



UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
MADE – Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial

GEORGE PEREIRA DA GAMA JUNIOR

Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as
unidades da UFRJ a partir da comparação dos indicadores de
duas universidades federais

Rio de Janeiro

2013



UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
MADE – Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial

GEORGE PEREIRA DA GAMA JUNIOR

Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as
unidades da UFRJ a partir da comparação dos indicadores de
duas universidades federais

Rio de Janeiro

2013

GEORGE PEREIRA DA GAMA JUNIOR

Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ a partir da comparação dos indicadores de duas universidades federais

Dissertação apresentada à
Universidade Estácio de Sá como
requisito parcial para a obtenção do
grau de Mestre em Administração e
Desenvolvimento Empresarial

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Carino Bouzada

Rio de Janeiro

2013

G184u Gama Junior, George Pereira da

Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ a partir da comparação dos indicadores de duas universidades federais. / George Pereira da Gama Junior. - Rio de Janeiro, 2013.

119 f.

Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial)-Universidade Estácio de Sá, 2013.

1. Orçamento Público. 2. Administração de empresas. 3. Orçamento.
I. Título.

CDD: 658.15



UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Empresarial

A dissertação

***UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA
AS UNIDADES DA UFRJ A PARTIR DA COMPARAÇÃO DOS INDICADORES DE
DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS***

elaborada por

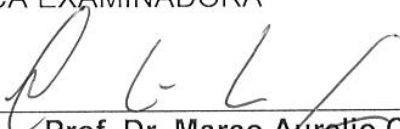
GEORGE PEREIRA DA GAMA JUNIOR

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Curso de Mestrado Profissional em Administração e Desenvolvimento Empresarial como requisito parcial à obtenção do título de

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2013.

BANCA EXAMINADORA

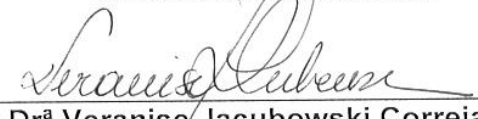


Prof. Dr. Marco Aurelio Carino Bouzada

Presidente
Universidade Estácio de Sá



Prof. Dr. Durval Corrêa Meirelles
Universidade Estácio de Sá



Profª Drª Veranise Jacubowski Correia Dubeux
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, George e Mariana, que me ensinaram a retidão do caminho e sempre torceram pelas minhas vitórias.

À minha amada esposa, Vanessa, por ter permanecido ao meu lado, me incentivando a percorrer esta caminhada, por compartilhar angústias e dúvidas estendendo sua mão amiga em momentos difíceis.

Aos meus amados filhos, Maria Eduarda e George Neto, fontes inesgotáveis de inspiração, pelos momentos que estive ausente.

Às minhas irmãs, Marcilene, Patrícia e Renata, amigas inseparáveis, pelo carinho e apoio dedicado em todos os momentos.

AGRADECIMENTO

A Deus que sempre me guiou e iluminou o caminho para seguir em frente.

Aos meus familiares pela consideração, alento, força, esperança, enfim, pela ajuda inestimável que me concederam, fazendo com que eu pudesse chegar até aqui para comemorar esta vitória.

Aos meus colegas de trabalho, pela compreensão e apoio dados durante as necessárias ausências ao trabalho a fim de que pudesse me dedicar aos estudos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marco Aurélio Carino Bouzada, pela inestimável contribuição dispensada, e a dedicação nos momentos de maiores desafios em produzir um trabalho de qualidade, sem cujo incentivo, apoio e colaboração esta dissertação não teria sido elaborada.

Ao Prof. Dr. Marcello Vinicius Doria Calvosa, membro da banca da pré-defesa, por suas valiosas contribuições e sugestões, essenciais para o enriquecimento deste estudo

Embora todos os limites e erros sejam de minha absoluta responsabilidade, certamente eles seriam bem maiores e numerosos se eu não tivesse contado com a dedicação desse grupo de interlocutores.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor uma forma de distribuição interna dos recursos financeiros na UFRJ mais condizentes com os desempenhos, necessidades e especificidades das suas unidades. Isto porque a atual distribuição se baseia em uma matriz que não é atualizada desde 2007, trazendo com isso um descontentamento em toda comunidade acadêmica. Para cumprir os objetivos intermediários, que foram verificar quais fatores efetivamente impactam a maneira como algumas instituições-benchmarking alocam o seu orçamento às suas unidades, e comparar a atual distribuição orçamentária da UFRJ com a que seria obtida se fossem considerados os mesmos fatores dessas instituições-benchmarking, bem como o objetivo final que foi elaborar uma nova matriz capaz de distribuir os recursos às diferentes unidades da UFRJ, de forma mais condizente e em função do seu desempenho, necessidades e especificidades. Foram selecionadas a UFMG e a UFRGS para serem as instituições-benchmarking devido à posição destas nos principais rankings nacionais e internacionais das melhores universidades. Após uma pesquisa na literatura para se descobrir quais os indicadores que as IFES adotavam nas suas distribuições internas foram coletados os dados correspondentes a esses indicadores relativos à UFMG de 2004 a 2011 e à UFRGS de 2004, bem como esses mesmos dados de 2011 da UFRJ. De posse de todos os dados foi rodada uma regressão linear múltipla para cada uma das IFES estudadas, onde a variável dependente foi o orçamento alocado a cada unidade, e as variáveis explicativas foram os fatores levantados na etapa de coleta de dados. A quantidade de observações em cada regressão foi a quantidade de unidades da instituição em questão, vezes a quantidade de anos que compõe o histórico. Os resultados dessas regressões foram os coeficientes (que representaram o peso/importância) de cada fator na equação que explicou a alocação orçamentária. Com as equações que explicaram a distribuição orçamentária na UFMG e na UFRGS, foram aplicados os valores dos indicadores ocorridos na UFRJ, obtendo assim o quanto teria sido distribuído para cada unidade da UFRJ se esta tivesse utilizado o mesmo racional de alocação que aquelas. Em seguida foi feita uma comparação para cada unidade da UFRJ contrapondo o último valor orçado para ela e os valores que teriam sido orçados segundo os racionais da UFMG e da UFRGS. Também foi realizada uma comparação expurgando as unidades da UFRJ que não possuíam cursos de graduação, por essa característica ser relevante na distribuição dos recursos realizado pela UFMG e UFRGS. Verificou-se que na prática os indicadores que mais impactam na distribuição interna dos recursos pelas IFES estudadas não são compatíveis com os que, identificados na teoria, o MEC atualmente utiliza para a distribuição dos recursos a todas as IFES, nem os que ele, o MEC, terá que utilizar nessa distribuição por força do Decreto 7.233/10. A conclusão é que a distribuição segundo o racional da UFMG é a mais indicada a ser utilizada pela UFRJ, pois, utiliza um número de indicadores maior, um histórico de dado maior e mais atualizado em comparação aos dados da UFRGS.

Palavras-chave: Universidades Federais; Orçamento Público; Orçamento Participativo.

ABSTRACT

The objective of this work is to propose a way for the unfolding of the internal distribution of financial resources more consistent with performance, needs and specificities of its units. It is based upon the fact that the current distribution matrix has not been updated since 2007, generating discontentment across the whole academic community. Its intermediate goals were to determine which factors effectively impact the way some benchmarking institutions allocate their budget to their units, as well as to compare the budget distribution of UFRJ to the one to be obtained once these factors were taken in account. Its ultimate goal was to develop a new array, capable of fairly distributing resources to the different units of UFRJ accordingly to their performance, needs and specifications. In order to accomplish these goals, UFMG (Federal University of Minas Gerais) and UFRGS (Federal University of Rio Grande do Sul) were selected as benchmarking institutions due to their position in major national and international rankings of the best universities. After a literature search aimed to find out which indicators the IFES (Federal Higher Education Institutes) had adopted in their internal distributions, data corresponding to such indicators related to UFMG (from the year 2004 to 2011) and to UFRGS (year 2004) were collected, as well as the similar data related to UFRJ as to 2011. A multiple linear regression was conducted from all the collected data, referring to each one of the studied IFES, where the dependant variable was the budget allocated to each unit and the explanatory variables were the factors raised while in the data collection stage. The number of observations in each regression was the number of units of the institution in question times the number of years that compound the historical database. The results of these regressions are the coefficients (representing weigh / importance) of each factor in the equation that explained the budget distribution. To the equations explaining the budget distribution at UFMG and UFRGS were applied indicator values occurring at UFRJ, obtaining by this method the amounts that would be allocated to each unity of UFRJ in case it had used the same allocation ratio. Then a comparison was made opposing the latter amount budgeted to each UFRJ unit to the values that would have been budgeted once applied in accordance to the ratios used at UFMG and UFRGS. We also performed a comparison excluding the UFRJ units without graduate programs, for this was a relevant feature in the resources distribution conducted by UFMG and UFRGS. It was found that, in practice, the indicators that impact the internal distribution resources seen in the studied IFES are not consistent with those identified in theory and that are currently used by MEC (Ministry of Education) for the distribution of resources to all IFES. This equally happens with the resources MEC itself will use under Decree 7.233/10. The conclusion is that the distribution according to UFMG ratio is the more suitable to be used by UFRJ, because uses a greater number of indicators, it uses a bigger and more updated historical database compared to data from UFRGS.

Key-words: Federal Universities, Public Budgeting, Participatory Budgeting

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

ESS – Escola de Serviço Social

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

FACC – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis

FORPLAD – Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretriz e Bases

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OCC – Outros Custeio e Capital

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SESu – Secretaria de Educação Superior

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UMG – Universidade de Minas Gerais

UPA – Universidade de Porto Alegre

URJ – Universidade do Rio de Janeiro

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Cálculo dos coeficientes do Orçamento Participativo correspondentes às unidades ESS e FACC	18
TABELA 2 – Dados gerais / UFRJ	20
TABELA 3 – Cursos / UFRJ	20
TABELA 4 – Alunos matriculados / UFRJ	21
TABELA 5 – Principais despesas com a manutenção dos campi / UFRJ	22
TABELA 6 – Orçamento Participativo	22
TABELA 7 – Orçamento Anual / UFMG	29
TABELA 8 – Cursos / UFMG	29
TABELA 9 – Alunos matriculados / UFMG	29
TABELA 10 – Área (M²) dos campi / UFMG	30
TABELA 11 – Orçamento Anual / UFRGS	32
TABELA 12 – Cursos / UFRGS	32
TABELA 13 – Alunos matriculados / UFRGS	33
TABELA 14 – Área (M²) dos campi / UFRGS	33
TABELA 15 – Grupos de Cursos, Peso por Grupos, Áreas de Conhecimento e Fator de Retenção	54
TABELA 16 – Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Sul	55
TABELA 17 – Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Sudeste	56
TABELA 18 – Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Centro-oeste	57
TABELA 19 – Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Nordeste	57
TABELA 20 – Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Norte	58
TABELA 21 – Gastos do Governo Federal com o REUNI	62
TABELA 22 – Resumo dos resultados - UFMG	73
TABELA 23 – Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFMG	76
TABELA 24 – Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFMG (expurgando as unidades sem cursos de graduação)	83

TABELA 25 – Resumo dos resultados - UFRGS	87
TABELA 26 – Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFRGS	89
TABELA 27 – Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFRGS (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	94
TABELA 28 – Comparação na distribuição do orçamento – UFRJ X UFMG X UFRGS	99

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figura 1 – Prazos do ciclo orçamentário	40
Quadro 1 – Hospitais universitários de ensino / UFRJ	21
Quadro 2 – Princípios orçamentários	37
Quadro 3 – Princípios e características gerais do orçamento participativo	47
Quadro 4 – Síntese do Referencial Teórico (1)	63
Quadro 5 – Síntese do Referencial Teórico (2)	64
Quadro 6 – Síntese do Referencial Teórico (3)	65
Quadro 7 – Fundações universitárias de apoio credenciadas às IFES estudadas....	67
Quadro 8 – Indicadores utilizados pela UFMG	72
Quadro 9 – Indicadores utilizados pela UFRGS.....	73
Gráfico 1 – Evolução das experiências de orçamento participativo no Brasil	44
Gráfico 2 – Número de universidades federais no Brasil	61
Gráfico 3 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (1).....	78
Gráfico 4 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (2).....	79
Gráfico 5 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG.....	81
Gráfico 6 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (1) (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	84
Gráfico 7 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (2) (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	85
Gráfico 8 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	86
Gráfico 9 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (1).....	90
Gráfico 10 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (2)....	91
Gráfico 11 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS.....	93
Gráfico 12 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (1) (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	95
Gráfico 13 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (2) (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	96
Gráfico 14 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (expurgando as unidades sem cursos de graduação).....	97
Gráfico 15 – Comparação gráfica na distribuição do orçamento – UFRJ-UFMG- UFRGS.....	101

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1.	O PROBLEMA.....	18
1.2.	OBJETIVOS	19
1. 2. 1.	Final	19
1. 2. 2.	Intermediários.....	19
1. 3.	DELIMITAÇÃO	19
1. 4.	RELEVÂNCIA.....	19
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
2. 1.	UNIVERSIDADES OBJETO DE ESTUDO	25
2. 1. 1.	UFRJ	25
2. 1. 2.	UFMG	27
2. 1. 3.	UFRGS	30
2. 2.	ORÇAMENTO PÚBLICO	33
2. 2. 1.	Características do orçamento público	35
2. 2. 1. 1.	Tipos de orçamento.....	35
2. 2. 1. 2.	Princípios orçamentários	36
2. 2. 1. 3.	Aspectos do orçamento.....	37
2. 2. 1. 4.	Ciclo orçamentário atual.....	38
2. 2. 2.	Orçamento participativo	41
2. 2. 3.	Orçamento nas universidades federais brasileiras	48
2. 2. 3. 1.	O impacto do REUNI nas IFES	59
2. 3.	SUMÁRIO DO REFERENCIAL TEÓRICO	62
3.	METODOLOGIA	66
3. 1.	TIPO DE PESQUISA.....	66
3. 2.	COLETA DE DADOS	67
3. 3.	TRATAMENTO DE DADOS	69
3. 4.	LIMITAÇÕES.....	71
4.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	72
4. 1.	INDICADORES PESQUISADOS.....	72
4. 2.	DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA RESULTANTE DA UTILIZAÇÃO DOS MESMOS CRITÉRIOS PRATICADOS UFMG	73

4. 3.	DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA RESULTANTE DA UTILIZAÇÃO DOS MESMOS CRITÉRIOS PRATICADOS UFRGS	87
4. 4.	SÍNTESE DOS RESULTADOS	98
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
5.1.	PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS	109
5.2.	SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS	109
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

1. INTRODUÇÃO

Autarquias de regime especial, segundo Meirelles (1996, p. 317), são “todas aquelas a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns” que, segundo Di Pietro (2009 *apud* ALEXANDRINO; PAULO, 2011 p. 39), são:

Pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.

As universidades federais, também chamadas de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), têm, como autarquias de regime especial que são, a sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial garantidas constitucionalmente pelo art. 207 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) e, normalmente, valem-se dessa prerrogativa na sua plenitude.

Com base nisso, cada instituição adota o modelo de gestão que melhor atenda as suas necessidades, para que possam alcançar os seus objetivos. Mas Chiavenato (2003, p. 11) sustenta que o conceito de Administração é definido como o “processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos organizacionais”. O mesmo autor (CHIAVENATO, 2003, p. 2) acrescenta que “Administração nada mais é do que a condução racional das atividades de uma organização seja ela lucrativa ou não lucrativa”.

Nas universidades federais uma boa administração dos recursos financeiros, juntamente com a boa gestão acadêmica, é um dos seus alicerces básicos para o seu sucesso, pois elas dependem do orçamento público, que é limitado, para desenvolverem as suas atividades com excelência. Essa administração dos recursos financeiros deve ser tanto para as despesas comuns a todas as unidades das instituições, tais como, energia elétrica, água e esgoto, telefonia, limpeza, vigilância, etc., bem como para as despesas específicas de cada unidade.

Para uma melhor gestão destas últimas despesas, muitas universidades federais, como por exemplo, a UFMG e a UFRGS¹, vêm adotando o orçamento participativo para dar maior eficiência e agilidade às necessidades específicas de cada unidade nas instituições. Porém, a distribuição interna do orçamento nas

¹ Instituições selecionadas para esse estudo como instituições benchmarking, que é o processo de comparação entre instituições reconhecidamente líderes.

instituições para as suas unidades, para seus departamentos, para seus setores, etc., geralmente é algo controverso. Tal constatação foi observada por Domingues *et al.* (2003 *apud* QUINTANA; IGNA, 2006), segundo os quais as universidades federais têm como atividade fim a tríade do ensino, da pesquisa e da extensão e não apresentam consenso entre si quando se trata da distribuição orçamentária interna.

Contudo, em que pese a relevância desse assunto e o fato de as universidades federais serem celeiros de conhecimento e produção acadêmica, nenhum estudo avançado foi identificado de modo que atendesse a essa demanda.

Inserindo-se nesse contexto, a maior universidade federal brasileira², a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) adotou em 2005 o orçamento participativo como um instrumento de planejamento e implantando uma nova cultura gerencial.

O orçamento participativo na UFRJ consiste na descentralização de recursos às unidades de modo que estas tenham condições de executar as suas despesas com maior eficiência e celeridade.

Essa descentralização foi necessária devido ao crescimento da instituição. Em função desse aumento e da complexidade e especificidade das demandas das unidades - que vão desde reagentes químicos e tubos de ensaio para o Instituto de Química, passando por clarinetes e agogôs para a Escola de Música, até camundongos e baratas para o Instituto de Biologia - a Administração Central/Reitoria teve dificuldades para atender a todas em tempo e com a eficiência necessária.

Em 2005 e 2006, primeiros anos da implantação do orçamento participativo na UFRJ, os critérios para a descentralização dos recursos às unidades eram subjetivos, ou seja, não era baseado em indicadores que distinguíssem as unidades em função do seu desempenho acadêmico, espaço físico, material humano, etc., e, por isso, causava um descontentamento geral, pois todos os diretores das unidades achavam que mereciam receber mais recursos mesmo não tendo base para sustentarem seus argumentos.

² O Censo da Educação Superior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2011, referentes aos dados de 2010, apresentou informações quantitativas relativas às matrículas em cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância em cada instituição de ensino do país. Esse resultado demonstrou que a UFRJ é a universidade federal que possui o maior número de alunos matriculados nesses cursos (39.165), tornando-se, assim, a maior dentre as universidades federais no Brasil.

De modo que essa descentralização se tornasse mais justa, em 2007 foi criada uma matriz que contemplava para cada unidade 80% do que havia sido destinado a elas no exercício anterior, mais 20% estabelecidos por alguns indicadores acadêmicos, norteando, assim, a distribuição dos recursos de uma forma mais compensatória.

Essa relação (80% por 20%) foi estabelecida de maneira que, provavelmente, não trouxesse polêmica e inquietação, algo que ocorre tradicionalmente quando há essa espécie de discussão na instituição. Sendo assim, seria mais fácil ser aprovada nos Colegiados Superiores da Instituição. Depois que esse novo critério de compensar o melhor desempenho das unidades fosse internalizado e aceito pela comunidade acadêmica, a expectativa era que a cada ano que se seguia essa relação contemplada na matriz fosse aumentando o percentual da fatia do desempenho, e por consequência, diminuindo o percentual da parte correspondente ao que tinha sido destinado nos exercícios anteriores, ou seja, 70/30, 60/40, 50/50, 40/60, até se chegar ao ano em que todos os recursos destinados às unidades fossem apenas em função de seu desempenho acadêmico.

Na elaboração dessa matriz, a cada indicador selecionado foi atribuído um peso que era multiplicado pelo valor correspondente ao desempenho de cada unidade naquele indicador. Somando-se todos esses produtos, obtinha-se o percentual que cada unidade teria direito; ou seja, o desempenho das unidades relacionado aos indicadores era fundamental para que elas recebessem mais ou menos recursos.

Somando-se os percentuais referentes a todas as unidades, obtinha-se 100%. A Administração Central estabelecia o valor total a ser distribuído a cada ano e aplicava os percentuais para identificar o valor correspondente a cada unidade. Por exemplo, a Escola de Serviço Social (ESS) e a Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC), duas unidades da UFRJ, tiveram desempenhos distintos em 2007. Enquanto a ESS teve um desempenho superior nos indicadores Carga Horária X Aluno Inscrito em Graduação e Carga Horária X Aluno Inscrito em Pós-Graduação (com pesos 1,2 e 1,0, respectivamente), a FACC teve um desempenho melhor no indicador Carga Horária X Aluno Inscrito Graduação Noturno (com um peso maior, 1,44). Isso fez com que a FACC, ao final, tivesse uma fatia do orçamento total correspondente a 3,44%, o que representou R\$ 188.984,00, e a

ESS a 1,92%, representando R\$ 116.677,00. Tais números podem ser observados na tabela 1 a seguir (UFRJ, 2007).

Tabela 1 - Cálculo dos coeficientes do Orçamento Participativo correspondentes à ESS e à FACC

UNIDADES	Carga Horária X Aluno Inscrito Grad.	Grad. Peso = 1,2	Grad. %	Carga Horária X Aluno Inscrito Pós-Graduação	Pós-Grad. Peso = 1,0	Pós-Grad. %	Carga Horária X Aluno Inscrito Graduação Noturno	Grad. Noturno Peso = 1,44	Grad. Noturno %	Total - Carga Horária X Aluno Inscrito	Total %
ESCOLA DE SERV. SOCIAL	274.320	329.184	1,271%	8.595	8.595	1,03%	188.230	271.051	5,45%	608.830	1,92%
FAC. DE ADM. E C. CONTAB.	22.020	26.424	0,102%	4.500	4.500	0,54%	735.840	1.059.610	21,31%	1.090.534	3,44%
TOTAIS DE TODAS UNIDADES	21.581.725	25.898.070	100%	837.127	837.127	100%	3.453.250	4.972.680	100,00%	31.707.877	100%

Fonte: UFRJ (2007)

Porém, talvez por motivo de falta de interesse da alta gestão e de pessoal disponível para realizar o levantamento dos dados e também por fatores políticos internos, desde 2007 não houve atualização dos indicadores desta matriz e, de forma mais grave, nem do desempenho das diversas unidades em cada um destes indicadores. Em função disso, a instituição realizou, nos últimos anos, apenas aumentos lineares no orçamento destinado a cada unidade da UFRJ.

Tal procedimento parece não refletir a evolução ou involução da relevância de cada indicador e do desempenho acadêmico das unidades nestes indicadores.

Uma eventual injustiça, decorrente desta desatualização da matriz, na forma de distribuir os recursos aponta para a questão de pesquisa deste estudo: como tornar essa distribuição interna dos recursos financeiros às unidades da UFRJ mais justa?

1.1. O PROBLEMA

É possível elaborar uma forma alternativa de distribuição interna de recursos na UFRJ de maneira mais condizente com as especificidades das suas unidades?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Final

Propor uma nova matriz capaz de distribuir os recursos às diferentes unidades da UFRJ, de forma mais condizente com os seus desempenhos, necessidades e especificidades.

1.2.2. Intermediários

- Verificar quais fatores efetivamente impactam a maneira como algumas instituições-benchmarking (definidas na seção seguinte) alocam o seu orçamento às suas unidades.
- Comparar a atual distribuição orçamentária da UFRJ com a que seria obtida se fossem utilizados os mesmos critérios de distribuição interna de recursos das instituições-benchmarking.

1.3. DELIMITAÇÃO

O presente estudo utilizou como instituições-benchmarking a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por motivos revelados na seção 1.4 a seguir. Para tanto, foram levados em consideração os critérios adotados por essas instituições no que tange à distribuição dos recursos internamente às suas unidades no período de 2004 a 2010 e 2004, respectivamente.

1.4. RELEVÂNCIA

Sendo a UFRJ a maior universidade federal do Brasil, o seu orçamento anual e os seus números também acompanham essa grandeza. Os dados apresentados em seu Relatório de Gestão de 2010 (UFRJ, 2010) indicam uma dotação inicial de R\$ 1.743.234.753,00, sendo R\$ 1.473.859.865,00 com pagamento de pessoal e encargos sociais, R\$ 242.240.674,00 com outras despesas correntes e R\$ 27.134.214,00 com investimento. Essa dotação inicial representa, por exemplo, mais

de 10 vezes o orçamento da Universidade Federal do Acre, que é de R\$ 171.673.760,00 (UFAC, 2010).

A UFRJ em números e o Relatório de Gestão de 2010 da UFRJ ainda apresentam números que demonstram a dimensão dessa universidade, conforme tabelas de 2 a 4, 8, quadro 1 e textos a seguir:

Tabela 2 - Dados Gerais

Unidades	Quantidade
Campus	3
Polos	1
Polos de Ensino a Distância	12
Centros Acadêmicos - Decanias	6
Unidade Acadêmicas	52
Fórum de Ciência e Cultura	1
Bibliotecas	43
Unidades Hospitalares	9
Museus	7
Editora	1

Fonte: UFRJ (2010)

As unidades estão espalhadas, principalmente, nos campus do Fundão e da Praia Vermelha, além de algumas isoladas, existem outras interiorizadas no campus de Macaé e no pólo de Xerém. Os números de bibliotecas e museus também se destacam na tabela 2.

Tabela 3 - Cursos

Níveis		Quantidade
Graduação	Presencial	154
	A distância	3
Pós-Graduação	Especialização	326
	Mestrado	91
	Mestrado profissional	9
	Doutorado	82

Fonte: UFRJ (2010)

Como se observa na tabela 3 os cursos de especialização (pós-graduação lato sensu, incluídos os designados como MBA - Master Business Administration) distribuídos nas unidades, somam mais que todos os outros cursos em todos os níveis (326 contra 339).

Tabela 4 - Alunos matriculados

Cursos		Quantidade
Graduação	Presencial	42.009
	A distância	2.843
Pós-Graduação	Mestrado	5.543
	Mestrado profissional	390
	Doutorado	5.102

Fonte: UFRJ (2010)

O número de alunos matriculados, apresentados na tabela 4, correspondentes aos cursos de graduação, nas modalidades presencial e a distância, faz com que a UFRJ seja a maior universidade federal do país.

Os recursos humanos estão divididos em 3.758 docentes, sendo que destes 3.030 são doutores, correspondendo a 81%, e 9.264 técnico-administrativos distribuídos em diversos níveis de escolaridade.

Quadro 1 - Hospitais universitários de ensino

Unidades hospitalares
Hospital Universitário Clementino Fraga Filho - HUCFF
Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira - IPPMG
Maternidade Escola - MatEsc
Instituto de Psiquiatria - IPUB
Hospital Escola São Francisco de Assis - HESFA
Instituto de Neurologia - INEU
Instituto de Ginecologia - IGIN
Instituto de Doenças do Tórax - IDT
Instituto do Coração - IC

Fonte: UFRJ (2011)

O quadro 1 mostra os nove hospitais universitários de ensino vinculados à UFRJ. Cada um com uma especialidade médica distinta e estão espalhados nos campus da capital, além de alguns isolados.

Além dos expressivos números acadêmicos e financeiros, as dimensões territoriais também mostram essa grandeza, pois, a área total de todas as unidades somam 7.209.456 m², sendo que deste total 5.238.338 m² corresponde à Ilha da Cidade Universitária do Fundão, e os outros 1.971.118 m² relativos aos outros campi e unidades isoladas.

Tabela 5 - Principais despesas com a manutenção dos campi

Despesas	Valores
Energia elétrica	R\$ 22.767.716,09
Limpeza e Conservação	R\$ 18.021.895,88
Vigilância ostensiva	R\$ 13.708.356,05
Telefonia fixa/móvel	R\$ 6.200.823,54
Água e esgoto	R\$ 5.228.788,10

Fonte: UFRJ (2010)

As principais despesas com a manutenção básica das unidades estão listadas na tabela 5 e essas acompanham os números da UFRJ. Nesse contexto, as despesas com energia elétrica, limpeza e vigilância se destacam justamente pelas dimensões físicas da instituição.

Esses números expressivos sugerem a importância de uma gestão de qualidade dos recursos disponíveis na UFRJ, pois, essa gestão impacta em um grande número de alunos, servidores, pacientes e a comunidade em geral.

O orçamento participativo adotado pela UFRJ, em 2005, tem por objetivo se tornar em um precioso instrumento de auxílio na busca dessa gestão com eficiência. Porém, a matriz elaborada em 2007 para tornar a distribuição de recursos às unidades mais coerente com as suas especificidades não foi atualizada desde então. A partir daquele ano houve apenas ajustes e aumentos lineares.

Na tabela 6 são apresentados os valores que foram distribuídos ao longo dos anos de 2005 a 2012 pela UFRJ às suas unidades internas por conta do orçamento participativo.

Tabela 6 - Orçamento Participativo

Ano	Valores
2005	R\$ 13.223.919,00
2006	R\$ 12.440.037,00
2007	R\$ 16.251.875,00
2008	R\$ 13.583.841,00
2009	R\$ 13.402.224,00
2010	R\$ 16.124.149,00
2011	R\$ 20.681.840,00
2012	R\$ 21.865.932,00

Fonte: UFRJ (2012)

Esses ajustes e aumentos lineares não levaram em consideração a evolução ou involução no desempenho acadêmico desenvolvido pelas unidades da UFRJ. Então, atualmente, essa distribuição pode não estar sendo coerente no que tange à produção acadêmica e outros indicadores de cada unidade.

A eventual injustiça nessa distribuição pode estar influenciando os desempenhos das unidades, pois a distribuição orçamentária pode estar fazendo com que algumas unidades estejam recebendo mais recursos do que precisam e, em função disso, podem não estar empregando da forma mais eficiente possível; da mesma forma que pode haver unidades que não estejam recebendo o que precisam e, com isso, estejam sendo prejudicadas no seu desempenho.

Para resolver eventuais discrepâncias nessa distribuição, faz-se necessário a elaboração de uma nova matriz com indicadores atuais que mostre o desempenho de cada unidade e com isso faça com que a distribuição dos recursos seja mais justa. Na elaboração dessa nova matriz buscaram-se os indicadores que as instituições-benchmarking utilizam em suas distribuições de recursos às suas unidades internas.

As instituições escolhidas para benchmarking foram a Universidade Federal de Minas Geras (UFMG) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Na escolha dessas instituições foi levado em consideração o posicionamento delas nos rankings nacional e internacional das melhores universidades: tais instituições, juntamente com a UFRJ, são as universidades federais brasileiras mais bem colocadas.

Nacionalmente essa condição se verifica pelo resultado no ranking elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) com base no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), no qual foi considerado o Índice Geral de Cursos (IGC) de 2010. Essas universidades obtiveram as seguintes colocações: UFRGS - 3º; UFMG - 5º; UFRJ - 8º (INEP, 2010).

Outro ranking nacional onde as IFES estudadas se destacam é o Ranking Universitário Folha (RUF) do jornal Folha de São Paulo. Nesse ranking estão listadas 232 instituições de ensino superior brasileiras, e o critério utilizado para a avaliação e classificação dessas instituições são quatro indicadores desenvolvidos pela própria Folha. Juntos, eles somam cem pontos: produção científica (55 pontos), inovação (5 pontos), reputação no mercado (20 pontos) e qualidade de ensino (20

pontos). Nesse ranking as instituições objeto desse estudo ocupam as seguintes posições: UFMG em 2º, UFRJ em 3º e UFRGS em 4º (RUF, 2012).

Nos rankings internacionais essas universidades também se destacam. Por exemplo, a *Quacquerelli Symonds-QS*, uma organização britânica que classificou as melhores universidades da América Latina, trouxe em 2012 o seguinte resultado em seu ranking: UFRJ em 8º, UFMG em 13º e UFRGS em 14º (QS, 2012).

Outro ranking internacional é o realizado pela Universidade Jiao Tong de Xangai, na China, através da *Academic Ranking of World Universities* que realiza tal ranking desde 2003 e trouxe tais colocações com base no número de doutores formados (dados de 2010): UFMG entre 301-400, UFRJ também entre 301-400 e UFRGS entre 401-500 (ARWU, 2010). Essa mesma instituição realiza também um ranking específico com o indicador de pesquisadores altamente citados. Em relação aos dados de 2011, a UFMG é apresentada na posição 355º, enquanto que a UFRJ e a UFRGS não aparecem nesta lista (ARWU, 2010).

E, por último, a *Webometrics Ranking Web of World Universities* que avalia o conteúdo disponibilizado na internet (visibilidade na web) e demonstra as seguintes posições em janeiro de 2012: Em um ranking da América Latina – UFRGS em 3º da América Latina e 71º do mundo, UFRJ em 7º da América Latina e 171º do mundo e UFMG em 11º da América Latina e 253º do mundo (WEBOMETRICS, 2012).

Esses posicionamentos justificam para essa pesquisa que tais instituições sejam utilizadas como benchmarking para elaboração de uma nova matriz para a distribuição do orçamento participativo nas unidades internas da UFRJ, tentando assim resolver eventuais discrepâncias naquela distribuição.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Serão abordadas no Referencial Teórico as universidades objeto de estudo (UFRJ, UFMG e UFRGS) com as suas histórias e seus números; o Orçamento Público, e neste as suas características (tipos, princípios, aspectos e ciclo); o Orçamento Participativo nas IFES, e em especial em algumas prefeituras municipais do Brasil; o Orçamento nas IFES, com as suas fontes de recursos e os critérios adotados pelo MEC na distribuição dos recursos destinados a essas instituições; e o impacto que o REUNI (Programa do Governo Federal para a Reestruturação e Expansão das IFES) teve nessas instituições.

2.1. UNIVERSIDADES OBJETO DE ESTUDO

2.1.1. UFRJ

A Universidade Federal do Rio de Janeiro foi criada pelo Decreto nº 14.343, de 07 de setembro de 1920 (BRASIL, 1920), inicialmente com o nome de Universidade do Rio de Janeiro mediante uma justaposição de três instituições tradicionais de ensino superior – Faculdade de Medicina, Escola Politécnica (Engenharia) e Faculdade de Direito, sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características próprias (FÁVERO, 1999).

A Lei nº 452, de 05 de setembro de 1937 (BRASIL, 1937), alterou a denominação para Universidade do Brasil, estabeleceu que passasse a ser integrada por 15 escolas e faculdades, além de incorporar ou criar outros 15 institutos com a missão de cooperar com as atividades desenvolvidas pelas escolas e faculdades integradas. Mesmo estando estabelecidos pela aquela lei, muitos dos institutos não existiam e nem foram criados. Esta mesma lei determinava ainda a criação da Cidade Universitária, a qual somente foi inaugurada em 1972 na Ilha do Fundão.

Em 1945 houve uma reestruturação recompondo a universidade em 18 unidades (UFRJ, 2006):

1. Faculdade Nacional de Medicina;
2. Faculdade Nacional de Direito;

3. Faculdade Nacional de Odontologia;
4. Faculdade Nacional de Filosofia;
5. Faculdade Nacional de Arquitetura;
6. Faculdade Nacional de Ciências Econômicas;
7. Faculdade Nacional de Farmácia;
8. Escola Nacional de Engenharia;
9. Escola Nacional de Belas-Artes;
10. Escola Nacional de Música;
11. Escola Nacional de Minas e Metalurgia;
12. Escola Nacional de Química;
13. Escola Nacional de Educação Física e Desportos;
14. Escola de Enfermeiras Anna Nery,
15. Instituto de Eletrotécnica;
16. Instituto de Psicologia;
17. Instituto de Psiquiatria; e
18. Instituto de Biofísica

O Decreto nº 21.321, de 18 de junho de 1946 (BRASIL, 1946), aprovou o estatuto da universidade organizando sua administração em três instâncias superiores: Assembléia Universitária, Conselho de Curadores e Conselho Universitário e o Reitor.

Em 05 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965), através da Lei nº 4.831, foi conferida à universidade a sua atual identidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, e em 13 de março de 1967 (BRASIL, 1967), por meio do Decreto nº 60.455-A, teve a sua reestruturação aprovada e desde então vem desempenhando suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, impondo-se como a maior universidade federal do Brasil.

As tabelas de 2 a 5 mostram as dimensões dessa atual estrutura, sendo geograficamente alocadas em seis Decanias, 62 unidades acadêmicas e o Fórum de Ciência e Cultura, distribuídos nos *campi* da Ilha da Cidade Universitária (Fundão), Praia Vermelha e Campus Macaé (MORAIS, 2010).

Há ainda unidades com localizações isoladas: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Faculdade Nacional de Direito, Escola de Música, Observatório do Valongo, Museu Nacional, além dos nove hospitais universitários apresentados na quadro 1.

A finalidade que justifica a existência da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que baliza seus objetivos estratégicos consiste em proporcionar à sociedade brasileira os meios para dominar, ampliar, cultivar, aplicar e difundir o patrimônio universal do saber humano, capacitando todos os seus integrantes a atuar como força transformadora, promovendo uma educação em nível superior pública, gratuita e universal (UFRJ, 2010).

2.1.2. UFMG

A primeira instituição de nível superior criada em Minas Gerais foi a Escola de Farmácia em 1839, na cidade de Ouro Preto. Depois, em 1875, foi criada a Escola de Minas, e em 1892, já no período republicano, foi criada a Faculdade de Direito na antiga capital do Estado. Em 1898, com a mudança da capital, a Faculdade de Direito foi transferida para Belo Horizonte. No ano de 1907 foi criada a Escola Livre de Odontologia e, quatro anos mais tarde, a Faculdade de Medicina e a Escola de Engenharia. E em 1911, surge o curso de Farmácia, anexo à Escola Livre de Odontologia (UFMG, 2012).

No ano de 1925 o então presidente do Estado de Minas Gerais, Fernando de Melo Viana, envia ao Congresso Estadual projeto para a criação de uma universidade estadual, porém, a proposta não é votada pelos congressistas da época (UFMG, 2007).

Somente em 1927, em atenção aos anseios surgidos no movimento de caráter emancipador dos inconfidentes, nos fins do século XVIII, durante a Conspiração ou Inconfidência Mineira o presidente do Estado de Minas Gerais, naquela ocasião, o Dr. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, assinou a Lei Estadual nº 956, em 7 de setembro de 1927 (MINAS GERAIS, 1927), para a criação da Universidade de Minas Gerais (UMG), instituição privada, subsidiada pelo Estado e que preservou a autonomia administrativa e didática das seguintes escolas de nível superior então existentes em Belo Horizonte que passaram a compô-la: Faculdade de Direito, Faculdade de Odontologia, Faculdade de Farmácia e Escola de Engenharia (MORAES, 1971).

A UFMG é considerada a segunda universidade criada no Brasil. A posição de primeira é ocupada justamente pelo o que é hoje a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, inaugurada em 1920 com o nome de Universidade do Rio de

Janeiro (URJ), segundo o modelo francês de universidade, e visava à formação de profissionais de alto nível, para resolver os problemas econômicos, políticos e sociais da época. A URJ foi planejada para ser modelo para as demais instituições universitárias surgidas no período posterior à sua criação, inclusive para a UMG (CUNHA, 2007).

Segundo Coelho (2012), a fundação da UMG ocorreu diferentemente da forma que a URJ foi criada, pois, fez parte dos sonhos dos inconfidentes e respondeu aos anseios de seus idealizadores; foi discutida por representantes de diversos segmentos sociais. Além disso, ocorreram significativas manifestações da imprensa, dos estudantes e dos políticos, que celebraram a sua criação através da realização de passeatas, festivais e homenagens. O então Presidente de Minas Gerais, Dr. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, assinou o decreto de sua fundação e almejou que a UMG atingisse projeção nacional.

Em 16 de dezembro de 1949, por meio da Lei nº 971 (BRASIL, 1949), a UMG foi federalizada. Esse projeto de Lei foi escrito pelo Senador Fernando de Melo Viana, e por esta lei as despesas da universidade passariam a ser custeadas pelos cofres federais e a esta teria as regalias de autonomia (VERTICCHIO, 2006).

A Lei nº 4.759, de 20 de agosto de 1965 (BRASIL, 1965) alterou a denominação da Universidade de Minas Gerais para a atual Universidade Federal de Minas Gerais.

A instituição tem como objetivo estratégico gerar e difundir conhecimentos científicos, tecnológicos e culturais, destacando-se como instituição de referência nacional, formando indivíduos críticos e éticos, com uma sólida base científica e humanística, comprometidos com intervenções transformadoras na sociedade e com o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional (UFMG, 2011).

Nacionalmente a UFMG já ocupa posição de destaque sendo considerada uma das instituições de referência, vide posição no ranking do MEC/INEP apresentada no item 1.4, agora nesse mesmo item, são apresentados rankings internacionais onde a UFMG, juntamente com a UFRJ e a UFRGS, têm se posicionado como as únicas universidades federais brasileiras a constarem em tais rankings.

Os números da “UFMG em números” (ano base 2010) e o Relatório de Gestão 2011 apresentados nas tabelas 7 a 10 demonstram as razões pelas quais a

UFMG tem conseguido boas colocações nos melhores rankings nacional e internacionais (UFMG, 2012b).

Tabela 7 - Orçamento anual

Grupos de Despesas	Valores(R\$)
Pessoal e Encargos Sociais	1.105.616.204
Outras Despesas Correntes	344.681.735
Investimentos	25.950.894
Total	1.476.248.833

Fonte: UFMG (2011)

Na tabela 7 apresenta o orçamento anual da UFMG. Neste se destaca o valor das despesas com pessoal e encargos sociais, pois, correspondente a setenta e cinco por cento de todo o valor.

Tabela 8 - Cursos

Níveis		Quantidade
Graduação	Presencial	75
	A distância	19
Pós-Graduação	Mestrado	68
	Doutorado	58

Fonte: UFMG (2011)

Os cursos disponíveis na UFMG, e apresentados na tabela 8, somam 220, distribuídos em todos os níveis (graduação e pós-graduação).

Tabela 9 - Alunos matriculados

Cursos		Quantidade
Graduação	Presencial	30.957
	A distância	2.379
Pós-Graduação	Mestrado	3.936
	Doutorado	3.439

Fonte: UFMG (2011)

Conforme dados apresentados tabela 9, o número de alunos matriculados na graduação presencial representa quase oitenta por cento de todos os alunos nos diversos níveis e modalidades.

A UFMG possui 23 unidades, sendo que dessas, 20 são acadêmicas e 3 são especiais. Os recursos humanos são formados por 2.743 docentes, destes 2.267

são doutores, representando 83%, e 4.323 técnico-administrativos distribuídos em diversos níveis de escolaridade. Dois são os hospitais universitários de ensino vinculados à instituição, o Hospital das Clínicas e o Hospital Risoleta Tolentino Neves (UFMG, 2011).

Tabela 10 - Área (M²) dos campi

Campi	Área Total (M²)	Área Construída (M²)
Pampulha	3.340.000	430.867
Saúde	60.000	101.873
Regional de Montes Claros	5.369.690	107.037
Outras Unidades		
Total	8.769.690	639.777

Fonte: UFMG (2010)

Na tabela 10 mostra que os três campi, Pampulha, Saúde e Regional de Montes Claros, juntamente com as outras unidades da UFMG, possuem menos de dez por cento de área construída em relação à sua área total, 639.777 m² de 8.769.690 m², respectivamente.

2.1.3. UFRGS

A criação da UFRGS também teve início no agrupamento de unidades isoladas e autônomas. Neste caso, foi com as duas escolas profissionais que representam o marco inicial da educação de nível superior no Estado do Rio Grande do Sul, a Escola de Farmácia e Química, fundada em 1895, seguida pela Escola de Engenharia, fundada em 1896, ambas em Porto Alegre. Ainda no século XIX, foram fundadas a Faculdade Livre de Medicina de Porto Alegre, em 1897, e a Faculdade de Direito, em 1900. Esta última marcando o início dos cursos humanísticos no Estado (CUNHA, 2009).

Cunha (2009) acrescenta que esse processo de aglutinação de unidades já existentes acompanhou o adotado por outros estados da federação para criação de universidades, como a Universidade do Rio de Janeiro (criada em 1920) e Universidade de Minas Gerais (em 1927).

Amparada pelo Estatuto das Universidades Brasileiras e pela Reforma Francisco Campos, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul publicou o Decreto nº 5.758, em 28 de novembro de 1934, criando a Universidade de Porto Alegre

(UPA), com a finalidade de "dar uma organização uniforme e racional ao ensino superior no Estado, elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica e concorrer eficientemente para aperfeiçoar a educação do indivíduo e da sociedade" (UFRGS, 2010).

No período da existência da UPA surgiram outras instituições de ensino superior no interior do estado, que com o tempo passaram a pleitear sua incorporação em uma estrutura universitária estadual. Na elaboração da Constituição do Estado, em 1946, professores de Pelotas tomaram a iniciativa de apresentar, juntamente com outros parlamentares, emenda propondo a transformação da Universidade de Porto Alegre em Universidade do Rio Grande do Sul - URGs, e incorporando os cursos de Pelotas e Santa Maria (as Faculdades de Direito e Odontologia de Pelotas e a Faculdade de Farmácia de Santa Maria). A aprovação ocorreu em 1947 através do art. 36 da Carta Constitucional do Estado, criando assim, a Universidade do Rio Grande do Sul (URGs) (CUNHA, 2009)

Essas mudanças também foram aprovadas pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 1.166, em 27 de julho de 1950 (BRASIL, 1950). Anos depois as Faculdades de Pelotas e Santa Maria se desvincularam e criaram a Universidade Federal de Pelotas e Universidade Federal de Santa Maria, respectivamente (FERREIRA, 2011).

Em 4 de dezembro de 1950, por meio da Lei nº 1.254 (BRASIL, 1950), a Universidade do Rio Grande do Sul foi federalizada, passando à esfera administrativa da União, sendo denominada Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (UFRGS, 2010), acompanhando um processo nacional de expansão e federalização de vários estabelecimentos de ensino superior mantidos pelos estados, municípios e particulares (CUNHA, 2009).

Devido à publicação da Lei nº 5.540, em 28 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968), a UFRGS, em 1970, promoveu a reforma do ensino e alterou a estrutura didática e administrativa da universidade. Os departamentos passaram a ser unidades fundamentais, reunidos em faculdades, institutos ou escolas, os quais abrigam os cursos de graduação e pós-graduação, a pesquisa e a extensão (FERREIRA, 2011).

A missão da UFRGS está estabelecida no seu Estatuto através do art. 5º, título II: "A Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem por finalidade precípua a

educação superior e a produção de conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico integradas no ensino, na pesquisa e na extensão” (UFRGS, 2010).

Atualmente a UFRGS está incluída na lista das melhores universidades do país, pois, conforme mencionado no item 1.4, no que tange ao Índice Geral de Cursos (ICG) do MEC/INEP, indicador que consolida o desempenho da graduação e da pós-graduação para todas as IES avaliadas, a UFRGS tem figurado sempre entre as melhores universidades avaliadas do país (INEP, 2010).

Os dados da “UFRGS em números” (ano base 2010) e do Relatório de Gestão 2010 apresentados nas tabelas de 11 a 14 confirmam esta posição (UFRGS, 2010b).

Tabela 11 - Orçamento anual

Grupos de Despesas	Valores(R\$)
Pessoal e Encargos Sociais	836.159.745
Outras Despesas Correntes	138.983.376
Investimentos	23.082.328
Total	998.225.449

Fonte: UFRGS (2010)

Do orçamento anual da UFRGS apresentado na tabela 11, as despesas com pessoal e encargos sociais correspondem a 83% de todo o recurso disponível a essa instituição.

Tabela 12 - Cursos

Níveis		Quantidade
Graduação	Presencial	89
	A distância	8
Pós-Graduação	Mestrado	71
	Mestrado profissional	10
	Doutorado	68

Fonte: UFRGS (2010a)

A tabela 12 mostra que os cursos de graduação e pós-graduação, em todas as suas modalidades, somam 246. Destaque para os cursos de graduação a distância que representam menos que dez por cento dos cursos presenciais.

Tabela 13 - Alunos matriculados

Cursos		Quantidade
Graduação	Presencial	26.468
	A distância	1.127
Pós-Graduação	Mestrado	4.939
	Mestrado profissional	393
	Doutorado	3.997

Fonte: UFRGS (2010a)

A tabela 13 mostra que, da mesma forma que as outras IFES estudadas, a maior quantidade de alunos matriculados na UFRGS está nos cursos de graduação presencial.

Tabela 14 - Área (M²) dos campi

Campi	Área (M²)
Porto Alegre	6.246.210
Eldorado do Sul	15.566.000
Imbé	95.924
Outras Unidades	40.678
Total	21.948.812

Fonte: UFRGS (2010b)

Dos 21.948.812 m² de área de todos os campi da UFRGS, 99% correspondem aos campi Porto Alegre e, em especialmente, ao Eldorado do Sul.

A UFRGS possui 33 unidades, sendo que dessas, seis são acadêmicas (Centro, Saúde, Olímpica, Vale da Agronomia, Eldorado do Sul e Imbé) e outras 27 de ensino, distribuídas em 13 institutos, 10 faculdades e quatro escolas. Os recursos humanos são representados por 2.593 docentes, destes 1.972 são doutores, correspondendo assim a 76%, além de 2.553 técnicos-administrativos distribuídos em diversos níveis de escolaridade. Dois são os hospitais universitários: Hospital de Clínicas de Porto Alegre e Hospital de Clínicas Veterinárias (UFMG, 2010b).

2.2. ORÇAMENTO PÚBLICO

Para Jund (2006) a definição de orçamento público ainda é algo que diverge as opiniões dos autores. Para ele, o orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas

fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando ao Poder Executivo realizá-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas.

Piscitelli e Timbó (2012) entendem que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Essa complexidade no consenso da definição de orçamento público é atribuída por Giacomoni (2010) pelo fato de se possuir uma multiplicidade de aspectos relacionados, tais como: jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc.. Por essa razão, seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje significativamente diversa daquela que distinguia no passado.

Costin (2010) considera o orçamento público como sendo o instrumento legal mais importante das Finanças Públicas, em dois sentidos:

- estabelece todas as despesas que poderão ser feitas pelo poder público, com base numa estimativa de receitas;
- envolve um relacionamento técnico relevante entre o Executivo e o Legislativo para sua elaboração, aprovação e para o controle de sua execução.

No primeiro sentido, a autora enaltece o fato de que nada poderá ser feito que envolva dispêndios, por nenhum dos três poderes, sem que esteja previamente estabelecido no orçamento. E para saber quanto poderá gastar, devem-se estimar as receitas que o estado poderá contar, principalmente as provenientes de tributos.

A autora conclui com a importância do segundo sentido pelo fato da evolução na prática orçamentária, pois, envolve os cidadãos, através dos seus representantes legislativos, nas decisões de como gastar o dinheiro da coletividade entre diferentes opções de programas e atividades.

Nesse mesmo entendimento, Silva (2004) complementa declarando que o orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício, é um instrumento da moderna administração pública. Acrescenta ainda que o estudo do orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo.

No aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere a sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica). Já no aspecto subjetivo o autor declara que o estudo do orçamento constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar *a priori*, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará (SILVA, 2004).

Segundo Jund (2006), é importante esclarecer que o orçamento não gera recursos; sua atuação se caracteriza, sobretudo, na redistribuição das riquezas disponíveis na sociedade e arrecadadas pelo Estado por meio dos tributos.

2.2.1. Características do Orçamento Público

2.2.1.1. Tipos de Orçamento

Segundo Jund (2006), é a característica que determina a maneira pela qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente, daí dizer-se que os orçamentos variam segundo a forma de governo.

Silva (2004) complementa que ao longo da vigência das sete Constituições vivenciadas no Brasil, foram identificados três tipos:

- **Legislativo:** É o sistema utilizado nos países parlamentaristas, onde as competências para elaboração, votação e aprovação são do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo somente a execução (previsto na Constituição Brasileira de 1891);
- **Executivo:** Nesse sistema a elaboração, a aprovação, a execução e o controle são de competência do Poder Executivo. Sistema adotado por países onde impera o poder absoluto. (previsto na Constituição Brasileira de 1937);
- **Misto:** O orçamento é elaborado e executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo a votação e o controle. Adotado nos países cujas funções legislativas são exercidas pelo Congresso ou Parlamento, sendo sancionada pelo Chefe do Poder Executivo. É o tipo adotado atualmente no Brasil (previsto nas Constituições Brasileiras de 1934, 1946, 1967 e 1988).

2.2.1.2. Princípios Orçamentários

Em razão do seu caráter de documento legislativo que autoriza e limita a ação do Poder Público, o orçamento deve incluir todas as receitas e despesas, pois, esta é a condição essencial para que o controle do Poder Legislativo seja efetivo (JUND, 2006).

Portanto, complementa o autor, os princípios orçamentários consistem em regras norteadoras do processo de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento, encontrados na própria Constituição Federal e na legislação complementar de forma implícita ou por intermédio de interpretações doutrinárias acerca da matéria orçamentária.

Silva (2004) acrescenta que os princípios orçamentários objetivam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe o orçamento.

Para Giacomoni (2010), embora existam princípios a reger a boa prática orçamentária, eles não são universalmente aceitos.

Os mais difundidos em termos de matéria orçamentária são:

Quadro 2 - Princípios Orçamentários

Princípios	Base Legal	Conceitos
Legalidade	CF/88 art.165, § 8º	As limitações legais em relação aos gastos e às receitas devem ser observadas.
Anualidade	Lei nº 4.320/64 art.34	A autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro coincidirá com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro
Unidade	Lei nº 4.320/64 art.2º CF/88 art. 165, §§1ºao5º	Cada entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente.
Universalidade	Lei nº 4.320/64 art.2ºe3º CF/88 art. 165, §5ºinc.2	O orçamento deve conter todas as receitas e despesas, de qualquer natureza, procedência ou destino, inclusive a dos fundos, dos empréstimos e dos subsídios.
Orçamento Bruto	Lei nº 4.320/64 art. 6º	Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.
Programação		Fundamenta-se na obrigatoriedade de especificar os gastos por meio de programas de trabalho, que permitirão uma identificação dos objetivos e metas a serem atingidos.
Equilíbrio	CF/88 art.166, §3ºe art.167 inc. II, IV e V	Os valores autorizados para a realização das despesas deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação da despesa.
Exclusividade	CF/88 art.165, § 8º	A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação da despesa e da receita.
Participativo		Fundamenta-se nas práticas utilizadas por algumas administrações municipais que adotaram a chamada gestão orçamentária participativa.
Especificação	Lei nº 4.320/64 art.15 CF/88 art.167, VII, art. 167, §1ºe2º	A discriminação da despesa far-se-á <i>no mínimo</i> por elementos entendendo-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.
Publicidade	CF/88 art. 37 Lei Complementar 101/2000	O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) no Diário Oficial da União para conhecimento público e para a eficácia de sua validade.
Clareza		Não obstante a observação das exigências técnicas orçamentárias, especialmente em matéria de classificação das receitas e despesas, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo.
Uniformidade		O orçamento deve manter uma padronização ou uniformização de seus dados, a fim de possibilitar que os usuários possam realizar comparações entre os distintos exercícios.
Não-Afetação da Receita	CF/88 art. 167 inc. IV	As prioridades determinam que essas não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, para uma alocação racional no momento oportuno
Legalidade da Tributação		Limita o Estado quanto a seus poder de tributar, com ênfase no que diz respeito ao atendimento dos princípios da legalidade e anterioridade tributária, considerando, no entanto, as exceções constitucionais.

Fonte: Jund (2006)

2.2.1.3. Aspectos do Orçamento

Para Jund (2006), corresponde à forma de observação ou a especialização do observador, bem como o seu interesse ou ângulo de visão acerca da matéria. Dessa forma, pode-se dizer que, para se estudar o orçamento, é necessário que se defina a ótica, o aspecto ou dimensão de observação, sendo os principais os seguintes:

- **Jurídico:** É aquele em que se define ou integra a lei orçamentária no conjunto de leis do país;

- **Econômico:** Corresponde à característica que atribui ao orçamento, como plano de ação governamental que o é, o poder de intervir na atividade econômica, propiciando a geração de emprego e a renda em função dos investimentos que podem ser previstos e realizados pelo setor público;
- **Financeiro:** Representa o fluxo financeiro gerado pelas entradas de recursos obtidos com a arrecadação de receitas e os dispêndios com as saídas de recursos proporcionados pelas despesas, evidenciando a execução orçamentária;
- **Político:** Corresponde à definição de prioridades, visando à inclusão e à realização de programas governamentais no plano de ação ou orçamento a ser executado;
- **Técnico:** Representa o conjunto de regras e formalidades técnicas e legais exigidas na elaboração, aprovação, execução e no controle do orçamento.

Silva (2004) não considera o aspecto Técnico, porém, o Financeiro ele complementa que as entradas e saídas de recursos são feitas por um órgão tradicionalmente denominado de Tesouro Nacional, ou Secretaria do Tesouro.

2.2.1.4. Ciclo Orçamentário Atual

O Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade e pelo Orçamento de Investimento das empresas estatais federais. Existem princípios básicos, conforme item 2.2.1.2., que devem ser seguidos para a elaboração e controle do Orçamento que estão definidos na Constituição Federal, na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento que tem a iniciativa dos seguintes projetos de lei (MPOG/SOF, 2012).

- Plano Plurianual (PPA), que possuem as metas e os indicadores quantificados;
- De Diretrizes Orçamentárias (LDO), que explicita as metas e as prioridades para cada ano;
- De Orçamento Anual (LOA), que prevê recursos para sua execução.

Giacomoni (2010) ensina que o projeto de lei do PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. Conclui que, de acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento (COSTIN, 2010).

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Executivo. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas (MPOG/SOF, 2012).

O Governo define no Projeto de Lei Orçamentária Anual, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos estados e municípios (MPOG/SOF, 2012).

No Congresso Nacional, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamento e Planos a proposta enviada pelo Poder Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias através das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o Orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura (GIACOMONI, 2010).

Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em lei.

Figura 1 - Prazos do ciclo orçamentário



Fonte: Google imagem³

A Lei Orçamentária brasileira estima as receitas e autoriza despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Por outro lado, crises econômicas mundiais como aquelas que ocorreram na Rússia e na Ásia obrigaram o Poder Executivo a editar decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso Nacional. São chamados de Decretos de Contingenciamento em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas (MPOG/SOF, 2012).

³ A figura da esquerda representa o Palácio do Planalto que é a sede do Poder Executivo Federal, onde está localizado o Gabinete Presidencial do Brasil, e onde se prevê e executa o Orçamento Federal; e a figura da direita representa o Congresso Nacional, que é a sede do Poder Legislativo Federal, composto pela Câmara dos Deputados Federais e pelo Senado Federal, e onde se aprova o Orçamento Federal.

2.2.2. Orçamento Participativo

A Magna Carta do Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988, consagrou já no seu primeiro artigo a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, tratando como fundamentos, entre outros, a cidadania (inciso II). Nesse mesmo artigo, no parágrafo único, afirma-se que “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. Esses termos inauguram o espírito para se estimular uma maior participação popular e controle social na República (NETO, 2009).

Cavalcante (2007) acrescenta que, esse estímulo indica um revigoramento da sociedade civil e a trajetória rumo a um sistema político plural, composto de diferentes arranjos participativos. Neste cenário, a iniciativa que tem merecido bastante atenção no campo acadêmico, não apenas pelo seu caráter inovador, mas também pela sua proliferação nos governos locais, em especial nos municípios, é o orçamento participativo.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto das Cidades, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, instituiu em seu art. 4º, inciso III, alíneas (e) e (f), como instrumento para política urbana em planejamento municipal as “*diretrizes orçamentárias e orçamento anual*” e a “*gestão orçamentária participativa*”, respectivamente, dando legalidade à prática.

No art. 44º dessa mesma lei é descrito que a gestão participativa se dará:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

A prática do orçamento participativo promove uma ampliação da soberania em nível local, e sobre o modelo de decisão com participação social, Giacomoni (2010) diz que:

O modelo da decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas importantes. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterson de que, em lugar da escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela Instituição. Mas é com o teste do consenso

político que o “Orçamento Participativo” parece manter mais forte e importante identificação. Claus Offe propõe que, quando são inaplicáveis os testes de conformidade legal e da efetividade funcional, a correção do ato administrativo (ou da decisão) seja garantida pelo consenso político. Os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público. Assim, cabe a este apoiar-se na base social e transformá-la, de objeto, em instância executora de planejamento” (p.264-265).

Por mais que a década de 1980 seja reconhecida como o marco temporal no que se refere à discussão e expansão da democracia participativa no Brasil (NETO, 2009), as administrações municipais participativas se tornaram realidade a partir da experiência pioneira realizada em Lages (SC), no final dos anos 70, a qual se seguiram, nos anos 80, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE) (GIACOMONI, 2010).

O orçamento participativo é definido por Pires (2010) como uma das experiências em andamento, nas duas últimas décadas, que procura responder aos anseios de aprofundamento democrático na gestão das contas públicas, apontando na direção de uma democracia participativa que se não coloca em questão a validade da democracia representativa, propõe uma calibragem mais fina dos mecanismos de representação para, com isso, tornar o regime democrático mais efetivo e as finanças públicas mais eficientes e inclusivas.

Para Albuquerque (2008), representa um avanço em relação ao chamado orçamento democrático, no qual os representantes da população, por ela eleitos, influem nas decisões sobre a arrecadação e gastos públicos. O avanço está no fato de que, não somente os mandatários do executivo ou legislativo influem nas decisões, mas a própria população, de forma organizada participa diretamente das mesmas decisões. No entanto, para que se tenha um orçamento que possa cumprir o seu papel na realização dos objetivos nele estabelecidos, para um determinado período, o autor acredita que se deva percorrer um caminho relativamente longo.

Nesse mesmo entendimento de que a sociedade civil assume um papel de destaque nas decisões governamentais, Pires (2001) declara que:

“O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma”. (2001, p. 43)

Os orçamentos participativos podem ser tratados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. É nesse sentido que a importância do associativismo deve ser ressaltada nessa participação popular (NETO, 2009).

Para Novy e Leubolt (2005) o orçamento participativo é um bem social de inovação que surgiu a partir de um entrelaçado processo que envolveu o Estado e a sociedade civil.

Goldfrank e Schneider (2008) lembram que no início foi um processo em que centenas de milhares de cidadãos se reuniram em assembléias públicas para estabelecer prioridades de investimento para a sua própria região e para o Estado como um todo.

Neto (2009) destaca que embora já houvesse experiências anteriores da prática do orçamento participativo, ele começou a ganhar destaque nacional a partir do ano de 1989, com sua adoção em Porto Alegre (RS), e a partir desse momento tem aumentado consideravelmente o número de municípios que o abraçaram. Dada a sua longevidade e importância relativa, a experiência de Porto Alegre ganhou destaque nacional e internacional.

Esse destaque internacional se pode constatar pelo manual elaborado pela Organização das Nações Unidas/ONU, através do seu Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, contendo 77 perguntas frequentes sobre o orçamento participativo, onde neste reconhece que o orçamento participativo não é apenas um processo que contribui positivamente para a boa governança urbana. Uma de suas características mais importantes é vincular os processos democráticos com resultados concretos e perceptíveis a curto-prazo. Eles se incorporam, conforme o caso, aos serviços básicos, habitação, centros de saúde, infra-estrutura educacional, etc. Essas melhorias nas condições de vida, particularmente entre os pobres urbanos, são contribuições tangíveis e positivas para as Metas de Desenvolvimento do Milênio em nível local (ONU-HABITAT, 2004).

A organização destaca ainda como outra característica importante do orçamento participativo é que ele é um processo regulado pelo tempo (geralmente em ciclos anuais), por território físico (normalmente os limites da cidade) e onde os principais atores são o governo local e a sociedade civil. E que as contribuições do orçamento participativo para otimizar a governança urbana, em ordem de importância, são as seguintes: i) expansão e aprofundamento da participação; ii)

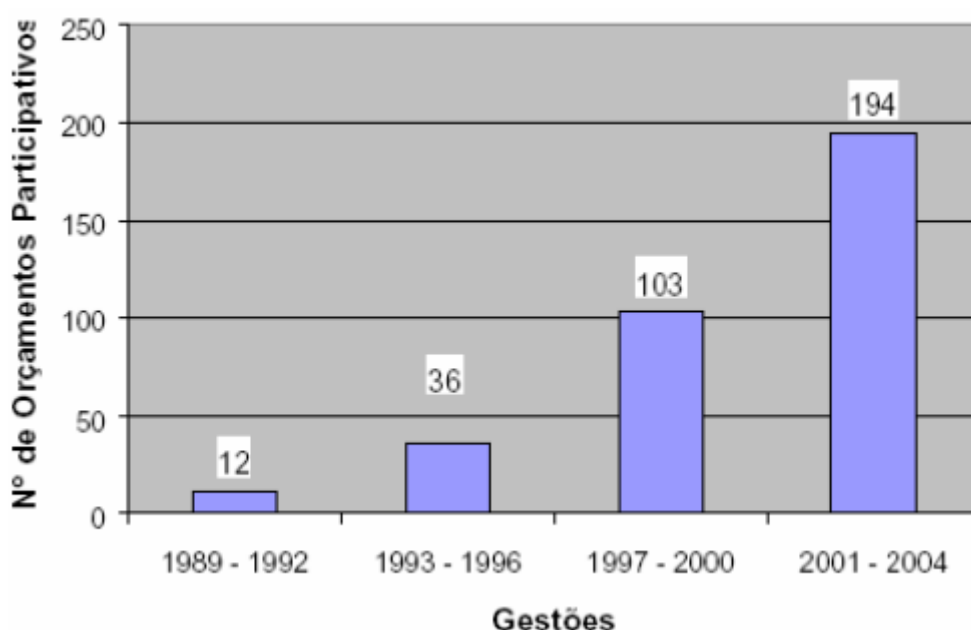
aumento da eficácia; iii) sistema de prestação de contas qualitativamente diferente; maior igualdade; vi) maior segurança pública (ONU-HABITAT, 2004).

Diferentes pesquisas apontam na direção do aumento das experiências de orçamento participativo em todo país. Importantes administrações municipais como, por exemplo, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Porto Alegre, Recife e São Paulo, vêm direcionando seus esforços no sentido de fortalecer e consolidar uma nova forma de gestão pública baseada nesse novo conceito (NETO, 2009).

Goldfrank (2006) ressalta que dentro de um período relativamente curto, de 1990 a 2005, o orçamento participativo evoluiu drasticamente, passando de cerca de uma dúzia de cidades, principalmente no Brasil, para algo entre 250 a 2.500 localidades na América Latina.

Segundo dados apresentados pelo projeto Democracia Participativa, constatarem a existência de 194 experiências entre 2001 e 2004 no Brasil, tal como mostra o gráfico a seguir (NETO, 2009):

Gráfico 1 - Evolução das experiências de orçamento participativo no Brasil



Fonte: Neto (2009) *apud* Linhares (2006)

Desde que foi inventado em Porto Alegre o orçamento participativo se espalhou primeiramente pelo Brasil, depois para a América Latina e hoje está presente em todo mundo. Em 2008 já havia mais de 100 cidades européias que haviam adotado. Entre elas estão grandes cidades como Sevilha na Espanha e

diversos bairros das cidades da capital de Paris, Roma, Lisboa e Berlim (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2008).

Segundo Neto (2009) *apud* Linhares (2006), o crescimento das experiências de orçamento participativo no país revela a mudança que vem ocorrendo na cena política do país. Um estudo realizado por Linhares (2006) demonstra a disseminação do orçamento participativo no Brasil. No início (gestão municipal 1989-1992), as experiências se concentravam nas regiões Sul e Sudeste; já na última gestão municipal analisada (2001-2004), houve uma disseminação para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estando o orçamento participativo presente nas cinco regiões brasileiras

De acordo com Pires (2001), o crescimento da adesão ao orçamento participativo explica-se, em boa medida, pelo peculiar momento político e econômico que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez virem à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocou na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e o revigoramento da ação política.

Para Wampler (2003), o orçamento participativo desperta motivações em todas as partes envolvidas, seja para promover ou participar desse instrumento de gestão que:

- **Governo local** - implementa o orçamento participativo na tentativa de conseguir uma distribuição mais equitativa dos escassos recursos, de promover um aprendizado público e de exercer uma gestão transparente.
- **Cidadãos** - participam das reuniões porque desejam ter maior acesso aos processos de decisão, buscam informações na tentativa de ampliar o conhecimento acerca do Governo e de suas responsabilidades e vislumbram a possibilidade de alcançar uma melhor qualidade nos serviços públicos.
- **Associação de moradores** - quanto mais pessoas da região participar das reuniões, maior a probabilidade de conseguir benefícios; buscam aumentar a rede de contatos e aliados e aproveitam a oportunidade de manter contato direto com os secretários de governo.
- **Organizações não-governamentais (ONGs)** - veem no orçamento participativo um mecanismo que possibilita o trabalho conjunto com cidadãos e governos na tentativa de resolver os problemas sociais mais urgentes.

- **Empresários** - participam na tentativa de fomentar uma gestão transparente e reduzir a corrupção. São beneficiados também, na medida em que os impostos são usados com maior eficiência.

O quadro a seguir apresenta alguns dos princípios e características que norteiam as várias experiências do orçamento participativo em cidades e estados da Federação:

Quadro 3 - Princípios e Características Gerais do Orçamento Participativo

Princípios dos processos de participação:	1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;
	2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas
	3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade as decisões dos participantes, critérios técnicos e limites financeiros.
Características fundamentais:	1) ter como base geográfica uma divisão territorial da cidade;
	2) ter conselhos regionais deliberativos;
	3) permitir modificações na sua esfera de competência, a qual deve aumentar à medida que os conselhos se fortalecem;
	4) todos os moradores da área de abrangência do conselho fazem parte do mesmo e o elegem, tendo este que prestar contas de seus atos periodicamente;
	5) os conselhos respeitarão a autonomia operacional da administração municipal;
	6) Conselho Geral da Cidade tratará das questões de toda a cidade e deliberará sobre o orçamento municipal;
	7) as diversas entidades da sociedade civil atuarão no sentido de reforçar a participação nas assembleias regionais;
	8) os assuntos tratados nos conselhos devem ser de amplo conhecimento de todos os moradores da região;
	9) deve ser resguardado o princípio de fidelidade do representante ao representado;
	10) deve existir nos conselhos a representação proporcional das posições diferenciadas;
Funcionamento:	1) quando as decisões dependerem de uma decisão da Câmara caberá aos conselhos exercer sua pressão organizada.
	2) definição do setor do governo no qual será desenvolvido o OP;
	3) descrição do ciclo do OP: reunião inicial para apresentação, reuniões regionais para seleção de prioridades, reuniões intermediárias para confirmação das escolhas, negociação entre Executivo e representantes da população sobre a montagem da proposta orçamentária;
	4) encaminhamento da proposta orçamentária para a Câmara Municipal;
	5) prestação de contas públicas;
	6) comissões de fiscalização e acompanhamento de obras.
Critérios distributivos e técnicos:	1) critérios técnicos: demográficos, de carência territorial dos bens e dos serviços públicos e de preferência popular;
	2) critérios baseados na deliberação pública;
	3) critérios de exequibilidade.
Natureza:	1) decisão e soberania popular materializada na noção de deliberação pública;
	2) decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura
	3) prestação de contas e transparência para a efetivação do controle social das decisões;
	4) Delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos.

Fonte: Sánchez (2002)

Para Albuquerque (2008), o orçamento participativo faz crescer em importância a participação popular na gestão orçamentária, uma vez que, pelo menos presumivelmente, consignará justamente as grandes demandas sociais,

levadas às assembléias populares, discutidas democraticamente e dotadas, por essa razão, de maior legitimidade.

Giacomoni (2010) conclui que os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público. Assim, cabe a este apoiar-se na base social e transformá-la, de objeto, em instância executora do planejamento.

2.2.3. Orçamento nas universidades federais brasileiras

A educação é um dos direitos sociais, juntamente com a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, garantidos no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2001).

Esse direito social, à educação, aos cidadãos, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) imputa, tanto à família quanto ao Estado, a obrigação com a promoção dessa educação, objetivando o pleno desenvolvimento do educando, sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O art. 55 dessa mesma lei, LDB, estabelece que caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e ao desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

De modo a garantir tal direito aos brasileiros, a Constituição Federal de 1988 assegura em seu art. 212, que a União aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento da educação, nunca menos que 18% da receita de impostos; e os estados, municípios e Distrito Federal, 25%, sendo que estes últimos não poderão levar em consideração a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União (BRASIL, 2001).

Em 2011, do total de gastos diretos do Governo Federal, R\$ 1.287.039.901.646,72, os gastos com o Ministério da Educação foi na ordem de R\$ 44.491.731.189,55, ou seja, 3,46% do total dos gastos (PORTALTRANSPARÊNCIA, 2012).

Parte dessa aplicação dos recursos da União da receita dos impostos com a educação é destinada às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pois, no

Brasil, o financiamento dessas instituições depende fundamentalmente da assistência do poder público (subsídios), via orçamento, para a sua manutenção. Outras fontes de financiamento para tais instituições vêm sendo estudadas, principalmente, em função das restrições orçamentárias impostas pelos sucessivos governos ao longo dos anos. Uma das alternativas diferenciadas de financiamento seria a cobrança de taxas e anuidades (SOARES *et al*, 2009).

De acordo com Amaral (2003), o mecanismo que o governo utiliza para financiar a educação superior é centrado na forma do financiamento incremental ou inercial, no qual os recursos financeiros do ano anterior são tomados como base para o orçamento de um determinado ano, com o novo valor definido unilateralmente pelo governo.

A União destina às universidades federais os recursos que fazem parte do Fundo Público Federal. Tais recursos são oriundos da sociedade e colocados à disposição do Governo Federal para implementação das políticas públicas da União. O Fundo Público Federal brasileiro é constituído de recursos financeiros oriundos de: 1 - pagamento de impostos, taxas e contribuições; 2 - utilização do patrimônio; 3 - realização de serviços; - incluindo os financeiros; 4 - atividades agropecuárias e industriais; 5 - transferência entre governos; 6 - operações de créditos; 7 - alienação de bens; 8 - amortização de empréstimos, como multas e juros de mora; e 9 - recursos advindos das privatizações. Esses recursos do Fundo Público Federal são divididos em receitas correntes e receitas de capital (AMARAL, 2003).

Soares *et al* (2009, *apud* Vahl, 1992) afirmam que há três formas dos recursos públicos serem direcionados às instituições federais de ensino superior - IFES: A primeira é a contribuição direta para as IFES, com o objetivo de cobrir parte de seus gastos, representando então uma parcela do orçamento nacional global. A segunda forma seria pelo financiamento para programas específicos, com a destinação de determinados impostos para tal fim. Uma última forma de materializar aportes de recursos públicos para as IFES seriam os programas de assistência direta aos estudantes, como bolsas de estudo, auxílio habitação, auxílio alimentação, livros e material didático.

Para Freitas *et al* (2005), existem três fontes de recursos nas universidades federais: A primeira são as receitas governamentais provenientes da União. Verificou-se que a média dessas receitas corresponde a 88,02% do total da IFES brasileiras em 2004. A segunda são os convênios, podendo ser de caráter federal,

estadual ou municipal. Cada universidade procura o maior número possível de convênios, pois é uma forma permitida pela legislação para complementar a receita. Essa fonte é a segunda maior em todas as universidades federais. Em média a receita com convênios corresponde a 7,41% do total das fontes de recursos. A terceira e última fonte relevante para as universidades federais são as receitas próprias. Essa receita deriva da necessidade das universidades em complementar os recursos para manter-se. Existem várias formas de a universidade captar recursos, dentre elas estão: as taxas, aluguéis, arrendamentos, comercialização de bens, consultoria, projetos de cooperação com entidades públicas e privadas, cursos de extensão e especialização, realização de concursos públicos, dentre outros. Em média 4,57% do total das fontes de recursos das universidades federais provêm das receitas próprias.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) repassa os recursos ao Ministério da Educação, que se encarrega de determinar o montante destinado ao pagamento de pessoal, à manutenção e aos investimentos das universidades federais. Em um segundo momento, para a distribuição dos recursos entre as IFES, o MEC utiliza metodologias baseadas no mecanismo de financiamento por fórmulas, no qual se verificam expressões matemáticas que contêm variáveis/indicadores das necessidades de manutenção e de desempenho de cada IFES (AMARAL, 2003).

Pires (2005) complementa dizendo que, o processo que determina o orçamento global e individual para a manutenção e investimentos das universidades federais é composto por três fases distintas: Na primeira, o MEC estabelece um “teto” global de recursos que será destinado às universidades federais. Na segunda, o orçamento global é distribuído de acordo com as regras previamente estabelecidas pelo modelo da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), sendo definidos, assim, os orçamentos individuais. Na terceira, orçamentos individuais são informados às universidades, através de limites, que elaboram as suas propostas orçamentárias internas de acordo com as suas estratégias, em seguida procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-as então ao MEC, que por sua vez consolida todas as propostas das suas unidades orçamentárias relativa ao exercício seguinte e encaminha para o MPOG.

Segundo Amaral (2003), até 1994 não se conhecia a metodologia utilizada pelo MEC para a distribuição dos recursos do Tesouro para as despesas de manutenção e investimento das IFES. A partir desse mesmo ano, o MEC, em esforço conjunto com a ANDIFES, desenvolveu um modelo para distribuição dos recursos orçamentários com as características do financiamento por fórmulas com base no modelo holandês, que valorizava indicadores de produtividade individual e procurava desenvolver uma cultura institucional nas IFES pela melhoria dos seus indicadores.

O modelo desenvolvido pela ANDIFES foi reformulado em 1999 com base no modelo inglês de financiamento do ensino superior, incluindo como característica a divisão de duas vertentes: A primeira com as atividades de ensino e a segunda com as de pesquisa. O “conceito de produtividade acadêmica” se destaca nesse modelo. Porém, havia críticas a esse modelo, e elas giravam em torno da falta de características, como o tamanho e os perfis diferenciados das instituições e a ausência de indicadores de qualidade (MARINHO, 1999; AMARAL, 2003).

Fernandes *et al* (2009, *apud* AMARAL, 2003) acrescentam que em 2006 o MEC desenvolveu, mais uma vez em conjunto com a ANDIFES e agora também com o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD), e passou a adotá-la, uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários. Essa nova metodologia, com base na qual passou a ser chamada de Matriz ANDIFES, previa o financiamento das IFES em duas partes: A primeira no Orçamento de Manutenção – subdividido em Parcela de Manutenção Básica (relacionada às despesas correntes) e Parcela de Qualidade e Produtividade (considerando aspectos qualitativos); e a segunda no Orçamento de Investimento – subdividido em Parcela de Equalização (relacionada à infra-estrutura) e Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior (relacionada às políticas públicas do governo).

De acordo com Pires (2005), a concepção geral do modelo da ANDIFES para distribuição do orçamento às IFES se fundamenta no número de alunos equivalentes das instituições.

O aluno equivalente é o principal indicador (90%) utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das universidades, nas rubricas referentes ao orçamento de Outros Custeios e Capital (OCC). O cálculo deste indicador foi objeto de estudos

realizados pela Secretaria de Educação Superior (SESu), do MEC, e a Comissão de Modelos da ANDIFES (SESu, 2005)

O cálculo do aluno equivalente para cada universidade integra quatro indicadores parciais, referentes às atividades educacionais nos seguintes níveis: Graduação, Mestrado, Doutorado e Residência Médica. Cada nível tem uma fórmula específica para o cálculo do seu aluno equivalente (SESu, 2005):

- **Cálculo do Aluno Equivalente para a Graduação:** O número de estudantes da graduação é convertido em número equivalente de estudantes de tempo integral, através da seguinte fórmula:

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

Onde,

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

$N_{(di)}$ = Número de diplomados;

D = Duração média do curso (tabela 15);

R = Coeficiente de retenção (tabela 15);

$N_{(i)}$ = Número de ingressantes;

BT = Bônus por turno noturno = 1,15

BFS = Bônus por curso fora de sede = 1,10;

PG = Peso do Grupo (tabela 15).

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

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

Onde,

$Nfte_{(M)}$ = Número de alunos equivalentes (mestrado);

NM = Número de alunos matriculados efetivos do mestrado;

fMD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas no mestrado = 0,75;

PG = Peso do Grupo (tabela 15).

- **Cálculo do Aluno Equivalente para o Doutorado:** Considera-se que um ano e meio dos quatro anos (tempo padrão considerado pela CAPES) de doutorado são dedicados a cursar disciplinas, ou seja, 3/8 (0,38) da população de estudantes de doutorado entram como encargo docente, não de pesquisa.

$$Nfte_{(D)} = ND \times fDD \times PG$$

Onde,

$Nfte_{(D)}$ = Número de alunos equivalentes (doutorado);

ND = Número de alunos matriculados efetivos do doutorado;

fDD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas no doutorado = 0,38;

PG = Peso do Grupo (tabela 15).

- **Cálculo do Aluno Equivalente para a Residência Médica:** Os alunos de residência médica são considerados integralmente, já que geram encargo docente durante toda a duração do curso.

$$Nfte_{(R)} = NMRRM$$

Onde,

$Nfte_{(R)}$ = Número de alunos equivalentes (residência);

$NMRRM$ = Número de alunos matriculados nos programas de residência médica.

Tabela 15 - Grupos de Cursos, Peso de Grupos, Áreas de Conhecimentos e Fator de Retenção

Grupo	Peso do Grupo	Área	Descrição da Área	Fator de Retenção	Duração Padrão
A1	4,5	CS1	Medicina	0,0650	6
		CS2	Veterinária, Odontologia e Zootecnia	0,0650	5
A2	2	CET	Ciências Exatas e da Terra	0,1325	4
		CB	Ciências Biológicas	0,1250	4
		ENG	Engenharia	0,0820	5
		TEC	Tecnólogos	0,0820	3
		CS3	Nutrição e Farmácia	0,0660	5
		CA	Ciências Agrárias	0,0500	5
		BI2	Bacharelado Interdisciplinar	0,1000	3
A3	1,5	CE2	Ciências Exatas - Computação	0,1325	4
		CE1	Ciências Exatas - Matemática e Estatística	0,1325	4
		CSC	Arquitetura e Urbanismo	0,1200	4
		A	Artes	0,1150	4
		M	Música	0,1150	4
		CS4	Enfermagem, Fisiot., Fonoaud. e Educ. Física	0,0660	5
		BI3	Bacharelado Interdisciplinar	0,1000	3
A4	1	CSA	Ciências Sociais Aplicadas	0,1200	4
		CSB	Direito	0,1200	5
		LL	Linguísticas e Letras	0,1150	4
		CH	Ciências Humanas	0,1000	4
		CH1	Psicologia	0,1000	5
		CH2	Formação de Professor	0,1000	4
		BI4	Bacharelado Interdisciplinar	0,1000	3

Fonte: SESu (2005)

Na tabela 15 são mostrados os dados que subsidiam as fórmulas apresentadas anteriormente para os cálculos dos alunos equivalentes de graduação, mestrado e doutorado realizado pelo MEC.

Sendo assim, o cálculo final do Aluno Equivalente de cada universidade é o resultado da soma de todos os alunos equivalentes dos diversos níveis de escolaridade existente na educação superior brasileira, graduação, mestrado, doutorado e residência médica, como representado logo abaixo (SESu, 2005):

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

A partir do cálculo do Aluno Equivalente é possível descobrir a parcela decimal de participação de cada universidade dos recursos de Outros Custeios e Capital - OCC a ser distribuído pelo MEC ao conjunto de universidades. Para tanto, é aplicado a seguinte fórmula:

$$PNfte = \left(\frac{Nfte}{\sum Nfte} \right)$$

Onde,

PNfte = Participação da IFES no total de alunos equivalentes do conjunto de todas as IFES:

Nfte = Total de Alunos Equivalentes da IFES;

$\sum Nfte$ = Total de Alunos Equivalentes do conjunto das IFES.

A Matriz ANDIFES serve de base para a distribuição do orçamento de Outros Custeio e Capital (OCC) às IFES, porém, existem outros recursos que são necessários para atendimento da manutenção e o desenvolvimento dessas instituições, como por exemplo, o pagamento do Pessoal Ativo e Inativo. Nas tabelas 16 a 20 são apresentados os valores destinados a cada uma das 59 IFES, por região, indicados no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2012. Nessas tabelas constam os valores destinados às despesas com o pagamento de pessoal (ativos, aposentados e pensionistas), custeio para a manutenção das atividades e investimento em infraestrutura, além do total dessas despesas e o percentual correspondente a cada IFES em relação às outras da sua região:

Tabela 16 - Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Sul

IFES	UF	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL PLOA 2012	%
FURG	RS	224.594.179	73.043.903	51.227.110	52.239.006	401.104.198	6,45%
UFCSPA	RS	39.609.262	9.902.799	17.457.117	12.420.976	79.390.154	1,28%
UFPeL	RS	324.572.681	110.458.860	62.655.594	25.932.134	523.619.269	8,42%
UFPR	PR	672.073.679	272.081.622	206.898.690	28.787.510	1.179.841.501	18,97%
UFRGS	RS	912.170.393	355.235.720	176.035.149	37.921.526	1.481.362.788	23,82%
UFSC	SC	652.028.508	220.493.998	186.265.872	45.662.268	1.104.450.646	17,76%
UFSM	RS	534.346.652	195.826.183	94.816.793	40.138.600	865.128.228	13,91%
UNIPAMPA	RS	84.435.693	7.800	26.543.587	37.382.676	148.369.756	2,39%
UTFPR	PR	291.331.102	34.579.997	75.701.036	35.082.461	436.694.596	7,02%
TOTAL		3.735.162.149	1.271.630.882	897.600.948	315.567.157	6.219.961.136	100,00%

Fonte: ANDIFES (2011)

As nove IFES da região Sul, apresentadas na tabela 16, representam 18% dos recursos disponibilizados pelo MEC a essas instituições. Dessas nove, seis estão localizadas no estado do Rio Grande do Sul (RS), e essas correspondem a 56% de todo o recurso destinado a essa região. Da mesma forma que também para

apenas três (UFRGS, UFPR e UFSC) dessas nove são destinados 60% dos recursos.

Tabela 17 - Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Sudeste

IFES	UF	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL PLOA 2012	%
CEFET-MG	MG	159.943.173	35.202.800	47.449.609	18.950.048	261.545.630	2,16%
CEFET-RJ	RJ	154.535.136	56.139.542	36.487.802	10.003.471	257.165.951	2,12%
UFABC	SP	76.912.937	96.199	64.362.384	81.159.385	222.530.905	1,84%
UFES	ES	411.184.722	121.893.998	130.637.270	26.261.135	689.977.125	5,70%
UFF	RJ	931.851.710	364.725.998	169.769.033	57.573.871	1.523.920.612	12,58%
UFJF	MG	295.603.081	99.046.509	130.198.823	81.547.635	606.396.048	5,01%
UFLA	MG	131.831.810	27.896.998	37.828.886	19.397.451	216.955.145	1,79%
UFMG	MG	922.850.315	359.494.319	232.441.074	89.526.108	1.604.311.816	13,25%
UFOP	MG	172.934.919	34.335.997	55.931.670	15.215.132	278.417.718	2,30%
UFRJ	RJ	1.575.043.812	657.799.998	389.968.790	55.936.308	2.678.748.908	22,12%
UFRRJ	RJ	310.786.866	90.739.998	47.917.579	25.551.374	474.995.817	3,92%
UFSCar	SP	264.970.773	51.152.998	58.741.827	9.431.532	384.297.130	3,17%
UFSJ	MG	102.018.232	9.831.798	33.830.728	19.593.847	165.274.605	1,36%
UFTM	MG	117.848.800	32.979.198	29.892.643	18.948.850	199.669.491	1,65%
UFU	MG	415.265.273	113.857.997	111.172.192	40.229.534	680.524.996	5,62%
UFV	MG	418.503.295	125.257.198	92.300.352	27.791.095	663.851.940	5,48%
UFVJM	MG	66.272.991	5.146.999	23.283.383	29.528.348	124.231.721	1,03%
UNIFAL	MG	74.535.757	13.980.999	21.081.986	4.672.648	114.271.390	0,94%
UNIFEI	MG	92.138.346	20.850.998	20.347.465	15.130.155	148.466.964	1,23%
UNIFESP	SP	326.369.071	70.869.981	70.840.126	47.450.486	515.529.664	4,26%
UNIRIO	RJ	172.538.905	60.420.997	46.866.919	21.343.160	301.169.981	2,49%
TOTAL		7.193.939.924	2.351.721.519	1.851.350.541	715.241.573	12.112.253.557	100,00%

Fonte: ANDIFES (2011)

A tabela 17 mostra que a região Sudeste concentra o maior número de IFES e também o maior volume de recursos destinados a essas instituições (33%). No total são 21 IFES, sendo que destas, 12 (pouco mais que 50%) estão localizadas no estado de Minas Gerais. Esse é inclusive o estado que possui o maior número dessas instituições. Porém, o total de recursos destinados a essas IFES, de Minas Gerais, representa um pouco mais de 40% do total dos recursos dessa região. Observa-se, ainda, que para apenas três instituições (UFRJ, UFMG e UFF) são destinados quase 50% dos recursos.

Tabela 18 - Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Centro-oeste

IFES	UF	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL PLOA 2012	%
UFG	GO	552.796.803	191.164.998	106.641.916	34.319.229	884.922.946	25,16%
UFGD	MS	88.564.452	2.339.999	25.112.495	8.261.562	124.278.508	3,53%
UFMS	MS	272.914.530	74.229.998	79.809.988	17.827.598	444.782.114	12,65%
UFMT	MT	351.942.739	98.865.628	88.167.530	25.094.457	564.070.354	16,04%
UnB	DF	739.583.914	200.849.998	479.625.906	79.285.646	1.499.345.464	42,63%
TOTAL		2.005.802.438	567.450.621	779.357.835	164.788.492	3.517.399.386	100,00%

Fonte: ANDIFES (2011)

A região Centro-oeste é representada por cinco IFES, e os recursos destinados a essas representam 10% do total dos recursos disponibilizados pelo MEC a essas instituições. É também a região que possui o menor número de IFES por região. São destinados a duas (UnB e UFG) dessas cinco IFES quase 70% de todos os recursos dessa região.

Tabela 19 - Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Nordeste

IFES	UF	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL PLOA 2012	%
IFBA	BA	25.990.066	12.000	25.640.467	65.882.255	117.524.788	1,22%
IFMA	MA	133.881.383	24.251.997	63.657.853	46.059.747	267.850.980	2,79%
UFAL	AL	346.859.308	124.929.998	79.363.269	21.704.379	572.856.954	5,97%
UFBA	BA	707.356.942	307.403.328	159.491.395	31.822.006	1.206.073.671	12,57%
UFC	CE	774.178.031	318.859.998	139.205.988	60.639.119	1.292.883.136	13,47%
UFCG	PB	291.329.441	69.309.998	63.276.762	24.696.599	448.612.800	4,67%
UFERSA	RN	92.645.822	22.879.998	25.154.395	18.527.945	159.208.160	1,66%
UFMA	MA	306.000.843	112.319.998	63.484.833	33.530.134	515.335.808	5,37%
UFPB	PB	750.798.686	291.882.996	114.998.065	33.047.007	1.190.726.754	12,41%
UFPE	PE	682.374.851	250.926.783	155.147.363	66.621.965	1.155.070.962	12,03%
UFPI	PI	309.992.976	84.208.997	94.063.632	20.957.338	509.222.943	5,31%
UFRB	BA	79.069.786	987.999	27.996.994	11.821.166	119.875.945	1,25%
UFRN	RN	702.666.968	277.669.997	135.645.792	50.409.343	1.166.392.100	12,15%
UFRPE	PE	256.698.773	80.837.999	48.131.924	18.444.238	404.112.934	4,21%
UFS	SE	244.526.628	63.569.998	57.703.056	29.953.364	395.753.046	4,12%
UNIVASF	PE/BA PI	49.234.807	114.399	18.297.928	8.529.347	76.176.481	0,79%
TOTAL		5.753.605.311	2.030.166.483	1.271.259.716	542.645.952	9.597.677.462	100,00%

Fonte: ANDIFES (2011)

A região Nordeste é a que possui o segundo maior número, 16, de IFES e a que também é destinado o segundo maior volume de recursos pelo MEC a essas instituições, representando 28% dos recursos de todas as regiões. Percebe-se que a distribuição das instituições por estado é homogênea, BA e PE três em cada, sendo que nesse último uma é interestadual, pois, por mais que possua sede em PE possui campi na BA e em PI; MA, PB e RN duas em cada, e uma em cada outro estado. No

entanto, em apenas cinco (UFC, UFBA, UFPB, UFRN e UFPE) das 16 estão concentrados pouco mais de 70% dos recursos do MEC destinados a essa região.

Tabela 20 - Total do orçamento indicado no PLOA de 2012 às IFES da região Norte

IFES	UF	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL PLOA 2012	%
UFAC	AC	140.900.515	40.719.999	33.652.977	16.792.347	232.065.838	10,07%
UFAM	AM	260.725.545	62.642.998	77.722.610	19.222.619	420.313.772	18,25%
UFPA	PA	609.116.016	172.424.996	153.122.000	50.575.562	985.238.574	42,77%
UFRA	PA	82.584.491	21.353.197	26.122.861	22.430.650	152.491.199	6,62%
UFRR	RR	68.093.573	3.665.998	30.428.380	8.252.822	110.440.773	4,79%
UFT	TO	99.374.484	607.099	44.897.347	11.481.670	156.360.600	6,79%
UNIFAP	AP	41.634.324	1.715.999	26.444.372	9.327.624	79.122.319	3,43%
UNIR	RR	103.329.687	15.830.999	29.678.248	18.784.730	167.623.664	7,28%
TOTAL		1.405.758.635	318.961.285	422.068.795	156.868.024	2.303.656.739	100,00%

Fonte: ANDIFES (2011)

Mesmo não sendo a região que possui o menor número de IFES (oito contra cinco da região Centro-oeste) é a que recebe o menor volume de recursos pelo MEC destinados a essas instituições (sete por cento) do total de recursos de todas as regiões. Percebe-se, ainda, uma concentração de um pouco mais de 70% em apenas três (UFPA, UFMA e UFAC) das IFES de todos os recursos destinados a essa região.

A publicação do Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), em seu art. 4º, estabelece que o Ministério da Educação deverá observar a matriz de distribuição para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como OCC no momento da elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, diz que:

A matriz de distribuição será elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, constituída no âmbito do Ministério da Educação, integrada por membros indicados pelos reitores de universidades federais e por aquele Ministério.

Ainda no artigo 1º, § 2º, do Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), estabelece novos critérios que deverão ser levados em consideração na definição dos parâmetros, são eles:

- I – o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- II – a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- III – a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
- IV – o número de registro e comercialização de patentes;

- V – a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- VI – os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;
- VII – a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; e
- VIII – a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

2.2.3.1. O Impacto do REUNI nas IFES

Em 24 de abril de 2007 foi publicado o Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007) que Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Paula (2009) destaca que logo no artigo segundo, o referido decreto prevê as diretrizes, as quais, por sua vez estabelecem, mais precisamente, as condições de reestruturação das universidades públicas federais:

- I – redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II – ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III – revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV – diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializadas;
- V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil;
- VI – articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

No artigo terceiro do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), o Governo sinaliza que o MEC destinará ao REUNI os recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente, no que diz respeito a:

- I – construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do Programa;
- II – compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e
- III – despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

Para Araújo (2011), o REUNI é apresentado pelo Governo Federal como uma das principais ações visando à ampliação de acesso e permanência nas universidades públicas. Declara ainda que o Programa é o resultado de um conjunto amplo de ações que corporificam a reforma universitária, em curso, desde o Governo do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Segundo Rodrigues (2011), tem como objetivo a ampliação do acesso a educação superior, no nível de graduação, pelo aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

De acordo com Araújo (2011), o que se configura como o eixo central do REUNI é a expansão, que visava à oferta do ensino superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária dos 18 aos 24 anos, até o período final de vigência do Plano (2012). Acredita que o Programa se pauta pelo diagnóstico da limitada participação na oferta de vagas no ensino superior por parte das instituições públicas federais, na qual há o expressivo predomínio da iniciativa privada.

Soares *et al* (2009) acrescentam que o REUNI é uma ação integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e foi criado devido ao reconhecimento estratégico das universidades – em especial do setor público – para o desenvolvimento econômico e social do país. Destacam ainda que com o REUNI, o Governo Federal adotou uma série de medidas a fim de retomar o crescimento do ensino superior público, criando um programa multidimensional e, ao mesmo tempo, acadêmico, político e estratégico. Acrescenta que os efeitos da iniciativa podem ser evidenciados pelos expressivos números da expansão, tanto pelo número de vagas como pela infra-estrutura, iniciada em 2008 e prevista para concluir-se em 2012, e pela oportunidade que representa para a reestruturação acadêmica com inovação que significará, segundo o autor, em curto prazo, uma verdadeira revolução na educação superior pública do país.

As medidas adotadas pelo Governo Federal para reestruturar, e principalmente expandir, as universidades federais na busca do aumento da oferta de vagas ao ensino superior, promoveu um crescente número de novas instituições, conforme gráfico 2 a seguir (REUNI, 2012):

Gráfico 2 - Número de universidades federais no Brasil

Fonte: REUNI (2012)

Porém, Araújo (2011) pondera que o REUNI foi publicado por decreto, e este é um ato administrativo utilizado pelo poder executivo, o que sinalizou a unilateralidade na tomada de decisão e na iniciativa para implantação do Programa, considerando que o decreto dispensa apreciação e aprovação no Congresso Nacional. Além disso, não houve uma discussão ampla com a comunidade universitária e não universitária acerca da concepção, dos princípios e das diretrizes e metas elencadas no Programa, bem como da repercussão direta na conformação institucional das IFES.

O Governo sinalizou que as universidades que aderissem ao programa receberiam o compromisso de uma suplementação na dotação orçamentária e abertura de vagas para a contratação de servidores técnico-administrativos e docentes (LÉDA; MANCEBO, 2009).

Segundo Medeiros (2010), apesar do MEC indicar que a adesão seria um ato facultativo a cada universidade, resguardada a autonomia institucional, diante do quadro de escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, nenhuma universidade se dispôs a recusar a oportunidade de receber investimentos e vagas de pessoal para recompor os seus quadros funcionais.

A adesão ao REUNI por parte das IFES se deu mediante um contrato de gestão, com a pactuação de metas assumidas pelas instituições. As primeiras proposições foram submetidas à apreciação dos reitores em reunião realizada pelo

MEC. Devido ao fato de que a concepção e a elaboração do Programa não foram objeto de discussão pela comunidade universitária internamente em cada IFES; ao contrário, ele foi concebido por técnicos do MEC e apreciado por Reitores, essa unilateralidade na concepção e implementação do Programa motivou intensos protestos do movimento estudantil e das entidades de representação docente. De modo a promover a adesão por parte das universidades no período de implantação do Programa, o MEC realizou uma intensa campanha junto às IFES, que a despeito de resistência e desconfiança inicial de algumas universidades, a adesão acabou acontecendo de forma maciça (ARAÚJO, 2011).

Araújo e Pinheiro (2010) acrescentam que a contrapartida do MEC correspondente ao acréscimo de recursos no orçamento das instituições, seria liberada gradativamente ao longo de cinco anos condicionado à capacidade orçamentária do Ministério e ao cumprimento das metas pactuadas.

A tabela 21 mostra os investimentos do Governo com as Ações Orçamentárias correspondentes ao REUNI:

Tabela 21 - Gastos do Governo Federal com o REUNI

Ano	Valor
2008	R\$ 36.781.775,72
2009	R\$ 474.311.883,67
2010	R\$ 1.090.756.020,28
2011	R\$ 1.495.009.323,13
2012	R\$ 654.119.366,41
Total	R\$ 3.750.978.369,21

Fonte: PORTALTRANSPARENCIA (2012)

2.3. SUMÁRIO DO REFERENCIAL TEÓRICO

Os quadros 4 a 6 apresentam uma síntese do referencial teórico abordado no presente estudo.

No quadro 4 são apresentadas as principais fontes utilizadas na elaboração do referencial teórico a respeito das universidades que são objeto deste estudo:

Quadro 4 - Síntese do Referencial Teórico (1)

ASSUNTO	DESCRIÇÃO	FONTE
UFRJ	História e Números	Decreto nº 14.343/20
		Lei nº 452/37
		Decreto nº 21.321/46
		Lei nº 4.831/65
		Decreto nº 60.455-A/67
UFMG	História e Números	Lei Est. Nº 956/27
		Lei nº 971/49
		Lei nº 4.759/65
UFRGS	História e Números	Decreto Est. Nº 5.758/34
		Lei nº 1.166/50
		Lei nº 1.254/50
		Lei nº 5.540/68

Fonte: Autor

O sumário do referencial teórico no que tange o Orçamento Público e suas características estão apresentados no quadro 5:

Quadro 5 - Síntese do Referencial Teórico (2)

ASSUNTO	DESCRIÇÃO	FONTE
Orçamento Público	É o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.	Piscitelli e Timbó (2012)
Princípios Orçamentários	Legalidade	Jund (2006)
	Anualidade	
	Unidade	
	Universalidade	
	Orçamento Bruto	
	Programação	
	Equilíbrio	
	Exclusividade	
	Participativo	
	Especificação	
	Publicidade	
	Clareza	
	Uniformidade	
	Não-Afetação da Receita	
	Legalidade da Tributação	
Tipos de Orçamento	Legislativo	Silva (2004)
	Executivo	
	Misto	
Aspectos do Orçamento	Jurídico	Jund (2006)
	Econômico	
	Financeiro	
	Político	
	Técnico	
Ciclo Orçamentário Atual	PPA	Giacomoni (2010) Costin (2010)
	LDO	
	LOA	

Fonte: Autor

E o quadro 6 completa o sumário do referencial teórico apresentando as principais fontes consultadas a respeito do Orçamento Participativo, Orçamento nas IFES e o REUNI:

Quadro 6 - Síntese do Referencial Teórico (3)

ASSUNTO	DESCRIÇÃO	FONTE
Orçamento Participativo	Participação e controle da sociedade civil organizada na gestão orçamentária de entes públicos.	CF
		Lei nº 10.257/01
		Neto (2009)
		Cavalcante (2007)
		Giacomoni (2010)
		Albuquerque (2008)
		Pires (2001)
Orçamento nas IFES	Forma, Fontes, Fases, Metodologia e Modelo de distribuição de recursos às IFES pelo MEC.	Amaral (2003)
		Soares <i>et al</i> (2009, apud Vahl, 1992)
		Freitas <i>et al</i> (2005)
		Pires (2001)
REUNI	Programa de Apoio de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.	Decreto nº 6.096/07
		Paula (2009)
		Araújo (2011)
		Rodrigues (2011)

Fonte: Autor

A baixa citação de produções internacionais (seis) neste estudo se deve ao fato de que os principais temas abordados (Orçamento Participativo e Universidades Federais) são tipicamente brasileiros, tanto que, todas as produções internacionais citadas a respeito de Orçamento Participativo se referem a experiências nacionais, como por exemplo, o trabalho de Sintomer *et al* (2008) quando destaca que o Orçamento Participativo foi inventado em Porto Alegre (Brasil).

3. METODOLOGIA

3.1. TIPO DE PESQUISA

A pesquisa teve uma abordagem quantitativa, pois, conforme Michel (2009), esse tipo de abordagem se refere a atividades de pesquisa que usa a quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas, através de técnicas estatísticas, desde as mais simples às mais complexas, como coeficiente de correlação e análise de regressão. O autor diz ainda que esse tipo de abordagem se realiza na busca de resultados precisos, exatos, comprovados e que, na pesquisa quantitativa, o pesquisador descreve, explica e prediz. Daí a justificativa para uma abordagem quantitativa, pois, o presente estudo levantou os dados utilizados pela UFMG e UFRGS para elaboração das suas matrizes que servem de base para a distribuição do orçamento internamente para as suas unidades, e com esses foram feitas comparações com os dados correspondentes da UFRJ.

Conforme Vergara (2009), quanto aos fins, uma pesquisa é explicativa quando tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificando-lhe os motivos, procurando esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno, o que se enquadrou na presente pesquisa, pois procurou-se explicar os fatores relevantes utilizados pelas instituições estudadas na elaboração das suas matrizes. Ainda de acordo com a autora e quanto aos fins, foi metodológica quando se referiu a instrumentos de captação ou de manipulação da realidade, estando associadas a caminhos, formas, maneiras, procedimentos para atingir determinado fim, como por exemplo, construir um instrumento para avaliar o grau de descentralização decisória, o que se teve como um dos objetivos do presente estudo.

Também segundo Vergara (2009), quanto aos meios, uma pesquisa é documental quando for realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, entendendo documentos tais como registros, balancetes, informações em disquete, diários e outros. Parte desta pesquisa incluiu a coleta de documentos, realizada nas instituições pesquisadas (UFRJ, UFRGS e UFMG). Ainda de acordo com a autora e quanto aos meios, uma pesquisa é de campo quando consistir de uma investigação empírica realizada no

local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo, que é o que foi realizado nas instituições estudadas.

3.2. COLETA DE DADOS

Inicialmente foi realizada uma pesquisa na literatura, ou seja, livros, documentos, internet, trabalhos publicados (teses, dissertação e artigos), bem como um levantamento nas instituições estudadas (UFRJ, UFMG e UFRGS) e em outras, acerca de fatores/indicadores que fizessem sentido impactarem o orçamento de cada unidade, tais como números de alunos e professores, sucesso nas conclusões dos cursos, espaço físico, conceito CAPES, cursos noturnos, etc..

Após a definição dos indicadores que seriam levados em consideração, foram coletados os valores correspondentes a cada um desses fatores e o orçamento alocado em cada uma das unidades acadêmicas nas instituições-benchmarking nos últimos anos.

Em um primeiro momento, pensou-se em incluir como um dos indicadores os recursos que as unidades internas das IFES recebem provenientes das Fundações de Apoio, pois, imaginava-se que esses recursos pudessem fazer diferença no desempenho das unidades. A partir daí foi realizada uma pesquisa nas instituições estudadas, no Ministério da Educação/Portal MEC e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação/MCTI para justamente descobrir quais as fundações universitárias que eram credenciadas em cada instituição estudada. O resultado é apresentado no quadro 7 a seguir (MEC, 2012):

Quadro 7 - Fundações Universitárias de Apoio credenciadas às IFES estudadas

IFES	Fundações
UFRJ	Fundação Universitária José Bonifácio - FUJB
	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC
UFMG	Fundação Christiano Ottoni – FCO
	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais - IPEAD/MG
	Fundação de Estudo e Pesquisa em Medicina Veterinária e Zootecnia – FEPMVZ
	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – FUNDEP
	Fundação Universitária Mendes Pimentel – FUMP
	Fundação Rodrigo Mello Franco de Andrade
	Fundação Assessora à Pesquisa Biológica
	Fundação Professor Vale Ferreira
	Fundação de Apoio ao Hospital de Clínicas de Porto Alegre
UFRGS	Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FAURGS
	Fundação Empresa-Escola de Engenharia da UFRGS – FEENG

Fonte: MEC (2012)

A partir daí foi realizada uma pesquisa através de contatos com os servidores das IFES estudadas e funcionários de algumas das fundações de apoio credenciadas, todos que atuam nas áreas financeiras, onde se chegou a conclusão que nenhuma unidade em si recebe recursos das fundações. Os recursos que as unidades recebem na verdade são recursos correspondentes aos diversos projetos de pesquisas que os muitos professores/coordenadores têm, e para a realização desses projetos as unidades acabam recebendo recursos dessas fundações, sendo as unidades assim beneficiadas indiretamente.

Vendo por esse prisma, em universidades federais do porte dessas estudadas (grandes), UFRJ, UFMG e UFRGS, todas as unidades sempre recebem recursos das fundações. Pois, sempre possuem projetos de pesquisas inseridas nas suas atividades, algumas mais, como por exemplo, as das áreas da saúde e tecnológica, pois, possuem muitos laboratórios e diversas linhas de pesquisa, outras menos, como por exemplo, as das áreas humanas e sociais, mas também não deixam de receber.

Diante desse fato de que as unidades não recebem recursos das fundações, e sim os pesquisadores através dos seus diversos projetos individuais, decidiu-se não incluir tal indicador na relação dos que deveriam compor a relação para esse estudo.

Da UFMG foram apurados dados de 2004 a 2010. Quanto à apuração dos dados da UFRGS, esta IFES em 2004 estabeleceu alguns indicadores, levantou os dados correspondentes a esses e criou uma matriz para a distribuição interna dos recursos para as suas unidades, porém, a partir daquele ano não houve atualização dos dados, passou a praticar apenas aumentos lineares, de 2007 para 2008 (30%) e de 2010 para 2011 (22,50%).

Essa falta de atualização dos dados correspondentes aos indicadores desde 2004 foi atribuída à falta de pessoal, interesse da alta gestão, e principalmente, devido a dificuldades pela dispersão dos dados, pois, como se tratam de dados de diversas áreas/departamentos, existe uma grande resistência no fornecimento desses dados mesmo dentro das próprias instituições.

Diante disso, para esse estudo, da UFRGS, foram apurados apenas dados de 2004.

Em seguida, foram levantados, para cada unidade da UFRJ, os indicadores atuais para esses fatores (de ambas as instituições-benchmarking) e o orçamento destinado a essas.

Toda essa coleta foi realizada por busca em documentos sites dentro das instituições. Para isso, foi contado com a colaboração de servidores em departamentos estratégicos que, após contatados, mostraram-se dispostos a colaborar com tal pesquisa. Também foram utilizadas informações disponíveis na mídia, em especial nos sites dos diversos departamentos das instituições-benchmarking estudadas.

No entanto, as informações conseguidas e fornecidas pelos servidores foram apresentadas em aproximadamente cem planilhas. Além disso, as informações estavam desorganizadas e foi necessário um grande esforço na busca dos dados relevantes naqueles materiais. O trabalho consistiu em selecionar os dados nessas planilhas que seriam necessários para o estudo e consolidá-los, de modo que pudessem ser realizadas as regressões previstas.

3.3. TRATAMENTO DE DADOS

Com os dados apurados, pela técnica de pesquisa, nas IFES estudadas, UFMG e UFRGS, foi rodada uma regressão linear múltipla para cada uma delas, onde a variável dependente foi o orçamento alocado a cada unidade nos anos de 2004 a 2010 na UFMG e 2004 na UFRGS, e as variáveis explicativas foram os fatores levantados na etapa de coleta de dados, conforme explicado na seção anterior. A quantidade de observações em cada regressão foi a quantidade de unidades da instituição em questão, vezes a quantidade de anos que compõe o histórico.

Inicialmente, pensou-se em expurgar dessas regressões unidades pertencentes às instituições-benchmarking que tivessem características distintas das demais, tais como, sem cursos de graduação (tipicamente com cursos de pós-graduação), sem cursos de graduação e pós-graduação (por exemplo, colégios de aplicação e centros acadêmicos) ou recém criadas que não tivessem recebido recursos nos exercícios anteriores. Porém, tanto na UFMG como na UFRGS não se verificou unidades com essas características.

Os resultados dessas regressões, que estão apresentados na seção seguinte, foram os coeficientes (que representaram o peso/importância) de cada fator na equação que explicou a alocação orçamentária. Com esses procedimentos, cumpriu-se o primeiro objetivo intermediário: que era verificar quais fatores efetivamente impactam a maneira como algumas instituições-benchmarking alocam o seu orçamento às suas unidades.

A partir destas equações que explicaram a alocação orçamentária na UFMG e na UFRGS, o próximo passo consistiu em aplicá-las, mas com os valores dos indicadores/fatores ocorridos na UFRJ, obtidos na etapa de coleta de dados, conforme explicado na seção anterior. Assim, foi obtido o quanto teria sido orçado para cada unidade da UFRJ se esta tivesse utilizado o mesmo racional de alocação que a UFMG e a UFRGS.

Mas, diferentemente da UFMG e da UFRGS, a UFRJ possui algumas unidades que são completamente atípicas das demais, ou por serem unidades que não possuem cursos de graduação nem pós-graduação (por exemplo, o Colégio de Aplicação e o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos), ou por serem unidades novas e não possuírem o indicador do Orçamento Distribuído no Exercício Anterior (por exemplo, o Colégio de Altos Estudos, o Instituto de História, o Núcleo de Estudos Internacionais e o Instituto Tércio Pacitti de Aplicação e Pesquisas Computacionais, o antigo Núcleo de Computação Eletrônica/NCE), ou por serem unidades sem alunos vinculados diretamente (por exemplo, os Hospitais Universitários, as Decanias, o Pólo de Xerém, o Campus de Macaé e o Núcleo de Pesquisa Ecológica de Macaé, essas três últimas unidades interiorizadas), e por isso essas unidades foram expurgadas do presente estudo.

Para cada unidade não expurgada da UFRJ, então, foi feita uma comparação contrapondo o último valor orçado para ela (obtido na etapa de coleta de dados, conforme explicado na seção anterior), o valor que teria sido orçado segundo racional da UFMG e o valor que teria sido orçado segundo racional da UFRGS. Esta comparação foi feita através de tabelas, apresentadas na seção seguinte, exposto em números e gráficos de modo a facilitar a visualização de tais comparações. Esse procedimento cumpriu o segundo objetivo intermediário: que era comparar a atual distribuição orçamentária da UFRJ com a que seria obtida se fossem considerados os mesmos fatores das instituições-benchmarking.

Inicialmente foi feita uma comparação com todas as unidades selecionadas da UFRJ e, posteriormente, a mesma comparação expurgando as unidades que não possuem cursos de graduação, ambas apresentadas na seção seguinte, uma vez que essa característica, ter cursos de graduação, corresponde a sete dos vinte e sete indicadores da UFMG e dois dos cinco da UFRGS. As unidades excluídas da segunda comparação foram: Núcleo de Pesquisas de Produtos Naturais/NPPN, Instituto de Bioquímica Médica, Núcleo de Tecnologia Educacional para a Saúde/NUTES, Instituto de Macromoléculas, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia/COPPE, Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração/COPPEAD e o Museu Nacional.

De posse dessas comparações, é que pôde ser questionada a distribuição atual de recursos na UFRJ e, assim, encontrada uma nova forma de distribuição, mais justa e eficiente, cumprindo dessa forma, o objetivo final da pesquisa: que era elaborar uma nova matriz capaz de distribuir os recursos às diferentes unidades da UFRJ, de forma mais justa e em função do seu desempenho, necessidades e especificidades.

3.4. LIMITAÇÕES

Por se tratar de um estudo comparativo realizado somente com os critérios adotados pela UFMG, UFRGS e UFRJ, seus resultados não podem ser generalizados, pois, por mais que essas instituições sejam consideradas de referência, em função das suas colocações nos principais rankings nacionais e internacionais de melhores universidades, pode haver critérios que tenham suas especificidades regionais, culturais, geográficas e sociais.

Outra limitação diz respeito ao fato desse estudo levar em consideração somente os valores planejados e previamente aprovados pelos órgãos colegiados superiores das instituições estudadas, não contemplando os valores distribuídos ao longo do ano por critérios de urgência, por despesas imprevistas e fatores políticos internos.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. INDICADORES PESQUISADOS

Da UFMG foram apurados dados de 2004 a 2010 correspondentes aos seguintes indicadores utilizados para a distribuição interna dos seus recursos, apresentados no quadro 8:

Quadro 8 - Indicadores utilizados pela UFMG

Indicadores
Área construída (m²)
Alunos matriculados em graduação
Vagas abertas em graduação
Vagas equivalentes em graduação;
Duração média dos cursos (anos) em graduação
Alunos equivalentes em graduação
Alunos formados em graduação
Eficiência na formação de alunos em graduação
Distribuição percentual dos alunos em graduação entre as unidades
Alunos de graduação em curso noturno
Dissertações de mestrado
Teses de doutorado
Alunos matriculados em mestrado
Alunos matriculados em doutorado
Alunos equivalentes de pós-graduação
Total de docentes
Relação aluno-professor
Docentes doutores
Docentes mestres
Docentes especialistas
Docentes graduados
Índices de titulação de docentes
Trabalhos publicados
Docentes com 40 horas e Dedicação Exclusiva (DE)
Conceito CAPES (triênio)
Despesas extra matriz
Orçamento inicial do exercício anterior

Fonte: Autor

Da UFRGS, foram apurados apenas dados de 2004 correspondentes aos indicadores que essa IFES utiliza na distribuição interna dos seus recursos, mostrados no quadro 9 :

Quadro 9 - Indicadores utilizados pela UFRGS

Indicadores
Área física (m²)
Matrícula hora teórica
Matrícula hora prática
Capacidade docente
Tipicidade de gastos

Fonte: Autor

4.2. DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA RESULTANTE DA UTILIZAÇÃO DOS MESMOS CRITÉRIOS PRATICADOS UFMG

O resultado da regressão linear múltipla que fora rodada com os dados dos 27 indicadores que compõem a matriz de distribuição dos recursos internos na UFMG do período de 2004 a 2010 gerou as informações apresentadas na tabela 22 a seguir:

Tabela 22 - Resumo dos resultados (UFMG)

Estatística de Regressão				
R múltiplo				0,997
R-Quadrado				0,994
R-quadrado ajustado				0,992
Erro padrão				12.570,41
Indicadores	Coefficientes	Valor-P	95% inferiores	95% superiores
Interseção	55.964,53	0,15	(19.504,80)	131.433,86
Área Construída (m²)	0,73	0,00	0,29	1,16
Alunos Matriculados em Graduação	10,26	0,24	(6,81)	27,33
Vagas Abertas em Graduação	(10,14)	0,80	(88,93)	68,65
Vagas Equivalentes em Graduação	106,70	0,48	(190,02)	403,42
Duração do curso (anos) em Graduação	(3.159,63)	0,59	(14.826,99)	8.507,73
Alunos Equivalentes em Graduação	(43,88)	0,21	(112,22)	24,46
Alunos Formados em Graduação	3,38	0,95	(96,38)	103,14
Eficiência na Formação de Alunos em Graduação	(1.275,19)	0,94	(33.502,03)	30.951,65
Distribuição Percentual dos Alunos em Graduação entre as unidades	(612,39)	0,32	(1.830,40)	605,63
Alunos de Graduação em Curso Noturno	0,25	0,98	(16,10)	16,61
Dissertações de Mestrado	257,54	0,03	33,41	481,67
Teses de Doutorado	(139,58)	0,52	(572,56)	293,39
Alunos Matriculados em Mestrado	83,04	0,29	(70,58)	236,65
Alunos Matriculados em Doutorado	(33,50)	0,64	(176,08)	109,08
Alunos Equivalentes de Pós-Graduação	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Docentes	0,00	0,00	0,00	0,00
Relação Aluno-Professor	340,03	0,31	(320,67)	1.000,73
Docentes Doutores	694,07	0,00	317,92	1.070,22
Docentes Mestre	54,89	0,82	(432,64)	542,42
Docentes Especialistas	690,56	0,09	(108,81)	1.489,94
Docentes Graduados	(549,08)	0,49	(2.133,73)	1.035,57
Índice de Titulação de Docentes	(10.092,70)	0,13	(23.186,77)	3.001,31
Trabalhos Publicados	(11,27)	0,55	(48,78)	26,23
Docentes com 40 horas e Dedicação Exclusiva (DE)	(512,00)	0,01	(898,01)	(125,98)
Conceito CAPES (Triênio)	1.947,65	0,36	(2.254,46)	6.149,76
Despesas Extra Matriz	(0,02)	0,41	(0,06)	0,03
Orçamento Inicial do Exercício Anterior	0,89	0,00	0,82	0,96

Fonte: Autor

Das informações resultantes dessa regressão linear múltipla, constante na tabela 22, observa-se que o R-Quadrado, que é uma medida do grau de proximidade entre os valores estimados e observados da variável dependente dentro da amostra utilizada para estimar a regressão, ou seja, mede a proporção da variabilidade em Y (orçamento distribuído pela UFMG) que é explicada por X (dados dos indicadores da UFMG), sendo uma função direta da correlação entre as variáveis, é 0,994 (bem próximo do alinhamento perfeito: 1,00).

São apresentados também os coeficientes que representaram o peso de cada indicador na equação que explicou a alocação orçamentária.

Observa-se ainda que o Valor-P, que é o valor que está associado ao nível de significância da estimativa, e quanto menor for seu valor, maior o nível de significância e confiança dessa estimativa, nesse estudo representado por menor que 5%, apresenta sete indicadores como sendo os que efetivamente impactam a maneira como a UFMG aloca o seu orçamento às suas unidades. Essa relação cumpre parte (UFMG) do primeiro objetivo intermediário do presente estudo. São eles:

- Alunos Equivalentes de Pós-Graduação (0%)
- Total de Docentes (0%)
- Docentes Doutores (0%)
- Orçamento Inicial do Exercício Anterior (0%)
- Área Construída (m²) (0%)
- Docentes com 40 horas e Dedicação Exclusiva (DE) (1%)
- Dissertações de Mestrado (3%)

Neste momento poderia ser esperado que fosse rodado um novo modelo utilizando somente como variáveis explicativas esses sete indicadores que se mostraram estatisticamente significante, mas, o objetivo do presente estudo é aplicar na UFRJ exatamente a metodologia (indicadores) utilizada pelas instituições-benchmarking no que tange à distribuição interna de recursos.

Esses coeficientes também serviram de base para estabelecer os valores que seriam distribuídos pela UFRJ se esta adotasse o mesmo racional que a UFMG, cumprindo, assim, parte (UFMG) do segundo objetivo intermediário: comparação do orçamento distribuído pela UFRJ com o que seria se adotasse o mesmo racional da UFMG.

Da mesma forma que os indicadores acima são os que mais impactam na distribuição interna na UFMG, abaixo são apresentados os que menos impactam nessa distribuição, ou seja, foram aqueles que tiveram os seus valores mais altos (acima de 80%):

- Alunos da Graduação em Curso Noturno (98%)
- Alunos Formados em Graduação (95%)
- Eficiência na Formação de Alunos em Graduação (94%)
- Docentes Mestres (82%)
- Vagas Abertas em Graduação (80%)

As comparações entre os valores distribuídos pela UFRJ e a UFMG são apresentados na tabela 23, a seguir:

Tabela 23 - Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFMG

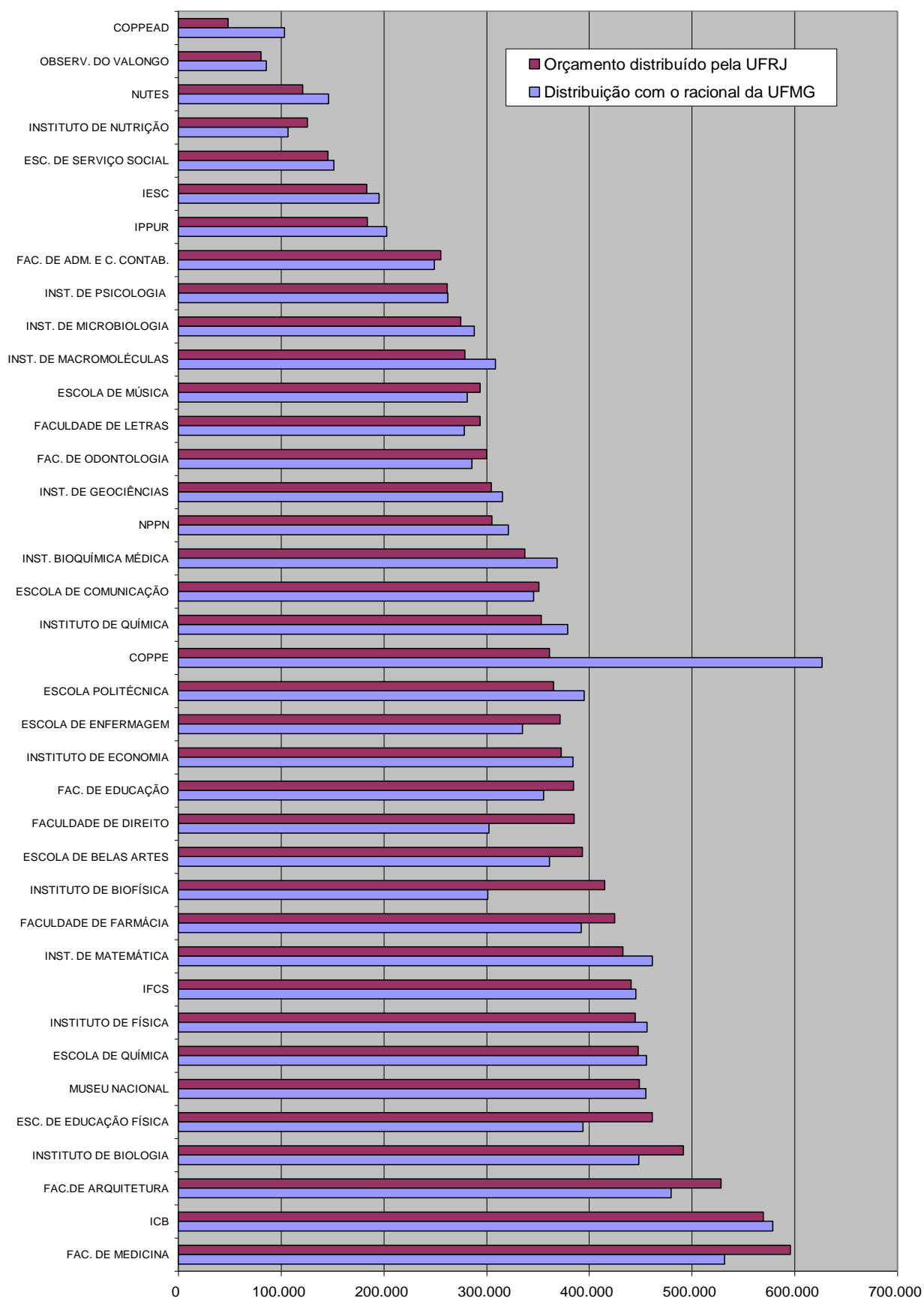
Unidades da UFRJ	Sigla	Orçamento distribuído pela UFRJ (1)	Distribuição com o racional da UFMG (2)	Diferença (3) = (1) - (2)	Desvio (4) = (3) / (2)
COPPEAD	COPPEAD	48.744,30	103.676,43	-54.932,12	-52,98%
COPPE	COPPE	361.357,46	626.549,32	-265.191,86	-42,33%
NUTES	NUTES	121.285,93	146.646,16	-25.360,23	-17,29%
INST. DE MACROMOLÉCULAS	IMA	279.190,07	308.561,44	-29.371,37	-9,52%
IPPUR	IPPUR	184.427,73	203.054,77	-18.627,05	-9,17%
INST. BIOQUÍMICA MÉDICA	IBqM	337.151,49	368.726,49	-31.574,99	-8,56%
ESCOLA POLITÉCNICA	POLI	365.611,15	395.167,98	-29.556,83	-7,48%
INSTITUTO DE QUÍMICA	IQ	353.453,54	379.410,55	-25.957,01	-6,84%
IESC	IESC	183.385,73	195.579,23	-12.193,50	-6,23%
INST. DE MATEMÁTICA	IM	432.663,58	461.413,95	-28.750,37	-6,23%
OBSERV. DO VALONGO	OV	80.858,83	85.644,61	-4.785,77	-5,59%
NPPN	NPPN	305.270,80	321.341,22	-16.070,42	-5,00%
INST. DE MICROBIOLOGIA	IMIC	275.064,69	288.016,87	-12.952,19	-4,50%
ESC. DE SERVIÇO SOCIAL	ESS	145.728,66	151.594,62	-5.865,96	-3,87%
INST. DE GEOCIÊNCIAS	IGEO	304.577,79	315.796,96	-11.219,17	-3,55%
INSTITUTO DE ECONOMIA	IE	372.771,47	384.178,49	-11.407,03	-2,97%
INSTITUTO DE FÍSICA	IF	445.008,40	456.623,97	-11.615,57	-2,54%
ESCOLA DE QUÍMICA	EQ	447.796,83	455.830,06	-8.033,23	-1,76%
ICB	ICB	569.655,13	578.963,04	-9.307,91	-1,61%
MUSEU NACIONAL	MN	448.768,78	455.025,07	-6.256,29	-1,37%
IFCS	IFCS	440.953,50	445.686,11	-4.732,61	-1,06%
INST. DE PSICOLOGIA	IP	262.006,53	262.345,86	-339,33	-0,13%
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO	ECO	351.061,04	346.180,30	4.880,74	1,41%
FAC. DE ADM. E C. CONTAB.	FACC	255.493,82	249.098,27	6.395,54	2,57%
ESCOLA DE MÚSICA	EM	294.084,55	281.284,93	12.799,63	4,55%
FAC. DE ODONTOLOGIA	FO	300.212,65	286.075,63	14.137,02	4,94%
FACULDADE DE LETRAS	FL	294.084,55	278.744,09	15.340,47	5,50%
FAC. DE EDUCAÇÃO	FE	384.993,77	355.726,55	29.267,23	8,23%
FACULDADE DE FARMÁCIA	FF	424.961,19	392.150,89	32.810,30	8,37%
ESCOLA DE BELAS ARTES	EBA	393.634,20	361.409,99	32.224,20	8,92%
INSTITUTO DE BIOLOGIA	IB	491.930,30	448.588,45	43.341,85	9,66%
FAC.DE ARQUITETURA	FAU	528.539,21	479.601,27	48.937,95	10,20%
ESCOLA DE ENFERMAGEM	EEAN	371.685,91	335.115,22	36.570,70	10,91%
FAC. DE MEDICINA	FM	596.161,56	531.995,53	64.166,02	12,06%
ESC. DE EDUCAÇÃO FÍSICA	EEFD	461.281,63	394.079,11	67.202,53	17,05%
INSTITUTO DE NUTRIÇÃO	INUTRI	126.002,05	106.700,29	19.301,76	18,09%
FACULDADE DE DIREITO	FND	385.694,00	302.396,86	83.297,14	27,55%
INSTITUTO DE BIOFÍSICA	IBF	414.913,39	301.485,66	113.427,73	37,62%
TOTAL		12.840.466,21	12.840.466,21	0,00	0%

Fonte: Autor

Na tabela 23 são apresentados na coluna (1) os valores que atualmente a UFRJ distribui às suas unidades, na coluna (2) os valores que ela, a UFRJ, deveria

distribuir caso adotasse o mesmo racional que a UFMG utiliza como distribuição interna de recursos. A diferença entre essas duas distribuições, colunas (1) e (2), é apresentada na coluna (3). A coluna (4) apresenta os desvios (positivo ou negativo) da diferença (3) sobre a distribuição com o racional da UFMG (2).

As demonstrações gráficas dessa comparação são apresentadas a seguir no gráfico 3 com os valores de cada unidade:

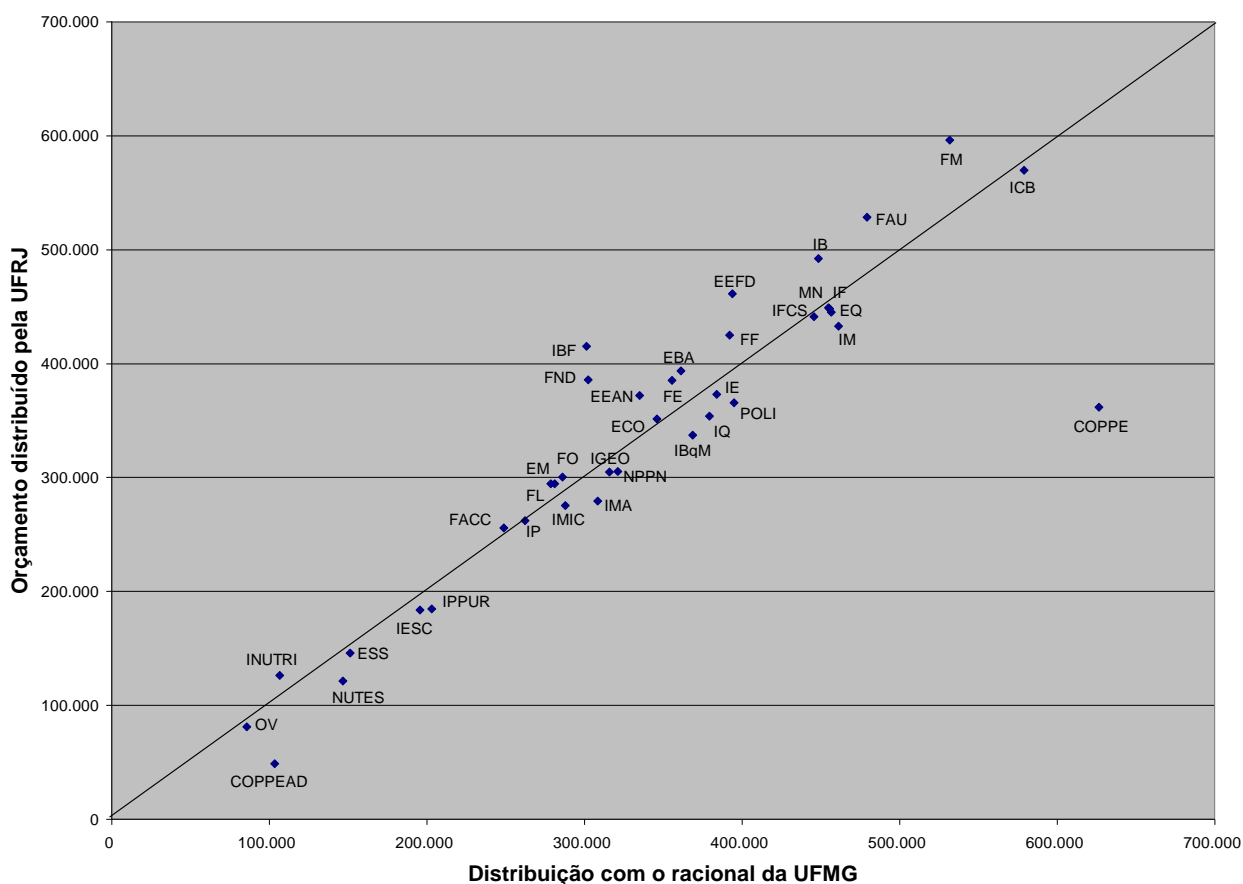
Gráfico 3 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (1)

Fonte: Autor

No gráfico 3 onde são demonstradas as comparações entre os valores atualmente distribuídos pela UFRJ às suas unidades internas, e os valores que seriam distribuídos caso fosse adotado o mesmo racional que a UFMG, destaca-se a unidade da COPPE, pois, por essa projeção ela aponta um desvio de um pouco mais de 50%. Mesmo esse desvio não sendo o maior (COPPEAD é quase 53%), o da COPPE é o maior por valor absoluto.

A visualização também pode ser feita no diagrama de dispersão apresentado no gráfico 4:

Gráfico 4 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (2)



Fonte: Autor

A reta diagonal apresentada no gráfico 4 divide as unidades da UFRJ na parte de cima com aquelas que receberiam menos recursos, caso a UFRJ adotasse o racional da UFMG, e na parte de baixo com aquelas que receberiam mais se o racional utilizado pela UFRJ fosse o mesmo que o da UFMG.

A correlação linear entre as duas variáveis – orçamento UFRJ e distribuição segundo racional UFMG – é alta (90,48%), indicando um forte alinhamento.

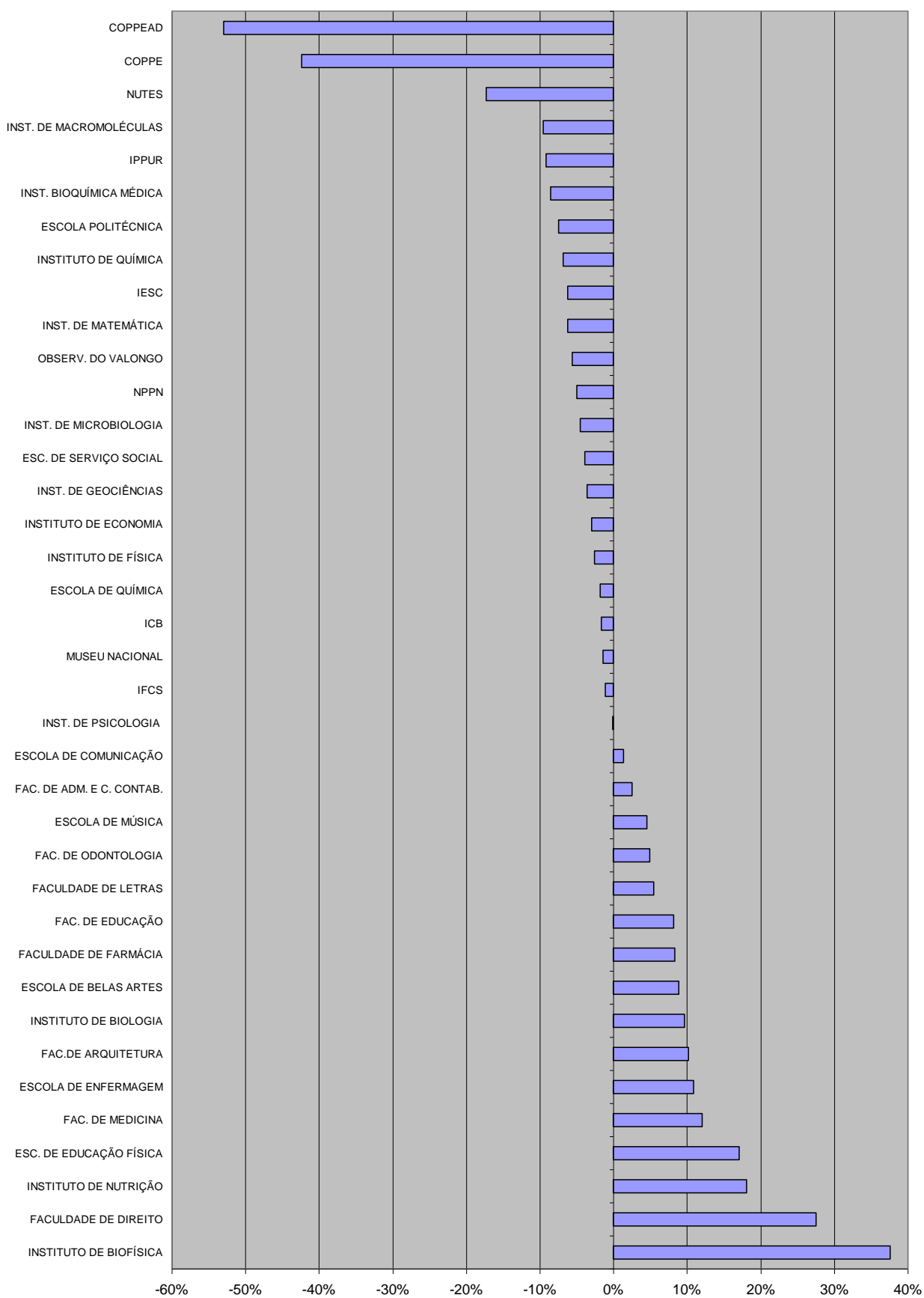
Observa-se ainda que, no resultado da comparação apresentado na tabela 23, das 38 unidades da UFRJ selecionadas para esse estudo, 28 (ou seja, 74% da amostra) tiveram o desvio (positivo ou negativo) variando abaixo dos 10%.

No gráfico 5 se percebe um destaque da unidade da COPPE, com o segundo maior desvio negativo (-42,33%). A diferença orçamentária é menor do que a do COPPEAD (-52,98%), mas seu orçamento é mais do que sete vezes maior que o desta última.

Outro destaque são as unidades que possuem os maiores desvios positivos que são o Instituto de Biofísica (37,62%) e a Faculdade de Direito (27,55%).

Algumas unidades inclusive apresentaram desvios próximos a zero, por exemplo, o Instituto de Psicologia com -0,13%, e outras cinco na ordem de 1%.

A porcentagem dos desvios das unidades é demonstrada no gráfico 5.

Gráfico 5 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG

Fonte: Autor

Nas tabelas e gráficos apresentados anteriormente nesta seção foram incluídas todas as unidades da UFRJ selecionadas para este estudo.

Conforme mencionado na seção anterior, a seguir serão apresentadas as tabelas e os gráficos das comparações entre os valores distribuídos pela UFRJ às suas unidades internas e os valores que seriam distribuídos se ela, a UFRJ, adotasse o mesmo racional que a UFMG adota, porém, agora expurgando as unidades que não possuem cursos de graduação. Essa característica de ter curso de graduação diz respeito a dez (por exemplo, alunos matriculados em graduação e vagas abertas em graduação) dos 27 indicadores que a UFMG adota para a distribuição interna dos seus recursos:

**Tabela 24 - Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFMG
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)**

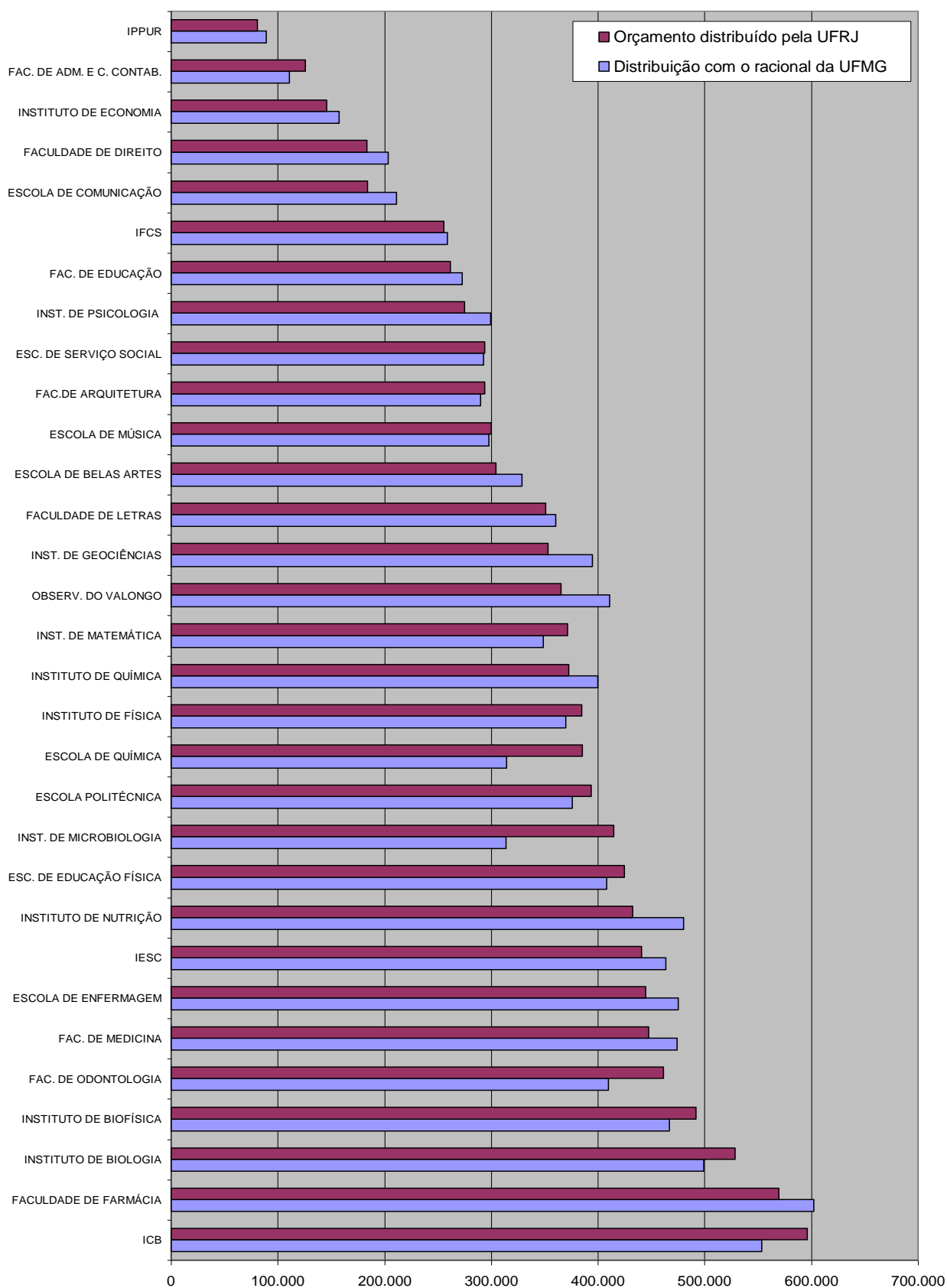
UNIDADES da UFRJ	Sigla	Orçamento distribuído pela UFRJ	Distribuição com o racional da UFMG	Diferença	Desvio
IPPUR	IPPUR	184.427,73	211.338,48	-26.910,75	-12,73%
ESCOLA POLITÉCNICA	POLI	365.611,15	411.289,01	-45.677,87	-11,11%
INSTITUTO DE QUÍMICA	IQ	353.453,54	394.888,76	-41.435,21	-10,49%
IESC	IESC	183.385,73	203.557,96	-20.172,23	-9,91%
INST. DE MATEMÁTICA	IM	432.663,58	480.237,52	-47.573,94	-9,91%
OBSERV. DO VALONGO	OV	80.858,83	89.138,51	-8.279,68	-9,29%
INST. DE MICROBIOLOGIA	IMIC	275.064,69	299.766,64	-24.701,95	-8,24%
ESC. DE SERVIÇO SOCIAL	ESS	145.728,66	157.778,99	-12.050,32	-7,64%
INST. DE GEOCIÊNCIAS	IGEO	304.577,79	328.680,03	-24.102,24	-7,33%
INSTITUTO DE ECONOMIA	IE	372.771,47	399.851,21	-27.079,75	-6,77%
INSTITUTO DE FÍSICA	IF	445.008,40	475.252,13	-30.243,73	-6,36%
ESCOLA DE QUÍMICA	EQ	447.796,83	474.425,83	-26.629,01	-5,61%
ICB	ICB	569.655,13	602.582,07	-32.926,94	-5,46%
IFCS	IFCS	440.953,50	463.868,06	-22.914,56	-4,94%
INST. DE PSICOLOGIA	IP	262.006,53	273.048,36	-11.041,83	-4,04%
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO	ECO	351.061,04	360.302,86	-9.241,82	-2,57%
FAC. DE ADM. E C. CONTAB.	FACC	255.493,82	259.260,34	-3.766,52	-1,45%
ESCOLA DE MÚSICA	EM	294.084,55	292.760,06	1.324,49	0,45%
FAC. DE ODONTOLOGIA	FO	300.212,65	297.746,21	2.466,45	0,83%
FACULDADE DE LETRAS	FL	294.084,55	290.115,57	3.968,99	1,37%
FAC. DE EDUCAÇÃO	FE	384.993,77	370.238,56	14.755,22	3,99%
FACULDADE DE FARMÁCIA	FF	424.961,19	408.148,85	16.812,35	4,12%
ESCOLA DE BELAS ARTES	EBA	393.634,20	376.153,86	17.480,34	4,65%
INSTITUTO DE BIOLOGIA	IB	491.930,30	466.888,79	25.041,50	5,36%
FAC. DE ARQUITETURA	FAU	528.539,21	499.166,80	29.372,42	5,88%
ESCOLA DE ENFERMAGEM	EEAN	371.685,91	348.786,38	22.899,53	6,57%
FAC. DE MEDICINA	FM	596.161,56	553.698,51	42.463,05	7,67%
ESC. DE EDUCAÇÃO FÍSICA	EEFD	461.281,63	410.155,72	51.125,91	12,46%
INSTITUTO DE NUTRIÇÃO	INUTRI	126.002,05	111.053,17	14.948,87	13,46%
FACULDADE DE DIREITO	FND	385.694,00	314.733,26	70.960,74	22,55%
INSTITUTO DE BIOFÍSICA	IBF	414.913,39	313.784,89	101.128,50	32,23%
TOTAL		10.938.697,38	10.938.697,38	0,00	0%

Fonte: Autor

Na tabela 24 foram adotadas as mesmas orientações e fórmulas praticadas na tabela 23.

As representações gráficas das comparações dos valores da UFRJ e UFMG, correspondentes à tabela 24, estão apresentadas nos gráficos 6 e 7:

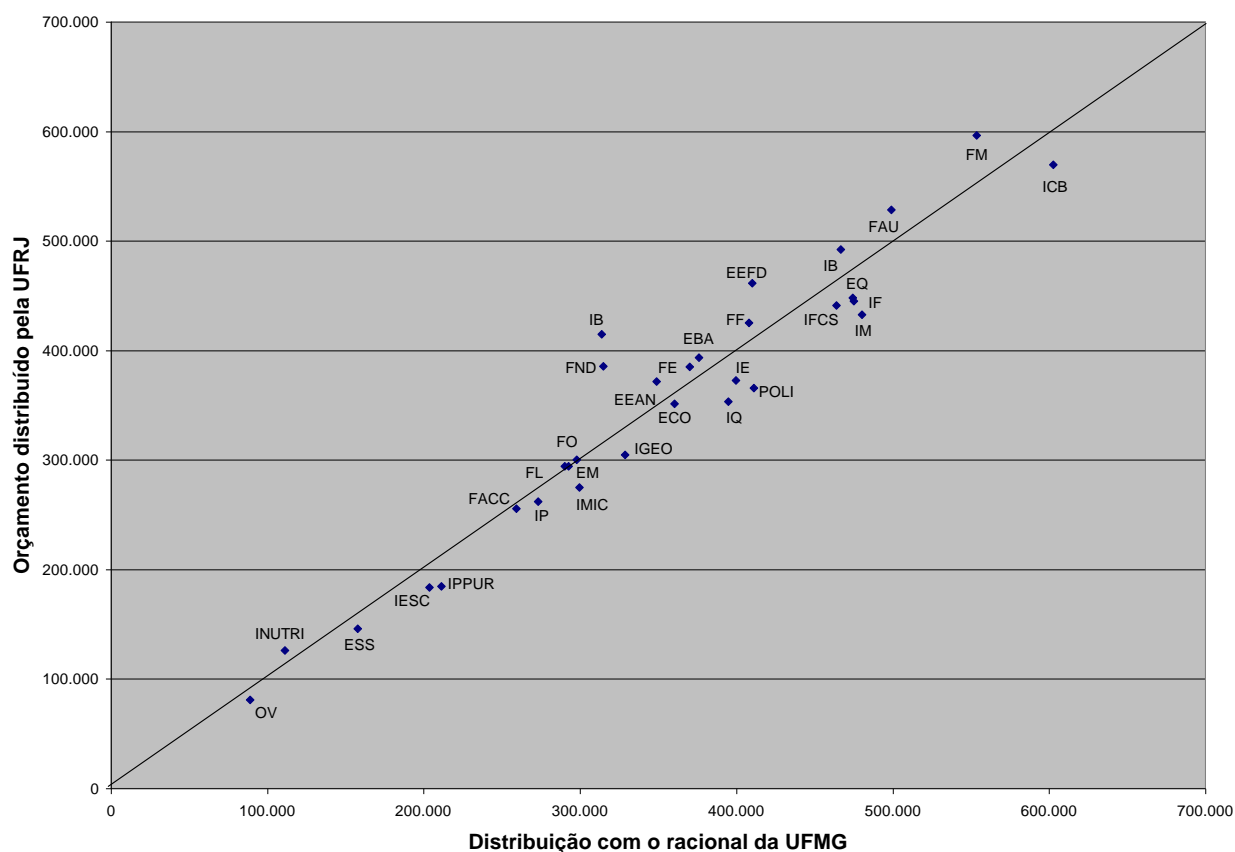
Gráfico 6 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (1)
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)



Fonte: Autor

Com a exclusão das unidades que não possuem cursos de graduação, inclusive a COPPE, a comparação apresentada no gráfico 6 não aponta nenhuma unidade em destaque, ou seja, representando um bom alinhamento.

**Gráfico 7 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG (2)
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)**



Fonte: Autor

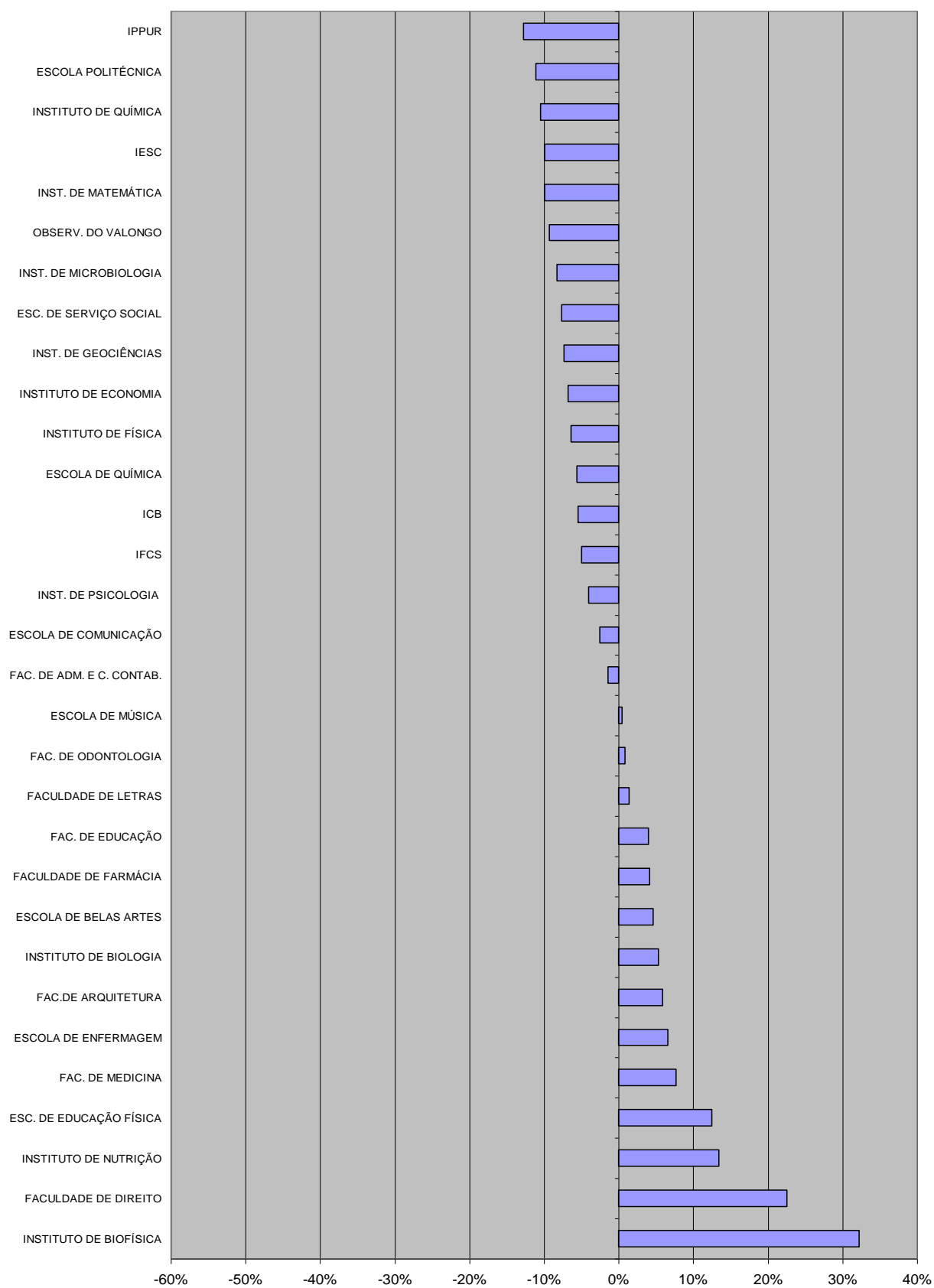
O gráfico 7 tem a mesma representação do gráfico 4, porém, sem as unidades que não possuem cursos de graduação. Nesse caso, assim como no gráfico 6, demonstra um bom alinhamento.

Nas comparações apresentadas na tabela 24, com 31 unidades, aproximadamente 77% dos desvios ficaram abaixo dos 10%: 24 das 31 unidades.

A correlação linear entre o orçamento UFRJ e a distribuição segundo racional UFMG fica agora ainda maior (96,19%), indicando um alinhamento ainda mais forte.

Essa melhora no alinhamento também se percebe no gráfico 8, onde podem ser observados bem menos desvios grandes.

**Gráfico 8 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFMG
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)**



Fonte: Autor

No gráfico 8 onde são apresentados os desvios entre as distribuições das unidades sem cursos de graduação, as que tiveram os maiores desvios são as mesmas que resultaram no gráfico 5, porém, com porcentagens distintas, Instituto de Biofísica (-32,23%) e Faculdade de Direito (-22,56%). No entanto, houve alteração nas unidades com os menores desvios, IPPUR (12,73%) e Escola Politécnica (11,11%).

4.3. DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA RESULTANTE DA UTILIZAÇÃO DOS MESMOS CRITÉRIOS PRATICADOS UFRGS

Na tabela 25 são apresentadas as informações resultantes da regressão linear múltipla que fora rodada com os dados dos cinco indicadores que compõem a matriz de distribuição dos recursos internos na UFRGS no ano de 2004:

Tabela 25 - Resumo dos resultados (UFRGS)

Estatística de Regressão				
R múltiplo	0,976			
R-Quadrado	0,952			
R-quadrado ajustado	0,898			
Erro padrão	15.372,39			
Indicadores	Coeficientes	Valor-P	95% inferiores	95% superiores
Interseção	(2.508,07)	0,76	(19.514,62)	14.498,48
Área Física (m²)	3,22	0,00	1,84	4,60
Matrícula Hora Teórica	-	#NUM!	-	-
Matrícula Hora Prática	21.188,31	0,23	(14.153,40)	56.530,03
Capacidade Docente	17,56	0,00	13,22	21,89
Tipicidade de Gastos	1.269,27	0,00	1.023,61	1.514,94

Fonte: Autor

O R-Quadrado apresentado nesse resultado (0,952) é um pouco menor que o da UFMG (0,994), porém, ainda é muito bom. Quanto ao Valor-P, que igualmente à UFMG, nesse estudo foi representado por menor que 5% apresentam três indicadores como sendo os que efetivamente impactam a maneira como a UFRGS aloca o seu orçamento às suas unidades. São eles:

- Área Física (m²) (0%)
- Capacidade Docente (0%)
- Tipicidade de Gastos (0%)

Conforme item anterior, neste momento também poderia ser esperado que fosse rodada uma nova regressão linear múltipla para se obter um novo modelo utilizando somente as variáveis explicativas (três) que se mostraram estatisticamente significante, mas, o objetivo do presente estudo é aplicar na UFRJ exatamente a metodologia (indicadores) utilizada pelas instituições-benchmarking no que tange à distribuição interna de recursos.

Como o indicador Matrícula Hora Prática foi o único a apresentar um Valor-P acima de 5%, no caso 23%, esse é o indicador que menos impacta na distribuição interna de recursos na UFRGS.

Complementado com o que foi apresentada na seção anterior (UFMG), esta demonstração cumpre o primeiro objetivo intermediário do estudo.

Quanto ao segundo objetivo intermediário, e complementando com o que também foi apresentado na seção anterior (UFMG), a tabela 26 cumpre esse objetivo:

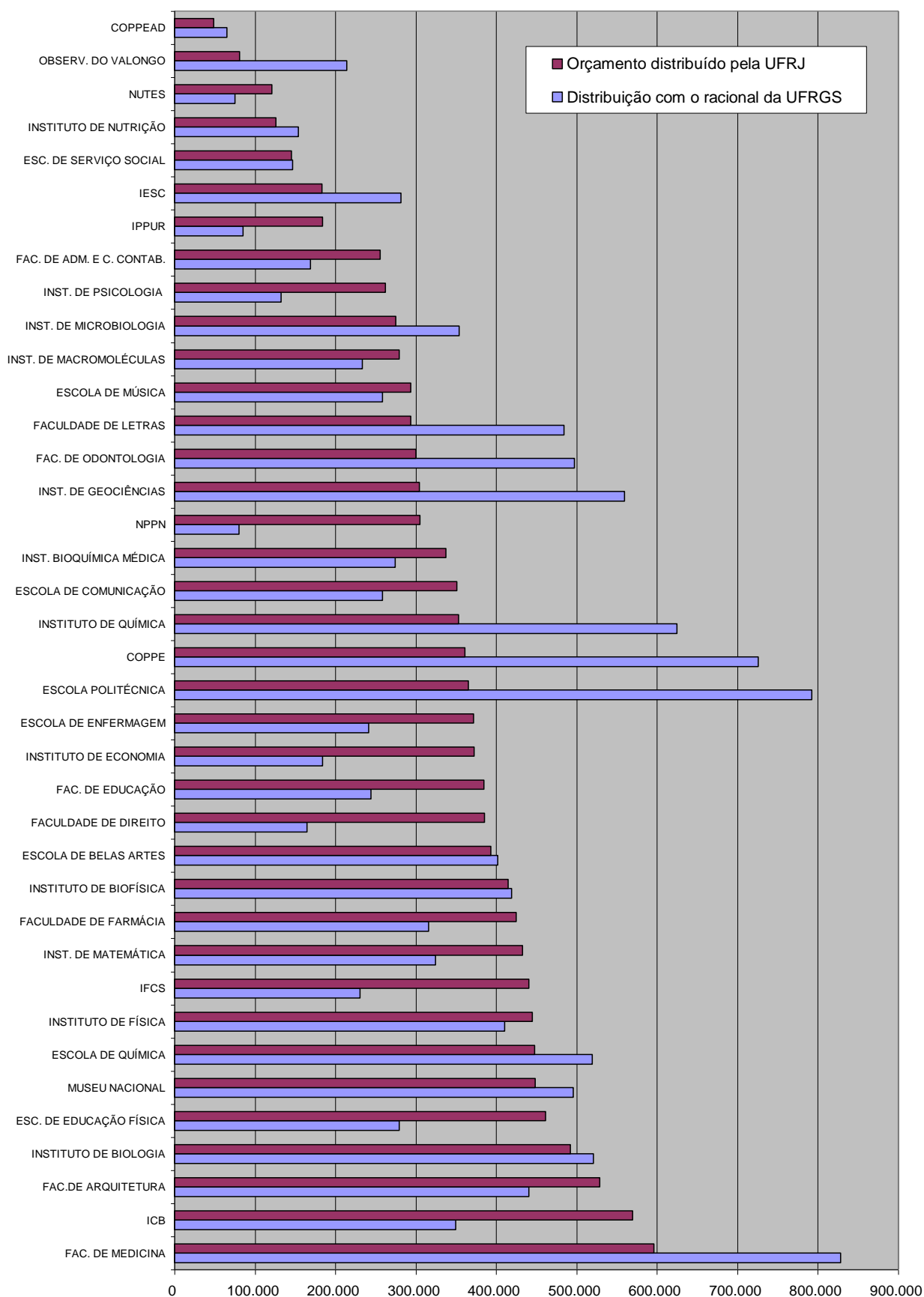
Tabela 26 - Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFRGS

Unidades da UFRJ	Sigla	Orçamento distribuído pela UFRJ (1)	Distribuição com o racional da UFRGS (2)	Diferença (3) = (1) - (2)	Desvio (4) = (3) / (2)
OBSERV. DO VALONGO	OV	80.858,83	214.062,34	-133.203,51	-62,23%
ESCOLA POLITÉCNICA	POLI	365.611,15	792.572,81	-426.961,66	-53,87%
COPPE	COPPE	361.357,46	725.680,06	-364.322,61	-50,20%
INST. DE GEOCIÊNCIAS	IGEO	304.577,79	559.437,33	-254.859,54	-45,56%
INSTITUTO DE QUÍMICA	IQ	353.453,54	624.706,90	-271.253,36	-43,42%
FAC. DE ODONTOLOGIA	FO	300.212,65	497.287,78	-197.075,13	-39,63%
FACULDADE DE LETRAS	FL	294.084,55	484.325,72	-190.241,16	-39,28%
IESC	IESC	183.385,73	281.578,85	-98.193,12	-34,87%
FAC. DE MEDICINA	FM	596.161,56	828.175,21	-232.013,65	-28,02%
COPPEAD	COPPEAD	48.744,30	65.373,88	-16.629,58	-25,44%
INST. DE MICROBIOLOGIA	IMIC	275.064,69	354.277,26	-79.212,58	-22,36%
INSTITUTO DE NUTRIÇÃO	INUTRI	126.002,05	154.314,71	-28.312,66	-18,35%
ESCOLA DE QUÍMICA	EQ	447.796,83	519.595,95	-71.799,12	-13,82%
MUSEU NACIONAL	MN	448.768,78	495.705,55	-46.936,77	-9,47%
INSTITUTO DE BIOLOGIA	IB	491.930,30	520.844,57	-28.914,27	-5,55%
ESCOLA DE BELAS ARTES	EBA	393.634,20	402.193,55	-8.559,35	-2,13%
INSTITUTO DE BIOFÍSICA	IBF	414.913,39	419.091,74	-4.178,35	-1,00%
ESC. DE SERVIÇO SOCIAL	ESS	145.728,66	146.968,95	-1.240,29	-0,84%
INSTITUTO DE FÍSICA	IF	445.008,40	410.542,64	34.465,76	8,40%
ESCOLA DE MÚSICA	EM	294.084,55	258.552,89	35.531,67	13,74%
INST. DE MACROMOLÉCULAS	IMA	279.190,07	233.389,83	45.800,24	19,62%
FAC. DE ARQUITETURA	FAU	528.539,21	440.379,90	88.159,32	20,02%
INST. BIOQUÍMICA MÉDICA	IBqM	337.151,49	274.766,88	62.384,62	22,70%
INST. DE MATEMÁTICA	IM	432.663,58	324.571,31	108.092,27	33,30%
FACULDADE DE FARMÁCIA	FF	424.961,19	315.646,78	109.314,41	34,63%
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO	ECO	351.061,04	258.380,75	92.680,29	35,87%
FAC. DE ADM. E C. CONTAB.	FACC	255.493,82	169.371,80	86.122,01	50,85%
ESCOLA DE ENFERMAGEM	EEAN	371.685,91	241.629,36	130.056,55	53,82%
FAC. DE EDUCAÇÃO	FE	384.993,77	244.149,91	140.843,86	57,69%
NUTES	NUTES	121.285,93	75.069,98	46.215,95	61,56%
ICB	ICB	569.655,13	349.768,84	219.886,30	62,87%
ESC. DE EDUCAÇÃO FÍSICA	EEFD	461.281,63	279.607,85	181.673,79	64,97%
IFCS	IFCS	440.953,50	230.839,82	210.113,69	91,02%
INST. DE PSICOLOGIA	IP	262.006,53	132.267,54	129.738,99	98,09%
INSTITUTO DE ECONOMIA	IE	372.771,47	184.467,22	188.304,24	102,08%
IPPUR	IPPUR	184.427,73	85.386,18	99.041,54	115,99%
FACULDADE DE DIREITO	FND	385.694,00	164.872,39	220.821,61	133,93%
NPPN	NPPN	305.270,80	80.611,20	224.659,60	278,70%
TOTAL		12.840.466,21	12.840.466,21	0,00	0%

Fonte: Autor

As disposições e fórmulas aplicadas à tabela 26 são análogas às aplicadas na tabela 23.

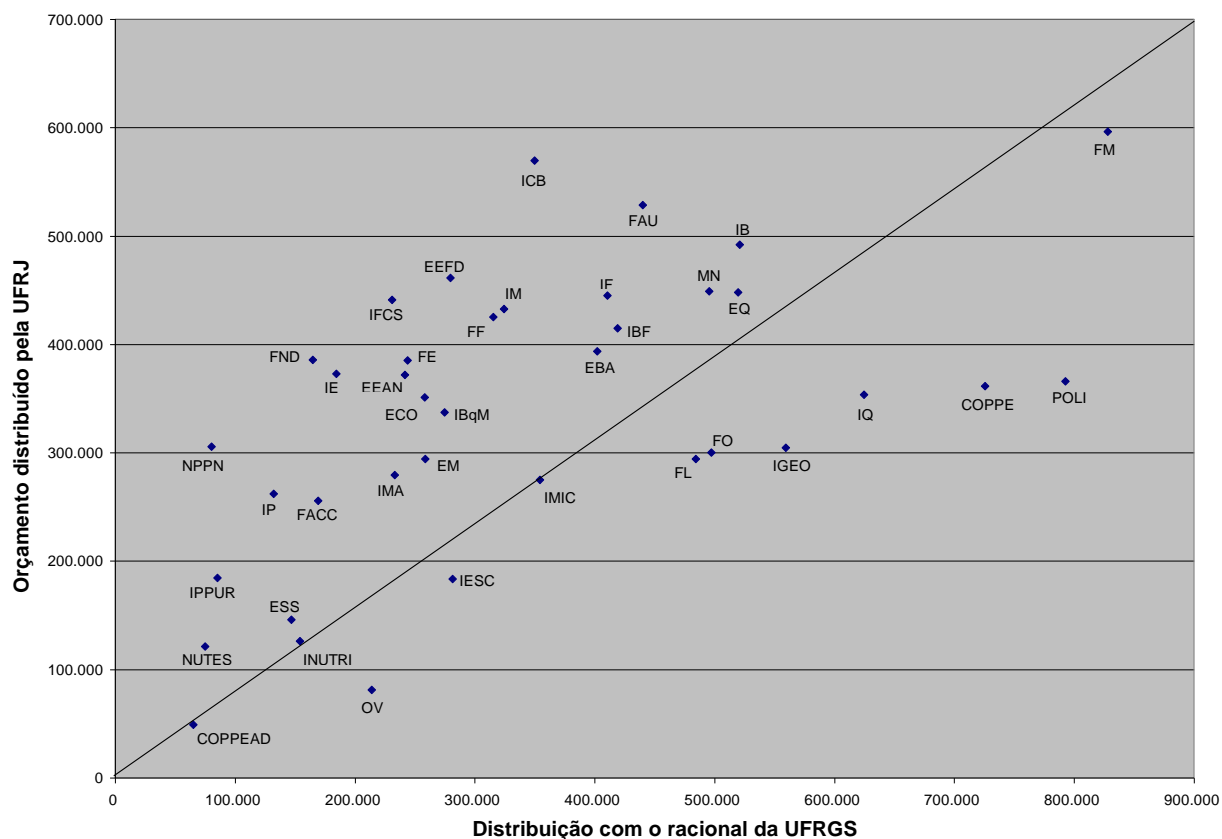
As demonstrações gráficas dessa comparação são apresentadas nos gráficos 9 e 10:

Gráfico 9 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (1)

Fonte: Autor

No gráfico 9 se observa que algumas unidades se destacam nas comparações devido aos seus valores absolutos, que são os casos da Faculdade de Medicina, Escola Politênica, COPPE e o Instituto de Química.

Gráfico 10 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (2)



Fonte: Autor

Assim como o gráfico 4, no gráfico 10 a reta diagonal divide as unidades entre as que estão acima e abaixo da distribuição interna do orçamento segundo racional da UFRGS.

A correlação linear entre as duas variáveis – orçamento UFRJ e distribuição segundo racional UFRGS – é moderada (55,84%), indicando um razoável alinhamento.

No gráfico 11 se destacam as unidades com alguns dos maiores desvios negativos (orçamento real bem abaixo do que seria segundo o racional da UFRGS), Escola Politécnica (-53,87%), COPPE (-50,20%), Instituto de Geociências (-45,56%) e Instituto de Química (-43,42%). Esses valores têm magnitude menor do que a unidade que tem o maior desvio negativo, Observatório do Valongo (-62,23%), mas

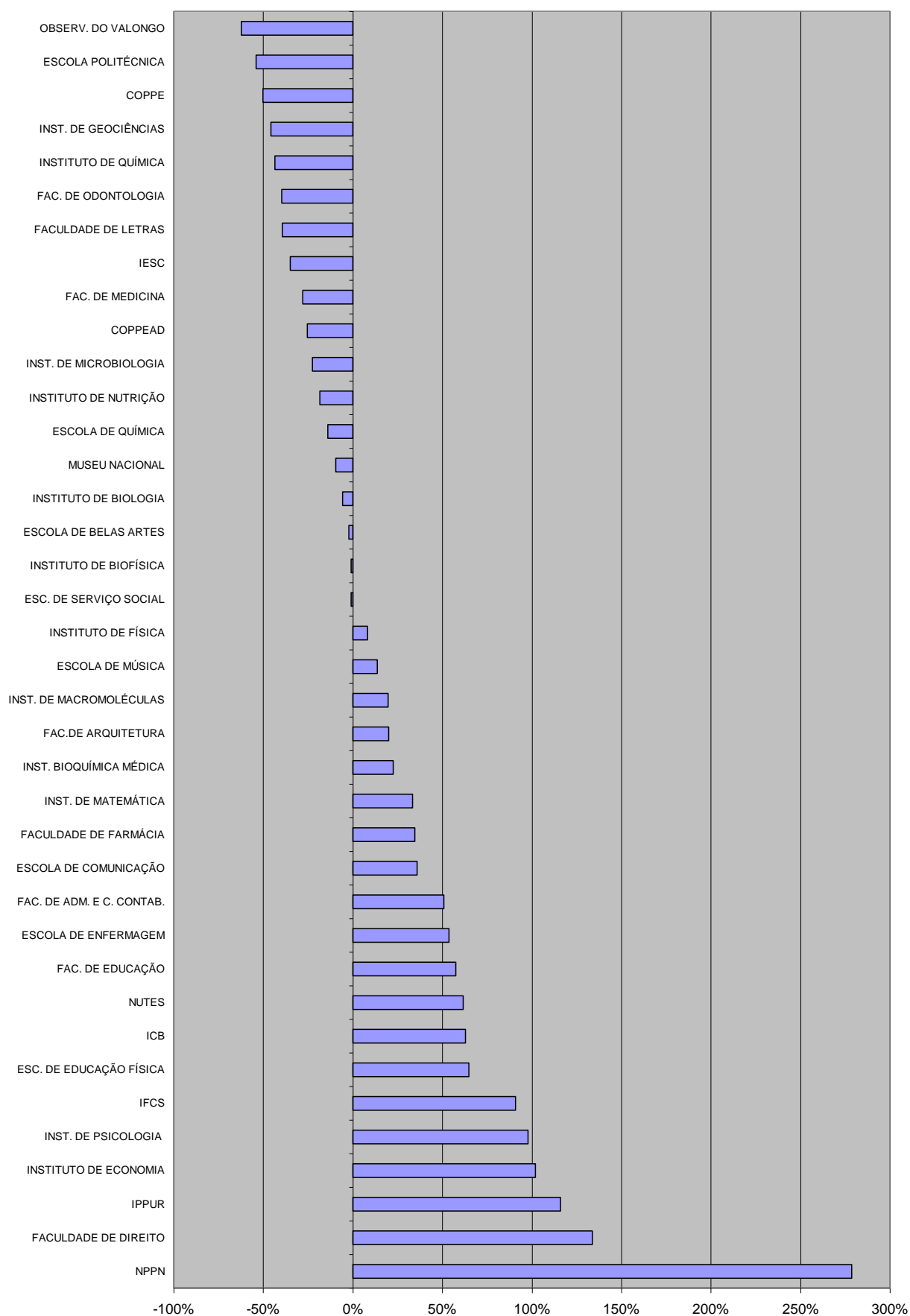
os recursos daquelas unidades são em média um pouco mais que quatro vezes os recursos dessa última.

Também se destaca no gráfico 11 a unidade NPPN, que tem o maior desvio (278,70%), mais que o dobro das unidades mais próximas, conforme tabela 33, Faculdade de Direito (133,93%), IPPUR (115,99%) e Instituto de Economia (102,08%).

O resultado da comparação apresentado na tabela 33 ainda apresenta que das 38 unidades da UFRJ selecionadas para esse estudo, apenas seis tiveram o desvio (positivo ou negativo) variando abaixo dos 10%, ou seja, um pouco menos que 16% da amostra, bem menos que os 74% da UFMG nessa mesma comparação.

A unidade que apresenta o desvio mais próximo a zero é a Escola de Serviço Social (-0,84%), e há apenas outra na ordem de 1%, o Instituto de Biofísica.

Essas porcentagens dos desvios das unidades são demonstradas no gráfico 11, que é análogo ao gráfico 5:

Gráfico 11 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS

Fonte: Autor

Da mesma que forma que foram apresentadas na seção anterior, serão apresentadas as tabelas e os gráficos das comparações entre os valores distribuídos pela UFRJ às suas unidades internas e os valores que seriam distribuídos se ela, a UFRJ, adotasse o mesmo racional que a UFRGS adota, agora expurgando as unidades que não possuem cursos de graduação.

**Tabela 27 - Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ X UFRGS
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)**

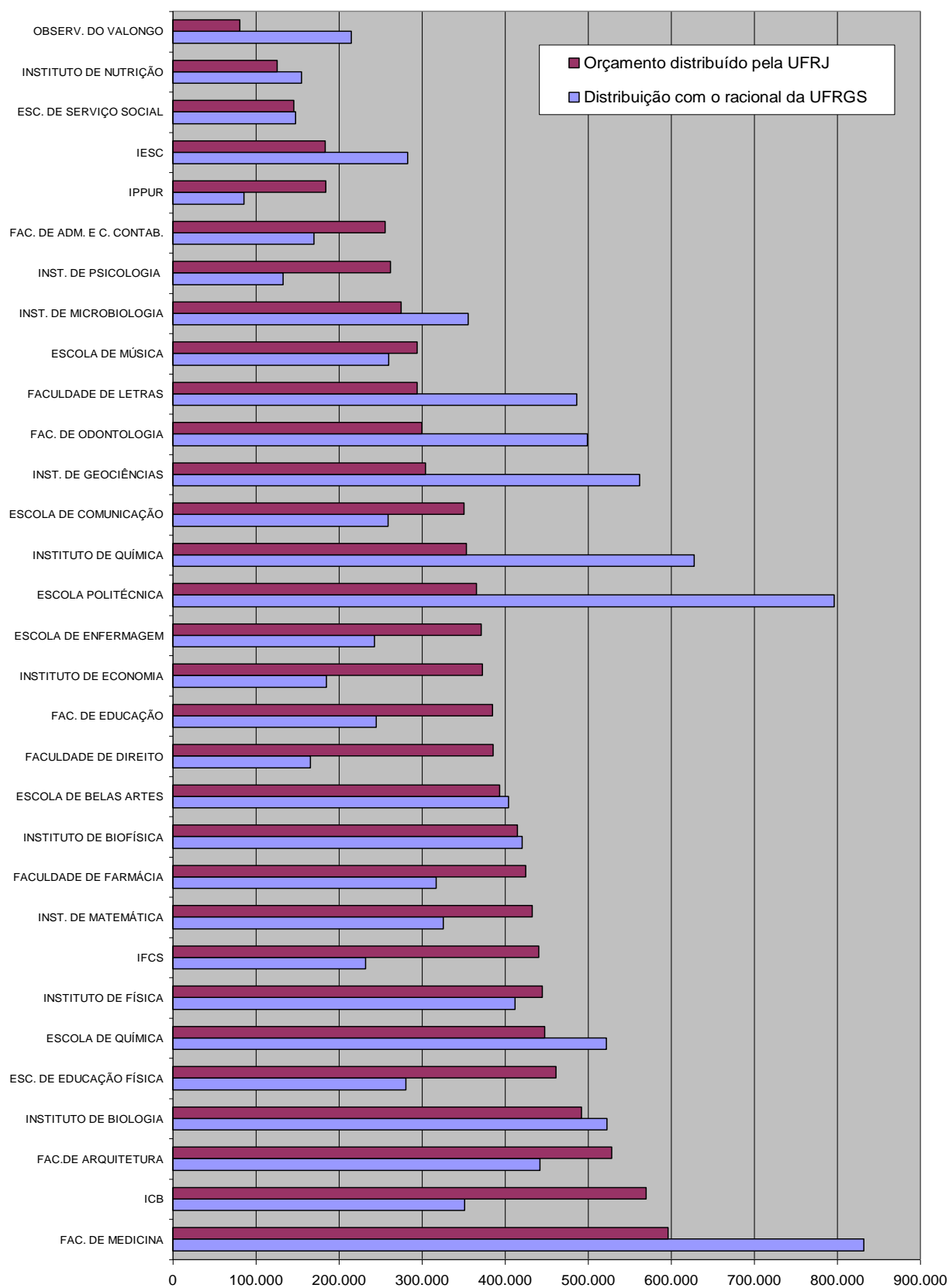
Unidades da UFRJ	Sigla	Orçamento distribuído pela UFRJ (1)	Distribuição com o racional da UFRGS (2)	Diferença (3) = (1) - (2)	Desvio (4) = (3) / (2)
OBSERV. DO VALONGO	OV	80.858,83	215.022,17	-134.163,33	-62,40%
ESCOLA POLITÉCNICA	POLI	365.611,15	796.126,59	-430.515,44	-54,08%
INST. DE GEOCIÊNCIAS	IGEO	304.577,79	561.945,76	-257.367,97	-45,80%
INSTITUTO DE QUÍMICA	IQ	353.453,54	627.507,99	-274.054,45	-43,67%
FAC. DE ODONTOLOGIA	FO	300.212,65	499.517,54	-199.304,89	-39,90%
FACULDADE DE LETRAS	FL	294.084,55	486.497,36	-192.412,81	-39,55%
IESC	IESC	183.385,73	282.841,40	-99.455,68	-35,16%
FAC. DE MEDICINA	FM	596.161,56	831.888,62	-235.727,07	-28,34%
INST. DE MICROBIOLOGIA	IMIC	275.064,69	355.865,79	-80.801,10	-22,71%
INSTITUTO DE NUTRIÇÃO	INUTRI	126.002,05	155.006,63	-29.004,59	-18,71%
ESCOLA DE QUÍMICA	EQ	447.796,83	521.925,74	-74.128,91	-14,20%
INSTITUTO DE BIOLOGIA	IB	491.930,30	523.179,96	-31.249,66	-5,97%
ESCOLA DE BELAS ARTES	EBA	393.634,20	403.996,92	-10.362,73	-2,57%
INSTITUTO DE BIOFÍSICA	IBF	414.913,39	420.970,88	-6.057,50	-1,44%
ESC. DE SERVIÇO SOCIAL	ESS	145.728,66	147.627,94	-1.899,28	-1,29%
INSTITUTO DE FÍSICA	IF	445.008,40	412.383,45	32.624,95	7,91%
ESCOLA DE MÚSICA	EM	294.084,55	259.712,20	34.372,36	13,23%
FAC. DE ARQUITETURA	FAU	528.539,21	442.354,49	86.184,72	19,48%
INST. DE MATEMÁTICA	IM	432.663,58	326.026,64	106.636,94	32,71%
FACULDADE DE FARMÁCIA	FF	424.961,19	317.062,09	107.899,10	34,03%
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO	ECO	351.061,04	259.539,30	91.521,75	35,26%
FAC. DE ADM. E C. CONTAB.	FACC	255.493,82	170.131,24	85.362,57	50,17%
ESCOLA DE ENFERMAGEM	EEAN	371.685,91	242.712,79	128.973,12	53,14%
FAC. DE EDUCAÇÃO	FE	384.993,77	245.244,64	139.749,13	56,98%
ICB	ICB	569.655,13	351.337,15	218.317,98	62,14%
ESC. DE EDUCAÇÃO FÍSICA	EEFD	461.281,63	280.861,57	180.420,07	64,24%
IFCS	IFCS	440.953,50	231.874,87	209.078,63	90,17%
INST. DE PSICOLOGIA	IP	262.006,53	132.860,60	129.145,93	97,20%
INSTITUTO DE ECONOMIA	IE	372.771,47	185.294,35	187.477,12	101,18%
IPPUR	IPPUR	184.427,73	85.769,04	98.658,68	115,03%
FACULDADE DE DIREITO	FND	385.694,00	165.611,65	220.082,35	132,89%
TOTAL		10.938.697,38	10.938.697,38	0,00	0%

Fonte: Autor

As disposições e fórmulas aplicadas à tabela 27 são análogas às aplicadas na tabela 23.

Nos gráficos 12 e 13 são apresentadas as comparações dos valores da UFRJ e UFRGS:

Gráfico 12 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (1)
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)

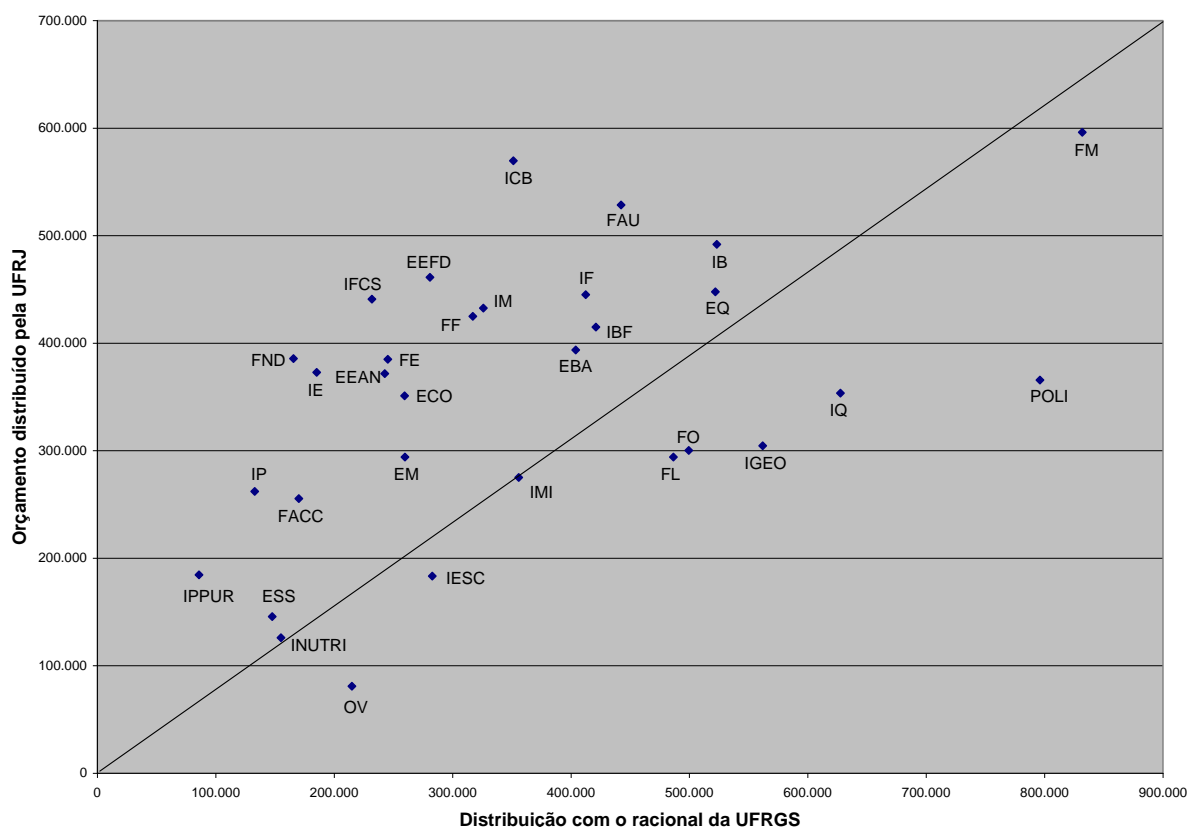


Fonte: Autor

O gráfico 12 apresenta as comparações entre os valores atualmente distribuídos internamente pela UFRJ às suas unidades, somente aquelas que possuem cursos de graduação, e os valores que ela, a UFRJ, distribuiria caso adotasse o mesmo racional que a UFRGS utiliza.

O gráfico 13 tem a mesma leitura do gráfico 4:

**Gráfico 13 – Comparação entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS (2)
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)**



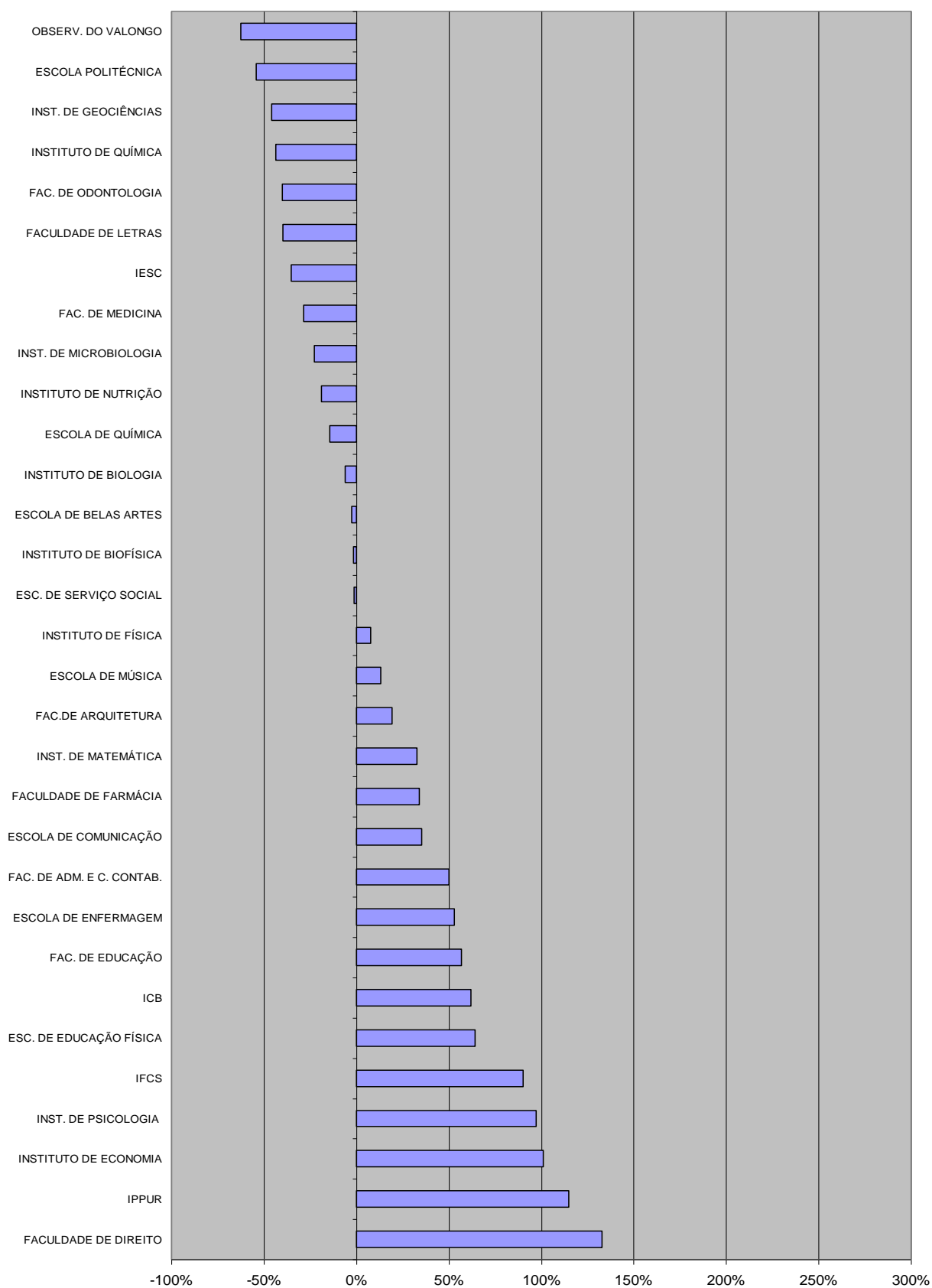
Fonte: Autor

Diferentemente do resultado da UFMG, quanto à comparação expurgando as unidades sem cursos de graduação, analisando os gráficos de 9 a 11 e de 12 a 15, não se percebe grandes diferenças na relação entre a distribuição da UFRJ e a que seria com o racional da UFRGS (correlação linear = 49,73%).

A tabela 27 ainda apresenta as comparações com 31 unidades, onde agora um pouco mais de 16% dos desvios ficaram abaixo dos 10%, ou seja, cinco das trinta e uma unidades.

Essa condição também se percebe no gráfico 14, que demonstram os desvios:

**Gráfico 14 – Desvios entre os valores distribuídos pela UFRJ X UFRGS
(expurgando as unidades sem cursos de graduação)**



Fonte: Autor

As unidades que possuem os menores e maiores desvios apresentadas nos gráficos 11 e 14 são as mesmas, excluindo as que não possuem cursos de graduação (COPPE e NPPN), respectivamente, nesse último gráfico.

4.4. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Os resultados das regressões lineares múltiplas com base nos dados apurados na UFMG e UFRGS, apresentados nas seções anteriores, trouxeram a possibilidade de fazer comparações entre o orçamento atualmente distribuído pela UFRJ às suas unidades internas, e os valores que ela, a UFRJ, distribuiria se adotasse o mesmo racional que a UFMG e UFRGS adotam.

Essas comparações podem ser observadas na tabela 28 que traz uma síntese das comparações entre os valores atualmente distribuídos pela UFRJ às suas unidades internas (1), os valores que ela, a UFRJ, deveria distribuir caso adotasse o mesmo racional que a UFMG (2) e a UFRGS (3) utilizam:

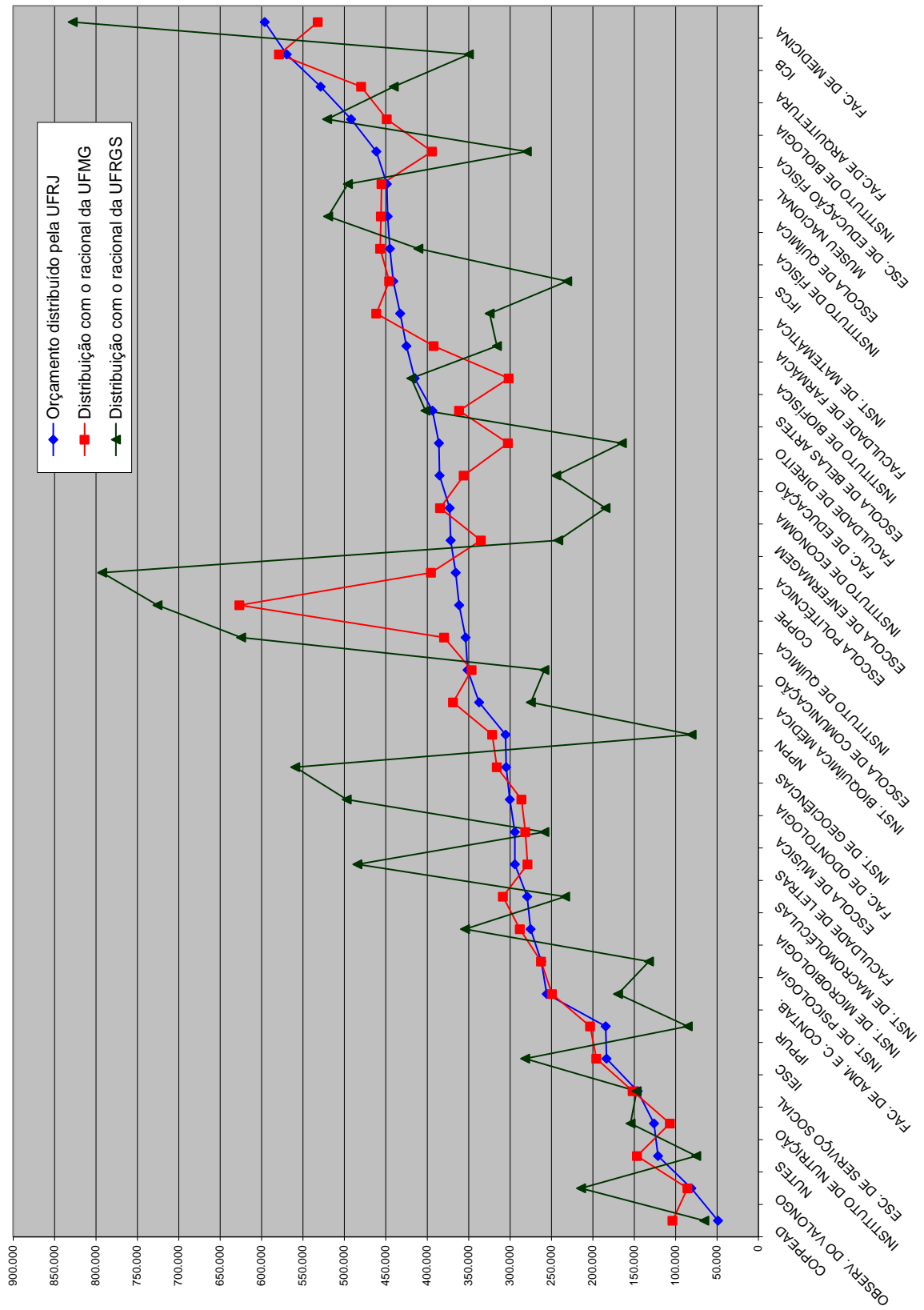
Tabela 28: Comparação na distribuição do orçamento - UFRJ / UFMG / UFRGS

Unidades da UFRJ	Orçamento distribuído pela UFRJ (1)	Distribuição com o racional da UFMG (2)	Distribuição com o racional da UFRGS (3)
COPPEAD	48.744,30	103.676,43	65.373,88
OBSERV. DO VALONGO	80.858,83	85.644,61	214.062,34
NUTES	121.285,93	146.646,16	75.069,98
INSTITUTO DE NUTRIÇÃO	126.002,05	106.700,29	154.314,71
ESC. DE SERVIÇO SOCIAL	145.728,66	151.594,62	146.968,95
IESC	183.385,73	195.579,23	281.578,85
IPPUR	184.427,73	203.054,77	85.386,18
FAC. DE ADM. E C. CONTAB.	255.493,82	249.098,27	169.371,80
INST. DE PSICOLOGIA	262.006,53	262.345,86	132.267,54
INST. DE MICROBIOLOGIA	275.064,69	288.016,87	354.277,26
INST. DE MACROMOLÉCULAS	279.190,07	308.561,44	233.389,83
FACULDADE DE LETRAS	294.084,55	278.744,09	484.325,72
ESCOLA DE MÚSICA	294.084,55	281.284,93	258.552,89
FAC. DE ODONTOLOGIA	300.212,65	286.075,63	497.287,78
INST. DE GEOCIÊNCIAS	304.577,79	315.796,96	559.437,33
NPPN	305.270,80	321.341,22	80.611,20
INST. BIOQUÍMICA MÉDICA	337.151,49	368.726,49	274.766,88
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO	351.061,04	346.180,30	258.380,75
INSTITUTO DE QUÍMICA	353.453,54	379.410,55	624.706,90
COPPE	361.357,46	626.549,32	725.680,06
ESCOLA POLITÉCNICA	365.611,15	395.167,98	792.572,81
ESCOLA DE ENFERMAGEM	371.685,91	335.115,22	241.629,36
INSTITUTO DE ECONOMIA	372.771,47	384.178,49	184.467,22
FAC. DE EDUCAÇÃO	384.993,77	355.726,55	244.149,91
FACULDADE DE DIREITO	385.694,00	302.396,86	164.872,39
ESCOLA DE BELAS ARTES	393.634,20	361.409,99	402.193,55
INSTITUTO DE BIOFÍSICA	414.913,39	301.485,66	419.091,74
FACULDADE DE FARMÁCIA	424.961,19	392.150,89	315.646,78
INST. DE MATEMÁTICA	432.663,58	461.413,95	324.571,31
IFCS	440.953,50	445.686,11	230.839,82
INSTITUTO DE FÍSICA	445.008,40	456.623,97	410.542,64
ESCOLA DE QUÍMICA	447.796,83	455.830,06	519.595,95
MUSEU NACIONAL	448.768,78	455.025,07	495.705,55
ESC. DE EDUCAÇÃO FÍSICA	461.281,63	394.079,11	279.607,85
INSTITUTO DE BIOLOGIA	491.930,30	448.588,45	520.844,57
FAC. DE ARQUITETURA	528.539,21	479.601,27	440.379,90
ICB	569.655,13	578.963,04	349.768,84
FAC. DE MEDICINA	596.161,56	531.995,53	828.175,21
TOTAL	12.840.466,21	12.840.466,21	12.840.466,21

Fonte: Autor

A representação gráfica da tabela 28 auxilia na comparação dos valores distribuídos pela UFRJ e os que seriam pelos racionais da UFMG e UFRGS, conforme o gráfico 15 a seguir:

Gráfico 15: Comparação gráfica na distribuição do orçamento
UFRJ / UFMG / UFRGS



Fonte: Autor

Na comparação apresentada no gráfico 15 se pode observar melhor que a relação entre a distribuição da UFRJ e a UFMG é bem mais estreita que a entre a UFRJ e a UFRGS. Aquela relação é maior ainda nos valores menores, até R\$ 350 mil, o que corresponde à metade das unidades, uma vez que a outra metade apresenta alguns *outliers*. Já a relação entre UFRJ e UFRGS apresenta vários *outliers*, demonstrando assim uma maior diferença entre os indicadores utilizados por essas instituições na distribuição interna dos seus recursos.

Atualmente a UFRJ faz a distribuição interna dos seus recursos com base em uma matriz que não é atualizada desde 2007, e vem aplicando apenas aumentos lineares a cada ano. Esse estudo teve como resultado a elaboração de duas novas matrizes que poderão servir de base para que essa IFES realize uma distribuição mais condizente e eficiente.

Na elaboração dessas novas matrizes foram aplicados os racionais de cálculo para a distribuição interna dos recursos utilizados pela UFRGS e a UFMG, resultado das equações compostas pelos coeficientes apresentados nas tabelas 32 e 29, respectivamente. Dessa forma, a equação seguindo o racional da UFRGS pode ser visualizada a seguir:

Valor orçado para a unidade = $-2.508,07 + 3,22 \times \text{Área Física (m}^2\text{)} + 21.188,31 \times \text{Matrícula Hora Prática} + 17,56 \times \text{Capacidade Docente} + 1.269,27 \times \text{Tipicidade de Gastos}$.

A equação da UFMG pode ser obtida utilizando a mesma lógica com os indicadores e coeficientes constantes na tabela 29.

Esses coeficientes são resultantes das regressões lineares múltiplas realizadas com os dados históricos de 2004 a 2010 da UFMG e 2004 da UFRGS.

De posse dessas novas matrizes a UFRJ terá as ferramentas com informações necessárias para criar um processo para, a cada exercício, apurar os dados atuais correspondentes aos indicadores, uma vez que esses já existem, tanto que foram parte do objeto desse estudo, inseri-los nas equações elaboradas com os coeficientes da UFMG e UFRGS, obtendo assim, os valores a serem distribuídos às suas unidades, segundo o racional de cálculo utilizados por essas IFES.

Com a elaboração dessas matrizes (tangibilizadas com as equações anteriormente citadas nesta seção) se atingiu o objetivo final da pesquisa, que era elaborar uma nova matriz capaz de distribuir os recursos às diferentes unidades da

UFRJ, de forma mais condizente com os desempenhos, necessidades e especificidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Universidade Federal do Rio de Janeiro realiza a distribuição dos recursos financeiros às suas unidades internas com base em uma matriz, composta por alguns indicadores, que não é atualizada desde 2007. A essa distribuição interna é dada o nome do Orçamento Participativo. Porém, essa falta de atualização dos indicadores vem ocasionando um descontentamento em toda a comunidade acadêmica. Diante disso, o presente estudo apresentou uma forma melhor e mais condizente para a realização dessa distribuição.

Essa forma foi através de uma nova matriz proposta em função dos desempenhos, necessidades e especificidades de cada unidade, o que cumpriu o objetivo final do estudo. Para tanto, foram cumpridos também os objetivos intermediários quando se verificaram quais foram os fatores que efetivamente impactavam a maneira como as instituições-benchmarking escolhidas para essa análise alocam o seu orçamento às suas unidades, e pelas comparações com a atual distribuição orçamentária da UFRJ com a que seria se fossem considerados os mesmos racionais das instituições-benchmarking.

As instituições escolhidas para benchmarking foram a UFMG e a UFRGS. Nessa escolha foi levada em consideração a história, a representatividade, os números e, principalmente, o posicionamento delas nos rankings nacionais e internacionais das melhores universidades, pois, tais instituições, juntamente com a UFRJ, são as universidades federais brasileiras mais bem colocadas nesses rankings. Como essas instituições são públicas federais a maior parte dos seus recursos financeiros provê do Governo Federal, ou seja, do Orçamento Público. Esse orçamento, que sempre é aquém das necessidades das instituições, teve um grande incremento com o Programa do REUNI, que tinha como objetivo a reestruturação e a expansão das IFES.

De posse de todos os dados foi rodada uma regressão linear múltipla para cada uma das IFES estudadas, onde a variável dependente foi o orçamento alocado a cada unidade, e as variáveis explicativas foram os fatores levantados na etapa de coleta de dados

O resultado da regressão linear múltipla que fora rodada com os dados da UFMG apresentou o R-Quadrado igual a 0,994, ou seja, demonstrando uma fortíssima correlação entre as variáveis. O estudo apresentou os seguintes

indicadores como os que efetivamente impactam na distribuição dos recursos realizada pela UFMG: Alunos Equivalentes de Pós-Graduação, Total de Docentes, Docentes Doutores, Orçamento Inicial do Exercício Anterior, Área Construída (m²), Docentes com 40 horas e Dedicção Exclusiva (DE), Dissertações de Mestrado e Docentes Especialistas.

Outro fator que demonstrou o forte alinhamento é a correlação linear entre as variáveis orçamento distribuído pela UFRJ e o que seria segundo o racional da UFMG que foi de 90,48%.

Com os dados da UFRGS a regressão linear múltipla que fora rodada apresentou o R-Quadrado igual a 0,952, um pouco menor que o da UFMG (0,994), porém, ainda muito bom. No entanto, a correlação linear entre as variáveis da distribuição da UFRJ e a segundo o racional da UFRGS é moderada (55,84%), indicando um razoável alinhamento.

O estudo apresentou os seguintes indicadores como sendo os que efetivamente impactam a maneira como a UFRGS aloca o seu orçamento às suas unidades. Área Física (m²), Capacidade Docente e Tipicidade de Gastos.

No capítulo do Referencial Teórico, item 2.2.3., como teoria, foi apresentado que atualmente o aluno equivalente, em seus três níveis - Graduação, Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) e Residência Médica - é o principal indicador que o MEC utiliza para a distribuição dos recursos às IFES. Cada nível de aluno equivalente possui outros indicadores que compõem estes, a saber: Graduação – número de diplomados, duração média dos cursos, coeficiente de retenção, número de ingressantes, bônus por turno noturno, bônus por cursos fora da sede e peso do grupo; Pós-Graduação – número de alunos matriculados efetivos, fator de tempo dedicado a cursar disciplinas e peso do grupo; e Residência Médica – número de alunos matriculados nos programas de residência médica.

Também naquele mesmo item do Referencial Teórico foi apresentado que o Governo Federal publicou o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010) onde determina os novos critérios que deverão ser levados em consideração na definição dos parâmetros a ser utilizado pelo MEC na distribuição dos recursos às IFES, são eles: o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação; a oferta de cursos de graduação e pós-graduação; a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico; o número de registro e comercialização de patentes;

a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; os resultados da avaliação pelo SINAES; a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela CAPES; e a existência de programas institucionalizados de extensão.

Porém, na prática, o resultado deste estudo, que utilizou na sua análise os 27 indicadores que a UFMG considera na distribuição interna dos seus recursos, e os cinco da UFRGS, apresentados no item 4.1., demonstrou ao final que os indicadores, dentre aqueles, que mais impactam na forma que essas IFES distribuem os recursos as suas unidades, listados nos itens 4.2. e 4.3., não tem nenhuma relação com os indicadores que o MEC utiliza atualmente, ou os que terá que utilizar por força do Decreto nº 7.233 na distribuição dos recursos a todas as IFES.

O único indicador que mais se aproxima nessa relação entre os indicadores que o MEC utiliza, ou terá que utilizar, na distribuição dos recursos às IFES (teoria) e os indicadores que mais impactam na distribuição dos recursos realizadas pelas instituições-benchmarking às suas unidades internas (prática) é em relação aos docentes. Uma vez que um dos critérios listados no Decreto nº 7.233 é "a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação" e indicadores relacionados a docentes aparecem em quatro dos oito (50%) que impactam na distribuição realizada pela UFMG, e em um dos três (33%) impactantes na UFRGS. Outro indicador que se mostrou relevante nas distribuições internas realizadas por ambas IFES foi a área física/construída (m^2).

O resultado apresentado quando do cumprimento do objetivo final do presente estudo foram duas matrizes que foram geradas a partir dos dados correspondentes aos indicadores utilizados pela UFMG e pela UFRGS para a distribuição interna dos seus recursos, que após serem rodadas regressões lineares múltiplas com esses dados foram gerados os coeficientes que correspondem a cada indicador, esses coeficientes foram aplicados aos dados da UFRJ, gerando assim, como proposta, duas novas matrizes para que a UFRJ possa utilizar na distribuição às suas unidades internas os recursos correspondentes ao Orçamento Participativo.

Para a elaboração da nova matriz com base nos dados da UFRGS foram utilizados os dados que esta IFES utiliza para a distribuição interna dos seus recursos, porém, estes dados são de 2004, ou seja, podem estar um pouco defasados, e são utilizados apenas cinco indicadores. Essa baixa qualidade dessas

informações, poucos indicadores e desatualizados, pode ter contribuído para que na comparação entre a distribuição interna dos recursos realizada pela UFRJ e a que seria caso utilizasse o racional da UFRGS, apresentada nos gráficos 9 a 14, e em especial no 15, onde se nota que não há uma boa relação entre essas comparações, não tenha se identificado um bom alinhamento.

Já na elaboração da nova matriz com base nos dados da UFMG também foram utilizados os dados que esta IFES utiliza para a distribuição dos recursos às suas unidades internas, porém, esses dados compreenderam os anos de 2004 a 2010, pois, em função de uma greve dos servidores de todas as IFES que durou um pouco mais de três meses, a UFMG ainda não tinha realizado o levantamentos dos dados de 2011, ano anterior ao quais os dados foram coletados, 2012, e sua matriz possui 27 indicadores. Por essas razões, histórico de dados maior e mais atualizados, e um número maior de indicadores em relação à matriz da UFRGS, já seriam suficientes para considerar que a matriz que foi elaborada com os dados da UFMG seria mais indicada a ser proposta à UFRJ.

Isso se confirma nas comparações da atual distribuição dos recursos realizadas pela UFRJ e a qual seria segundo o racional da UFMG, apresentadas nos gráficos 3 a 5, e em especial nos 6 a 8, quando foram excluídas as unidades que não possuem cursos de graduação, onde demonstram uma relação muito maior que apresentada pela matriz da UFRGS. No gráfico 15 a comparação entre as três IFES, distribuição atual da UFRJ e as segundo os racionais da UFMG e da UFRGS, mais uma vez demonstra que a relação entre a UFRJ e a UFMG é maior, uma vez que nessa comparação exatamente a metade das unidades, 19 de 38, que compreende os valores até R\$ 350 mil, os valores estão praticamente alinhados.

Portanto, como o resultado deste estudo apresentou como proposta para a distribuição interna dos recursos pela UFRJ duas matrizes, uma com os dados da UFMG e outra da UFRGS, e com base nos motivos relatados nos parágrafos anteriores, a distribuição segundo o racional da UFMG é a mais indicada a ser utilizada pela UFRJ, pois, aquela utiliza um histórico de dados maior, mais atualizada e um número maior de indicadores, 27, enquanto que na UFRGS são 5. Além disso, na comparação das distribuições apresentou valores muito mais alinhados que os da UFRGS.

A UFRJ por ser a maior universidade federal do país, consequentemente tem o maior orçamento dentre todas as IFES. Mesmo o orçamento sendo o maior, ainda

é aquém das necessidades para se manter uma estrutura de uma verdadeira cidade, uma cidade universitária e outros diversos campi e unidades isoladas. Por isso, uma boa gestão orçamentária é fundamental para a sua manutenção.

O momento atual é muito propício para que a UFRJ mude a metodologia de alocação interna dos recursos e utilize a matriz segundo o racional da UFMG, proposta neste estudo, uma vez que após oito anos, compreendidos entre o período de julho de 2003 a julho de 2011, correspondendo a dois mandatos sucessivos do antigo e falecido reitor, onde nesse período a gestão orçamentária não teve muito sucesso, pois, em todos os anos desse período as contas sempre fecharam com déficit na casa de dois dígitos de milhões, está à frente da UFRJ um novo Reitor.

Esse novo Reitor tomou posse em julho de 2011 e este nomeou novos Pró-reitores, Superintendentes e outros cargos da direção administrativa. Essa nova equipe formada, em especial nas áreas administrativas, incluindo a gestão orçamentária, implantou uma nova mentalidade mais voltada para uma maior otimização dos recursos financeiros disponíveis, a captação de novos recursos externos (receita própria), e principalmente um controle mais rígido das despesas, através de cortes ou redução de despesas desnecessárias ou excessivas, celebração de contratos mais adequados às demandas, atendimento das despesas prioritárias, etc., fez com que já no final de 2011 o déficit tivesse uma significativa redução.

Esse bom momento foi ratificado quando do fechamento das contas do ano de 2012, primeiro ano onde a atual gestão teve gerência de um exercício completo, pois, desde o ano de 2000, primeiro ano em que se começou a ser realizado um trabalho de levantamento final das contas onde se registra e compara a receita e a despesa, em todos esses anos (2000 a 2011) houve déficit, isso quer dizer, carregaram-se despesas de um exercício para ser paga no seguinte, e em 2012 foi o primeiro ano em que não houve déficit, pois, a receita desse ano foi suficiente para honrar todos os compromissos desse mesmo ano, não deixando nenhuma despesa para ser paga em 2013. Ou seja, esse cenário de mudanças e busca de novas práticas é o momento ideal para a alteração da metodologia de distribuição interna dos recursos, procurando com isso, contribuir para uma gestão orçamentária com excelência, assim como é a acadêmica.

5.1. PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Como contribuições teóricas que o presente estudo trouxe estão os quadros 4 a 6 apresentados no Referencial Teórico, pois, apresentam uma síntese das referências que serviram de sustentação para esta pesquisa, e poderá ser uma fonte de consulta para futuros estudos nas áreas abordadas nesta pesquisa.

Outra foi propor uma metodologia teórica que possa servir de base para que outras IFES tenham condições de realizar a distribuição interna dos seus recursos de uma forma mais condizente com os desempenhos das suas unidades.

Como contribuição prática, a principal foi apresentar, como proposta para UFRJ, uma matriz alternativa para a distribuição interna de recursos às suas unidades onde se considerou seus desempenhos, necessidades e especificidades.

5.2. SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Ao concluir o presente estudo se percebeu a importância de uma boa gestão orçamentária para que as universidades públicas federais possam exercer o seu papel social com eficiência, e quão fértil é o campo nesta área para novas pesquisas.

Um novo estudo com outras universidades federais que possam ser consideradas como benchmarking em função da sua representatividade no cenário acadêmico nacional, tais como Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a Universidade Federal Fluminense (UFF), ou mesmo universidades estaduais de representatividade internacional e grande significância nacional, como a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mesmo que estas últimas tenham fonte e execução orçamentária diferente das primeiras, poderá trazer novos resultados que contribuam com a proposta desse estudo.

Outra pesquisa onde fossem levantados os dados correspondentes às distribuições interna das outras 56 IFES, totalizando assim as 59 existentes, mesmo reconhecendo o grande trabalho, em especial devido à dispersão desses dados, poderá trazer um resultado interessante e completo dessa prática em função de um tratamento estatístico mais aprofundado, eliminando assim, a não possibilidade de generalização, característica deste estudo.

Em função das dimensões continentais do Brasil, uma análise que levasse em consideração as especificidades geográficas, regionais, culturais, sociais, etc., ou seja, outros fatores que possam influenciar as características das instituições de ensino superior poderiam apresentar uma proposta que fosse capaz de realizar uma distribuição interna dos recursos nessas instituições mais ajustada a esses fatores eventualmente atípicos às outras instituições.

Diferentemente desse estudo, que foram considerados apenas os valores planejados e previamente aprovados pelos órgãos colegiados superiores das instituições estudadas, outra proposta seria uma análise que levasse em consideração os valores que são distribuídos internamente às unidades das IFES por motivos de urgência, despesas imprevistas e fatores políticos. Neste último caso, estão as distribuições realizadas que ocorrem por conveniência, interesse ou “amizade” da alta gestão, o que pode tornar essa distribuição completamente alheia a qualquer critério acadêmico ou técnico. Acreditando que será uma análise difícil, pois, nem sempre tais distribuições são transparentes, e assim, tornando o levantamento dos dados mais complicado.

Estas sugestões de novos estudos têm a intenção de trazer boas propostas que possam contribuir ainda mais para que as universidades públicas, federais ou estaduais, cumpram o seu papel de formadoras de profissionais e cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Guilherme Pinto. **O Orçamento participativo como instrumento de desenvolvimento da cidade e da cidadania**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19 ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Ed. Unimep, 2003.

ANDIFES. **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/>> . Acesso em: 26 jul. 2012.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out/dez. 2010.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de. **A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará: um estudo de caso do campus universitário de Altamira**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará. Belém-PA, 2011.

ARWU, **Academic Ranking of World Universities**. Disponível em: <<http://www.arwu.org/ARWU2010.jsp>> e <<http://www.shanghairanking.com/Ranking-Lab/indicator.jsp?param=hici>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6096-24-abril-2007-553447-publicacaooriginal-71369-pe.html>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7233-19-julho-2010-607315-publicacaooriginal-128167-pe.html>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920**. Aprova o Estatuto da Universidade do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 21.321, de 18 de junho de 1946**. Aprova o Estatuto da Universidade do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-21321-18-junho-1946-326230-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 60.455-A, de 13 de março de 1967.** Aprova o Plano de Reestruturação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60455-a-13-marco-1967-401280-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. **Lei nº 452, de 5 de julho de 1937.** Organiza a Universidade do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-452-5-julho-1937-398060-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. **Lei nº 971, de 16 de dezembro de 1949.** Federaliza a Universidade de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-971-16-dezembro-1949-363551-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 07 jul. 2012.

_____. **Lei nº 1.166, de 27 de julho de 1950.** Aprova a incorporação da Faculdade de Direito e da Faculdade de Odontologia, da cidade de Pelotas, e da Faculdade de Farmácia, da cidade de Santa Maria na Universidade do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1166-27-julho-1950-361748-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 06 jul. 2012.

_____. **Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950.** Dispõe sobre o sistema federal de ensino superior. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1254-4-dezembro-1950-362540-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 06 jul. 2012.

_____. **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. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-normaatualizada-pl.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2012.

_____. **Lei nº 4.759, de 20 de agosto de 1965.** Dispõe sobre a denominação e qualificação das Universidades e Escolas Técnicas Federais. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4759-20-agosto-1965-368906-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 07 jul. 2012.

_____. **Lei nº 4.831, de 5 de novembro de 1965.** Dispõe sobre as novas denominações das Universidades Federais das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4831-5-novembro-1965-368485-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 04 jul. 2012.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 06 jul. 2012.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-normaatualizada-pl.pdf>> Acesso em: 09 jul. 2012.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-normaatualizada-pl.pdf>> Acesso em: 19 jul. 2012.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática.** *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília, vol. 6, nº 2 – jul/dez 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, Maria de Lourdes. **Processo de Constituição da Docência Universitária: O REUNI na UFMG.** 2012. 84 f. Tese (Doutorado) – Programa Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

COSTIN, Claudia. **Administração pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CUNHA, Janaína Dias. **A Reforma Universitária de 1968 e o Processo de Reestruturação da UFRGS (1964-1972):** uma análise da política educacional para o ensino superior durante a ditadura civil-militar brasileira. 2009. 213 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Crítica: o ensino superior na república populista.** 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil: Um itinerário marcado de lutas.** Jan/Fev/Mar/Abr, 1999, nº 10. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE10/RBDE10_04_MARIA_DE_LOURDES_DE_ALBUQUERQUE_FAVERO.pdf>. Acesso em: 04 jul.2012.

FERREIRA, Ana Gabriela Clipes. **Visibilidade das Revistas Científicas da UFRGS.** 2011. 13 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

FREITAS, Claudia M^a de; FELIX, Grasiely Andreza Cachoeira; MELO, Pedro Antônio de; SAURIN, Valter. **Estudo das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras.** V Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul, Mar del Plata 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDFRANK, Benjamin. Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. In: **Latin American Studies Association Meeting**, University of New Mexico, San Juan, Puerto Rico, march. 2006.

GOLDFRANK, Benjamin; SCHNEIDER, Aaron. Competitive Institutional Budgeting: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. In: **Latin American Politics and Society**, v. 48, issue 3, dec. 2008.

GOOGLE. **Imagem PPA, LDO e LOA.** Disponível em: <http://images.google.com.br/imgres?q=ldo+loa+ppa&num=10&hl=pt-BR&biw=1366&bih=592&tbm=isch&tbnid=2JopxvMi4GzjEM:&imgrefurl=http://www.orientamentobrasil.com/site/17/pg9.asp&docid=NbVcU7l01HMF4M&imgurl=http://www.orientamentobrasil.com/geral/arquivos/prazo%252520encaminhamento%252520ppa_ldo_loa.JPG&w=766&h=523&ei=PuodULSeNuX30gGF0oAY&zoom=1>. Acesso em: 04 ago. 2012.

IGC, **Índice Geral de Cursos.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indice-geral-de-cursos>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Censo de Educação Superior, Sinopse Educação Superior 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=408&limitstart=10>. Acesso em 08 ago.2012.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública:** teoria e 830 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Revista Educação & Realidade**, v. 34, n. 1, p. 49-64, jan/abr. 2009.

LINHARES, Clarice Barreto. **A disseminação dos Orçamentos Participativos: um breve panorama das experiências no Brasil de 1989 a 2004.** Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em 19 jul. 2012.

MARINHO, A. O aporte de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior. In.: MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para as instituições federais de ensino superior.** Brasília: Ipea, 1999. (Texto para discussão, n. 679).

MEC. **Ministério da Educação/Portal do MEC.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14172&Itemid=1018>. Acesso em: 27 dez. 2012.

MEDEIROS, Luciene. REUNI: PASSAPORTE PARA A INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE? In: **VIII Seminario Internacional Red Estrado – UCH – CLACSO**, Educación y Trabajo Docente em el Nuevo Escenario Latiamericano, Lima, 4, 5 y 6, de agosto del 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MICHEL, Maria Helena, **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 956, de 7 de setembro de 1927.** Cria a Universidade de Minas Gerais. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT7=LINKO&p=1&r=1&l=1&f=G&s1=lei+956+1927.norm.>. Acesso em: 07 jul. 2012.

MORAES, E. A. de. **História da Universidade Federal de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1971, vol. I e II.

MORAIS, Sonia Maria Lopes de. **A prática do orçamento participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro:** Um estudo comparativo. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Avaliação, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2010.

MPOG/SOF. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Orçamento Federal.** Disponível em:

<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/sistema_orc/como_e_feito.html>. Acesso em: 18 jul.2012.

NETO, Nilo Cruz. **Orçamento Participativo: O Processo de Implementação em São Luís**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2009.

NOVY, Andreas; LEUBOLT, Bernhard. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, **Urban Studies Journal**, v. 42, n. 11, p. 2023-2036, October. 2005.

ONU-HABITAT. **72 perguntas frequentes sobre o orçamento participativo**: campanha global pela governança urbana. Quito, Equador, 2004. (Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana). Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=96&Itemid=3>. Acesso em: 19 jul. 2012.

PAULA, Cristiana Maria de. **Neoliberalismo e Reestruturação da Educação Superior no Brasil: O REUNI como estratégia do governo Lula e da burguesia brasileira para subordinar a universidade federal à lógica do atual estágio de acumulação do capital**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PIRES, José Santo Dal Bem. **Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as universidades públicas do Estado do Paraná**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Curso de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PIRES, Valdemir. Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010. Disponível em: <<http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/pires5.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2012.

PIRES, Waldemir. **Orçamento Participativo**. Barueri: Edições brasileiras, 2001.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 12. ed. ver., ampliada e atualizada até março de 2012 – São Paulo: Atlas, 2012.

PORTALTRANSPARÊNCIA, **Portal da Transparência do Governo Federal**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasOEOrgaoSubordinado.asp?Ano=2011&Valor=&CodigoOS=26000&NomeOS=MINISTERIO DA EDUCACAO&ValorOS=4449173118955>>. Acesso em 24 jul. 2012.

QS, **Quacquerelli Symonds**. Disponível em: <<http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2012>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

QUINTANA, Alexandre Costa; IGNA, Aline Selau Dall. Análise dos gastos públicos das universidades federais da Região Sul do Brasil. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 2, 2006. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIIIn02/analise_dos_gastos_publicos>.

cos_das_universidades_federais_da_regiao_sul_do_brasil.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2012.

REUNI. **Reestruturação e expansão das universidades federais**. Ministério da Educação. Brasília, 2012. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81>. Acesso em: 26 jul. 2012.

RODRIGUES, Viviane de Souza. **O REUNI como estratégia da contra-reforma da educação superior**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

RUF. **Ranking Universitário Folha**. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/noticias/1145209-uma-receita-para-medir-o-ensino.shtml>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Polêmicas da Nossa Época; v. 97).

SESu. **Secretário de Educação Superior**. Ministério da Educação. Brasília, 2005. Disponível em: <http://pingifes.mec.gov.br/pingifes/index.php?option=com_docman&Itemid=36&task=view_category&catid=27&order=dmdate_published&ascdesc=DESC>. Acesso em: 26 jul. 2012.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32, n. 1, p. 78-164, march. 2008.

SOARES, Thiago Coelho; SERRA, Fernando Antonio Ribeiro; PEREIRA, Maurício Fernandes; MAZON, Gisele. REUNI a as fontes de financiamentos das universidades federais brasileiras. **IX Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis, 2009.

UFAC. **Universidade Federal do Acre**. Disponível em: <<http://www.ufac.br/portal/informativos-oficiais/relatorios-de-gestao/ano-de-2010/relatorio-de-gestao-2010>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

UFMG. **Universidade Federal de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<https://www.ufmg.br>>. Acesso em: 07 jul. 2012.

_____. **Universidade Federal de Minas Gerais**. História da UFMG - Conheça a UFMG. Minas Gerais, 2012. Disponível em: <https://www.ufmg.br/conheca/hi_index.shtml>. Acesso em: 04 ago. 2012.

_____. **Universidade Federal de Minas Gerais**. Matriz de distribuição orçamentária. Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<https://www2.ufmg.br/proplan/proplan/home/Projetos/Matriz-de-Distribuicao-Orcamentaria>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

_____. **Universidade Federal de Minas Gerais**. Relatório de Gestão da UFMG – 2011. Minas Gerais, 2011. Disponível em: <<https://www2.ufmg.br/proplan/proplan/home/Servicos/Gestao-da-Informacao/Prestacao-de-Contas-da-UFMG>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

_____. **Universidade Federal de Minas Gerais.** UFMG em números. Minas Gerais, 2010. Disponível em: <https://www.ufmg.br/conheca/nu_index.shtml>. Acesso em : 04 ago. 2012.

_____. **Universidade Federal de Minas Gerais.** UFMG 80 anos – História. Minas Gerais, 2007. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/80anos/historia.html>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

UFRGS. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br>>. Acesso em: 06 jul. 2012.

_____. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Relatório de Gestão da UFRGS - 2010. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ufrgs-2010>>. Acesso em: 06 jul. 2012.

_____. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** UFRGS em números. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/ufrgs-em-numeros>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

UFRJ. **Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.pr3.ufrj.br>>. Acesso em: 23 mai. 2012.

_____. **Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças.** Orçamento Participativo 2007. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.pr3.ufrj.br/pr3/files/Modelo%20Distrib.%20CHxALUNO%20Disciplina-2007-21-12.xls>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

_____. **Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças.** Plano de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

_____. **Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças.** Relatório de Gestão – UFRJ – 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.pr3.ufrj.br/pr3/files/2010/Relatorio%20Gestao%20-%20ufrj%202010.doc>>. Acesso em 04 ago. 2012.

_____. **Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças.** UFRJ em números. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/docs/lai/ufrj-em-numeros.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

VAHL, T. R., **Alternativas de financiamento para o ensino superior.** Florianópolis: NUPEAU, 1992.

VERTICCHIO, Norimar de Melo. **Análise Comparativa das Habilidades e Competências Necessárias para o Engenheiro na Visão da Indústria, dos Discentes e dos Docentes.** 2006. 67 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant, **Projetos e relatório de pesquisa em administração.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WAMPLER, Brian. O Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

Webometrics Ranking Web of World Universities. Disponível em: <http://www.webometrics.info/rank_by_country.asp?country=br>. Acesso em: 20 jun. 2012.