerias, seja com instituições governamentais ou com instituições privadas, demonstrando a importância dessas como alternativa no aumento da arrecadação própria.

Recursos captados por meio de convênios, embora citados como fator que contribui para a arrecadação própria, também aparecem como fatores dificultadores em função dos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016. Outras estratégias identificadas na pesquisa referem-se à criação de setor de cobrança com vistas a diminuir a inadimplência dos devedores e a necessidade de recebimento dos valores impostos por multas administrativas.

Além disso, foi verificada a necessidade de fortalecimento e de manutenção do nome da universidade por meio do *marketing* institucional, proporcionando, assim, maior visibilidade e credibilidade no desempenho de suas atividades educacionais e prestação de serviço à sociedade. Por fim, houve a baixa representatividade dos itens relacionados a concessão administrativa, pós-graduação, termos de execução descentralizada, legislação externa favorável, doação de ex-alunos e divulgação de competências.

5 Proposta de Intervenção

A proposta de intervenção foi realizada com base na técnica de avaliação institucional do tipo *benchmarking*, verificando as fontes de arrecadação própria das Universidades Federais que possuem maiores percentuais de receita própria e conhecendo a visão dos gestores sobre as melhores práticas e dificuldades encontradas para a obtenção de recursos, com o objetivo de melhorar as funções e os processos existentes analisando as estratégias para criar e ter novas ideias a partir do que já é realizado.

A origem do *benchmarking* surgiu em 1979, por meio da necessidade da empresa Xerox em melhorar suas operações, examinando os custos unitários de fabricação a partir das características operacionais de máquinas copiadoras de empresas concorrentes.

Conforme Camp (2002, p. 5),

> o benchmarking abrangente foi formalizado com a análise de copiadoras produzidas pela Fuji-Xerox, empresa japonesa associada à Xerox, e posteriormente de outras máquinas de fabricação japonesa. Essas investigações confirmaram que os custos de fabricação nos Estados Unidos eram substancialmente mais elevados. Quando o custo de fabricação foi completamente analisado, revelou que os concorrentes estavam vendendo máquinas a um preço igual ao que custava à Xerox produzi-las. Esta rapidamente tratou de adotar essas metas de benchmarking determinadas externamente para dirigir seus planos de negócios.

Ainda conforme o autor, antes do *benchmarking* a maior parte dos custos unitários e a maioria das operações faziam comparações apenas com outras operações internas. Após o início dos estudos sobre o tema, verificou-se que existem várias maneiras de realizar o *benchmarking*, todas com sua utilidade, sendo fundamental a descoberta das melhores práticas onde quer que elas estejam (CAMP, 2002). Embora o *benchmarking* possa ser um processo permanente e contínuo, em geral, ele só é utilizado quando a organização se encontra em relação de inferioridade das demais organizações da mesma área. Segundo David T. Kearns, executivo chefe da Xerox Corporation, é a seguinte: “benchmarking é o processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas em relação aos mais fortes concorrentes, ou às empresas reconhecidas como líderes em suas indústrias” (KEARNS, 1979 *apud* CAMP, 2002, p. 8).

A utilização do *benchmarking* não pode ser considerada como uma metodologia pronta sem que haja o devido conhecimento e prática sobre o tema analisado, conforme define Camp (2002, p. 12):

> o benchmarking não é um processo de livros de receitas, que requer apenas procurar os ingredientes e usá-los para ter sucesso. Trata-se de um processo de descoberta e de uma experiência de aprendizado. Ele exige a identificação das melhores práticas e a projeção do desempenho futuro. Por meio dele, podem ser coletadas informações que irão permitir a fixação de metas de desempenho realistas no contexto do ambiente externo dos negócios, por meio da garantia de que as melhores práticas factíveis e comprovadas, são incorporadas às operações da empresa.

Desta maneira, segundo Camp (2002, p. 13) “o benchmarking é basicamente um processo de fixação de objetivos. Os macros de referência, quando as melhores práticas são traduzidas em unidades operacionais de medida”. Então, o *benchmarking*, como processo positivo de mudar as operações de forma estruturada para atingir as melhores práticas que conduzem uma organização e/ou empresa à maximização da performance da organização sendo a ferramenta adequada para a competitividade, tem como possibilidade a identificação, o aprendizado e a adaptação de práticas de uma organização para ajudar uma outra organização a melhorar o seu desempenho (AZEVEDO, 2001). O *benchmarking* permite uma melhoria real, isto é, encontra as práticas responsáveis pelo alto desempenho, analisando como essas práticas são utilizadas e aplicando na organização com as devidas adaptações.

Foi verificada a visão dos gestores das Universidades Federais sobre os fatores que influenciam na arrecadação própria e sobre as principais fontes dos recursos, sendo que os dados foram coletados pela aplicação de questionário com questões abertas, identificando quais são as principais fontes de arrecadação própria, além das alternativas apresentadas como contribuição no aumento da receita de fonte própria.

Na operacionalização da proposta de intervenção deve ser observada as características que se destacaram na arrecadação de receita própria a partir dos estudos realizados das Universidades Federais que possuem maior percentual de arrecadação em relação a Matriz de OCC. Neste sentido, as principais ações que podem ser tomadas a fim de subsidiar o aumento da arrecadação de fonte própria das Universidades Federais brasileiras são:

- A criação e/ou manutenção das Fundações de Apoio.

Essa proposta surgiu a partir de questionários respondidos pelos gestores responsáveis pelas Universidades Federais como alternativa para o aumento de arrecadação de fonte própria, auxiliando na execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão, ao proporcionar flexibilidade nos procedimentos administrativos e melhoria na eficiência dos serviços prestados.

A análise da legislação e das práticas atuais indicou que as fundações de apoio poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. Destaca-se, desta maneira, que para essa proposta foram analisados os aspectos práticos para o aumento da arrecadação própria, não levando em consideração as características culturais existentes em cada UF.

- Formulação de parcerias com instituições governamentais (estados e municípios) e com instituições privadas (empresas e indústrias).

Essa indicação surgiu a partir dos questionários respondidos pelos gestores das Universidades Federais, em que os posicionamentos estão diretamente relacionados à formulação de parcerias, seja com instituições governamentais ou com instituições privadas, demonstrando a importância, nesse sentido, como alternativa para o aumento da arrecadação própria.

A formulação de parcerias é de primordial importância para a captação de recursos desvinculados aos diretamente arrecadados e repassados pelo Governo Federal, uma vez que possibilita a arrecadação por meio da própria atividade de prestação de serviços à comunidade, sem dependência do Ministério da Educação. Para isso, a estratégia que deve ser utilizada está relacionada a formulação de políticas para a arrecadação de recursos de fonte própria, isto é, estratégias relacionadas a soluções que atendam interesses específicos dos setores observando as necessidades da sociedade e colaborando para o atendimento de políticas públicas da educação superior.

- Celebração de convênios vinculados à pesquisa.

Essa proposta surgiu da necessidade de celebração de convênios com órgãos públicos e privados, com o enfoque em recursos aportados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e por fundações estaduais de amparo à pesquisa. Esse posicionamento surgiu ainda nos questionários dos gestores responsáveis pelas UFs como alternativa para o aumento de arrecadação de fonte própria e, também, como fatores que contribuem para o aumento da arrecadação própria.

Verificou-se, também no levantamento quantitativo demonstrado na tabela 03 – Principais Ações Orçamentárias das Universidades Federais em 2016 – que a arrecadação por meio de convênio corresponde a, aproximadamente, 0,5% daquelas ações. Sendo assim, mesmo possuindo baixa representatividade, segue como alternativa para a obtenção de recursos desvinculados da matriz de OCC.

- Fortalecimento da “imagem institucional” – nome da universidade.

Este item surgiu com o objetivo principal de transmitir credibilidade perante a sociedade, sendo relacionado nos questionários dos gestores responsáveis pelas Universidades Federais como fator relevante para o aumento da arrecadação própria. Observa-se que este item está relacionado a formação de parcerias públicas e privadas, bem como a qualidade da prestação dos serviços que contribuem para a arrecadação própria.

A importância do nome da instituição está relacionada a qualidade na prestação dos serviços, assim como aos indicadores de qualidade que avaliam as Instituições de Educação Superior nos cursos de graduação e pós-graduação, por exemplo, o Conceito de Curso (CC), o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) e a avaliação da CAPES. Desta forma, as Universidades Federais que possuem as melhores “marcas” representativas no nome da instituição, acabam selecionando os melhores alunos e, consequentemente, mantêm os melhores indicadores de qualidade.

- Aumento do percentual de professores doutores nas universidades.

Esta proposta foi definida a partir dos estudos realizados utilizando a análise da teoria de correlação de Pearson, em que o quantitativo de professores doutores e a qualificação do corpo docente contribuem para o aumento do Índice Geral dos

Cursos de Graduação, bem como para o valor da Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação, contribuindo, assim, para o aumento da arrecadação própria. Na qualificação do corpo docente, analisada pelo índice de qualificação e percentual de professores doutores, observou-se que a maior média estava inserida no 4º Quartil das UFs com maior percentual de receita própria.

- Valorização dos cursos de pós-graduação.

Com a realização das correlações encontradas utilizando o *software* SPSS, observou-se que não foi encontrada, em primeiro momento, correlação entre as variáveis disponibilizadas com a arrecadação de Receita Própria das UFs. Neste sentido, foram calculadas as médias de cada grupo para procurar semelhanças ou diferenças entre elas, gerando, assim, dados consolidados em que se concluiu que a média CAPES possui uma constante em que as UFs de maior média possuem os maiores valores de receita própria.

Considerando as restrições, as limitações e os contingenciamentos orçamentários, a busca por parcerias que priorizam a pesquisa e a pós-graduação tornaram-se a principal fonte de captação de recursos desvinculados dos recursos repassados diretamente pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da matriz de OCC. Desta forma, deve-se buscar os recursos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), bem como por fundações estaduais de amparo à pesquisa.

Outras estratégias também serão levadas em consideração nessa pesquisa, como por exemplo a criação de setor de cobrança a fim de diminuir a inadimplência dos devedores, bem como a necessidade de manutenção da “marca” nome da universidade por meio do *marketing* institucional para transmitir credibilidade perante a sociedade. Há variáveis que não estão sobre a competência e o controle direto das UFs, no entanto, existem alguns fatores que devem ser evitados pois podem prejudicar a capacidade de arrecadação própria pelas Universidades Federais.

- Aprimorar o planejamento e controle.

Este item surgiu a partir dos questionários dos gestores responsáveis pelas Universidades Federais como fator que dificulta o aumento da arrecadação própria. Já foi amplamente discutido sobre a importância do alinhamento entre o

planejamento e o orçamento de qualquer instituição, mesmo possuindo várias definições. Sendo assim, o planejamento está relacionado com o processo decisório, com o pensar sobre o futuro, com o alcance dos objetivos definidos como um processo dinâmico.

Planejamento é considerado como o passo inicial para a definição sobre o que a organização quer fazer, quando e o modo que será realizado, mesmo que não haja consenso sobre a ordem das fases de planejamento. Desta maneira, a ausência de planejamento e posterior controle das ações que influenciam ou podem colaborar com o aumento da receita própria devem ser evitadas pelas Universidades Federais. Ainda, outros fatores internos também devem ser evitados para não prejudicar a arrecadação própria, como a falta de políticas internas e a morosidade administrativa.

Este fator também surgiu a partir dos questionários dos gestores responsáveis pelas Universidades Federais como variável que dificulta o aumento da arrecadação própria. Ou seja, a falta de um sistema de cobrança pelas UFs está diretamente ligada a baixa capacidade de arrecadação própria, bem como a morosidade nos processos administrativos, sejam relacionados diretamente à arrecadação própria ou a demais procedimentos que prejudicam a captação de recurso.

Outro fator relacionado a falta de políticas internas é a falta de ampla divulgação das atividades desenvolvidas pelas universidades. Quando realizada a divulgação das atividades, surgiria a oportunidade de criação de parcerias, especialmente com empresas privadas, o que colaboraria para a captação de recursos.

Por fim, existem outros fatores com baixa representatividade na pesquisa que afetam negativamente a arrecadação de recursos próprios, como é o caso da baixa capacitação de servidores e a evasão de alunos, fatores que, embora não afetem diretamente a arrecadação própria, devem ser evitados.

- Estruturar o oferecimento de serviços, inclusive de concursos públicos.

A proposta surgiu a partir de questionários respondidos pelos gestores responsáveis pelas Universidades Federais como opção para o aumento de arrecadação de fonte própria, que alinhado com uma política de criação e/ou

manutenção das fundações de apoio, produzirá o desenvolvimento de atividades sem a necessidade de utilização dos recursos da Matriz de OCC.

Por meio da análise da legislação vigente e práticas adotadas pelas UFs, observou que as fundações de apoio podem receber os recursos financeiros diretamente sem a entrada na Conta Única do Tesouro Nacional.

As fundações de apoio realizam o desenvolvimento institucional por meio da prestação de serviços técnicos especializados, com a finalidade de promover e fomentar as atividades das UFs, sendo uma intermediária entre a produção de serviços para a comunidade, como exemplo, a realização de concursos públicos para outros órgãos.

Dessa forma, com conhecimento e credibilidade dos técnicos e professores das UFs, as fundações de apoio podem organizar, realizar e avaliar processos seletivos e/ou concursos públicos para instituições públicas e privadas, em especial, para órgãos do governo do estado e municípios.

Assim, considerando a capacidade e estrutura de cada fundação, esta torna-se aliada das UFs no processo de prestação de serviços, destacando a realização de concurso público, como fonte e fator de arrecadação sem que haja a utilização dos recursos aportados diretamente pelo governo federal por meio da Matriz de OCC.

Considerando os objetivos propostos pelo mestrado profissional, como é o caso do PROFIAP, e observando que desempenho minhas atividades laborais na Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR por mais de 5 anos, pretendi com este trabalho, adicionalmente, relacionar a proposta de intervenção alcançada por meio da metodologia utilizada, com situação atual dessa instituição (exercício de 2018) e apresentar contribuições aplicáveis a UNIR.

- A criação e/ou manutenção das Fundações de Apoio e Estruturação no oferecimento de serviços, inclusive de concursos públicos.

Quanto a este item, foi criada uma Comissão designada pela Portaria nº 368/2018/GR/UNIR, com vistas à apresentar propostas para transferência da FUNDUNIR de Vilhena para Porto Velho, com análise de viabilidade da transferência e, caso não sendo possível tal transferência, apresentar proposta de convênio para credenciamento da Fundação Universidade Federal de Rondônia junto à Fundação

de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária no Acre (Fundape).

Em relação a FUNDUNIR - Fundação para o Desenvolvimento da Unir, CNPJ: 05.245.037/0001-01, em pesquisa junto ao cadastro na Receita Federal, encontra-se ativa, sendo o dia 15/08/2002 como data de abertura. No entanto, não foram encontradas atividades relevantes publicadas pela referida fundação.

Em relação a FUNDAPE - Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária no Acre, foi criada em junho de 1998 por professores da UFAC, encontra-se ativa e, de acordo com as publicações em sítio eletrônico, atuante. No primeiro semestre de 2018, por exemplo, organizou concurso público para a Prefeitura de Xapuri, para a Câmara Municipal de Acrelândia e Processo Seletivo Simplificado para a Prefeitura de Plácido de Castro.

Dessa forma, com o *know-how* dos técnicos e professores da UNIR, a fundação de apoio pode organizar, realizar e avaliar processos seletivos e/ou concursos públicos para instituições públicas e privadas, em especial, para os municípios do estado de Rondônia, conforme realizada no estado do Acre pela UFAC em parceria com a FUNDAPE.

Assim, o relatório da comissão deverá subsidiar a administração superior sobre qual a possibilidade e apresentar a melhor opção de parceria de Fundação de Apoio.

- Formulação de parcerias com instituições governamentais (estados e municípios) e com instituições privadas (empresas e indústrias).

Em razão de fazer parte da Comissão responsável pela elaboração do PDI (2019 - 2023), participei da etapa inicial de conscientização em todos os Campus da UNIR, apresentando painel sobre as formas de financiamento das Universidades, o contexto financeiro e perspectivas para os próximos anos. Dessa forma, em conversa com o Diretores responsáveis pela gestão do Campus, pude verificar a existência de parcerias, ainda que de forma discreta, principalmente com instituições privadas.

No Campus de Presidente Médici, foi percebido a importância das atividades de pesquisa para a região, destacando a piscicultura, fato que atrai empresas interessadas em investir nos estudos realizados, por meio de compra de

equipamentos por exemplo, no entanto, a falta de regulamentação e a própria legislação dificulta a efetivação de parceria.

Já as parcerias com instituições governamentais, ficam mais visíveis no Campus de Rolim de Moura, uma vez que, os recursos de emendas parlamentares individuais para o exercício de 2018, correspondem a R$ 1.186.135,00, sendo que R$ 686.135,00, estão destinados aquele Campus, que corresponde a mais de 50% do valor previsto no exercício para essa natureza.

Diante do exposto, a Gestão da UNIR deve buscar aproximação com a bancada federal e estar atenta as possibilidades de parcerias com instituições privadas, como forma de captar recursos sem depender do definido pela Matriz de OCC.

- Celebração de convênios.

Para este item, mesmo possuindo baixa representatividade entre as Universidades Federais no orçamento de 2016, que por meio de convênio corresponde a, aproximadamente, 0,5% segue como alternativa para a obtenção de recursos desvinculados da matriz de OCC.

Para o orçamento da UNIR no exercício de 2018, não constam valores disponibilizados para a fonte 281, isto é, para convênios.

De acordo com normas para elaboração da proposta orçamentária, há necessidade de que as unidades informem com antecedência de 3 (três) meses à PROPLAN a previsão de ingresso de recursos por essa via e outros instrumentos congêneres, resultado de cooperação com Municípios, Estados e outros Órgãos da Administração Pública Federal, pois a UNIR deve solicitar o orçamento para recursos não previstos, em determinados períodos do ano, conforme calendário da Secretaria do Tesouro Nacional.

- Fortalecimento da “imagem institucional” – nome da universidade.

Conforme relatado na pesquisa, o nome da instituição está relacionada a qualidade na prestação dos serviços, bem como aos indicadores de qualidade que avaliam as Instituições de Educação Superior nos cursos de graduação e pós-graduação, por exemplo, o Conceito de Curso (CC), o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) e a avaliação da CAPES.

Assim, a UNIR deve buscar manter os melhores conceitos para os cursos de graduação e pós-graduação, como por exemplo o curso de Enfermagem que obteve a nota máxima no conceito Enade-2016, onde confirmou o curso no 4º lugar no ranking nacional.

A pontuação obtida no Conceito Enade (Contínuo) foi 4,8161, superior à de instituições cujos cursos de enfermagem são referência para todo o país, como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), dessa forma acabam selecionando os melhores alunos e, consequentemente, mantêm os melhores indicadores de qualidade.

Da mesma forma, deve-se buscar aumentar os conceitos (CC, IGC, Enade) dos cursos que possuem notas baixas em relação a região norte, bem como, em relação à média nacional. Para este item seria necessário um estudo específico para verificar quais fatores afetam negativamente o resultado.

- Aumento do percentual de professores doutores nas universidades.

Na tabela 15 demonstra-se a comparação entre a média nacional de percentual de professores doutores, a média da região norte e o percentual de professores doutores na Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR no exercício de 2016.

Tabela 15 – Percentual de Professores Doutores na UNIR em 2016

REGIÃO	BRASIL (Média)	Região Norte (Média)	UNIR
PERCENTUAL	69,83%	50,39%	48,16%

Fonte: Elaborado pelo autor.

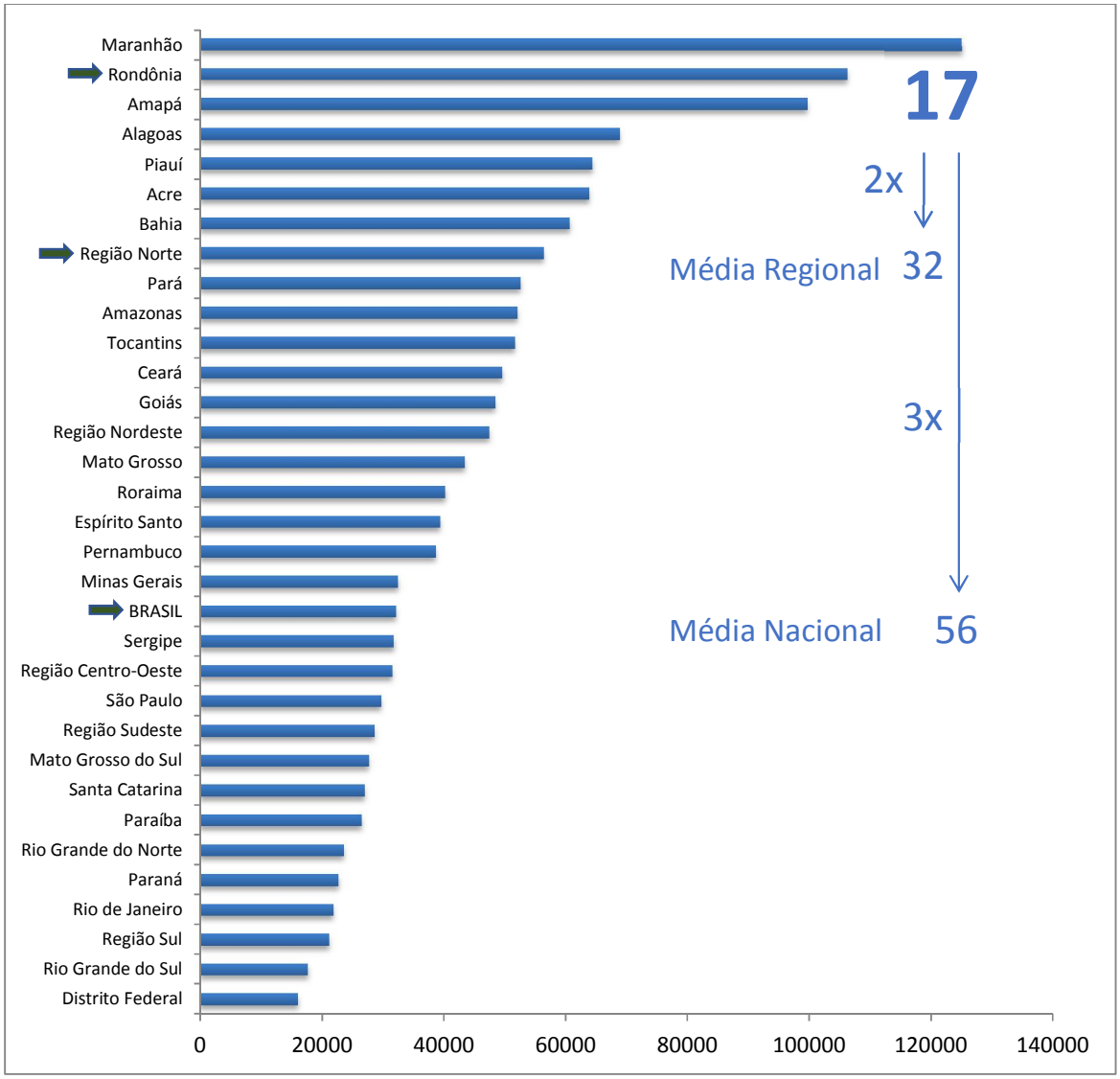
Observa-se que a UNIR possui o menor percentual de professores doutores que a média da região norte e que a média Nacional, esse fator, conforme já relatado na proposta de intervenção, que o quantitativo de professores doutores e a qualificação do corpo docente contribuem para o aumento do Índice Geral dos Cursos de Graduação, bem como para o valor da Taxa de Sucesso dos Cursos de Graduação, contribuindo, assim, para o aumento da arrecadação própria.

Para este item seria necessário um estudo específico para verificar quais fatores afetam negativamente a seleção e/ou manutenção de professores doutores no quadro de servidores da UNIR.

- Valorização dos cursos de pós-graduação.

Atualmente a Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR possui 17 cursos de Pós-Graduação, divididos em 10 cursos de mestrado, 4 cursos de mestrado profissional e 3 cursos de doutorado.

Gráfico 07 – Relação entre população e oferta de cursos de Pós-Graduação



Fonte: Apresentação PROPESQ no fórum PDI(UNIR) 2019 a 2023.

Observa-se do gráfico 7, que é necessário que a UNIR dobre o número de cursos de pós-graduação (stricto sensu) para que alcance a média regional, bem como, triplique o número de cursos para alcançar a média nacional.

Dessa forma, mesmo com restrições, limitações e os contingenciamentos orçamentários já relatados, deve-se buscar os recursos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como meio alternativo de obtenção de recursos e consequentemente, buscar valorização e aumento na qualidade dos referidos cursos.

- Aprimorar o planejamento e controle.

A falta de um sistema de planejamento e controle pelas UFs está diretamente ligada a baixa capacidade de arrecadação própria, bem como a morosidade nos processos administrativos, sejam relacionados diretamente à arrecadação própria ou a demais procedimentos que prejudicam a captação de recurso.

A UNIR atualmente encontra-se em processo de execução do contrato n° 12/2017, que tem como objeto de contratação a prestação de serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação (TI), atendendo demanda de implantação e sustentação de um sistema integrado de gestão, que teve início em 13 de junho de 2017 com termino previsto para 13 de junho de 2020.

A UNIR assegurou a garantia na execução do sistema, através de empenho no valor de R$ 2.599.899,99, que, por ser contrato, não necessariamente deve ser todo utilizado/pago.

Na prática, esse sistema será implementado pela empresa HIRIX ENGENHARIA DE SOFTWARE LTDA, que considerando a exoneração de vários servidores lotados na Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, em especial, analistas de TI, foi a opção mais segura para execução de sistema proposto, uma vez que a DTI não possui equipe suficiente para solução própria.

A empresa poderá disponibilizar, de acordo com a necessidade da UNIR, vários módulos integrados como por exemplo, o SIGAA (Acadêmico), SIPAC (Administrativo), SIGRH (Recursos Humanos), SIGPP (Planejamento e Projetos), SIGED (Gestão Eletrônica de Documentos), SIGEleição (Controle de Processos

Eleitorais), SIGEventos (Gestão de Eventos) e o SIGAdmin (Administração e Comunicação) proporcionando apoio e a melhoria dos processos internos.

Por fim, verifica-se que ainda que o processo esteja em fase inicial de implementação, caso haja comprometimento e responsabilidade pelos usuários do sistema, poderá ser possível a melhoria da prestação dos serviços para usuários internos e comunidade em geral, de modo transparente e otimização dos recursos.

6 Contribuição Social e Considerações Finais

Para Corbucci (2004), uma das questões que integram o debate acerca do financiamento da educação superior no Brasil é a que trata da viabilidade da autonomia financeira das UFs. O autor questiona quais medidas essas instituições teriam potencial de geração de recursos próprios em substituição àqueles tradicionalmente aportados pelo Estado. Desta forma, há os que defendem a geração de recursos próprios como importante fonte alternativa de financiamento para assegurar a sobrevivência da educação superior pública e gratuita. Neste contexto, este trabalho buscou verificar quanto representa para as universidades federais a receita de fonte própria em relação a Matriz de OCC. Buscou-se, também, identificar possíveis relações entre as características das UFs e os percentuais de arrecadação de recursos de fonte própria.

Foi discutido como é formado o orçamento das UFs, observando que 76,89% correspondem a despesa com pessoal (salários e encargos) para o exercício de 2016, restando o percentual de 17,90% para despesas de custeio e 5,21% para despesas de capital (investimento).

Foi constatado que os recursos de arrecadação própria das Universidades Federais representam 12% em relação aos recursos da Matriz de OCC. Desse montante, foram distribuídos 79,49% para despesas de custeio e 20,51% para despesas de capital (investimento), observando que a principal fonte de recursos própria está classificada na Fonte 250, que corresponde a recursos próprios não-financeiros do exercício corrente.

Foi possível verificar que, na visão dos gestores, a prestação de serviço, que envolve serviços, produtos, patentes, cursos, concursos, consultorias, assessorias e outras formas similares com contrapartida de terceiros, de natureza pública ou privada, é a principal fonte de captação de recursos desvinculados da Matriz de OCC.

A arrecadação por meio de pesquisa e pós-graduação também foi bastante citada pelos gestores, sendo aquela relacionada aos recursos oriundos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e das fundações estaduais de amparo à pesquisa e

correlatas. Além disso, a existência e a cooperação da Fundação de Apoio como alternativa na execução das tarefas de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais despontam como possibilidade de arrecadação própria.

Sendo assim, a partir da identificação das 10 UFs que tiverem os maiores percentuais de arrecadação de receita própria em relação ao orçamento da Matriz de OCC, quais são as principais formas de financiamento e fontes de recursos, ampliando a base empírica dos estudos relacionados com políticas públicas da educação e da gestão de planejamento, chamando atenção para novos aspectos da tomada de decisão no âmbito da Administração Pública e a conveniência de se buscar fontes alternativas para o aumento no percentual de receita própria em relação a Matriz de OCC.

A partir do diagnóstico foi possível propor mecanismos para o aumento e a obtenção de fontes e alternativas para a captação de recursos, desvinculados dos créditos repassados diretamente pelo MEC, por meio da identificação da correlação das características das UFs com maior representatividade em percentuais de arrecadação própria das UFs em relação aos recursos de OCC e com base no levantamento da visão dos gestores sobre as características que facilitam na captação de recursos próprios. Assim, o trabalho contribuiu com propostas para possível aumento da receita de fonte própria das Universidades Federais que apresentaram menores percentuais de arrecadação, a partir dos fatores que mais afetam essa situação.

Outro fator que deve ser considerado a partir dos resultados da pesquisa é a existência da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que, em síntese, estabelece que as despesas da União só poderão aumentar conforme a inflação do ano anterior, tendo como base o ano de 2017, que foi de 7,2%, e para os demais anos será corrigido pela inflação medida pelo IPCA.

A referida EC 95/16 também veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites impostos pelo novo regime, o que, de forma prática, impossibilita a utilização dos recursos arrecadados diretamente pelas UFs, sem que haja uma autorização prévia prevista na Lei Orçamentária Anual do exercício correspondente.

Essa contenção orçamentária gerou impactos sobre todas as esferas do governo, inclusive a educação superior, a começar pelo corte de recursos

necessários ao funcionamento básico de qualquer instituição, como os contratos continuados, e atingindo a própria infraestrutura e tecnologia dessas instituições.

Dessa forma é basilar o conhecimento e a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas e objetivos de governo, envolvendo a sociedade no processo de accountability.

Além disso, é importante o conhecimento da comunidade acadêmica sobre os programas específicos de governo, que apesar de compor o orçamento das Universidades, possuem destinação previamente estabelecidas não podendo ser utilizado para outro fim a não ser o já definido, sob pena de responsabilização do agente público de agir com desvio de finalidade da verbas públicas, como por exemplo, os programas PNAES, INCLUIR, PRONACAMPO, Inglês sem Fronteiras, PROEXT, PDU (Internacionalização), Viver sem Limite (Educação Bilíngue), Mais Médicos, entre outros. Dessa forma, a Universidade fica impedida de gerir todos os recursos de acordo com sua necessidade.

Quanto a importância para a arrecadação de recursos de fonte própria, em termos práticos, mesmo com a edição da Emenda Constitucional 95/2016, historicamente as UFs não utilizam todo o orçamento disponibilizado na Lei Orçamentária Anual, isto ocorre basicamente por dois fatores, o primeiro em razão das políticas restritivas de contingenciamentos do governo, que obriga as UFs priorizarem quais fontes e ações serão afetadas para adequar aos limites impostos, o segundo fator está relacionada a falha no processo de planejamento das UFs, isto é, na maioria das instituições existe um distanciamento entre a atividade de definição de recurso próprio a ser arrecadado no ano, com as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Para esse segundo fator, não existe apenas um setor responsável pela falha na informação, uma vez que, é responsabilidade do setor de planejamento, orçamento e arrecadação, a depender da estrutura de cada UF, pela previsão de arrecadação de recursos próprios, bem como a celebração de convênios que envolvam recursos. Para tanto, é necessário que departamentos envolvidos na execução dos recursos comuniquem em tempo hábil os projetos, contratos ou convênios para que seja possível a solicitação de inclusão no orçamento do ano posterior a demanda.

Não pode ser desconsiderado as atividades das Fundações de Apoio como assessoramento das Universidades Federais no planejamento e execução de suas

políticas de fomento ao ensino, a pesquisa e a extensão universitária, sendo alternativa de flexibilização e agilidade no desempenho das atividades, com possiblidade de promover a integração Universidade/Empresa/Governo.

Por fim, verifica-se como tendência e alternativa para que as universidades desempenhem suas atividades educacionais, sem a necessidade dos recursos aportados diretamente pelo governo federal por meio do MEC, a possibilidade de captação de recursos para utilização em pesquisas.

A partir da celebração de acordos com órgãos públicos e privados para o fomento das atividades, em especial, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e por fundações estaduais de amparo à pesquisa.

Essa alternativa, apesar de não ser considerada arrecadação própria em sentido estrito, possibilita a execução de projetos e atividades ligados a pesquisa sem que haja a inclusão dos recursos na Lei Orçamentária Anual do governo federal, e consequentemente, no orçamento da Universidade. Na prática, restam mais recursos para o desempenho de outras atividades propostas pelas UFs

Para a universidade, esses recursos são utilizados de forma descentralizada, isto é, sem atingir diretamente as limitações impostas pelo governo federal e ainda possibilita o desenvolvimento de parcerias com empresas privadas, com o estados e municípios.

Conclui-se que, observando o contexto de contingenciamentos e restrições orçamentárias iniciados a partir do exercício financeiro de 2014, afetando a educação pública superior, em especial as universidades federais, deve-se buscar mecanismos para que os impactos causados não afetem ou prejudiquem os objetos e metas propostas pelas UFs perante a comunidade acadêmica.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/2191/219114874003.pdf. Acesso em: 04 ago. 2017.

AZEVEDO, Luiz Alberto de. **Benchmarking para Instituições de Educação Tecnológica:** ferramenta para a competitividade. Florianópolis: 2001. 259 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, 2001.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer 14/2013 CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681. Acesso em: 23 mar. 2018

BRASIL. **Relatório de Gestão Consolidado do Ministério da Educação (MEC)** – Exercício 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=72711-rg-se-mec-2015-2-pdf&category_slug=setembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 07 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em 02 abr. 2018

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. **Resolução Nº 061/2016-CONSAD, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/2017107193734a396810697cff3e761ff/res06120

16-disciplina_o_relacionamento_entre_a_UFRN_e_a_FUNPEC..pdf Acesso em: 23 maio. 2018

BRASIL. **Decreto Nº 9.005, de 14 de março de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005.htm#art10. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017a. Brasília. 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP**. 7. ed. 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: 22 maio 2018.

BRASIL. **Tesouro Gerencial**. 2017c. Disponível em: https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login. Acesso em: 09 ago. 2017.

CAMP, Robert C. **Benchmarking**: identificando, analisando e adaptando as melhores práticas da administração que levam à maximização da performance empresarial: o caminho da qualidade total. Trad. Nivaldo Montingelli Júnior. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n88/a03v2588.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

CORBUCCI, Paulo Roberto; MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Fontes de Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior**: um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília. 2003. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0999.pdf. Acesso em: dia mês ano.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e misto. Trad. Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931. Acesso em: 27 jul. 2017.

DUARTE, Cássia Soares; OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior de. O Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal De Goiás. **Revista Organização Sistêmica**, v. 2, n. 1, jul./dez. 2012. Disponível em: https://www.uninter.com/revistaorganizacaosistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/139/53. Acesso em: 05 ago. 2017.

ELIAS, Max Rodrigo Tomaz de Aquino. **Apresentação MEC no FROPLAD.** Pelotas. 2016. Disponível em: http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/Painel%203%20-%20SPO%20-%20MEC%20-%20Iara%20-%20Pelotas.pdf. Acesso em: 24 jun. 2017.

FIELD, Andy. **Descobrindo a estatística usando o SPSS**. Trad. Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FURTADO, J. **Apostila de métodos quantitativos**. Belém: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA. 142p. (Apostila do curso de especialização em gestão empresarial, modalidade semipresencial, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará). Disponível em: http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F61911%2Fmod_resource%2Fcontent%2F0%2FAPOSTILA_DE_METODOS_QUANTITATIVOS_-_PROF._JOAO_FURTADO.pdf. Acesso em: 27 jun. 2017.

GIACOMONI, James **Orçamento público**. 15. Ed., ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 10. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf. Acesso em: 27 jun. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em: 16 maio 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533. Acesso em: 12 maio 2017.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 7, n. 13, p. 1-20, ene./jul., 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2328/2039. Acesso em 24 maio 2017

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras.** Viçosa. 2011. Disponível em: http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1947/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 maio 2017.

SANT'ANA, Tomás Dias. **Seminário Andifes sobre Gestão Orçamentária e Financeira das Universidades Federais**. 2015. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm_Apresentacao_SeminarioANDIFES__Brasilia_09-07-2015.pdf. Acesso em 24 junho 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. **Educação, Sociedade & Culturas,** v.18, n. 23, p. 137-202, mar. 2005. Disponível em: http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC23/23-Boaventura.pdf Acesso em: 27 jul. 2017

SCHWARTZMAN, Jacques. Políticas de ensino superior no Brasil na década de 90: o financiamento das Universidades Federais. **Seminário de Políticas Comparadas de Educação Superior na América Latina**, patrocinado pela Fundação FORD, Assunção, Paraguai, 17-19 de junho de 1996 Disponível em: http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9603.pdf. Acesso em: 30 maio 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. Atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Patrícia Maria *et al*. Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 209-227, 2012. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n4p209/23688. Acesso em: 30 maio 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf. Acesso em: 16 maio 2017.