



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

TANIA MARIA DA SILVA

**FINANCIAMENTO DAS IFES E SUA RELAÇÃO COM OS MODELOS
EXISTENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Recife

2018

TANIA MARIA DA SILVA

**FINANCIAMENTO DAS IFES E SUA RELAÇÃO COM OS MODELOS
EXISTENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Saulo Santos de Souza
Coorientadora: Prof^a. Dra. Maria Cristina Falcão Raposo

Recife

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S586f Silva, Tania Maria da.
Financiamento das IFES e sua relação com os modelos existentes de descentralização orçamentária / Tania Maria da Silva. ó 2018.
60 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Saulo Santos de Souza.
Coorientadora : Profª. Drª. Maria Cristina Falcão Raposo.
Dissertação (mestrado profissional em políticas públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências e apêndices.

1. Política pública. 2. Educação - Alocação de recursos. 3. Orçamento. 4. Administração pública. I. Souza, Saulo Santos de (Orientador). II. Raposo, Maria Cristina Falcão (Coorientadora). III. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-209)

TANIA MARIA DA SILVA

**FINANCIAMENTO DAS IFES E SUA RELAÇÃO COM OS MODELOS
EXISTENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: 24/09/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Saulo Santos de Souza (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Maria Cristina Falcão Raposo (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho ao meu pai e meu primeiro mestre, Josafá Mariano da Silva (*in memoriam*) que com toda dedicação me fez conhecer as primeiras letras; e que soube também com grande maestria cumprir o papel de chefe de família nos educando e nos ensinando a trilhar essa vida com humildade e muito amor no coração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, que durante toda essa caminhada me impulsionou com Sua presença permanente ao meu lado.

Aos meus familiares que estiveram comigo torcendo para que chegasse esse dia, destacando a minha irmã, Fátima, que na ocasião de minha ausência prestou assistência a minha mãezinha, Severina. Deus te proteja, minha irmã! A você meu irmão, Gilvan Mariano, minha admiração e agradecimento por ter contribuído com seus conhecimentos e ensinamentos.

Meus agradecimentos ao Prof. Saulo Santos de Souza pela sua orientação constituída de grande saber e pela paciência e dedicação.

Agradecimento especial a co-orientadora, Prof^a. Maria Cristina Falcão Raposo, que em todos os momentos mais difíceis durante essa trajetória, deu-me sua inesgotável atenção de estímulo, persistência e coragem para seguir adiante, enfim, pela sua grande contribuição para que se realizasse este trabalho. Meu muito obrigada!

Agradecimento a todos os Professores do Programa e em especial ao Professor-coordenador, Prof. Enivaldo Carvalho da Rocha que nos atendeu e nos auxiliou com o seu saber e dedicação sempre que buscávamos a sua colaboração.

Dirijo ainda meus agradecimentos aos meus colegas de turma pelo nosso convívio durante este período, expressando, meu especial agradecimento à Edilene e à Rúbia que nos momentos mais difíceis dispensaram-me toda a solidariedade.

Quero também agradecer aos pró-reitores, técnicos-administrativos das IFES pela atenção dispensada na realização dessa pesquisa.

Agradeço ao Coordenador da CIG, Sr. Jansen Dodô pela compreensão do meu longo afastamento das minhas atividades profissionais por motivo de licença capacitação, e também ao Sr. Valdemir Cordeiro, Gisele Ferreira; aos meus colegas Priscila, Mayara, Normando, Lucas, Jamine, e a todos da PROPLAN que direta ou indiretamente sonharam comigo por essa vitória.

Por fim, a minha instituição de ensino superior, UFPE, que orgulhosamente venho agradecer pela oportunidade e pelo crescimento proporcionados pela adoção da política de incentivo à qualificação para seus servidores.

Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir. (CORA CORALINA, 2018)

RESUMO

Os recursos orçamentários para a manutenção das atividades de ensino compreendem o orçamento total da instituição menos o recurso de pagamento de pessoal, cujo repasse se dá por uma matriz matemática. O modelo de descentralização desses recursos na UFPE, chamado MODALOC, utiliza como base de cálculo: carga horária docente ministrada sobre carga horária docente contratada; aluno hora semanal e trabalhos publicados. Cada IFES, em vista de sua autonomia, delibera sobre a forma de redistribuição interna dos recursos, não necessariamente usando um modelo. O objetivo desta pesquisa foi analisar se existe um padrão das variáveis utilizadas nos modelos de redistribuição de recursos, com o intuito de sugerir a UFPE a inclusão ou exclusão de variáveis, bem como demonstrar se a eventual falta de padronização dos modelos gera problemas. A metodologia se caracteriza como qualitativa seguida de pesquisa bibliográfica, podendo também ser considerada quantitativa. Os resultados revelaram que 80% das IFES descentralizam recursos de OCC e 96% descentralizam recursos de passagens e diárias; quanto à existência de modelo matemático para descentralizar recursos, 21(84%) afirmaram utilizar modelo. Os resultados evidenciaram que não existe um padrão nos modelos de alocação de recursos descentralizados. Para 88,3% dos gestores a falta de padronização dos modelos internos de descentralização não gera problema na aplicação dos recursos. Foram sugeridas a incorporação de algumas variáveis no modelo atual da UFPE para considerar a qualificação docente e a qualidade dos cursos.

Palavras-chave: OCC. Modelo de alocação de recurso. Recursos orçamentários.

ABSTRACT

The budget resources for the maintenance of teaching activities comprise the total value estimate for this institution minus the resource of payment of personnel, whose transfer is given by a mathematical matrix. The model for the decentralization of these resources at UFPE is named MODALOC and it uses as a calculation basis: teaching hours given over hours of teaching staff contracted; weekly student-hour and published work. Each IFES, in view of its autonomy, deliberates on the form of internal redistribution of resources, not necessarily using a model. The objective of this research was to analyze if there is a pattern of the variables used in the resources redistribution models, in order to suggest the UFPE to include or exclude variables, as well as to demonstrate if the possible lack of standardization of the models generates problems. The methodology is characterized as qualitative followed by bibliographic research and can also be considered quantitative. The results revealed that 80% of IFES decentralized OCC resources and 96% decentralized pass and daily resources; as to the existence of a mathematical model to decentralize resources, 21 (84%) reported using a model. Results showed that "there is no standard in decentralized resource allocation models". For 88.3% of managers, the lack of standardization of internal models of decentralization does not generate a problem in the application of resources. The incorporation of some variables into the current UFPE model was suggested to consider qualification teachers and quality of the courses.

Keywords: OCC. Resource allocation model. Budget resources

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Identificação da prática de descentralização de recursos orçamentários, nas IFES pesquisadas na ocasião da realização do Forplad em março/2017.	42
Tabela 2 -	Quantidade de IFES que descentralizam recursos orçamentários, nas IFES pesquisadas na ocasião da realização do FORPLAD em março/2017, segundo informações do uso do modelo matemático.	43
Tabela 3 -	Distribuição das IFES segundo o tipo de recursos que é descentralizado.	43
Tabela 4 -	Distribuição das IFES que utilizam modelo para descentralizar recursos, segundo tempo de uso do modelo.	44
Tabela 5 -	Variáveis utilizadas nos modelos de descentralização de recursos por unidade acadêmica, segundo as IFES pesquisadas.	45

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior
CAA	Centro Acadêmico do Agreste
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAV	Centro Acadêmico de Vitória de Santo Antão
CF	Constituição Federal
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCCAc	Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos
FADE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FORPLAD	Fórum de Pró-reitores de Planejamento e Administração
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MODALOC	Modelo de Alocação de Recursos
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
OCC	Outros Custeios e Capital
PGPD	Pós-graduação e pesquisa para docente
PNE	Plano Nacional para Educação
ProUni	Programa Universidade para Todos
SESu	Secretaria de Ensino Superior
SIMEC	Sistema de Monitoramento do Ministério da Educação
UBC	Unidade Básica de Custeio
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UF's	Universidades Federais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	OBJETIVOS.....	15
2.1	Objetivo Geral.....	15
2.2	Objetivos Específicos.....	15
3	JUSTIFICATIVA.....	16
4	REVISÃO DE LITERATURA.....	18
4.1	A Política Pública.....	18
4.2	A Autonomia Universitária.....	20
4.3	O Orçamento Público.....	22
4.4	A Sustentabilidade Financeira.....	25
5	MODELO DE FINANCIAMENTO DAS IFES.....	26
5.1	A UFPE e a matriz de distribuição orçamentária do MEC.....	35
5.2	A UFPE e a forma de descentralizar recursos de OCC por unidade acadêmica	37
6	HIPÓTESE.....	39
7	MÉTODO.....	40
7.1	Tipo de pesquisa.....	40
7.2	Universo e amostra.....	41
7.3	Procedimentos da pesquisa.....	41
8	RESULTADOS.....	42
8.1	Levantamento inicial de informação sobre a prática de descentralização.....	42
8.2	Resultados da segunda etapa da pesquisa.....	43
9	PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	47
	REFERÊNCIAS.....	49
	APÊNDICE A - FORMULÁRIO APLICADO PRESENCIALMENTE.....	56
	APÊNDICE B - FORMULÁRIO APLICADO ELETRONICAMENTE.....	57
	APÊNDICE C- RELAÇÃO DAS IFES PARTICIPANTES.....	60

1 INTRODUÇÃO

Na origem das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), hoje num total de 63 instituições, havia uma indefinição sobre as regras de seu financiamento de acordo com Amaral (2008).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que contempla as regras do financiamento público, o recurso para a educação está bem definido no seu art. 212 que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A garantia de recursos públicos para educação é confirmada na Lei nº 9.394/96, a LDB no seu art. 55: a União assegurará anualmente em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. Todavia, destaca Amaral (2008) que não ficou definido, de forma concreta, qual montante seria destinado para atender ao desenvolvimento e manutenção das instituições.

Ainda sobre a garantia dos recursos, o Plano Nacional para Educação (PNE 2014/2024) planeja em sua Meta 20:

ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei, ou seja, no ano 2018 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014).

A Política Nacional de Educação na perspectiva do Financiamento, fundamenta-se na obrigação do poder público em financiar a educação de forma a abranger todos os níveis e modalidades de ensino e garantir aos cidadãos o direito a uma educação de qualidade. Destaca Martins (2015) que este é um tema bem abrangente neste documento, no qual estão fixadas importantes normas para o financiamento: "entre as diretrizes (art.2º), aquelas referentes à universalização (inciso II), melhoria da qualidade (inciso IV) e equidade (inciso III), indissociáveis do financiamento" (MARTINS, 2015, p. 186)

O financiamento para a educação superior tem se apresentado cada vez mais comprimido em muitos países e, por esta razão é frequente constar na agenda de discussões de órgãos internacionais e, se ampliarem ao conjunto das instituições, mediante os Conselhos Superiores de instituições e seus dirigentes, os sindicatos, os governantes e o Parlamento, com a participação da sociedade (TUNNERMANN BERNHEIM (1995 *apud* AMARAL, 2008). Indaga-se, portanto, no tocante ao financiamento da educação qual montante seria ideal para atender à manutenção e desenvolvimento das IFES? Observa-se que o financiamento

praticado no Brasil tem um aspecto mais distintivo em relação aos outros países pela predominância de vinculação de receitas de impostos.

Vale lembrar que as IFES têm autonomia de gestão financeira e de seu orçamento, o que é fundamental dentro das dimensões da autonomia universitária. Essa autonomia foi instituída por meio da Lei nº 4.024, de 20/01/61, art. 80, §3º, que lhe confere organizar e executar o orçamento anual de sua receita e despesa, devendo o responsável prestar contas anuais (PIRES et al., 2010, p. 241).

Mas, revela Santos (2013) que as IFES continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional (SANTOS, 2013, p. 19).

Por outro lado, vale a pena destacar o que refere Ranieri (1994 *apud* Pires et al. 2010):

diante do caráter instrumental da autonomia, a gestão de recursos exigiria uma responsabilidade institucional, o que supõe o estabelecimento de prioridades, de planos de desenvolvimento a médios e longos prazos, bem como a consequente promoção da democratização interna da universidade na distribuição desses recursos (PIRES et al., 2010, p. 241).

De acordo com o documento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 1999), as fontes de recursos destinadas às IFES dividem-se em três tipos: recursos oriundos do Tesouro Nacional, recursos diretamente arrecadados ou recursos próprios e os recursos provenientes de convênios e contratos com organismos públicos ou privados. Destaca-se que esses recursos do Tesouro a serem distribuídos correspondem à manutenção e investimento (ANDIFES, 1999).

O Ministério da Educação (MEC) utiliza desde a década de 90 um modelo de distribuição de recursos orçamentários para as IFES, proposto pela ANDIFES. Este modelo sofreu ao longo do tempo diversas mudanças que serão adiante detalhadas.

Cada IFES, tendo em vista a sua autonomia, delibera sobre a forma de redistribuição interna dos recursos recebidos, não necessariamente usando um modelo matemático. Por isso, pretende-se verificar que variáveis são utilizadas nos modelos de redistribuição praticados em algumas dessas IFES, e comparar com as variáveis utilizadas no modelo da UFPE.

A UFPE tem empregado esforços por uma gestão de recursos eficaz e com eficiência, que atenda não somente às necessidades básicas, como também as específicas de suas unidades, visando a excelência. Contudo, o problema reside no fato do orçamento público ser limitado para cobrir tanto as despesas básicas (água, luz, telefonia, energia etc.) de todas as unidades acadêmicas/administrativas, quanto àquelas referentes às despesas específicas de cada unidade. Para os doze centros acadêmicos da UFPE e seus respectivos departamentos, a

descentralização de recursos de Outros Custeios de Capital (OCC) é feita apenas para manutenção, nas rubricas material de consumo e serviço.

Diante dos escassos recursos recebidos, as IFES sentem a necessidade de buscar outras fontes de financiamento com a iniciativa privada. Contudo, tal fato, muitas vezes, não é aceito pela comunidade universitária em decorrência de uma possível tendência ao processo de privatização da educação superior pública brasileira (SANTOS, 2013).

Assevera Corbucci (2004) que os recursos do Tesouro devem ser vistos como imprescindíveis à sobrevivência do conjunto das IFES, bem como para preservação do seu caráter público e gratuito.

Diante do exposto vem à tona o questionamento que direcionará essa pesquisa: Quais critérios são adotados, que variáveis são utilizadas pelas IFES, para fazer distribuição/gestão de recursos orçamentários? ö.

Na UFPE, o modelo de descentralização de recursos data de 1985 e, ao longo do tempo, foram intensificadas iniciativas através de grupos de trabalho para uma alteração no referido documento, mas não surtiram efeitos.

Dessa forma, entende-se ainda mais a necessidade de aperfeiçoar a forma de gestão dos recursos na UFPE por meio de escolha de variáveis que melhor caracterizem a necessidade bem como premiem a eficiência e/ou eficácia das unidades, tomando como referência as variáveis utilizadas nos modelos de descentralização praticados por outras IFES, desde que pratiquem a descentralização de seus recursos por departamento/núcleo acadêmico, visto que é esta a forma de descentralização praticada na UFPE.

Marinho (1998) já destacava a necessidade de uma compatibilização e similaridade do modelo adotado pela ANDIFES com os modelos das universidades, visto que, não existia, na época, um modelo padrão para todas as IFES.

Nesse sentido, este trabalho centrará os estudos na seguinte pergunta: Como ocorre a descentralização de recursos orçamentários das IFES, em relação ao uso de variáveis visando uma boa gestão de recursos? Existe algum padrão?

O que se pretende é analisar a implementação/execução de descentralização interna de recursos das IFES com base na forma de como são descentralizados esses recursos, comparando as variáveis utilizadas nos modelos, de modo a sugerir alternativa para inclusão e/ou exclusão de variáveis no modelo de descentralização vigente na UFPE.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar se na distribuição interna de recursos nas IFES, existe um padrão das variáveis utilizadas nos modelos de redistribuição de recursos das IFES e comparar com as variáveis utilizadas no modelo da UFPE.

2.2 Objetivos específicos

- Identificar as diversas formas de descentralizar recursos.
- Levantar as informações sobre as variáveis utilizadas nos modelos adotados para descentralizar recursos por unidade acadêmica e fazer uma análise comparativa das diferenças e semelhanças entre elas.
- Identificar junto aos atores entrevistados eventuais problemas com a gestão descentralizada.
- Identificar se a falta de padronização de modelos de descentralização gera problema na aplicação dos recursos.

3 JUSTIFICATIVA

Já se discutia, na década de 90, uma política de padronização para os modelos internos de distribuição de recursos para as IFES, tendo em vista em criar mecanismos de compatibilização com relação aos modelos já existentes dentro das instituições públicas de ensino superior, com vistas a que os repasses dos recursos fossem compatíveis com as demandas de gastos dos setores das universidades brasileiras.

Como refere Marinho (1998, p. 91) pela necessidade de compatibilização entre os modelos de distribuição de recursos internos das IFES e o modelo adotado pela autoridade central, no caso o MEC que segue a proposta da Andifesö.

Pires et al. (2010) destacam a grande necessidade da instituição de uma distribuição justa dos recursos orçamentários, pois os tomadores de decisão no afã de decidirem sobre a partição dos recursos são mais influenciados pela habilidade de negociação do que uma sistemática com critérios técnicos na aplicação dos escassos recursos orçamentários, além de crescentes questionamentos desses gestores em saber se a elaboração do orçamento pela instituição tem uma relação significativa com o desempenho acadêmico.

Por outro lado, Melo (2000) refere que a aplicação eficiente desses recursos pelas IFES é promissora para o desenvolvimento de sua missão, pois õestas poderão se manter no *ranking* das grifes acadêmicas dotadas de credibilidade, atraindo clientela permanente (alunos) e mais recursos públicos (verbas de fomento científico, federal ou estadual)õ (MELO, 2000, p.31).

Enfatiza ainda o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) que:

õorçamento e o sistema de gestão financeira são duas das principais peças de planejamento e implementação das universidadesõ. O primeiro espelha as políticas de desenvolvimento e suas reais prioridades, os processos para as elaborações; e o segundo (captação de receitas e realização das despesas), mostra a capacidade da instituição de viabilizar ideias para as mudanças e oportunidades futuras (CRUB, 2015).

A importância dessa pesquisa considera que, sendo os recursos públicos uma ação intervencionista do Poder Público como fonte necessária de contribuição para o desenvolvimento social e econômico da nação, as IFES recebem um custeio para sua manutenção a fim de entregar à sociedade serviços públicos de educação de qualidade com eficiência e eficácia; e por outro, sob o contexto da administração pública gerencial, o servidor é parte importante desse processo que se reveste de poder discricionário como executor da política pública.

Assim, considerando que o modelo de distribuição de recursos descentralizados da UFPE tem mais de três décadas de sua elaboração, a importância deste estudo para a UFPE centra-se, portanto, em contribuir para um aprimoramento deste instrumento de descentralização interna de recursos.

Isto posto, justifica-se, assim, a necessidade de conhecer como são realizados os processos de descentralização orçamentária nas IFES.

4 REVISÃO DA LITERATURA

4.1 A Política Pública

Define-se política pública como ãum conjunto de decisões inter-relacionadas [sic], tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-lo, tendo em vista que no momento da elaboração de políticas, tais decisões serão tomadas relativas às políticas públicasõ JEKINS (1978 *apud* HOWLETT et al., 2013, p. 8). E, na definição de Laswell (1936, *apud* Souza, 2006, p.24), sendo considerada a mais conhecida, é õquem ganha o quê, porquê e que diferença fazõ. Ainda Souza (2003) resume a política pública como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, õcolocar o governo em açãoõ e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente) (SOUZA, 2003, p. 13).

Nessa perspectiva, a análise de políticas públicas deve ter uma visão multidisciplinar, com vistas a entender as ações governamentais e promover a solução de problemas.

Para Saravia (2006), o processo de política pública é constituído por sete fases:

- 1) agenda ou definição de prioridades;
- 2) elaboração, que trata da identificação de um problema atual ou que venha a existir, a determinação das possíveis alternativas para solução ou satisfação;
- 3) formulação, que contempla a seleção e especificação de alternativa mais conveniente com declaração que informa a decisão adotada, definindo seus objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro;
- 4) implementação, que é constituída pelo planejamento e organização administrativa, financeira e tecnológica para execução da política;
- 5) execução, que se trata do conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política, esta etapa inclui também os estudos dos obstáculos que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados;
- 6) acompanhamento ou processos de supervisão da execução;
- 7) avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

Enfatiza o autor, que tais fases ocorrem como uma esquematização teórica e que nem sempre seguem uma sequência na prática. (Ibid, p. 35). Pois, durante as etapas desses estágios

há a participação de vários atores com diferentes interesses e estratégias, assim o que determina uma política é o poder de influência e de articulação desses atores envolvidos.

Para que o processo de implementação se torne possível ou atinja um grau de perfeição, o que dificilmente se efetivará na prática, é preciso que satisfaça as seguintes condições, enfatizam Hogwood e Gunn (1993 apud Saravia, 2006):

se o agente implementador não imponha obstáculos; se existe tempo e recursos suficientes; se o montante de recurso acordado está efetivamente disponível; se a política baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se na relação de causa-efeito existem vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se os objetivos foram acordados; se as tarefas estão especificadas e numa sequência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e, se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência. (HOGWOOD; GUNN (1993 apud SARAVIA, 2006, p. 34).

Por outro lado, o processo das políticas públicas também é caracterizado como um ciclo que se apresenta em cinco estágios: 1) formação da agenda, 2) formulação da política, 3) tomada de decisão, 4) implementação e 5) avaliação. (ANDERSON (1974 apud BATISTA; DOMINGOS, 2017).

A fase de implementação referida por Sechi (2015), é aquela em que a administração pública exerce sua função principal que é a de executar as políticas públicas, privilegiando o aperfeiçoamento de instrumentos já existentes, adequando a implementação ao problema público. Sendo este estágio considerado para o desenvolvimento deste projeto com a análise da implementação/execução da política.

A implementação é um processo constituído por uma série de decisões e ações regionais direcionadas para colocar em vigor uma decisão existente da autoridade federal. (LASTER e GOGGIN (1998 apud WINTER, 2010, p. 219).

Roncaratti (2008, p. 38) afirma ainda que as fases de implementação e execução se referem ao estágio em que a política pública é colocada em prática. Todavia, para que uma política funcione, há que se colocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder como ressalta (HOWLETT et al, 2013, p. 179)

A importância da implementação é também salientada por Batista (2015, p. 352),

a implementação pode ser considerada o estágio no qual propostas, programas e metas são traduzidas em processos e ações voltadas para a efetiva entrega dos serviços ao público-alvo.

Por muito tempo visto como o olho perdido na análise das políticas (HARGROVE, 1975; FARIA, 2012), esse estágio pode ser um dos mais importantes, já que políticas sem implementação são apenas ideias sem implicações concretas para os cidadãos.

Numa abordagem dessa fase de implementação, Sabatier (1986 apud Winter, 2010) apresenta as três gerações: a primeira, baseia-se em estudos exploratórios; a segunda, cria modelos estruturais e teóricos de análises como: *top down* (de cima para baixo) e *bottom-*

upö (de baixo para cima), e de síntese; e a terceira, utiliza-se de testes sistemáticos de estatística.

Ao referir-se ao modelo *bottom-upö*, o enfoque/metodologia centra-se sobre os atores e os órgãos em si, bem como nas ações para se obter com mais clareza o que de fato está influenciando a política pública, ou sobre como ocorre a implementação. Este modelo, a literatura o aponta como um projeto difuso, pois no momento da execução da ação se está ao mesmo tempo formulando a política, isto é, se rejeita as decisões formuladas pelos tomadores de decisão (*policemakers*).

Em especial, no caso de instituições federais de ensino superior, Ranieri (1994 *apud* Pires et al., 2010, p. 241), refere que a dimensão da autonomia financeira e patrimonial proporciona à universidade a gerência dos recursos colocados à sua disposição, compreendendo a tarefa de elaboração, execução e reestruturação de seu orçamento e a constituição e disposição do seu patrimônio. Destaca a autora que os recursos financeiros repassados às instituições passam a ser bens institucionais.

4.2 A Autonomia Universitária

Para Durham (1989) se entende por autonomia, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias.

Por outro lado, Chaui (2003) refere que a autonomia universitária pode ser conceituada de três formas diferentes:

- 1) como autonomia institucional ou de políticas acadêmicas, isto é, autonomia em relação aos governos;
- 2) como autonomia intelectual quer dizer da autonomia em relação a credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras;
- 3) como autonomia da gestão financeira que lhe outorga destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa.

Vale a pena destacar, segundo refere Chaui (2003) que:

desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. (CHAUI, 2003, p. 5).

Ainda aponta a autora que a autonomia deve ser pensada como autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial, e que essa autonomia só terá sentido se:

- 1) Internamente, houver o funcionamento transparente e público das instâncias de decisão;
- 2) Externamente, as universidades realizarem, de modo público e em períodos regulares fixados, o diálogo e o debate com a sociedade civil organizada e com os agentes do Estado, tanto para oferecer a todos as informações sobre a vida universitária, como para receber críticas, sugestões, demandas vindas da sociedade e do Estado (CHAUI, 2003, p. 12.).

Significa dizer também que a autonomia é inseparável da elaboração da peça orçamentária anual, pois é ela que define prioridades acadêmicas de docência e pesquisa, metas teóricas e sociais, bem como as formas dos investimentos dos recursos.

Dessa forma, a autonomia de gestão financeira é a mais relevante dentre as dimensões da autonomia universitária quando o assunto é orçamento das universidades públicas brasileiras. A definição de autonomia universitária está na Lei nº 4.024, de 20/01/61, art. 80, § 3º, §[...] de organizar e executar o orçamento anual de sua receita e despesa, devendo o responsável pela aplicação dos recursos prestar contas anuais.

Historicamente, as Cartas Magnas anteriores a de 1988 não previam a autonomia das universidades públicas. Entretanto, registra-se que: com o surgimento da Lei nº. 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no fim da Era Vargas, em 1961, assegurou-se às universidades autonomia didática, financeira e administrativa. No ano de 1968, a Lei nº 5.540 reforçou a Lei nº 4.024 e destituiu algumas contradições. (ALVES; SOARES (2010 apud GALDINO et al. 2016, p. 76).

Segundo Alves e Soares (2016), no ano de 1968 foi criada a Lei 5.540, em seu art. 3º, reforçando o que já estava estabelecido no art. 80 da Lei 4.024/61 que a autonomia universitária seria exercida pelos seus estatutos e também na forma da lei.

As autoras destacam ainda que a nova Constituição Federal de 1988 retoma o assunto da autonomia de forma sistemática e expressiva, estabelecendo em seu art. 207 que: as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, considerando que a nova LDB passa a tratar melhor sobre a autonomia ao definir o que a universidade poderia fazer. (ALVES; SOARES, 2016)

Segundo Sguissardi (2005), no período 1995-2002 buscou-se alterar a característica que dá às IFES a capacidade de decidir, de gerir seus próprios recursos, isto é, pretendia-se conceder um tipo de autonomia financeira diferentemente da autonomia de gestão financeira

(constitucional) que objetivava conceder às IFES todas as prerrogativas e condições para arrecadar fundos de qualquer natureza, na ausência do financiamento estatal previsto na constituição (SGUISSARDI, 2005, p.214). Pretendia-se, com isso, afirma o autor, a desobrigação do Estado no que se refere à manutenção da educação superior.

4.3 O Orçamento Público

Na origem da Administração Pública no Brasil, o orçamento público limitava-se a ser um instrumento que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população, ou seja, era uma mera peça contábil de conteúdo financeiro (GOMES NETO et al., 2009).

O orçamento público tornou-se um instrumento de grande importância, em vista do crescimento do Estado que necessitou da organização de suas receitas e despesas. (DAL BEM PIRES; MOTTA, 2006). Enfatizam ainda Oliveira e Ferreira (2017, p. 185): o orçamento público encontra suas origens na necessidade de autorizar e controlar a aplicação de dinheiro público.

De acordo com Santos (2015), o orçamento é uma lei que apresenta, em termos financeiros, como se dá a alocação de recursos. Este instrumento também exerce múltiplas funções como a de planejamento, contábil, financeira e de controle.

Desde a antiga Lei 4.320/64 e do Decreto 200/67, conforme destacam Santos e Oliveira (2017) já estava estabelecido o processo de planejamento no orçamento público, entretanto, a partir da Constituição de 1988 evidenciou-se mais ainda a necessidade de planejar o orçamento quando foram criados os três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual- PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e a Lei Orçamentária Anual-LOA. Destaca ainda Santos (2015) que para as despesas serem realizadas, devem ser autorizadas pela LOA.

Por outro lado, Santos Filho e Oliveira (2017, p, 2398) consideram o orçamento público como um dos mais importantes mecanismos de gerenciamento da administração pública, já que por meio dele o governo estima a receita que será arrecadada e fixa a despesa que será executada.

Conforme disposto na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a programação de recursos para pessoal, precatórios e encargos sociais é de responsabilidade do governo federal, por isso o orçamento das instituições e entidades públicas abrange, exclusivamente, as demais despesas - chamadas Despesas Discricionárias,

denominadas genericamente de Outros Custeios e Capital (OCC), incorporando os programas, os projetos e as atividades previstas na LOA.

De acordo com Façanha et al (1999), a determinação do orçamento global e individual para manutenção e investimentos das IFES se dá através de 3 fases distintas:

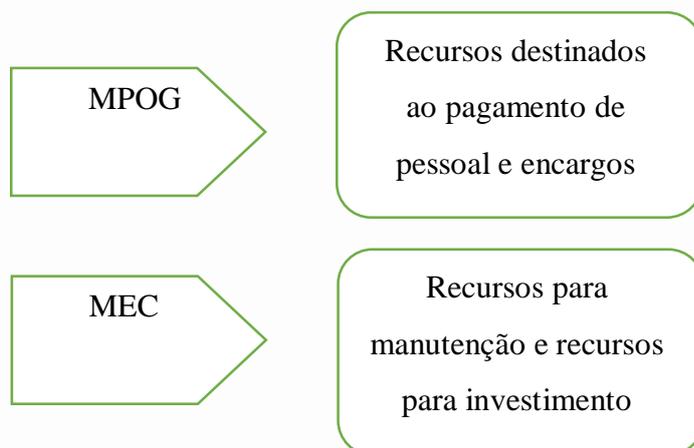
na primeira fase, o MEC estabelece o teto global de recursos para o conjunto das IFES; na segunda fase, o orçamento global é distribuído segundo as regras estabelecidas pelo modelo Andifes, definindo-se, assim, os orçamentos individuais; e, na terceira fase, os orçamentos individuais são informados às IFES, que procedem à alocação dos recursos por elementos de despesa, devolvendo-os ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte (FAÇANHA et al., 1999, p. 359).

O processo orçamentário brasileiro teve mudança estrutural na forma de planejar a gestão pública no país, passando a adotar efetivamente a técnica do orçamento-programa a partir de 2000 (ABREU (2009 apud SANTOS et al, 2017), com isso, os orçamentos das IFES que passaram a ser distribuídos por programas.

Com base nessa nova estrutura para o rateio do orçamento público, a Secretaria de Ensino Superior do SESu/MEC estabelece o Limite Orçamentário; faz-se a composição da Proposta Orçamentária da Instituição pela distribuição de valores por ações componentes de programas, previamente definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e, para esta atividade é utilizado o Sistema de Monitoramento do Ministério da Educação Superior (SIMEC).

Neste contexto, asseveram Nuintim et al (2014) que os recursos às universidades federais são aplicados com base nos programas de governo, cuja fonte desses recursos é oriunda do tesouro complementada com emendas parlamentares e com arrecadação própria. Sendo assim, tais recursos são aplicados com estrita observância das disponibilidades legais e respeitando sua competência que é dada a um pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e ao outro pelo Ministério da Educação (MEC), conforme ilustração da Figura 1.

Figura 1- Fontes dos recursos federais das IFES, por competência.



Fonte: Adaptado pela autora.

Então, de forma sucinta, o autor apresenta como se dá o processo orçamentário pelas seguintes etapas:

õi) o MEC estabelece o montante de recursos para as UF's baseado no PPA e na LDO; ii) as UF's recebem os recursos, por meio da distribuição via Matriz e Custeio e Capital, além dos recursos vinculados aos programas de governo específicos; iii) após a alocação dos recursos definida por elementos de despesa e definição de metas físicas, o MEC consolida, valida e formaliza a proposta orçamentáriaõ (NUITIM et al, 2014, p.5).

Destarte, a Lei nº 4.320/64 e legislação complementar regulamentam que o orçamento programa é o instrumento adotado pelas universidades públicas brasileiras, cuja definição é citada por Clebsch e Basso (1987, p. 54) õé uma ferramenta de trabalhoõ. Como õtal, será um instrumento democrático se todos os segmentos da comunidade universitária participem, não só de sua elaboração, mas também de sua execução e avaliaçãoõ (*Ibid*, p. 54).

Com relação à crise na gestão das finanças públicas no Brasil, tem sido demonstrada pelas manobras adotadas pelo Poder Executivo que, para se abster do cumprimento rigoroso do orçamento, tem adotado práticas de promover inúmeras alterações na execução orçamentária (seja por meio de remanejamento de dotações e cancelamento de despesas ou na inexecução das dotações já aprovadas pelo Legislativo). Tal fato tem causado forte tensão entre os poderes no âmbito da gestão orçamentária, além de uma série de meios de flexibilização, bem como outros mecanismos auxiliares de governabilidade, como as medidas provisórias, a prerrogativa de poder por ocasião da elaboração orçamentária, permitindo, assim, ao chefe do executivo o descumprimento do orçamento aprovado pelo Legislativo. Como se não bastasse, utilizam-se ainda mais de outros mecanismos inerentes ao presidencialismo de coalização, onde o Poder Executivo em troca de apoio parlamentar

delibera recursos orçamentários e cargos comissionados. (DALLERVADE (2013 apud OLIVEIRA; FERREIRA 2017).

Sem contar com mais essa fragilização do orçamento público que é marcada pelas fortes manobras de flexibilização governamental por parte do Judiciário no âmbito da gestão orçamentária e pela constante tensão entre os poderes. (*Ibid*, p. 2008).

4.4 A Sustentabilidade Financeira

Sendo a educação um bem público, compete ao Estado criar e oferecer a qualidade e sustentabilidade de recursos necessários e adequados para seu funcionamento.

Todavia, aponta Dias Sobrinho (2013) que organismos multilaterais têm sido formuladores de estratégias de reforma da educação superior para as IFES, cujo objetivo principal é o de reduzir a responsabilidade e a participação do governo federal e estimular o financiamento público em favor das práticas exclusivamente mercantilistas sob o argumento de que as universidades públicas são inoperantes, corporativistas, demasiadamente onerosas, resistem a prestar contas à sociedade, são avessas à *accountability*,¹ não atendem às necessidades de indústria e da população em geral, etc. (DIAS SOBRINHO, 2013, p.111).

¹Termo inglês que corresponde à capacidade de imprimir transparência, controlar e responsabilizar o agente por suas ações e omissões. Sechi, 2015. p. 151. Políticas Públicas. 2ª. edição. In: Glossário de termos de políticas públicas.

5 O MODELO DE FINANCIAMENTO DAS IFES

As IFES são subordinadas ao MEC e, conseqüentemente, se orientam de acordo com as normas da política fiscal de educação superior para custear suas despesas com pessoal e outras despesas correntes e de capital (DUARTE; OLIVEIRA, 2012). A Secretaria de Ensino Superior-SESu adota uma matriz de recursos orçamentários para fazer jus às despesas de custeio e investimento das IFES.

Segundo Velloso (2000), as formas de distribuição de recursos às IFES ocorrem em duas categorias: financiamento básico e suplementar. No que se refere ao financiamento básico (*core funding*) de distribuição, este subdivide-se em quatro modelos de financiamento do ensino superior com as seguintes características:

a) incremental ou inercial define que a alocação de recursos tem por base o orçamento do ano anterior de cada IFES, de acordo com critérios específicos e de conformidade com a situação econômica e política;

b) o financiamento por contratos que é definido de acordo com os objetivos da política pública, cujos recursos são transferidos através de contratos de gestão firmados entre instituições e governo e/ou setor público com atividades e metas nele estabelecidas;

c) uma modalidade de financiamento através de um modelo matemático que tem como característica uma combinação de um grande número de variáveis, tais como: número de docentes e de alunos por instituição tendo como finalidade a manutenção das IFES, bem como indicadores de desempenho acompanhados por índices de eficiência;

d) aporte de subsídios a estudante de instituições privadas. Este está na categoria de aportes complementares de recursos por parte do Estado, isto é, tais recursos são subsidiados através de empréstimos as anuidades dos estudantes, com devolução após o final do curso.

Enfatiza ainda o autor, que no Brasil destacam-se três modelos de financiamento que o setor público utiliza: o inercial ou incremental, o de fórmulas e o de subsídios a alunos.

Com relação ao financiamento das IFES no Brasil, segundo refere Costa (2010), utiliza-se a junção de alguns desses mecanismos, sendo efetivado, na forma do art. 212 (CF 1988), através da vinculação de impostos, de recursos ordinários do Tesouro, de recursos próprios e, por fim, de recursos advindos de contratos com órgãos públicos e privados.

Em suma, o financiamento da educação superior no Brasil ocorre por meio de pagamento de mensalidades (instituições privadas) e com aportes públicos (tão somente às IFES). Para as instituições privadas os aportes públicos caracterizam-se como complementares como concessão de bolsas (FIES, ProUni) e/ou por isenções fiscais e

previdenciárias (SILVA, 2017). Os programas de financiamento designados para as IES, em vigor no ano 2018, são os seguintes:

- o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) que é um programa do MEC destinado a financiar a graduação na educação superior, de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos na forma da Lei nº 10.690/2001 (reformulado pela Medida Provisória nº 785/2017); (BRASIL, 2001)

- o Programa Universidade para Todos (ProUni) que também é um programa do Ministério da Educação instituído pela Lei nº 11.096/2005, visando à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais (50%) ou de (25%), a estudantes de curso de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. A bolsa é destinada a estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; e, a estudantes portadores de deficiência, nos termos da lei.

No que se refere às fontes dos recursos, conforme é citado no documento da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), as fontes de recursos destinadas às IFES se dividem em três tipos: recursos oriundos do Tesouro Nacional, recursos diretamente arrecadados ou recursos próprios e os recursos provenientes de convênios e contratos com organismos públicos ou privados. Destacando que esses recursos do Tesouro correspondem à manutenção e investimento das IFES. (ANDIFES, 1999).

Os recursos orçamentários para a manutenção das atividades de ensino são chamados recursos de OCC-Outros Custeios e Capital, compreendendo o orçamento total da instituição menos o recurso de pagamento de pessoal, cujo repasse se dá por uma matriz matemática baseada em produtividade acadêmica da universidade, denominada Matriz ANDIFES (SILVA et al., 2012, p. 216).

A Matriz OCC ou Matriz ANDIFES é utilizada pelo MEC como instrumento de distribuição anual dos recursos orçamentários destinados às Universidades Federais. Essa Matriz OCC é composta por dois indicadores: o número de alunos equivalentes de cada Universidade e um parâmetro que mede a eficiência e qualidade acadêmico-científica de cada IFES (BRASIL, 2014).

Este modelo de alocação de recursos financeiros às IFES surgiu de um modelo holandês e de um modelo inglês e, posteriormente, foi adaptado à realidade nacional pelo MEC, em parceria com a Andifes (REIS, 2011).

Até início de 1990, pouco se sabia da metodologia de alocação de recursos para as IFES porque a Secretaria de Ensino Superior (SESu/MEC) não disponibilizava a fórmula de cálculo. Somente a partir de 1994, através da Portaria nº. 1.285/MEC, foi instituído o primeiro modelo matemático, tipo modelo holandês, chamado "Modelo Misto" que trata de um modelo para distribuição de recursos de OCC. Tal modelo era constituído de 3 componentes: o Histórico, o **Input** e o **Output**, o qual procura medir necessidade e desempenho.

Este modelo denominado "misto" vigorou no período de 1994 a 1998, observando que o mesmo sofreu a seguinte alteração no percentual de partição: o que era 90% do percentual de OCC Histórico, passou a ser 70%; antes o que era 9% para o percentual do OCC **Input**, passou a ser 15%; e, de 1% do percentual de **Output**, passou a ser 15% (REIS, 2011).

Para uma melhor compreensão desses indicadores, Silva (2009) explica que esses componentes **Input** (insumo ou entrada do sistema) e **Output** (produtos ou saídas do sistema) são indicadores educacionais de gestão. Já Costa et al (2015) referem que na educação, essa variável output se relaciona a questões de qualidade do ensino e à formação dos estudantes; e a variável **input** (insumo) busca mensurar a alocação de recursos públicos em áreas analisadas ou nas funções relacionadas à dimensão. Na definição de Costa (2010, p.117), "os **outputs** educacionais podem ser definidos como função dos serviços oferecidos pelas IFES; e os **inputs** educacionais são referidos como aquelas variáveis que tornam possível os serviços oferecidos pelas mesmas".

A partir de 1995, os recursos de manutenção das IFES passaram a ser alocados de acordo com um modelo matemático de conhecimento público.

No ano de 1999, uma Comissão do Fórum de Pró-reitores de Planejamento (Forplad) desenvolveu, em conjunto com a SESu/MEC, uma nova metodologia de alocação de recursos, trazendo como principal característica o conceito de produtividade acadêmica; e nesse mesmo ano, surgiu então um novo modelo, composto de duas matrizes de alocação de recursos: ensino e pesquisa, o qual foi muito criticado.

O modelo concebido em 1999 vigorou até 2004, e se baseava na produtividade, com uma componente de ensino e outra de pesquisa, chamadas de sub-matrizes. Todavia, a SESu e as IFES apontaram algumas críticas a esse modelo, afirmando que o mesmo não era condizente com a real necessidade básica das instituições. Destaca também Costa (2010) que a Comissão do Forplad chamava a atenção de que o referido modelo não contemplava o princípio da equidade.

Neste contexto, no documento BRASIL (2006) da SESu/MEC foram registradas as seguintes críticas ao modelo de 1999:

a) o modelo era integralmente de partição sobre o montante fixado de recursos, provocando uma competição desigual entre as IFES, com tamanhos e perfis bastantes diferentes;

b) para que uma instituição mantivesse seu percentual de participação no modelo de um ano para o outro, ela deveria apresentar crescimento igual à média de crescimento do sistema;

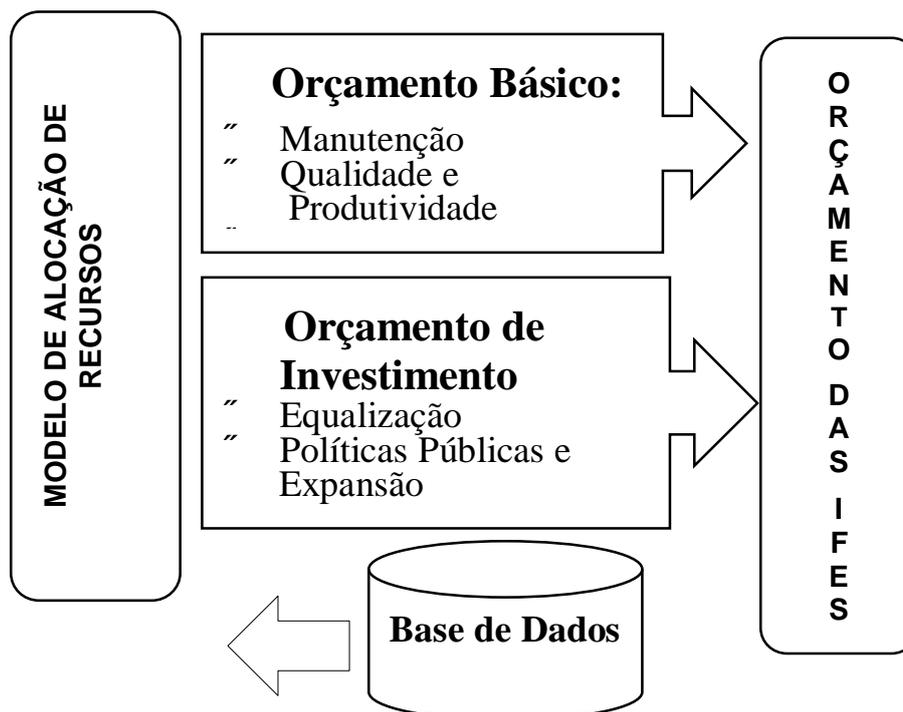
c) não permitia um planejamento do Sistema Federal de Ensino Superior por parte da ANDIFES; e,

d) não contemplava aspectos de financiamento com vistas à recuperação e modernização da infraestrutura das IFES.

Desde então, foram demandados muitos estudos na implementação do Modelo SESu/MEC/Forplad/Andifes ó Alocação de recursos para que atendesse a uma melhor forma de distribuição de recursos, direcionando as IFES para atuarem em cima das necessidades básicas, com base em dois modelos: o Holandês de partição (privilegiava as IFES consideradas grandes ô porque quanto mais alunos, receberia mais recursos) e, o Inglês-Holandês de partição cuja inspiração eram os elementos históricos, de competitividade e concorrência. Entende-se como ãmodelo de partiçãoö um modelo aplicado com recurso pré-definido, ou seja, baseia-se em percentuais que incidem sobre um determinado montante de recursos disponíveis para a manutenção, no caso das instituições federais de ensino. (REIS et al. 2017).

A partir de 2002 intensificaram-se mais ainda estudos de modelos e, em 2006 foi publicado o documento *A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários*, que trazia o novo Modelo de Alocação de Recursos de OCC, contemplando dois tipos de orçamento: a) básico; e b) de investimento, conforme ilustrado na Figura 2 (BRASIL, 2006).

Figura 2 - Esquema do Modelo de alocação de recursos para as IFES, a partir de 2006.



Fonte: Ilustração elaborada pela SESu-MEC (BRASIL, 2006).

O orçamento básico era composto por duas parcelas:

a) manutenção básica: a distribuição de recursos se dá por um modelo sem partição, considerando uma unidade básica de custeio-UBC formada de dez indicadores, relativo a despesas com (energia elétrica, água e esgoto, telecomunicação, correios, vigilância e portaria, limpeza, diárias e passagens, combustível e manutenção de frota). De acordo com Costa (2010, p. 57), a definição dessa cesta de indicadores é realizada a partir de uma média atual dos gastos das IFES, multiplicada pelo NAE-número de aluno equivalente de cada IFES correspondendo a um peso de 80% do valor total desse orçamento de Manutenção.

Ressaltam também Huppess; Souza; Ansuj (2016), que:

a parcela de manutenção não utiliza um modelo de partição. Ela era calculada utilizando a UBC-Unidade Básica de Custeio multiplicada pelo nº de alunos equivalentes de cada IFES, o que corresponde a 80% do valor total do orçamento de Manutenção (Huppess; Souza; Ansuj, 2016, p. 10).

No que se refere à obtenção do aluno equivalente:

o nº de alunos equivalentes de cada IFES é obtido pela soma dos alunos equivalentes nos diversos níveis do ensino. Então, para fazer o cálculo da UBC foi utilizado o nº total de aluno equivalente do conjunto das IFES, dividido pela soma total de OCC. Esse montante de OCC correspondia ao custeio dos dez itens de manutenção básica para todas as IFES (combustíveis e lubrificantes; locação de imóveis; locação e manutenção de equipamentos água e esgoto; serviços de comunicação; cópias e reprodução de documentos; energia elétrica; telecomunicações; serviços de limpeza; serviços de vigilância e portaria; diárias e passagens (*Ibid*, p.10).

Sendo assim, a universidade recebia seu orçamento do MEC, através do total de seus alunos equivalentes multiplicado pelo valor da UBC calculada.

b) qualidade e produtividade: onde os recursos eram distribuídos por meio de modelo de partição, levava-se em consideração para cálculo os indicadores qualitativos, como o custo CAPES cujo cálculo era feito com base no NRD (Núcleo de Referência Docente)². Este indicador foi utilizado em 2005, sendo substituído pelo indicador do modelo de alocação docente: pós-graduação e pesquisa para docente (PGPD) referente às dissertações de mestrado e às teses defendidas.

Por sua vez, o orçamento de investimento dividia-se em duas parcelas e tinha como finalidade preservar a infraestrutura física e patrimonial das IFES, bem como estimular o crescimento delas tanto qualitativa como quantitativamente:

a) parcela de equalização, buscava recuperar o passivo, visando: reduzir desigualdades de infraestrutura entre as IFES, independentemente de OCC de manutenção; fazer diagnóstico das necessidades das IFES; atender recursos pleiteados mediante projetos específicos submetidos à SESu

b) parcela de políticas públicas e expansão do sistema federal de ensino superior, onde o governo alocava recursos com o intuito de incentivar política de expansão da rede pública no sistema de educação superior que contemplava tanto o aspecto da infraestrutura como do quadro de pessoal.

Posteriormente, por meio do Decreto Presidencial nº 7.233, de 19 de julho de 2010, foram definidas as diretrizes básicas e os critérios para distribuição de recursos orçamentários nas universidades federais, que dispõe sobre esses procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, destacando-se em seu art. 4º.:

na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o MEC deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital. § 1º. A matriz de distribuição será elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, constituída no âmbito do MEC, integrada por membros indicados pelos reitores de universidades federais e por aquele Ministério (BRASIL, 2010).

O atual modelo, em vigor a partir do ano 2010, semelhante ao modelo utilizado a partir de 2002, definido pela comissão paritária referida tem duas parcelas, uma em função da

² O NRD trata da parcela docente que garante a institucionalidade e continuidade do programa, sendo classificada de acordo com o vínculo do docente no ano, são os seguintes níveis: NRD1 (docentes com período mínimo de nove meses de vínculo com a IFES naquele ano-base); NRD2(docentes do NRD1 com regime de trabalho mínimo de 30 horas semanais no ano-base); NRD3 (docente do NRD2 com dedicação ao Programa superior a 30% da carga horária contratada, por mais de nove meses referente ao ano-base. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf>

quantidade de "aluno equivalente" e outra parcela em função do índice de qualidade, com os seguintes pesos $h_1=90\%$ e $h_2=10\%$ respectivamente.

Esta Matriz OCC é institucionalizada como instrumento de distribuição anual de recursos destinados às universidades federais pela Portaria MEC nº 651, de 24/7/2013, cujos parâmetros e critérios base são definidos no citado Decreto nº 7.233/2010, de acordo com apresentação pela ANDIFES/FORPLAD³ em abril/2017.

A fórmula geral da Matriz OCC em vigor é a seguinte:

$$\boxed{PART^j = h_1(PTAE^j) + h_2(EQR^j)}$$

$$\therefore h_1 > 0; h_2 > 0; h_1 + h_2 = 1$$

$PART^j$ = participação da IFES j no conjunto das IFES

$PTAE^j$ = participação da IFES j no total de alunos equivalentes das IFES

EQR^j = eficiência e qualidade acadêmico – científica relativa da IFES j

$$\boxed{PTAE^j = \frac{TAE^j}{\sum_{j=1}^m TAE^j}}$$

$PTAE^j$ = participação da IFES j no total de alunos equivalentes das IFES

TAE^j = total de alunos equivalentes da IFES j

$\sum_{j=1}^m TAE^j$ = total de alunos equivalentes do conjunto da IFES j

Sendo que o aluno equivalente é considerado o principal indicador no cálculo dos custos de manutenção das IFES, nas rubricas referentes ao OCC. O cálculo deste indicador foi baseado nos estudos entre o MEC, através de sua Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da ANDIFES, e que para sua elaboração teve como referência o modelo inglês⁴.

De acordo com as instruções da Andifes/Forplad (2017) o cálculo para o aluno equivalente é constituído de quatro indicadores parciais relativos às atividades educacionais nos níveis de ensino de graduação, mestrado *õstricto sensuõ*, doutorado e residência médica,

³ Fonte: Apresentação da nova matriz de alocação de recursos de outros custeios e capital (OCC) ó Matriz ANDIFES, elaborada pelo Coordenador Nacional do Forplad e equipe, em abril/2017. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Matriz-OCC-Vers%C3%A3o-com-Anima%C3%A7%C3%A3o-2017.pdf>

⁴ Na Inglaterra, o referido modelo foi formulado pelo Higher Education Funding Council for England-HFCE. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/ModeloIngl%C3%AAsMatriz.pdf>

relativos aos cursos de caráter permanente e mantidos por recursos especiais de convênios ou parcerias com instituições públicas ou privadas, e não para os auto-financiados.

O cálculo do aluno equivalente é realizado a partir dos seguintes parâmetros: alunos diplomados, alunos ingressantes, duração padrão dos cursos, peso do grupo dos cursos, fator de retenção, bônus fora da sede, bônus para curso de turno noturno.

Esta primeira parte da formulação da Matriz OCC corresponde ao tamanho da instituição, cuja principal variável é o aluno equivalente.

A outra parcela da formulação dessa Matriz é formada por indicadores de eficiência e qualidade.

Para mensurar a eficiência da IFESj:

a) Cálculo de eficiência e qualidade acadêmico-científica relativa da IFESj (EQR^j)

$$EQR^j = \frac{DEQ^j}{\sum_{i=1}^m DEQ}$$

onde,

EQR^j= eficiência e qualidade acadêmico-científica relativa da IFESj

DEQ^j= dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica da IFES

$\sum_{i=1}^m DEQ$ = dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica do conjunto das IFES

b) Cálculo da dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica da IFES^j (DEQ) que é medida pela relação:

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

onde,

DEQ^j= dimensão eficiência e qualidade acadêmico-científica da IFES^j

DEAE^j= dimensão eficiência das atividades de ensino das IFES^j

DQG^j= dimensão de qualidade dos cursos de graduação das IFES^j

DQM^j= dimensão de qualidade dos cursos de mestrado das IFES^j

DQD^j= dimensão de qualidade dos cursos de doutorado das IFES^j

c) A dimensão eficiência das atividades de ensino das IFESj (DEAE^j) corresponde ao Fator Relação Aluno/Professor (FRAP^j)

$$DEAE^j = FRAP^j$$

$$\boxed{FRAP^j = \frac{RAP^j}{RAP^*}} \Rightarrow \text{(fator relação alunos equivalentes por professores equivalentes das IFES)}$$

onde,

RAP_j= relação de alunos equivalentes por professores equivalentes da IFES_j

RAP*=- relação média de alunos equivalentes por professores equivalentes do conjunto das IFES

d) Fator de Qualidade Graduação (DQG)

$$\boxed{DQG^j = \sum_{i=1}^m \frac{(FCGI)}{(NCGI)}}$$

então:

$$\boxed{FCGI = \frac{CSGI}{CSGI^*}} \Rightarrow \text{fator de qualidade do curso de graduação i da IFES j)}$$

Onde:

CSGI \Rightarrow conceito SINAES do curso de graduação i da IFES j

CSG* \Rightarrow conceito SINAES médio do curso de graduação i no conjunto das IFES

e) Fator de Qualidade Mestrado (DQM)

$$\boxed{DQM = \sum_{i=1}^m \frac{(FQMI)}{(NCMI)}}$$

$$\boxed{FQMI = \frac{CCMI}{CCM^*}}$$

onde,

CCMI \Rightarrow conceito CAPES do curso de mestrado i da IFES_j

CCMI* \Rightarrow conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento em que se enquadra o curso de mestrado

f) Fator de Qualidade Doutorado (DQD)

$$\boxed{DQD = \sum_{i=1}^m \frac{(FQDI)}{(NCDI)}}$$

$$\boxed{FQDI = \frac{CCDI}{CCD^*}}$$

onde,

CCDi \Rightarrow conceito CAPES do curso de doutorado i da IFES j

CCDi* \Rightarrow conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento em que enquadra o curso de doutorado.

É interessante registrar com base no estudo de Reis (2011) que õas universidades promovem a discussão do modelo interno (70%) numa proporção muito maior que a do modelo nacional (10%)ö (REIS, 2011, p. 116).

Alguns estudos recentes tratam de critérios referentes às variáveis que são implantadas pelas IFES nos seus modelos internos de descentralização de recursos, destacando-se:

- Mendonça (2016) que sugere o uso de poucas variáveis: total de alunos equivalentes da graduação (semelhante à matriz ANDIFES) e a carga horária por curso, facilitando novas atualizações.
- Gama Júnior e Bouzada (2013) que sugerem usar padrões de referência de instituições com desempenho reconhecido, com histórico de dados maior e quantidade maior de indicadores.
- Leal (2017) que sugere variáveis simples, confiáveis e auditáveis, como: aluno equivalente, (semelhante modelo ANDIFES), docentes efetivos, IQCDE-Índice de qualificação do corpo docente efetivo, capacidade total de discentes por curso de graduação, dado histórico de recursos recebidos.

5.1 A UFPE e a matriz de distribuição orçamentária do MEC

A UFPE é uma Instituição Federal de Ensino Superior vinculada ao Ministério da Educação, responsável por sua sustentabilidade financeiro-orçamentária, através de recursos previstos e aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Congresso Nacional. A manutenção das IFES é assegurada por matriz de distribuição orçamentária adotada pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, composta pelo Orçamento de Manutenção e pelo Orçamento de Investimento, denominada Matriz OCC. A base legal da Matriz OCC é o Decreto nº 7233 - 19 de julho de 2010, que define os critérios utilizados na elaboração da Matriz OCC, e a Portaria do MEC nº 651 - 24 de julho de 2013.

Nessa matriz de distribuição orçamentária entre as IFES, conforme já referido, o aluno equivalente é o principal indicador para análise dos custos de manutenção nas rubricas do orçamento de custeio e capital (OCC). O cálculo do aluno equivalente é o somatório dos

indicadores parciais relativos às atividades de graduação, mestrado, doutorado e residências universitárias.

A Matriz de OCC utilizada no orçamento de 2017 foi a mesma do ano 2016 sendo 6,8% menor o valor repassado pelo MEC em relação ao ano 2016. O custeio autorizado para 2017 foi cerca de R\$226 milhões, mas só foi empenhado cerca de R\$219 milhões.

Na gestão do Custeio a UFPE pratica a descentralização de uma parcela desses recursos para Centros Acadêmicos. O valor descentralizado para os Centros Acadêmicos foi R\$ 31 milhões em 2017, valor bem superior aos R\$19,6 milhões repassados em 2015.

Além dos recursos do Tesouro as IFES recebem recursos de convênios e próprios. A gestão dos recursos de convênios e contratos na UFPE é de responsabilidade da Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN) através de sua Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos (DCCAC). Durante os últimos anos é muito significativo os recursos de convênios e contratos e, no ano 2017, o montante arrecadado foi superior a R\$135 milhões.

Vale a pena destacar também o papel da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (FADE) na gestão dos convênios e contratos. Os recursos administrados pela FADE provêm dos Contratos, Convênios e Acordos ou outros instrumentos jurídicos firmados com instituições privadas e/ou públicas para execução de atividades na área da pesquisa, do ensino e da extensão. Por meio de parcerias firmadas com a UFPE e com outras entidades, a fundação estabelece o elo entre essas instituições e os órgãos financiadores, promovendo benefícios para a sociedade em geral.

Um outro tipo de receita é a receita própria que provém da arrecadação de taxas, emolumentos, aluguéis de imóveis da instituição, alienação de veículos e material permanente e da execução de contratos de prestação de serviços educacionais, pesquisa. No caso da UFPE esse tipo de receita é muito pequeno.

Por outro lado, os recursos de investimento no ano 2017 foi apenas de R\$12,9 milhões, valor bastante inferior ao investimento de R\$129,4 milhões no ano 2013.

Entre os aspectos problemáticos, com relação à sustentabilidade financeira, destaca-se a imprevisibilidade que paira sobre a realização do orçamento do Tesouro, característica presente em todas as instituições federais de ensino superior, nos últimos anos. Entre a aprovação do orçamento e a possibilidade de que ele possa ser executado, registram-se intervalos de tempo que, em certos períodos, podem chegar a comprometer a execução das atividades da Instituição.

Esse fato só não se converte em incapacidade de pagamento de salários de docentes e técnicos-administrativos porque a ausência de autonomia de gestão financeira e administrativa retirou os recursos para essa atividade da alçada da Universidade.

Este é, sem dúvida, um dos problemas mais complexos com que lidam os gestores das universidades federais.

O orçamento das universidades é estabelecido por orçamento-programa e, no caso da UFPE, no ano 2017, suas ações planejadas e executadas e monitoradas no sistema SIMEC foram as seguintes:

- 20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão;
- 20RI - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica;
- 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior;
- 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior;
- 8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior;
- 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes;
- 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares;
- 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares;
- 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.

5.2 A UFPE e a forma de descentralizar recursos de OCC por unidade acadêmica

A UFPE é uma instituição federal de ensino superior, vinculada ao Ministério da Educação, criada pelo Decreto-lei nº. 9388, de 20/06/45, com sede da cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco. Tem a Reitoria, onde funciona a administração central, e a estrutura organizacional acadêmica é formada por 72 departamentos, coordenados por 10 unidades mais amplas denominadas centros e órgãos que congregam em conjunto de Departamentos e com a finalidade de desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão, são os

seguintes: a) Centros de Artes e Comunicação; b) Centro de Ciências Exatas e da Natureza; c) Centro de Ciências Biológicas; d) Centro de Filosofia e Ciências Humanas; e) Centro de Ciências Sociais Aplicadas; f) Centro de Ciências da Saúde; g) Centro de Tecnologia e Geociências; h) Centro de Ciências Jurídicas; i) Centro de Educação; j) Centro de Informática os quais pertencem ao Campus Recife.

Existem ainda 2 Centros que funcionam em Caruaru, o Centro do Agreste-CAA e o outro em Vitória de Santo Antão- CAV. Os Centros do Interior são organizados em núcleos e não departamentos.

Os centros se organizam em Departamentos/núcleos, com o objetivo de estabelecer o regime de cooperação entre docentes da mesma área de conhecimento e tendo em vista a perfeita integração do ensino, da pesquisa e da extensão.

O modelo de distribuição desses recursos na UFPE, chamado "Modelo de Alocação de Recursos (MODALOC)", foi desenvolvido em 1985 pela PROPLAN-Pró-Reitoria de Planejamento. A distribuição desses recursos se dá em duas parcelas anuais ou até em quatro: sendo gerenciadas por Chefes de Departamento e Diretoria de Centros.

O modelo utiliza como base de cálculo três variáveis em função do departamento acadêmico/núcleo que o professor está lotado, quais sejam: carga horária docente ministrada sobre carga horária docente contratada (da graduação e da pós); aluno hora semanal (da graduação e pós) e trabalhos publicados na íntegra em anais de congresso, livros ou capítulos de livro, patentes registradas, pinturas, esculturas, composições de vídeos.

Em seguida, é calculada a média aritmética destas variáveis normalizadas denominada por ET- Esforço Total, também chamado de índice de desempenho. O montante a ser descentralizado é definido pela administração central e então dividido com base na variável Esforço total.

A definição do montante que é administrado pela direção dos centros acadêmicos e dos chefes de departamento é uma deliberação dos conselhos departamentais de cada centro e, por esta razão não existe uniformidade; por exemplo existem centros que a administração de 50% dos recursos é feita diretamente pela diretoria dos centros e o restante pelos chefes de departamentos e, em outros casos, na razão 1/3 e 2/3 para diretorias e departamentos respectivamente.

6 HIPÓTESE

De forma geral pretende-se responder: Como ocorre a distribuição descentralizada? Existe algum padrão nos modelos utilizados quanto as variáveis adotadas?

Assim, a hipótese é a seguinte:

- Não existe um padrão nos modelos de alocação de recursos descentralizados das IFES.

Pretende-se verificar, na opinião dos gestores, se uma padronização facilitaria o controle dos gastos descentralizados.

7 MÉTODO

7.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa pode ser classificada como qualitativa seguindo um estudo transversal com levantamento de dados documentais e de campo para obter as informações sobre as variáveis utilizadas nos modelos de descentralização de recursos orçamentários para unidades acadêmicas das IFES.

Segundo Godoy (1995),

de maneira diversa, a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Conforme Marconi e Lakatos (2010) pode também ser classificada como uma pesquisa do tipo exploratória, visto que o conhecimento dos modelos utilizados é bastante superficial e assistemático, como também descritiva, pois pretende descrever as variáveis existentes nos modelos.

São considerados como atores da pesquisa pró-reitores e/ou técnicos-administrativos das Universidades Federais, os quais são responsáveis por alimentar os dados nos modelos internos de descentralização de recursos financeiros em suas universidades.

Nas universidades, esses burocratas exercem o poder de discricionariedade na execução das despesas de OCC, caracterizada por certa flexibilidade desse gestor público tanto no seu planejamento quanto na sua execução no que tange à distribuição interna desses recursos para as despesas de graduação, pós-graduação e unidades administrativas com o objetivo de estimular a eficiência e a qualidade das unidades universitárias dentro das limitações determinadas pelo MEC.

Por outro lado, tendo em vista que as universidades pesquisadas serão caracterizadas quanto ao uso de modelos para alocação de recursos, bem como de suas variáveis, pode-se também considerar como uma pesquisa do tipo quantitativa, neste aspecto.

7.2 Universo e amostra

Na primeira fase, o universo da pesquisa foi constituído das 45 IFES que participaram da I Reunião Anual FORPLAD-Fórum Nacional de Pró-reitores de Planejamento e Administração, em março de 2017. Após a análise das informações foram identificadas 27 instituições que disseram praticar a descentralização de recursos por unidade/departamento.

Para a segunda etapa da pesquisa, o universo objeto de estudo foi então constituído de 27 (vinte e sete) IFES que informaram utilizar a descentralização por unidade acadêmica.

A amostra pesquisada foi constituída de 25(vinte e cinco) IFES dentre as vinte e sete (27) que responderam ao questionário de pesquisa.

7.3 Procedimentos da pesquisa

Na presente pesquisa utilizou-se a pesquisa documental e exploratória através de sítios, formulários aplicados presencial e eletronicamente.

Na primeira fase foi aplicado questionário semiestruturado, adotando-se o autopreenchimento (inserido no ANEXO I) presencialmente e foram analisadas todas as respostas. Após análise dos dados foram selecionadas as IFES que praticam a descentralização semelhantemente à UFPE, para assim atender à segunda fase da pesquisa, num total de 27 IFES. Essa pesquisa presencial foi realizada junto aos pró-reitores ou seus representantes na reunião do Forplad já referida.

Para a segunda fase, foi enviado um questionário semiestruturado (ANEXO II) para os e-mails dos responsáveis pela execução orçamentária em suas respectivas pró-reitorias. A aplicação destes questionários foi realizada por meio do instrumento *Google Forms* e teve o objetivo de obter informações acerca dos diversos modelos adotados pelas IFES.

Das 30 solicitações de participação na pesquisa, obtivemos retorno de 25 IFES, cujas denominações encontram-se detalhada no ANEXO III.

8 RESULTADOS

8.1 Levantamento inicial de informações sobre a prática de descentralização

Os participantes da I Reunião FORPLAD-Fórum dos Pró-reitores de Planejamento e Administração, realizada em março/2017, em Recife, todos os presentes, pró-reitores de diversas IFES, foram convidados a responder um questionário, conforme apresentado no Anexo I já referido, com o objetivo de identificar quais das IFES praticam a descentralização de recursos orçamentários em alguma instância administrativa, e a identificação e o contato da pessoa responsável por esta atividade na instituição.

Nem todas as 63 IFES estavam na referida reunião, mas 45 representantes das instituições responderam ao questionário.

Os resultados revelaram que as 45 IFES pesquisadas têm em média 4,8 campi, sendo muito comum a estrutura multicampi com mais de 50% das IFES com 4 campi ou mais. Apenas 4 das IFES têm somente 1 campus.

Dentre as 41 que funcionam com a estrutura multicampi: 21 (52,5%) praticam a descentralização de recursos orçamentários por campi. Considerando as 45 IFES pesquisadas, as informações sobre descentralização orçamentária estão ilustradas na Tabela 1 abaixo, destacando-se que a descentralização orçamentária nas IFES tem sido realizada por unidade acadêmica/departamento e/ou por pró-reitoria e ainda e/ou por campi.

Tabela 1- Identificação da prática de descentralização de recursos orçamentários, nas IFES pesquisadas na ocasião da realização do FORPLAD em março/2017.

Descentraliza?	Por unidade acadêmica/depto?		Por pró-reitorias?		Por curso?		Por campi?	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Sim	31	69	29	64	7	16	21	47
Não	14	31	16	36	38	84	24	53
Total	45	100	45	100	45	100	45	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação ao uso de algum tipo de modelo matemático para definir os critérios de descentralização, identificamos que 31 das IFES pesquisadas adotam algum tipo de modelo matemático para distribuição de recursos orçamentários, conforme especificado na Tabela 2,

de onde vale a pena destacar que a grande maioria (mais de 87%) declara que usa modelo para descentralizar recursos por Unidade Acadêmica.

Tabela 2- Quantidade de IFES que descentralizam recursos orçamentários, nas IFES pesquisadas na ocasião da realização do FORPLAD em março/2017, segundo informação de uso de modelo matemático.

Utiliza modelo para descentralizar?	Por unidade acadêmica/depto?		Por pró-reitorias?		Por curso?		Por campi?	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Sim	27	87	24	77	7	23	17	55
Não	4	13	7	23	24	77	14	45
Total	31	100	31	100	31	100	31	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante dessas informações, ficou então definido quais seriam as IFES que seriam pesquisadas posteriormente para o detalhamento das informações sobre o modelo de descentralização, as 27 instituições que declararam utilizar modelo para descentralizar recursos por unidade acadêmica.

8.2 Resultados da segunda etapa da pesquisa

Foram enviados convites de participação através de e-mail, para as 27 IFES identificadas na etapa inicial da pesquisa, através da plataforma *Google Forms*, com o formulário já referido e inserido no Anexo II.

Das 27 IFES pesquisadas, 25 responderam ao questionário, o que foi uma quantidade bem acima do esperado para pesquisas deste tipo.

Inicialmente a informação sobre que tipo de recurso é descentralizado nas IFES, os dados apresentados na Tabela 3 revelam que 80% da IFES descentralizam recursos de OCC e 96% descentralizam recursos de passagens e diárias.

Tabela 3- Distribuição da IFES segundo o tipo de recurso que é descentralizado

Descentraliza?	Tipo de recurso que descentraliza		
	OCC	Passagens e diárias	Outros
Sim	20 (80%)	24 (96%)	14 (56%)
Não	5 (20%)	1 (4%)	11 (44%)
Total	25 (100%)	25 (100%)	25 (100%)

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à existência de modelo matemático para descentralizar recursos, das 25 IFES pesquisadas 21(84%) afirmaram utilizar modelo. Esta informação é distinta da obtida no primeiro levantamento junto ao representante das IFES na reunião do FORPLAD, mas como foi confirmada pelo gestor responsável pela ação, foi então considerada verdadeira.

A prática da descentralização é feita por 21 IFES, mas a descentralização é feita por Campi (por 12 (48%) das 25 IFES), por unidade acadêmica (por 21(84%) das 25 IFES), por curso (por 3(12%) das 25 IFES) e, por pró-reitorias (por 15(60%) das 25 IFES).

Quanto ao tempo de utilização de modelo para descentralização, identificamos uma média de 8,4 anos e, os dados apresentados na Tabela 4 revelam que 10 (47,6%) usam modelo há menos de 5 anos, ou seja, o uso do modelo é uma prática recente em grande parte das IFES.

Tabela 4- Distribuição das IFES que utilizam modelo matemático para descentralizar recursos, segundo tempo de uso de modelo

Tempo que usa o modelo (anos)	Quantidade	%
0 -- 5	10	47,6
5 --- 10	5	23,8
×10	6	28,6
Total	21	100

Fonte: Elaborado pela autora.

O interesse neste trabalho está centrado na análise dos modelos de descentralização por unidade acadêmica e, dessas 21 IFES que praticam a descentralização, 17 o fazem por unidade acadêmica.

Em relação às variáveis utilizadas para a distribuição interna de seus recursos orçamentários em nível de unidade acadêmica, apresentamos na Tabela 5 o detalhamento das variáveis utilizadas por cada uma das 17 IFES pesquisadas.

Tabela 5- Variáveis utilizadas nos modelos de descentralização de recursos por unidade acadêmica, segundo as IFES pesquisadas

IFES	Aluno Equiv.	Área física	Quantidade			Qualificação		Qualidade			Taxa de Sucesso(concluintes)	Pesquisa/ Produção	Extensão	Eficiência execução orçamentária	Outras
			Matriculas	Docentes	Técnicos	Docentes	Técnicos	Grad	Mest	Dout					
UFPE			X	X								X			CH docente, Aluno-Hora
UFOP	X														
UFOPA	X											X			
UNIFAL	X														
UFERSA				X								X	X		CH
UFES		X	X	X	X										
UFPA	X	X				X	X					X	X		
UFRR	X			X		X		X			X	X	X		Internac. Inovação
UFAL	X							X				X		X	
UFMS	X					X		X	X	X	X	X	X		Vagas ociosas, RAP-relação aluno professor
UFSC		X	X	X	X	X					X	X	X	X	
UFABC														X	
UFVJM	X														
URGS															Não especificou
UFRN	X	X													CH docente
UFPEL	X							X	X	X					RAP
UFU	X							X	X	X		X			CH-docente, RAP

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados apresentados na Tabela 5 revelam que 11(64,7%) das 17 IFES utilizam a mesma variável do modelo ANDIFES, qual seja o aluno equivalente. Dessas 11, 8 utilizam também outras variáveis. Analisando as variáveis que caracterizam apenas a dimensão/tamanho(área , alunos, docentes, técnicos) identificamos que 10(58,8%) das 17 IFES analisadas fazem uso no modelo apenas desse tipo de variável enquanto as demais 7(41,2%) utilizam variáveis quantitativas e qualitativas. Vale a pena destacar que 3(17,6%) das 17 IFES utilizam um indicador de eficiência da execução orçamentária como um dos critérios para descentralizar os recursos e ainda outras 3 (17,6%) utilizam o indicador RAP=relação aluno/professor

No que se refere à existência de Resolução Interna sobre os modelos constatamos que 9(52,9%) referem existir uma resolução sobre o modelo.

Questionados sobre as dificuldades da gestão descentralizada dos recursos, apenas 6(35,3%) referem dificuldades. Identificamos uma unanimidade sobre essas dificuldades, qual seja: dificuldade dos gestores se adaptarem a gestão de recursos próprios, por falta de experiência no trato com gastos públicos (compras, licitações, etc). Vale a pena ressaltar que uma das IFES que respondeu que existia dificuldade na gestão dos recursos descentralizados apresentou, na realidade, uma crítica ao modelo ANDIFES, em especial sobre os pesos dos cursos.

Por fim, quando questionados: "Você acredita que a falta de uma padronização dos modelos internos de descentralização orçamentária das IFES gera problema na aplicação dos recursos financeiros?", apenas 2(11,7%) responderam sim, ou seja acreditam que gera problemas e destacam como problema: "existe grande centralização de recursos financeiros na administração central e falta isonomia e a outra IFEs referiu "a falta de padronização lança dúvidas quanto à eficácia dos critérios (sem padrão) adotados, principalmente no que tange ao princípio da equidade".

9 PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A distribuição interna de recursos das IFES é um assunto bastante comentado entre os gestores acadêmicos e profissionais da educação, visto se tratar de conhecer e observar os critérios e parâmetros adotados na alocação de recursos internos das IFES para uma gestão eficiente e eficaz. Para isso, as IFES devem ter autonomia plena para uma efetiva gestão financeira de seus recursos de maneira eficaz, justa e equitativa, alinhada a um planejamento orçamentário equilibrado para atender toda a comunidade acadêmica.

Este estudo mostra como as IFES se comportam quanto à descentralização de seus recursos orçamentários, seja adotando meios já pré-estabelecidos ou utilizando-se de suas próprias práticas para a execução dessa política institucional a favor de uma distribuição compatível com a demanda de seus setores de forma que seja entregue ao público-alvo serviços educacionais de qualidade e eficiência.

Os resultados da pesquisa revelaram que:

- 80% das IFES pesquisadas descentralizam recursos de OCC e 96% descentralizam recursos de passagens e diárias;
- quanto à existência de modelo matemático para descentralizar recursos, das 25 IFES pesquisadas 21(84%) afirmaram utilizar modelo.
- a descentralização é feita por Campi (por 12 (48%) das 25 IFES), por unidade acadêmica (21(84%) das 25 IFES), por curso (por 3(12%) das 25 IFES) e, por pró-reitorias (por 15(60%) das 25 IFES).

Por outro lado, como já constatado por Marinho (2001), os resultados da pesquisa confirmaram a hipótese da pesquisa de que não existe um padrão nos modelos de alocação de recursos descentralizados das IFES, haja vista os diferentes critérios adotados pelas 17 IFES analisadas, destacando-se que:

- 11(64,7%) das 17 IFES utilizam a mesma variável do modelo ANDIFES, qual seja o aluno equivalente. Dessas 11, 8 utilizam também outras variáveis. No caso da UFPE, como é bastante comum que um professor ministre aula em vários cursos, a adoção da variável aluno equivalente não seria adequada.
- Analisando as variáveis que caracterizam apenas a dimensão/tamanho (área , alunos, docentes, técnicos) identificamos que 10(58,8%) das 17 IFES analisadas

fazem uso no modelo apenas desse tipo de variável enquanto as demais 7(41,2%) utilizam variáveis quantitativas e qualitativas.

Sobre as dificuldades da gestão descentralizada dos recursos, apenas 6(35,3%) referem dificuldades, qual seja: dificuldade dos gestores se adaptarem à gestão de recursos próprios, por falta de experiência no trato com gastos públicos (compras, licitações).

Por fim, respondendo à pergunta: "Você acredita que a falta de uma padronização dos modelos internos de descentralização orçamentária das IFES gera problema na aplicação dos recursos financeiros? Apenas 2(11,7%) responderam sim, ou seja, acreditam que gera problemas.

Quanto à necessidade de alterar as variáveis adotadas no modelo de descentralização praticado pela UFPE e, considerando os resultados dessa pesquisa bem como as sugestões apresentadas pelos recentes estudos de Mendonça (2016), Gama Jr e Bouzada (2015) e Leal (2017), sugerimos que o modelo tenha poucas variáveis, passíveis de serem auditadas, como as variáveis atualmente utilizadas pela UFPE que são fáceis de medir por unidade acadêmica, mas estudar a possibilidade de incluir variáveis que contemplem a eficiência e a qualidade, tal como no modelo da ANDIFES, sendo elas, para considerar o aspecto de qualificação: o IQCD-Índice de Qualificação do Corpo docente; e para valorizar a qualidade dos cursos: o CPC dos cursos de graduação e o conceito CAPES dos programas de pós-graduação, numa parcela que representará o indicador de eficiência e qualidade acadêmica, como apresentado no Modelo da ANDIFES e com as diretrizes do PNE 2014-2024, e tal como é adotado por 7 (41%) das 17 IFES pesquisadas.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. F.; SOARES, P. G. Autonomia Universitária: O debate durante o governo FHC. **Revista Vertentes**, São João Del Rey: UFSJ, n. 35, p. 1-18, 2010. Disponível em: https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/flavia_e_priscila.pdf. Acesso em 10/4/2018.

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. In: **Avaliação: Revista da Educação Superior**, Campinas, vol. 13, n. 3, nov. 2008, p. 647-680. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000300003>. Acesso em: 16/12/2017.

ANDIFES. 1999. **Financiamento da Educação Superior Pública Federal**. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wpcontent/files_flutter/Biblioteca_001_Financiamento_da_Educacao_Superior_Publica_Federal.pdf. Acesso em: 12 /01/2018

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v., 66, n. 3, p. 345-370, jul. / set 2015.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que Boas Intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2017, vol. 32, n. 94.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Brasília: Congresso Nacional, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm#art66. Acesso 12/1/2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12/1/2018.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 12/01/2018.

_____. **Aprova Plano Nacional de Educação-PNE**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 15/12/2017.

_____. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.** Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7233-19julho-2010-607315-publicacaooriginal-128167-pe.html>. Acesso em 16/12/2017.

_____. MEC. **Portaria 651, de 24/7/2013.** Acesso 20/3/18. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n_651-Matriz-OCC.pdf

_____. Ministério da Educação. Apresentação da metodologia de cálculo do indicador aluno equivalente da graduação. In: **Nota Técnica nº 24, de 05/09/2014.** Brasília: MEC/INEP/Diretoria de Estatística Educacionais/Coordenação-Geral do Censo da Educação Superior, 2014.

_____. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários Novembro-2006.** Disponível em <http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/RelatorioMatriz2006.pdf>

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-Inep. Censo da Educação Superior 2016: sinopse estatística da educação superior** (atualizado em 04/08/2018). Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2016.zip
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 11/4/2018.

_____. Lei nº 10.260, de 12/7/2001. **FIES.** Presidência da República. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260compilado.htm. Acesso em: 18/4/2018.

_____. Lei nº 11.096, de 13/1/2005. **PROUNI.** Brasília. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm Acesso em: 18/4/2018.

CARVALHO, T. L. **Um estudo de critérios para distribuição orçamentária no campus avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em Governador Valadares.** Dissertação (mestrado profissional)-Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/menu/dissertacoes-defendidas/?s=THIAGO&orderby=title&order=asc>. Acesso em: 28/7/2018.

CHAUI, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Rev. Bras. Educ. no. 24.** Rio de Janeiro Sept./Dec. 2003. Revista Brasileira de Educação. Conferência na sessão de abertura

da 26ª Reunião Anual da ANPED, realizada em Poços de Caldas, MG, em 5 de outubro de 2003

Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lang=pt

CLEBSCH, T.; BASSO, L. Orçamento-programa participado (A experiência da universidade de Ijuí). In: **Rev. Bras. de Contabilidade**. Brasília, n. 62, p.53-56, 1987. Disponível em: <http://www.crub.org.br/o-crub>. Acesso em: 13/03/2015.

CORALINA.C.Texto retirado de <https://citacoes.in/citacoes/120000-cora-coralina-mesmo-quando-tudo-parece-desabar-cabe-a-mim-decid/>. Acesso em 20/08/2018.

CORBUCCI, P.R. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: Da deserção do estado ao projeto de reforma**. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - Out. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n88/a03v2588.pdf>. Acesso em 19/4/2018.

COSTA, C. C. M.; CÉSAR, C.; MARQUES FERREIRA, M. A. M; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 49, núm. 5, septiembre-octubre, 2015, pp. 1319-1347 Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01319.pdf> Acesso em: 20/4/2018.

COSTA, E. M. **Financiamento, alocação de recursos e eficiência das IFES**. 2010. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2010. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4002>. Acesso em: 20/4/2018.

DAL BEMPIRES, J. S.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. In: **Enfoque Reflexão Contábil**. Vol. 25 - N.2 Maio-Agosto/2006 Periodicidade Quadrimestral Pág. 16-25. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/3071/307127127002.pdf>. Acesso em 13/4/18.

DAL BEMPIRES, J. S. ROSA, P. M.; SILVA, A. T. Um Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários baseado em Desempenho Acadêmico para Universidades Públicas. In: **ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting**. v. 3, n. 2, p. 239-270. 2010

DIAS SOBRINHO, J. Educação Superior: bem público, equidade e democratização. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, vol. 18, núm. 1, março, 2013, pp. 107-126 Universidade de Sorocaba. Sorocaba, Brasil

DUARTE, C.S.; OLIVEIRA, T.S.M. O Financiamento das instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Goiás. **Revista Organização Sistêmica**, vol. 2, n. 1, jul-dez 2012.

DURHAM, E. R. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações**, NUPES e Departamento de Antropologia ó FFLCH. DOCUMENTO DE TRABALHO 9/89. NUPES Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>.

FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. Instituições federais de ensino superior: modelos de financiamento e o incentivo à eficácia. **RBE**. Rio de Janeiro, 53(3): 357-386, jul-set 1999.

GALDINO, M. C.; CARVALHO, M. A. C.; ARAÚJO, M. A. O. **A autonomia de gestão financeiro-orçamentária em uma autarquia educacional**. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas Vitória da Conquista Ano XIII n. 22 p. 73-83 2016. Disponível em: http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/6562/pdf_404

GAMA JUNIOR, G. P.; BOUZADA, M. A. C. Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ. **Revista Brasileira de Administração Científica**. Aquidabã, v.6, n.2, p. 186-203, jul-dez 2015. Disponível em: <http://sustenere.co/journals/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2015.002.0013>. Acesso em 28/7/2018.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63. mar./abr. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 10/01/2018.

GOMES NETO, J. M. W.; COUTINHO, J. H. M.; CARVALHO NETO, E. R.; SOUZA, H. L. L. Governabilidade, Urgência e Relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. **Revista Política Hoje**, vol. 18, n. 2, 2009. Disponível em: https://www.ufpe.br/documents/38954/713399/pdi_14_18_of.pdf/28b6c0d5-ed53-4484-99361b8a9236e9ec. Acesso em: 16/12/2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPPES, J. C.; SOUZA, A. M; ANSUJ, A. P. **Classificação de similaridade dos cursos de graduação da UFSM em relação ao índice do aluno equivalente ó uma ferramenta de gestão**. Espacios. Vol. 37 (Nº 13) Año 2016. P. 22. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a16v37n13/16371322.html>. Acesso em 14/4/18

LASWELL, H. D. **Políticos: Who gets, What, When , How.** Cleveland, Meridian Books. 1937. Disponível em https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-90400-9_60. Acesso em 16/4/2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: 7. ed. Atlas, 2010.

MARINHO, A. O aporte de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior. In: **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 83-93. jul./ago. 1998.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no PNE-2014-2024. In: **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.** Ana Valeska Amaral Gomes, Tatiana Feitosa de Britto (organizadoras). - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. 293p.

MELO, J. M. O Sentido da pesquisa na universidade: gerar conhecimento para produzir mudanças. In: PLAYER, S.; LACERDA, R. **Lições mundiais da Artur Andersen em ABM.** São Paulo: Futura, 2000.

MENDONÇA, A. C. A. **Distribuição orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora: uma proposta de revisão do modelo.** 2016. Dissertação (mestrado profissional)- Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, 2016. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2017/05/ANNA-CECILIA-ASSIS-MENDONCA.pdf>. Acesso em: 30/7/2018.

NUINTIM, A. A.; BENEDICTO, G. C.; CALEGÁRIO, C. L. L.; CURI, M. A.; NOGUEIRA, L. R. T. **Eficiência da Aplicação de Recursos Públicos nas Universidades Federais.** In: Anais do XXI Congresso Brasileiro de Custos ó Natal, RN, Brasil, 17 a 19 de novembro de 2014.

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil.** Sequência (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

REIS, C. Z. T.; OLIVEIRA, A. R.; SILVEIRA, S. F. R.; CUNHA, N. R. S. Modelo orçamentário das universidades brasileiras: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. **Rev. Adm.** UFSM. Santa Maria, v. 10, número 6, p. 1081-1100, 2017.

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das Universidades Federais Brasileiras**. 2011. Dissertação [Mestrado em Administração]-Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

RONCARATTI, L. S. **Políticas Públicas**. Brasília: MPOG, 2008.

SANTOS, F. R.; JANKOSKI, A. R. M. C.; OLIVEIRA, A. G.; RASOTO, V. I. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Rev. do Serviço Público**, Brasília, 68(1):191-212, jan/mar 2017.

SANTOS, F. S. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB**. 2013. Dissertação [mestrado profissional]-Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14141/1/2013_FernandoSoaresdosSantos.pdf. Acesso em: 10/4/2018.

SANTOS, J. L. **Planejamento Institucional e Orçamento Público: noções básicas**. [s. l.], 2015.

SANTOS FILHO, J.E.; OLIVEIRA, L.N. A execução orçamentária das instituições federais de ensino superior do Brasil, uma visão regionalizada para o período 2000-2016. In: **Anais do I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**. Florianópolis. SC, set 2017. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/1cidesp/paper/view/90>. Acesso em: 15/4/2018.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: **Políticas Públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia, Elisabet Ferrarezi**. - Brasília: ENAP, 2006. 2v. 152p. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em 15/3/2017.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SGUISSARDI, V. Universidade Pública Estatal: Entre o público e o privado/mercantil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 191-222, Jan./Abr. 2005.

SILVA, J.M. **Expansão e Financiamento do Sistema de Ensino Superior Federal: O caso da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2017. Dissertação [mestrado profissional]-Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em:

<http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2017/05/JUCILENE-MELANDRE-DA-SILVA.pdf>

SILVA, P. M.; CARVALHO, W. W.; CARVALHO, F. A.; FURTADO, R. P. M.
Planejamento orçamentário: as práticas da universidade federal de lavras. In: **Revista Gestão Universitária da América Latina**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 209-227, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/viewFile/1983-4535.2012v5n4p209/23688>. Acesso em: 17/03/2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 13/3/18.

_____. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, p. 11-24, jul/dez 2003.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: Rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, nº 110, p. 39-66, jul. 2000.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração pública**: coletânea, São Paulo: UNESP / ENAP, 2010.

APÊNDICE A - FORMULÁRIO APLICADO PRESENCIALMENTE

Formulário da pesquisa inicial realizada presencialmente com os participantes do FORPLAD
em março de 2017.

Nome da IES: _____

1) A Instituição tem quantos campi? _____

2) A Instituição utiliza descentralização de recursos:

POR CAMPI?	POR UNIDADE ACADÊMICA / DEPARTAMENTO?	POR PRÓ-REITORIA?	POR CURSO?
<input type="checkbox"/> Só existe um campus <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

Se a Instituição utiliza a prática de descentralização de recursos, favor responder a seguir:

3) Existe um modelo matemático para definir os recursos descentralizados?

Sim

Não

Em caso afirmativo, informar os dados abaixo do responsável pela alimentação do modelo.

Nome: _____

Telefone: () _____

e-Mail: _____

APÊNDICE B - FORMULÁRIO APLICADO ELETRONICAMENTE

Formulário da pesquisa realizada com os responsáveis pela aplicação do modelo de alocação de recursos descentralizados, em geral pró-reitores, através da plataforma *Google*

Forms

Modelos internos de descentralização de recursos.

Caro entrevistado, meu nome é Tania Maria da Silva, sou funcionária da UFPE, lotada na Proplan e estudante do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas dessa instituição. O meu orientador é o Prof. Dr. Saulo Santos de Souza com o qual estou desenvolvendo uma pesquisa sobre as variáveis utilizadas nos modelos adotados pelas IFES para descentralizar recursos orçamentários às diversas unidades gestoras em seus diversos níveis. Como a sua instituição utiliza modelo matemático para descentralizar recursos orçamentários, gostaria, portanto, de contar com a sua valiosa colaboração respondendo algumas perguntas a seguir.

* Required

Em relação a sua instituição, informar:

1- Nome *

Your answer

2 - A instituição tem quantos campi? *

Your answer

Em relação à descentralização de recursos orçamentários:

3 - A instituição utiliza descentralização de recursos orçamentários? *

Sim

Não

4 - Como a IFES realiza o processo de descentralização de recursos orçamentários? *

Sim

Não

Por Campi?

Por Unidade Acadêmica / Departamento?

Por Pró-Reitoria?

Por Curso

Por Campi?

Por Unidade Acadêmica / Departamento?

Por Pró-Reitoria?

Por Curso

5 - Que tipo de recurso orçamentário é descentralizado? *

Sim

Não

Outros (especificar)

Manutenção (OCC)

Diárias/passagens

Outros (especificar)

Manutenção (OCC)

Diárias/passagens

Especifique, caso existam outros tipos de recursos descentralizados:

Your answer

Em relação ao modelo matemático utilizado para descentralização:

6 - Existe um modelo matemático para definir os recursos? *

Sim

Não

6.1 - Se sim, em que ano o mesmo foi implantado na sua IFES?

Your answer

6.1.2 - Informar os dados do responsável pela alimentação do modelo: (nome, telefone e E-mail)

Your answer

7 - Com relação à existência de modelo matemático, o mesmo é utilizado para descentralizar recursos: *

Sim

Não

Em nível de Depto/Centro Acadêmico

Em nível de Pró-reitoria

Em nível de Curso

Em nível de Campi

Outros(especificar)

Em nível de Depto/Centro Acadêmico

Em nível de Pró-reitoria

Em nível de Curso

Em nível de Campi

Outros(especificar)

Especifique, caso o modelo seja utilizado para descentralizar recursos em outros âmbitos

Your answer

8 - Existe uma Resolução interna normatizando o modelo? *

Sim

Não

8.1 - Quais variáveis são utilizadas no modelo (especificar)

Your answer

8.2 - Existe alguma ponderação?

Sim

Não

Se sim, especificar:

Your answer

Em relação à gestão de descentralização:

9 - Há dificuldades na gestão descentralizada de recursos? *

Sim

Não

Se sim, cite as principais dificuldades na gestão descentralizada de recursos:

Your answer

10 - Você acredita que a falta de uma padronização dos modelos internos de descentralização orçamentária das IFES gera problema na aplicação dos recursos financeiros? *

Sim

Não

Se sim, cite os problemas na aplicação dos recursos financeiros:

Your answer

SUBMIT

APÊNDICE C - RELAÇÃO DAS IFES PARTICIPANTES

Relação das 30 IFES que participaram da pesquisa respondendo ao questionário através de e-mail

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco	UFLA . Universidade Federal de Lavras
UFOP . Universidade Federal de Ouro Preto	UFOB . Universidade Federal de Oeste da Bahia
UTFPR . Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UFPB . Universidade Federal da Paraíba
UFOPA . Universidade Federal do Oeste do Pará	UFGD . Universidade Federal da Grande Dourados
UNIFAL . Universidade Federal de Alfenas-MG	UFPEL . Universidade Federal de Pelotas
UFERSA . Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFU . Universidade Federal de Uberlândia
UFES . Universidade Federal do Espírito Santo	UNIFAP- Universidade Federal do Amapá
UFPR . Universidade Federal do Paraná	UFJF . Universidade Federal de Juiz de Fora
UFG . Universidade Federal de Goiás	UFRN . Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFPA . Universidade Federal do Pará	UNIR . Universidade Federal de Rondônia
UFRR . Universidade Federal de Roraima	UFRGS . Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFMS . Universidade Federal de Santa Maria	UFVJM . Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UFAL . Universidade Federal de Alagoas	UFABC . Universidade Federal do ABC
UNILA . Universidade Federal da Integração Latino-Americana	UFRRJ . Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFMS . Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	UFSC . Universidade Federal de Santa Catarina