

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

JUCILENE MELANDRE DA SILVA

**EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR
FEDERAL: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

JUIZ DE FORA

2017

JUCILENE MELANDRE DA SILVA

**EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR
FEDERAL: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

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

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius David

JUIZ DE FORA

2017

JUCILENE MELANDRE DA SILVA

**EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR
FEDERAL: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

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

Aprovada em: 23 de fevereiro de 2017.

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

Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Francisval de Melo Carvalho
Universidade Federal de Lavras

Este trabalho é dedicado à saudosa mestra de minha vida: minha mãe Tereza Helenice, que me ensinou a viver com dignidade, doando-se inteira e renunciando a seus sonhos, para que, muitas vezes, pudesse realizar os meus. Você sempre será meu alicerce!
A você devo tudo que sou! Obrigada por tudo! A você mãe, o meu amor eterno! Quando Deus assim permitir, nos veremos novamente...

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pelo dom da vida, pelos ensinamentos diários, pelas pessoas que colocou em meu caminho, por tudo o que me proporciona e pela oportunidade de realizar meus sonhos, dando-me forças nos momentos mais difíceis. Obrigada Senhor!

Aos meus irmãos Janemar, Jeanne e James, companheiros de todos os momentos, pelo seu carinho, paciência, compreensão e estímulo. O amor e a presença de vocês me fazem sentir mais forte. Viver com vocês é um aprendizado diário. Sem vocês, minhas conquistas, minha vida não teriam o mesmo brilho. A cada dia, meu amor e minha admiração por vocês são maiores. Obrigada por fazerem parte de minha história. Amo vocês!

Ao meu saudoso irmão Jorginho, que hoje se encontra em outro plano, deixo aqui registrado meu eterno amor, carinho, respeito e a certeza, que foi aqui na terra, um grande guerreiro, enfrentando todos os obstáculos que a vida lhe proporcionou para o seu crescimento espiritual. Fique em paz meu amado irmão! Saudades eternas!

Ao coordenador do mestrado Professor Doutor Marcos Tanure Sanábio, pela dedicação, atenção e senso de responsabilidade. Obrigada pelo apoio e infraestrutura oferecida.

De forma muito especial, ao meu incansável orientador, Professor Doutor Marcus Vinicius David, pelo tamanho caráter que eu jamais vi em pessoa alguma; pelo grande exemplo de inteligência, humildade, ética, dedicação à pesquisa, sabedoria, inspiração divina, caráter, competência, paciência, respeito, e, sem dúvidas, um grande exemplo de pesquisador e orientador. Para pessoas como você, mesmo que muitas palavras fossem escritas, ainda assim seriam poucas para descrever o ser humano que é. Que fique aqui registrada minha eterna gratidão por sua assistência incondicional, por suas palavras e atitudes seguras e, finalmente, pelas lições que me foram transmitidas juntamente com seu conhecimento científico. Orgulho-me de tê-lo como exemplo de profissional e de ser humano.

Aos Professores Doutores Eduardo Antônio Salomão Condé e Francisval de Melo Carvalho, pelo aceite em participar da Banca Pública de Defesa desta Dissertação, tendo desde já a certeza de que suas críticas e sugestões serão essenciais para o meu aperfeiçoamento profissional.

Aos professores e tutores do mestrado, que não mediram esforços para o ensinar, colocando suas experiências e conhecimentos à disposição para minha melhor formação.

Às Agentes de Suporte Acadêmico Amélia Grabiela Thamer Miranda Ramos e Diovana Paula de Jesus, que me conduziram durante toda jornada da escrita deste trabalho. Amélia se superou, posso dizer que foi minha coorientadora.

Ao Secretário de Educação Básica do Ministério de Educação, Professor Doutor Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo, pelo estímulo e apoio. Obrigada pela confiança que sempre a mim direcionou!

À coordenadora geral do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), Professora Doutora Lina Kátia Mesquita de Oliveira, pelo grande apoio, acolhimento, respeito, profissionalismo e dedicação na condução do saber. Obrigada por ser essa pessoa incrível e poder chamá-la de amiga!

Aos servidores Cássia Regina Pinto Marinho e José Fonseca Marangon (CDARA), Ana Paula Delgado (Pesquisa Institucional), Mauro Müller (PRORH), Júlia Goes da Silva Carmo (COESF) e Ênio Henrique Teixeira (Chefe da Auditoria interna da UFJF), pela atenção e esmero na coleta de dados.

Aos colegas do mestrado, por termos caminhado juntos nesse desafio compartilhando horas no aprofundamento do saber, trocando ideias e atingindo metas comuns.

Aos meus amigos, que de uma forma ou de outra me incentivaram e brindaram com suas amizades e carinho.

Por fim, mas não menos importantes, aos colaboradores da COESF da UFJF, pelo carinho e compreensão nos momentos em que não foi possível atendê-los prontamente, enquanto coordenadora.

A todos, minha eterna gratidão...

“Quando penso que cheguei ao meu limite, descubro que tenho forças para ir além”.

(Ayrton Senna)

“Não sei se estou perto ou longe demais, se peguei o rumo certo ou errado. Sei apenas que sigo em frente, vivendo dias iguais de forma diferente. Já não caminho mais sozinha, levo comigo cada recordação, cada vivência, cada lição. E, mesmo que tudo não ande da forma que eu gostaria, saber que já não sou a mesma de ontem me faz perceber que valeu a pena. Procure ser uma pessoa de valor, em vez de procurar ser uma pessoa de sucesso. O sucesso é só consequência”.

(Albert Einstein)

RESUMO

Este estudo centrou-se em analisar quais foram os reflexos orçamentários e financeiros na Universidade Federal de Juiz de Fora com adoção das políticas expansionistas ocorrida no país a partir de 2003, em especial o Reuni. Para tal buscou-se analisar a execução orçamentária da instituição no período de 2008 a 2016, concebendo indicadores como ferramentas estratégicas nessa análise, os quais terminaram por fazerem parte da proposta do Plano de Ação Educacional. Na realização da pesquisa de corte transversal, estão conjugadas as abordagens qualitativa e quantitativa, oferecendo informações sobre a aplicação dos recursos públicos por parte dessa instituição. O processo de expansão das universidades públicas federais foi estabelecido em normatizações procedentes de determinações centralizadas e estabelecidas com base em pressuposições que contemplavam, por um lado, a racionalização dos espaços físicos e humanos já existentes nas instituições e, por outro, evidenciava a construção de novos espaços físicos, contratação de técnicos e docentes, abertura de novas vagas e matrículas. No entanto, para se fazer reformas e expansões são necessários aportes financeiros. Porém, os recursos públicos são limitados e escassos. Por isso, sua utilização não pode ser feita de forma aleatória. A expansão de qualquer sistema público que atenda a sociedade em qualquer uma das funções do Estado, precisa ser acompanhada de uma estrutura de financiamento. Além disso, a evidenciação e a transparência dos gastos públicos permitem que a população saiba como os recursos públicos estão sendo aplicados. A participação social na gestão pública, além de direito garantido pela Constituição Federal de 1988, permite a fiscalização da utilização dos recursos; ou seja, o controle social é um meio importante para melhor exigir a aplicação do dinheiro público. Observou-se com os resultados obtidos neste estudo, que sem um financiamento adequado associado a um controle monitorado não há como atender a expansão desejada. Nessa perspectiva, essa pesquisa cumpriu com seu objetivo ao propor um Plano de Ação Educacional que monitore e avalie os dados educacionais e administrativos da autarquia estudada, aliado aos indicadores, que também cumpra essa missão associado à melhoria na qualidade de gastos.

Palavras-chave: Expansão Universitária; Ensino Superior; Programas Governamentais; Aplicação da Lei; Orçamento Público; Indicadores; Gestão financeira.

ABSTRACT

This study focused on analyzing the budgetary and financial repercussions at the Federal University of Juiz de Fora, with the adoption of the expansionist policies that took place in 2003, especially the Reuni. The purpose of this study was to analyze the budget execution of the institution in the period from 2008 to 2016, designing indicators as strategic tools in this analysis, which ended up being part of the proposal of the Educational Action Plan. In carrying out cross-sectional research, the qualitative and quantitative approaches are combined, offering information on the application of public resources by this institution. The process of expansion of the federal public universities was established in regulations deriving from centralized determinations and established based on presuppositions that contemplated, on the one hand, the rationalization of the physical and human spaces already existing in the institutions and, on the other hand, evidenced the construction of new physical spaces, hiring of technicians and teachers, opening of new places and enrollments. However, to make reforms and expansions, financial contributions are needed. However, public resources are limited and scarce. Therefore, its use cannot be made at random. The expansion of any public system that serves society in any of the functions of the State must be accompanied by a financing structure. In addition, the disclosure and transparency of public expenditures allow the public to know how public resources are being spent. Social participation in public management, in addition to the right guaranteed by the Federal Constitution of 1988, allows the control of the use of resources; that is, social control is an important means to better demand the application of public money. It was observed with the results obtained in this study, that without adequate financing associated to a monitored control there is no way to meet the desired expansion. In this perspective, this research fulfilled its objective by proposing an Educational Action Plan that monitors and evaluates the educational and administrative data of the studied municipality, allied to the indicators, that also fulfills this mission associated to the improvement in the quality of expenses.

Keywords: University Expansion; Higher education; Government Programs; Law Enforcement; Public Budget; Indicators; Financial management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AIFE - Aluno Tempo Integral/Funcionário Equivalente
AIPE - Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente
a.a. - Ao ano
art. - Artigo
APESJF - Associação de Professores de Ensino Superior de Juiz de Fora
Andifes - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Avalies - Avaliação das Instituições de Educação Superior
ACG - Avaliação dos Cursos de Graduação
BA - Bahia
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAS - Centro de Atenção à Saúde
CCS - Centro de Ciências da Saúde
CGCO - Centro de Gestão do Conhecimento organizacional (CGC0)
Cefet - Centro Federal de Educação Tecnológica
CsF - Ciência Sem Fronteira
CTU - Colégio Técnico Universitário
COPOM - Comitê de Política Monetária do Banco Central
CAPES - Conceito Capes/MEC para a Pós-Graduação
CPC - Conceito Preliminar de Curso
CN - Congresso Nacional
CONDICAp - Conselho Nacional dos Dirigentes das Escolas de Educação Básica
CFC - Conselho Federal de Contabilidade
CONSU - Conselho Superior
CF/88 - Constituição Federal de 1988
Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDARA - Coordenação de Assuntos e Registros Acadêmicos
CCAIE - Custo Corrente/Aluno Equivalente

DE - Dedicção Exclusiva
DRU - Desvinculação das Receitas da União
DCE - Diretório Central de Estudantes
EAD - Educação à Distância
Ebserh - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EML - Enfoque do Marco Lógico
Enceja - Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos (Enceja)
ENC - Exame Nacional de Cursos
Enade - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
Enem - Exame Nacional do Ensino Médio
FHC - Fernando Henrique Cardoso
Forplad - Fórum de Pr-Reitores de Planejamento e Administração
FEPE - Funcionário Equivalente/Professor Equivalente
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FPF - Fundo Público Federal
GV - Governador Valadares
GED - Gratificação e Estímulo à Docência
GEPG - Grau de Envolvimento Discente com Ps-Graduação
GPE - Grau de Participação Estudantil
HU - Hospital Universitário
IQP - Indicador de Qualidade e Produtividade
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IQCD - Índice de Qualificação do Corpo Docente
IGC - Índice Geral de Cursos
IES - Instituição de Ensino Superior
Ifes - Instituição Federal de Ensino Superior
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAD - Instituto de Artes e *Design*
ICBG - Instituto de Ciências Biológicas e Geociências
ICE - Instituto de Ciências Exatas
ICHL - Instituto de Ciências Humanas e Letras
Ipea - Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada

Ifet - Instituto Federal de Educação de Ciência e Tecnologia
Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio
Teixeira
IFAC - International Federation of Accountants
IPSAS - International Public Sector Accounting Standards
LAI - Lei de Acesso à Informação
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA - Lei Orçamentária Anual
m² - Metro quadrado
MG - Minas Gerais
MARE - Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MEC - Ministério da Educação
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NTIC - Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
nº. - Número
NAE - Número de Aluno-Equivalente
OGU - Orçamento Geral da União
OP - Orçamento Participativo
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
OS - Órgãos Setoriais de Orçamento
ODC - Outras Despesas de Custeio
OCC - Outros Custeios e Capital
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PSSS - Plano de Seguridade Social do Servidor
PNE - Plano Nacional de Educação
PPA - Plano Plurianual
Pingifes - Plataforma Integrada de Gestão das Instituições Federais de Ensino
Superior
PIB - Produto Interno Bruto

PAE - Programa de Ação Educacional

Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais

PARU - Programa de Avaliação da Reforma Universitária

PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

ProUni - Programa Universidade para Todos

PROAE - Pró-Reitoria de Apoio Estudantil e Educação Inclusiva

PROEX - Pró-Reitoria de Extensão

PROGEPE - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROGRAD - Pró-Reitoria de Graduação

PROPGPI - Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento

PRORH - Pró-Reitoria de Recursos Humanos

QRSTA - Quadro de Referência do Servidor Técnico-Administrativo

RU - Restaurante Universitário

RAP - Restos a Pagar

SESu - Secretaria de Educação Superior

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SPOA - Secretaria de Planejamento Orçamento e Administração

STN - Secretária do Tesouro Nacional

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

Siape - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIGA - Sistema Integrado de Gestão Acadêmica

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SAD - Sistemas de Avaliação de Desempenho

Andes-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino
Superior

SiSu - Sistema de Seleção Unificada

SFES - Sistema Federal de Ensino Superior

- SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
- SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
- SINAES - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
- SUS - Sistema Único de Saúde
- TSG - Taxa de Sucesso na Graduação
- TAE - Técnico administrativo em educação
- TI - Tecnologia de Informação
- TCU - Tribunal de Conta da União
- UNE - União Nacional dos Estudantes
- UBC - Unidade Básica de Custeio
- UO - Unidades Orçamentárias
- UAB - Universidade Aberta do Brasil
- UNIVALE - Universidade do Vale do Rio Doce
- UFBA - Universidade Federal da Bahia
- UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Tela Inicial do SIGA.....	121
----------	---------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Vagas ofertadas nas Ifes nos cursos de graduação presencial (2003-2014).....	28
Gráfico 2	Percentual do número de alunos matriculados nos cursos de graduação na modalidade presencial, por região demográfica (2003-2014).....	36
Gráfico 3	Evolução do número de cursos de pós-graduação da UFJF (2000-2015).....	38
Gráfico 4	Quantitativo de alunos estrangeiros na UFJF por forma de ingresso (2013-2015).....	57
Gráfico 5	Quantitativo de alunos estrangeiros na UFJF por forma de ingresso (2013-2015).....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Elementos de um bom indicador.....	81
Quadro 2	Propriedades essenciais e complementares de bom indicador.....	82
Quadro 3	Indicadores de avaliação para verificação da eficiência e da eficácia da execução orçamentária-financeira da UFJF, no âmbito do PAE.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Previsão de acréscimo orçamentário (R\$) a partir do Reuni para as Ifes brasileiras (2008-2012)	31
Tabela 2	Distribuição do número de IES por categoria administrativa (1995-2015).....	34
Tabela 3	Número de matrículas em cursos de graduação por modalidade de ensino e categoria administrativa, segundo o grau acadêmico – Brasil 2003-2015.....	36
Tabela 4	Número de alunos matriculados nos cursos de graduação na modalidade presencial, por região demográfica (2003-2015).....	37
Tabela 5	Número de alunos matriculados nos cursos de graduação (2003-2014).....	38
Tabela 6	Taxas (%) de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos, por região demográfica (2003-2014).....	39
Tabela 7	Número de docentes nas universidades federais (2003-2015).....	40
Tabela 8	Número de TAE nas universidades federais (2003-2015).....	40
Tabela 9	Demonstrativo da expansão da educação superior (2003-2015).....	41
Tabela 10	Recursos humanos nas Ifes (2003-2015).....	42
Tabela 11	Taxas (%) de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos (2003-2014).....	42
Tabela 12	Valores empenhados (2003-2016).....	46
Tabela 13	Vagas para ingresso na UFJF em cursos presenciais de graduação (2007-2016).....	55
Tabela 14	Dados quantitativos de discentes em cursos presenciais da graduação (2007-2015).....	56
Tabela 15	Quantitativo de docentes por titulação na UFJF (2007-2016).....	57
Tabela 16	Quantitativo de TAE por nível técnico na UFJF (2007-2016).....	58
Tabela 17	Quantitativo de bolsas de apoio estudantil nos câmpus da UFJF em 2015.....	59
Tabela 18	Área física (m ²) da UFJF (2007-2016).....	60
Tabela 19	Evolução da LOA (R\$) da UFJF (2008 a 2016).....	62
Tabela 20	Evolução da LOA (%) da UFJF (2008 a 2016).....	62

Tabela 21	Evolução das fontes próprias de arrecadação (R\$) da UFJF (2008 a 2016).....	64
Tabela 22	Evolução dos Convênios da UFJF (2008-2016).....	64
Tabela 23	Execução orçamentária total (R\$) da UFJF (2008-2016).....	88
Tabela 24	Despesas com pessoal (R\$) da UFJF (2008-2016).....	89
Tabela 25	Despesas com benefícios de pessoal (R\$) da UFJF (2008-2016).....	89
Tabela 26	Despesas com ODC (R\$) da UFJF (2008-2016).....	91
Tabela 27	OCC – recursos próprios (R\$) da UFJF (2008-2016).....	92
Tabela 28	Capital Tesouro (R\$) da UFJF (2008-2016).....	93
Tabela 29	Emendas Parlamentares (R\$) da UFJF (2008-2016).....	95
Tabela 30	Demonstrativo das bolsas de graduação (R\$) da UFJF (2008-2016)....	97
Tabela 31	Demonstrativo das terceirizadas (R\$) da UFJF (2008-2016).....	97
Tabela 32	Demonstrativo das despesas fixas (R\$) da UFJF (2008-2016).....	98
Tabela 33	Demonstrativo das despesas com o RU (R\$) da UFJF (2008-2016).....	99
Tabela 34	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InPa</i> (UFJF: 2008-2016).....	101
Tabela 35	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InBo</i> (UFJF: 2008-2016)....	103
Tabela 36	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InBo_{Alunos}</i> (UFJF: 2008-2016)	103
Tabela 37	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>In_gPNAES</i> (UFJF: 2008-2016)..	104
Tabela 38	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InTe</i> (UFJF: 2008-2016).....	105
Tabela 39	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InLC</i> (UFJF: 2008-2016).....	106
Tabela 40	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InSe</i> (UFJF: 2008-2016).....	106
Tabela 41	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InTr</i> (UFJF: 2008-2016).....	106
Tabela 42	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InMi</i> (UFJF: 2008-2016).....	107
Tabela 43	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InAa</i> (UFJF: 2008-2016).....	107
Tabela 44	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InDf</i> (UFJF: 2008-2016).....	108
Tabela 45	Dados compilados (R\$) para cálculo do <i>InRu</i> (UFJF: 2008-2016).....	109
Tabela 46	Painel dos 12 indicadores propostos (UFJF: 2008-2016).....	110
Tabela 47	Totalização dos indicadores das despesas elencadas (UFJF: 2008-2016).....	110
Tabela 48	Comparativo das LOA 2016-2017 (UFJF).....	111

Tabela 49	Painel dos 12 indicadores propostos (UFJF: 2016-2017).....	112
Tabela 50	Simulando despesas com limpeza e conservação.....	122
Tabela 51	Expansão da UFJF no período 2008-2015.....	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR FEDERAL BRASILEIRO	27
1.1 Principais políticas e programas de expansão da educação superior	27
1.1.1 Os números como reflexo das políticas e programas de expansão na educação superior brasileira.....	37
1.2 O financiamento e o orçamento do Ensino Superior público no Brasil	46
1.2.1 O financiamento da educação nas universidades públicas	47
1.2.2 O Orçamento Geral da União e as Ifes	51
1.2.3 A matriz Andifes e a distribuição orçamentária das Ifes	53
1.3 A Universidade Federal de Juiz de Fora: histórico e expansão	55
1.4 O financiamento e o orçamento da UFJF	64
2 INDICADORES DE AVALIAÇÃO COMO SUBSÍDIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA	69
2.1 O orçamento público	70
2.2 A contabilidade como fonte de informação e controle da gestão pública ...	72
2.2.1 A accountability e a Contabilidade Pública.....	75
2.3 Governança pública	78
2.4 A utilização de indicadores de gestão para avaliar a execução orçamentária-financeira nas Ifes	81
2.4.1 Concepção de indicadores: ferramenta para análise da execução orçamentária	83
2.4.1.1 Concepção e objetivos dos indicadores	84
2.5 Metodologia aplicada à pesquisa	86
2.5.1 Caracterização da pesquisa	87
2.5.2 Coleta de dados	87
2.5.3 Correção dos valores orçamentários e financeiros	89
2.5.4 Análise dos dados	89
2.6 Apresentação dos dados, aplicação e análise com os indicadores	90
2.6.1 Apresentação dos dados orçamentários	90
2.6.1.1 Execução orçamentária geral da UFJF	91
2.6.2 Despesas selecionadas para concepção dos indicadores	99
2.6.3 Construção dos indicadores para análise da execução orçamentária	102

2.6.4 Painel dos indicadores	112
3 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	116
3.1 Plano de Ação Educacional: proposta de melhoria do sistema de dados acadêmico e administrativo	118
3.1.1 Melhoria do sistema de dados acadêmico e administrativo	118
3.1.2 Uso de indicadores como monitoramento e melhoria na qualidade de gastos...	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS.....	130
ANEXO A.....	142

INTRODUÇÃO

Desde a década de noventa, a educação superior no Brasil passou por profundas mudanças ainda não totalmente compreendidas. Nos últimos tempos tem ocorrido demanda por aumento de vagas e seu atendimento por um crescente número de instituições públicas e privadas.

O sistema de ensino superior, nos dias atuais, é bastante complexo e diversificado. Apresenta, nesse complexo, instituições públicas federais, estaduais e municipais e privadas, com variados cursos e programas, envolvendo diversos níveis de ensino, da graduação à pós-graduação *lato* e *stricto sensu*. Oferece também modalidades que acompanham os avanços tecnológicos modernos, como é o caso da Educação à Distância (EAD), oferecida por várias Instituições de Ensino Superior (IES) e que têm recebido um número significativo de adeptos (BARROS, 2015).

A educação superior brasileira é hoje considerada uma referência entre os países em desenvolvimento e encontra-se regulamentada na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), bem como na Lei nº. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) (BRASIL, 1996), integrada por um abrangente conjunto de decretos, regulamentos e portarias complementares.

O art. 214 da CF/88 determina que se promova um Plano Nacional de Educação (PNE) com duração de dez anos, sendo que o sistema nacional de educação em regime de cooperação determine diretrizes, objetivos, metas e estratégias, entre outros, o de aplicar recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB) (BRASIL, 1988). Assim, para cumprir ao estabelecido na CF/88, em 2001, foi elaborado o primeiro PNE (2001-2010, Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001), fixando metas que determinavam um notável acréscimo dos investimentos nessa área, além de metas que buscavam o aumento do número de estudantes atendidos em todos os níveis da educação superior (BRASIL, 2001a).

Neste contexto, o governo federal coloca em sua agenda de políticas públicas a ampliação da educação superior que abrangeu o período de 2003 a 2007, sendo esta a primeira fase, designada de Expansão I. Nessa fase, as principais metas foram interiorizar o ensino superior público federal criando o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) e, retomar o papel dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), percebendo que a educação profissional superior

não é mais incumbência da iniciativa privada e passa a ser da União (CARVALHO, 2014).

A Expansão II se deu com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado pelo Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, que tinha como objetivo principal “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação presencial, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos” existentes nas Ifes (BRASIL, 2007b). Além disso, existia a perspectiva de criação de novos campi para o interior do país, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades (BRASIL, 2012a).

Nesse processo de expansão pode-se destacar o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), que é uma autarquia federal, criada em 1960, por meio da Lei nº. 3.858, de 23 de dezembro de 1960, no município de Juiz de Fora/MG. A UFJF, após um processo de expansão, atualmente, possui setenta cursos de graduação, distribuídos em quatro institutos e 16 faculdades. Do total dos cursos de graduação, dez são no campus de Governador Valadares (GV)/MG. Fornece ainda, à comunidade, 71 cursos de pós-graduação *lato sensu* e 54 *stricto sensu* (36 de mestrado e 18 de doutorado), trinta programas de residência médica, 26 de residência multiprofissional, além da educação básica, por meio do Colégio de Aplicação João XXIII. Na modalidade de EAD oferece seis cursos de graduação e quatro de pós-graduação *lato sensu* (PORTAL UFJF, 2016).

Como gestora financeira da instituição desde o exercício de 2003, esta pesquisadora sentiu-se motivada para desenvolver este estudo, pois denota que, com a expansão ocorrida desde 2006, principalmente pela adesão ao Reuni, pode ocorrer um desequilíbrio entre as demandas e o orçamento proposto na Lei Orçamentária Anual (LOA), passado o período de implantação do Reuni (2007-2012). Outrossim, importante que nem todos os efeitos da implantação do Programa terão sido efetivamente contabilizados, tendo em vista que os ingressantes de 2012, para os cursos de cinco anos, seus ciclos completarão somente neste ano (2017), para os discentes sem retenção. Outro fator a considerar é com o aumento do número de alunos e servidores e a expansão da área física, a tendência das despesas com manutenção é aumentar, havendo, portanto, maior necessidade orçamentária sem o devido financiamento.

A expansão de qualquer sistema público que atenda a sociedade em uma das funções do estado deverá ser acompanhada de uma estrutura de financiamento. Ao ampliar uma estrutura para a oferta de um serviço público, será necessário, também, expandir seu modelo de financiamento, uma vez que a expansão de uma instituição pública sem um adequado financiamento, normalmente inviabiliza o funcionamento de sua prestação de serviços.

Isto posto, apresenta-se a seguinte situação problema: a expansão do sistema de ensino superior da UFJF está acompanhada de uma estrutura de financiamento que garanta a sua continuidade e manutenção?

Na busca de contribuir para a solução deste problema, este trabalho tem por objetivo geral analisar os reflexos orçamentários e financeiros da expansão ocorrida na UFJF, no período 2008-2016, avaliando se o financiamento recebido é compatível com as necessidades da universidade, na expectativa de propor ferramentas estratégicas para um plano de ação que equacione o equilíbrio entre receitas e despesas.

Este objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- i) Descrever como se deu o processo de expansão do ensino superior federal no Brasil, destacando a UFJF no período de 2008-2016, com ênfase no orçamento-financiamento;
- ii) Propor indicadores para analisar a evolução das receitas e despesas da instituição no período 2008-2016, visando a verificação da eficiência e da eficácia na execução orçamentária-financeira da UFJF;
- iii) Sugerir ferramentas estratégicas para equacionar o desequilíbrio entre receita e despesa, incluindo indicadores que possam monitorar e auxiliar na dissolução da problemática.

Para cumprir estes objetivos, este estudo apresenta três capítulos, sendo que o primeiro traz as principais políticas e programas, além de alguns números como reflexos do processo de expansão do ensino superior federal no Brasil, com ênfase no financiamento e no orçamento. Em destaque, a segunda universidade federal do interior do país, a UFJF como estudo de caso, com seus dados qualitativos e quantitativos no período de 2008 a 2016. Também o financiamento e o orçamento da instituição são analisados, refletindo sobre os impactos das políticas traçadas frente à expansão conduzida pelas políticas e programas do governo, no período proposto para o estudo.

Já o capítulo 2 se apresenta de forma integrada, o caminho metodológico do estudo proposto. Nesse capítulo, apresenta-se os referenciais teóricos buscando correlacionar a base conceitual investigada para extrair inferências sobre a temática abordada: indicadores de avaliação como subsídio na execução orçamentária-financeira. Também apresenta a trajetória da metodologia aplicada à pesquisa exibindo sua caracterização, coleta e análise de dados e os instrumentos utilizados para correção de valores. O ponto alto do capítulo é a concepção dos indicadores de avaliação como ferramenta para o acompanhamento e monitoração da execução orçamentária-financeira da UFJF, que se apresenta com um “estudo piloto” para nortear sua utilização como estratégia metodológica de categorização, conceituação e interpretação relacionados à problemática desta investigação, no período estudado (2008-2016).

No último capítulo consta a proposta de intervenção apresentando o PAE como estratégia para equacionar a problemática, visando fornecer subsídios quali-quantitativos à administração da UFJF e, conseqüentemente, responsabilizando os atores envolvidos perante a sociedade, na busca de maior eficiência na aplicação da execução e gestão dos recursos públicos. No PAE foram apresentadas duas propostas: sistematização dos dados e aplicação dos indicadores com o fito de monitorar e melhorar a execução orçamentária da instituição.

1 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR FEDERAL BRASILEIRO

O processo de expansão da educação superior que se iniciou no governo de Luiz Inácio da Silva, em 2003, foi estabelecido na racionalização dos espaços físicos e humanos existentes, além disso na edificação de infraestruturas, contratação de novos servidores e, abertura de novas vagas e matrículas. Para operacionalizar a expansão, o governo federal estipulou diversas políticas e programas que serão abordados neste capítulo. Serão também apresentados alguns números como reflexos dessas políticas e programas lançados para expandir quantitativa e qualitativamente a educação superior brasileira. E, por conseguinte, para que se possa fazer reformas e expansões são necessários aportes financeiros, e nesse sentido será contextualizado como se deu o financiamento da educação superior no Brasil, para fazer frente às mesmas.

E sob esse mesmo prisma será apresentada a UFJF, como estudo de caso, com seu histórico, sua expansão, e como se deu o financiamento no período de 2008 a 2016. Esse período se justifica, tendo em vista a implantação do Reuni (2008-2012) e seus reflexos financeiros e orçamentários, um dos principais programas voltado para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), visando analisar se a expansão ocorrida na instituição está acompanhada de um adequado financiamento, para garantir a continuidade de sua manutenção e funcionamento de suas atividades.

Frente a estes subsídios, segue-se descrevendo as principais políticas e programas de expansão da educação superior a partir da década de noventa.

1.1 Principais políticas e programas de expansão da educação superior

Nos últimos trinta anos, a educação superior brasileira, passa por extenso processo de expansão. Na década de noventa, a expansão desse nível da educação, foi sob a batuta dos organismos internacionais e refém da dependência do financiamento. Esses organismos condicionaram os empréstimos ao governo federal à adoção de suas diretrizes. A proposta foi menor participação do Estado, tutelada pela concepção do Estado Mínimo. Nesse contexto, a política educacional foi engajada, vivenciando um processo de subserviência às demandas mercantilistas, redefinindo a relação Estado/universidade, prevalecendo a ideia de

redução de gastos públicos com as instituições federais, assinalando um movimento de privatização do ensino superior. O Banco Mundial (BM) preconiza a tese de separar as instituições de ensino e pesquisa, e as que somente ensinam, ou seja, criação de algumas poucas instituições de excelência, abarcando “ensino e pesquisa”, sob o discurso do alto custo que representam as duas atividades juntas (IVASHITA, NOVAK, BERTOLLETTI, 2009).

Nessa diretriz, em 1995, o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob o comando de Bresser-Pereira, apresenta uma proposta de transformar as universidades públicas em Organizações Sociais; e, a relação entre o Governo e estas organizações se daria por meio de contrato de gestão. Nesses contratos estariam previstos os serviços a serem realizados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros seriam transferidos anualmente do Governo para as Organizações. Esta proposta ancorava-se em quatro características fundamentais: privatização, diferenciação, flexibilização e descentralização da estrutura e centralização de controle das Ifes (CARVALHO, 2014).

Tendo a comunidade acadêmica reagido contra a proposta do MARE, a conversão de universidades em Organizações Sociais ou fundações, sai do caráter obrigatório e passa a ser de caráter voluntário. O então Ministro da Educação de FHC, professor Paulo Renato, no ano de 1996, implementou ajustes, sob os pilares do BM, sendo eles: a) avaliação Institucional e Exame Nacional de Cursos (Provão); b) autonomia universitária, e; c) melhoria do ensino, por meio do Programa de Gratificação e Estímulo à Docência (GED). Esses pilares vêm consolidar a política neoliberal, vigente à época, expressando-se na “autonomia universitária”, demonstrando a intenção da privatização da universidade pública brasileira, descomprometendo o Estado com o seu financiamento (FIGUEIREDO, 2005).

As políticas acima concretizaram-se no sucateamento do segmento público, em função da drástica redução do financiamento federal e da perda de docentes e técnicos administrativos em educação (TAE), associados à compressão de salários e orçamentos. A situação foi agravada com a implementação do crescimento da produtividade, pela abertura de turmas no período noturno e do aumento de alunos em salas de aulas, sem uma adequada reposição no quadro das Ifes. As universidades, com diminuição de seus orçamentos, têm seus gastos com custeio e investimentos precarizados (CARVALHO, 2014).

É nesse ambiente que a Lei nº. 9.394/1996, ou seja, a LDB, nasceu sob a égide da CF/88, que estabelece “ser de competência privativa da União, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1996). Essa lei, apesar de ter seu início em dezembro de 1988, somente foi aprovada em 1996, ou seja, oito anos mais tarde (SANTANA, 2011). Na compreensão de Silva, Piscopo e Serra (2015, p. 4), a LDB favoreceu uma expansão no ensino superior nas IES, na medida em que “as entidades mantenedoras das mesmas tinham a opção na escolha pela natureza civil ou comercial de suas instituições”, além de consentir a diversificação e flexibilização nas ofertas de novas modalidades de educação e cursos. Corroborando nesse mesmo aspecto, Chaves (2011) relata que, com a publicação da LDB/1996, houve liberação para que a oferta da educação superior fosse efetivada pela iniciativa privada, e incumbindo ao governo o papel de regulador, no controle e na gestão das políticas educacionais, fato evidenciado em seu art. 7º:

Art. 7º: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - Cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II - Autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
- III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996).

Observa-se que a norma, entende caber ao sistema privado a oferta da educação, indicando que ela seja autofinanciada. Por outro lado, o § 2º do art. 213 da CF/88 consente que as Ifes recebam recursos públicos. E, nessa premissa, em 1999, o governo de FHC cria o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), em substituição ao Crédito Educativo da época do regime militar. Instituído pela Medida Provisória (MP) nº. 1.827, de 27 de maio de 1999 (BRASIL, 1999) e transformado na Lei nº. 10.260, em 12 de julho de 2001, destinado a financiar alunos “regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)” (BRASIL, 2001b). Esse programa passou por vários aprimoramentos, que redundaram na promulgação da Lei nº. 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010c). Entre outros benefícios, teve sua taxa de juros baixada de 6,5% para 3,4% a.a.; a carência passa de seis para 18 meses. O prazo para amortização foi aumentado para três vezes ao tempo do curso (BRASIL, 2014a).

De acordo com Mendes (2015), o desembolso com o FIES em 2014, representou 15% do total das despesas com educação, ficando em segundo lugar, perdendo, somente, para a execução dos gastos com pessoal e encargos sociais, que representou 32% do total. Em números, isso significa: o total das despesas em 2014 com educação foi de R\$94.201.000.000,00. Desses, R\$29.723.000.000,00 foram com pessoal e R\$17.769.000.000,00 foram com o FIES. O autor ainda salienta que os gastos com o FIES em 2004, representou R\$1.138.000.000,00, crescendo, portanto, em 2014 na ordem de 1.110%.

Ainda, para cumprir ao disposto na CF/88, em 2001, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010, Lei nº. 10.172/2001), que estabeleceu um considerável aumento dos investimentos, além de metas para a acréscimo do número de estudantes em todos os níveis da educação superior. No PNE, a educação foi determinada sobre três ideias chaves: 1) como direito de todos; 2) como princípio de incremento social e financeiro do país, e; 3) como mecanismo de combate à pobreza e de inclusão social. Para o ensino superior seus princípios fundamentais foram: 1) elevar para 50% a taxa bruta¹ da matrícula na educação superior e para 30% a taxa líquida² dos jovens entre 18 a 24 anos; 2) aumentar a oferta da educação superior para pelo menos 40% de novas matrículas nas instituições públicas; 3) estabelecer um amplo sistema de EAD; 4) instituir um sistema de credenciamento das instituições, assegurando, desta forma, a qualidade; 5) modalizar a oferta de ensino, investindo em cursos noturnos, articulados e sequenciais (BRASIL, 2001).

O Governo Lula (2003-2010), justificando-se na necessidade de cumprir os propósitos da expansão impostas no PNE 2001-2010, adota políticas públicas de expansão na educação superior, descrito anteriormente, denominada de Expansão I, se deu no período de 2003 a 2007, e teve como objetivo principal interiorizar o ensino superior público federal.

Em 2004, como forma de incentivar os cidadãos a cursar o ensino superior, o governo federal instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni), por meio da MP nº. 213, de 10 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004b), sendo institucionalizado

¹ A taxa líquida indica a proporção de jovens entre 18 a 24 anos que estão matriculados na educação superior, sem distorção de idade.

² “A taxa bruta mede o total de estudantes matriculados, independentemente da idade, em relação à população na faixa etária oficialmente correspondente a esse nível”, qual seja, de 18-24 anos (BRASIL, 2001).

pela Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005c), e regulamentado pelo Decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005 (BRASIL, 2005a). O ProUni é dirigido: i) aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular, com renda familiar *per capita* de três salários mínimos; ii) a estudantes portadores de deficiência, e; iii) a professores da rede pública de ensino, no exercício de magistério da educação básica, para os cursos de licenciatura e pedagogia. De acordo com Alves, Fontes e Nascimento (2013), o programa é uma política pública de inclusão social, no sentido de possibilitar o acesso das classes sociais menos favorecidas às universidades, concedendo bolsas integrais (100%) e parciais (50%) para alunos de renda familiar *per capita* de até três salários mínimos, baseado na classificação obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)³.

Dentre os dados do Balanço Social da Secretaria de Educação Superior (SESu) realizado em dezembro de 2015, o ProUni foi uma das determinantes políticas e programas, que promoveu o grandioso avanço para a democratização e expansão da educação superior no período de 2003-2015 (INEP, 2016). O Gráfico I demonstra a evolução do número total de bolsas ofertadas no período de 2005 a 2015.

Gráfico 1: Evolução do número total de bolsas ofertadas no ProUni (2005-2015)



Fonte: Inep (2016). Adaptado pela pesquisadora.

³ Criado em 1998, tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante da educação básica. A partir de 2009 passou a ser utilizado como seleção para ingresso no ensino superior. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem>>. Acesso em: 14 out. 2015.

O acréscimo no número de bolsas ofertadas no período de 2005 a 2015 foi de 193,2%, sendo que em dois momentos houve redução (2010 e 2013), em função de mudanças de regras no processo seletivo.

Outra política que ganhou força como política de expansão da educação superior foi a EAD, por meio do Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que veio regulamentar o que já estava estabelecido no art. 80 da LDB/96 (BRASIL, 2005b).

A EAD foi ampliada a partir do Decreto nº. 5.800, de 8 de junho de 2006, que instituiu o sistema da UAB. A UAB é uma entidade de direito privado que se identifica como “um sistema voltado para o desenvolvimento da modalidade de EAD, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006b). Idealizada a partir do Fórum das Estatais pela Educação, em 2005, tem como prioridade qualificar os professores da educação básica e, com o emprego de parâmetros da EAD, interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior. O argumento oficial do fórum era consolidar as universidades públicas e, do mesmo modo, atender às dificuldades empresariais, ressaltando a pertinência da educação na promoção da economia brasileira (FÓRUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO, 2004).

Assim idealizada, Mancebo, Vale e Martins (2015) entendem que a UAB dispõe de ampla capacidade para a oferta de vagas no ensino superior, uma vez que abstrai dos padrões de investimento das IES. Porém, ao assim formalizá-lo, altera substancialmente o perfil da universidade, as vertentes de sua importância e reconhecimento, por meio do sucateamento deste nível de ensino. Além disso, contribui para a intensificação do exercício da docência e para a dissolução entre ensino-pesquisa-extensão. Para o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN, 2007), a UAB configura um dos maiores riscos à universidade brasileira, além de desvalorizar a razão do ensino superior à distância, que desempenha com adequação em outros países. No Brasil, a UAB não representaria, sequer uma universidade em sua totalidade, uma vez que a pesquisa e a extensão não são praticadas.

Em 2007, dando sequência às exigências estipuladas no PNE 2001-2010, o governo federal apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No livro intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007d), o PDE tem a intenção de “ser mais do que a tradução

instrumental do PNE”, no sentido de estipular avanços na qualidade da educação. O PDE é apresentado como um conjunto de programas que objetiva trazer resultados às metas quantitativas determinadas no PNE BRASIL, 2007d).

No arcabouço do PNE, com a designação de Expansão II, por meio do Decreto nº. 6.096/2007, é lançado também o programa Reuni. Suas diretrizes foram pautadas em seis dimensões: a) “ampliação da oferta de educação superior pública, por meio de redução das taxas de evasão”, expandindo políticas de inclusão e assistência aos estudantes, preenchimento de vagas ociosas, e aumento de vagas, notadamente no período noturno; b) reestruturação acadêmico-curricular, diversificando as modalidades da graduação, bem como reorganizando os cursos de graduação; c) renovação pedagógica da educação superior, buscando atualizar metodologias de ensino e aprendizagem, elevando sua qualidade; d) mobilidade intra e interinstitucional, e; e) articulação da pós-graduação com a graduação, buscando desenvolver e aperfeiçoar qualitativamente cursos de graduação visando melhoria na educação básica. Em suma, o objetivo central foi o de criar conjunturas para ampliar o ingresso e permanência no nível de graduação, valendo-se da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades federais, logrando como meta global, a progressão gradual da taxa de conclusão média de 90% nos cursos de graduação presenciais, e a relação de alunos da graduação por professor ao final dos cinco anos da adesão teria que ser de 18 (BRASIL, 2007b).

Para aderir ao programa, respeitando o princípio da autonomia universitária, o Decreto previu que cada Ifes deveria ter seu plano de reestruturação aprovado por seu órgão superior, indicando suas estratégias e etapas, por meio de um contrato de gestão. Nessa premissa, por meio do documento Diretrizes Gerais – Reuni, organizado pelo Grupo Assessor, nomeado pela Portaria nº. 552 – SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º, § 2º do Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, o governo federal, para acatar a totalidade de adesões das Ifes destinou para o período 2008-2012, o valor de R\$7.200.000,00 conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1: Previsão de acréscimo orçamentário (R\$) a partir do Reuni para as Ifes brasileiras (2008-2012)

Despesas	2008	2009	2010	2011	2012
Investimentos	305.843	567.671	593.231	603.232	0
Custeio/Pessoal	174.157	564.247	975.707	1.445.707	1.970.205
Total	480.000	1.131.918	1.568.938	2.048.939	1.970.205

Fonte: Brasil (2007f).

Na proposta apresentada pelo MEC, o processo de acompanhamento das metas proposta por cada Ifes seria realizado por meio da Plataforma Integrada de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (Pinglfes)⁴, servindo de base para distribuição orçamentária, a partir de critérios acordados com os órgãos de representação das universidades (BRASIL, 2007c).

Ainda dentro do eixo do PDE, o MEC instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio da Portaria Normativa nº. 39, de 12 de dezembro de 2007, para sua implementação ocorrer a partir de 2008 (BRASIL, 2007e). O programa objetiva atender estudantes com situação socioeconômica desigual matriculados em cursos de graduação presencial nas Ifes, pretendendo sua retenção e conclusão acadêmica. Tem, assim, a finalidade de proporcionar a similitude de oportunidades entre todos os estudantes, concorrendo na melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas combativas de repetência e evasão (BRASIL, 2007e). De acordo com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE, 2001), o PNAES tem como eixos prioritários: “moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação”.

Por meio do Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010, o governo federal regulamenta o PNAES, definindo à priori que serão beneficiados estudantes provenientes da rede pública de educação básica ou com “renda familiar *per capita*

⁴ É um sistema de dados, onde são coletadas informações da graduação, pós-graduação, necessários para a elaboração do da matriz orçamentária. Além de informações necessárias para a elaboração dos indicadores do Tribunal de Contas da União (TCU), determinado pela Decisão nº. 408/2002 – Plenário. Por fim, utilizada para o acompanhamento das metas do Reuni. Disponível em: <http://www.uffs.edu.br/index.php?site=uffs&option=com_content&view=article&id=3112:pingifes&catid=409:pesquisa-institucional>. Acesso em: 20 abr. 2015.

de até um salário mínimo e meio”. Estabelece, ainda, que caberão às Ifes sua execução e implementação, bem como estabelecer demais requisitos na percepção do benefício. Como critério de distribuição foi estipulada a seguinte fórmula: 80% do valor total matriz é composto com base no número de aluno equivalente total⁵, e 20% restantes são formados do Indicador de Qualidade e Produtividade (IQP)⁶ (BRASIL, 2010b).

Outra propositura, que visou a efetivação do PDE, se deu por meio da Lei nº. 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que constitui os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet). Este debate, na verdade iniciou-se com o Decreto nº. 6.095, de 24 de abril de 2007; foi o primeiro dispositivo legal a tratar da criação dos Ifet. Seu objetivo foi estimular o processo de reestruturação das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, com a intenção de “atuarem de forma integrada regionalmente” e que esta personificação resultaria no modelo de Ifet (BRASIL, 2007a).

De acordo com Rufino Neto (2012), o intuito do governo com os Ifet foi de criar “novo modo de desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão”, suprimindo “espaços vazios” deixados pelas universidades, realizando pesquisas menos “academicistas”, visando atender as demandas do país no campo de ciência e tecnologia, trazendo avanços tecnológicos para a sociedade.

O art. 2º da Lei nº. 11.892/2008 pormenoriza os Ifet como sendo instituições de ensino superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com parâmetros na junção de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas educativas, em conformidade com a lei (BRASIL, 2008). No inciso VI do art. 7º apresenta seus anseios em relação à educação superior:

Art. 7º: Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:
VI - Ministrar em nível de educação superior:
a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

⁵ O cálculo do Aluno Equivalente leva em consideração os alunos da graduação presencial, da pós-graduação e das residências médicas (BRASIL, 2010b).

⁶ Total de alunos equivalentes com peso de 50% neste índice. Os outros 50% são baseados em três elementos: número de cursos de mestrado, doutorado e residência média (peso 10) + número de alunos concluintes (diplomados) nos cursos de mestrado, doutorado e residência médica (peso 13) + somatório dos conceitos Capes (peso 4) (BRASIL, 2010b).

- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica (BRASIL, 2008).

No entendimento de Otranto (2010), para o governo, dentre as opções, os Ifets têm a função de formar tecnólogos para diferentes setores da economia, de forma aligeirada, além de prover os professores da educação básica, ofertando qualificação técnica e reciclagem aos docentes.

Com o estabelecimento da Lei nº. 11.892/2008, foram inicialmente criados 38 Institutos Federais, a partir da aglutinação das instituições da rede federal tecnológica existentes (BRASIL, 2008).

Dando continuidade às políticas macrogovernamentais, e, principalmente atendendo à CF/88, em 25 de junho 2014 foi aprovada a Lei nº. 13.005, referente ao PNE para o decênio 2014-2024. Esta lei estabelece para a educação superior, grandes desafios. Dentre as vinte metas, tem-se que a meta “12” que permanece a do PNE anterior, ou seja, a elevação da taxa bruta para a população de 18 a 24 anos para 50%. Em relação à taxa líquida eleva de 30% para 33%, da meta anterior (BRASIL, 2014b). Os dados do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2013, apresentou 32,3% e 16,5%; respectivamente, demonstrando que o país precisará adotar políticas de ampliação severas para conseguir alcançar a metas propostas. Outra meta perniciosa que o governo precisará de grandes esforços é a meta “20”, concernente ao financiamento da educação, que estipula aumentar o investimento público em educação pública de forma a atingir 7% do PIB do país no 5º ano da vigência da lei, ou seja, em 2019; e, no mínimo 10% do PIB no final do decênio. De acordo com relatório obtido no site do Observatório do PNE, tem-se que em 2013, o Brasil investiu 5,6%. O país precisará crescer o investimento em 46%; sendo que em 14 anos (2000-2013) foi de 44%.

A presidente Dilma Rousseff, eleita para o período de 2011 a 2014 e reeleita por mais quatro anos (2015-2018), afastada sob *impeachment* em 31/08/2016,

lançou no dia 16 de agosto de 2011, a terceira fase da expansão universitária e profissional. A proposta compreende a criação de mais quatro universidades federais, no Pará, Ceará e na Bahia, mais a abertura de 47 campi universitários, que seriam instalados até 2014 (SILVA, 2014).

Em meio a uma grande crise política e econômica, em 15/12/2016, o Senado Federal, com a Emenda Constitucional nº. 95/2016, congela os investimentos nas áreas de saúde, educação pelos próximos vinte anos (BRASIL, 2016). E, é nessa premissa que este estudo se torna mais relevante, tendo em vista a perspectiva de se vivenciar duas décadas de contingenciamento orçamentário.

Sem esgotar todas as políticas públicas, adotadas nos últimos anos, no subtópico a seguir serão apresentados alguns números como reflexo da política/programa de expansão na educação superior brasileira no período de 1995 a 2014.

1.1.1 Os números como reflexo das políticas e programas de expansão na educação superior brasileira

Conforme mencionando por Jezine, Chaves e Cabrito (2011), objetivando cumprir compromisso com o BM, a LDB/96 serviu de recurso legal para agilizar a expansão da educação superior, valendo-se da privatização. À vista disso, é que o art. 45 da publicada lei determina que a educação superior será ministrada por IES, nos diversos graus de abrangência ou especialização.

A Tabela 2 evidencia a expansão da educação superior nas IES, por categoria administrativa no período de 1995 a 2015 (INEP, 2016).

Tabela 2: Distribuição do número de IES por categoria administrativa (1995-2015)

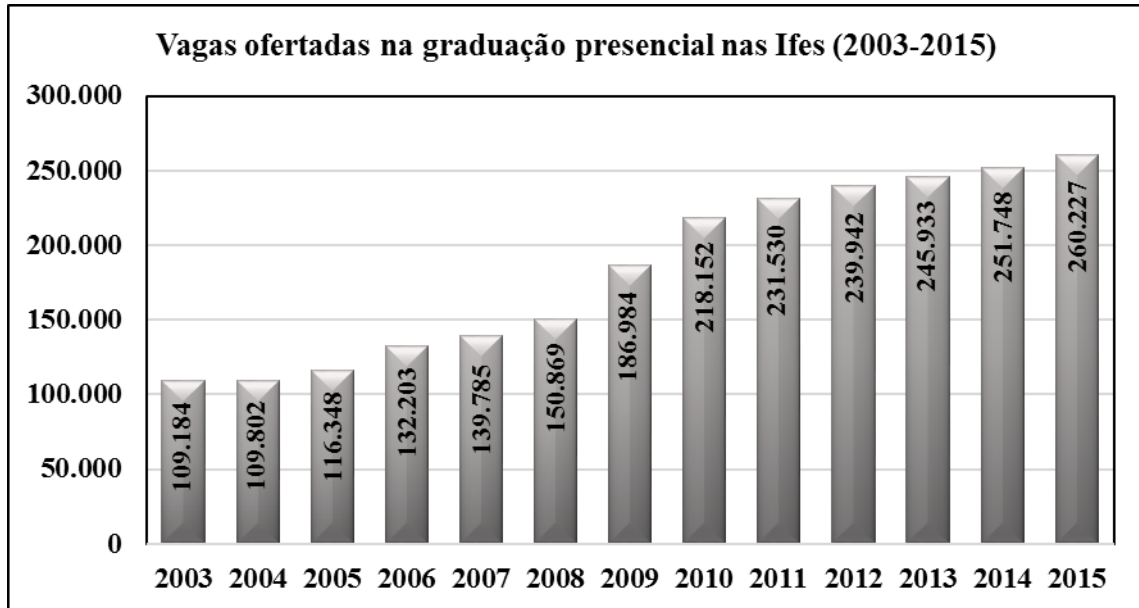
Ano	IES				Total	% Período anterior	
	Pública	%	Privada	%		Pública	Privada
1995	210	23,5	684	76,5	894		
1996	211	22,9	711	77,1	922		
1997	211	23,4	689	76,6	900		
1998	209	21,5	764	78,5	973	-0,5	8,8
1999	192	17,5	905	82,5	1.097		
2000	176	14,9	1.004	85,1	1.180		
2001	183	13,2	1.208	86,8	1.391		
2002	195	11,9	1.442	88,1	1.637	-6,7	88,7
2003	207	11,1	1.652	88,9	1.859		
2004	224	11,1	1.789	88,9	2.013		
2005	231	10,7	1.934	89,3	2.165		

2006	248	10,9	2.022	89,1	2.270	27,2	40,2
2007	249	10,9	2.032	89,1	2.281		
2008	236	10,5	2.016	89,5	2.252		
2009	245	10,6	2.069	89,4	2.314		
2010	278	11,7	2.100	88,3	2.378	12,1	3,9
2011	284	12,0	2.081	88,0	2.365		
2012	304	12,6	2.112	87,4	2.416		
2013	301	12,6	2.090	87,4	2.391		
2014	298	12,6	2.070	87,4	2.368		
2015	295	12,5	2.069	87,5	2.364	7,2	-1,4

Fonte: Inep (2016). Adaptada pela pesquisadora.

Mediante dados lançados na Tabela 2, identifica-se que no primeiro quadriênio (1995-1998) ocorreu uma redução na concepção de Ifes em torno de 0,5% e um acréscimo de 8,8% nas instituições privadas. No próximo período (1999-2002), governo de FHC, a queda das Ifes sobressai em 6,7% e, quanto às privadas, houve um considerável aumento de 88,7%, equiparado ao ano de 1998. Nos períodos seguintes (2003-2006; 2007-2010), encontrando-se no poder Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como política pública a denominada “Expansão I” (2003-2006) e, sendo que nesse período uma das fundamentais metas foi interiorizar o ensino público federal, nota-se um incremento na criação das Ifes de 27,2%, ao passo que nas privadas foi de 40,2%; política contrária à do seu precursor. Juntamente à “Expansão II”, no segundo período (2007-2010), e com a política pública delineada com o Reuni, percebe-se uma perda no crescimento de novas instituições, comprovando, por consequência, a política adotada, a da utilização da infraestrutura existente. Em decorrência dessa política, com apoio nas informações dos MEC/Inep (1995-2008), verifica-se uma maior expansão do setor privado em detrimento do setor público na oferta da educação superior do país.

O Gráfico 2 ilustra o número de vagas ofertadas na graduação presencial nas Ifes no período de 2003 a 2015, de acordo com o documento “Análise sobre a Expansão das Universidade Federais 2003 a 2012” (BRASIL, 2012a), Censo da Educação Superior 2014 (INEP, 2015) e Sinopse Estatística da Educação Superior 2015 (INEP, 2016).

Gráfico 2: Vagas ofertadas nas Ifes nos cursos de graduação presencial (2003 a 2015)

Fonte: Brasil (2012a); Inep (2015, 2016). Elaborado por Censo/Inep. Adaptado pela pesquisadora.

Conforme ilustra o Gráfico 2, evidenciou-se, no período 2003-2007, um crescimento excedente a trinta mil vagas, no entanto, o crescimento exponencial das vagas nos cursos de graduação presencial nas Ifes ocorreu de 2007 até 2012, período de concepção e implementação do Reuni, ampliando em 100.157 vagas. Entretanto, observa-se que mesmo após o Reuni, a oferta de vagas continuou crescendo, de 2012 para 2015 as vagas são ampliadas em 8,5%.

A Tabela 3 demonstra, de acordo com o Censo da Educação Superior 2013, 2014 e 2015 (INEP, 2014, 2015, 2016), o número de matrículas em cursos de graduação por modalidade de ensino e categoria administrativa, segundo o grau acadêmico no período 2003-2015.

Tabela 3: Número de matrículas em cursos de graduação por modalidade de ensino e categoria administrativa, segundo o grau acadêmico – Brasil 2003-2015

Ano	Total			Presencial			EAD		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
2003	3.936.933	1.176.174	2.760.759	3.887.022	1.136.370	2.750.652	49.911	39.804	10.107
2004	4.223.344	1.214.317	3.009.027	4.163.733	1.178.328	2.985.405	59.611	35.989	23.622
2005	4.567.798	1.246.704	3.321.094	4.453.156	1.192.189	3.260.967	114.642	54.515	60.127
2006	4.883.852	1.251.365	3.632.487	4.676.646	1.209.304	3.467.342	207.206	42.061	165.145
2007	5.250.147	1.335.177	3.914.970	4.880.381	1.240.968	3.639.413	369.766	94.209	275.557
2008	5.808.021	1.552.953	4.255.064	5.080.056	1.273.965	3.806.091	727.961	278.988	448.973
2009	5.954.017	1.523.864	4.430.157	5.115.896	1.351.168	3.764.728	838.125	172.696	665.429
2010	6.379.299	1.643.298	4.736.001	5.449.120	1.461.696	3.987.424	930.179	181.602	748.577
2011	6.739.689	1.773.315	4.966.374	5.746.762	1.595.391	4.151.371	992.927	177.924	815.003
2012	7.037.688	1.897.376	5.140.312	5.923.838	1.715.752	4.208.086	1.113.850	181.624	932.226
2013	7.305.977	1.932.527	5.373.450	6.152.405	1.777.974	4.374.431	1.153.572	154.553	999.019
2014	7.828.013	1.961.102	5.867.011	6.486.171	1.821.629	4.664.542	1.341.842	139.373	1.202.469

2015	8.027.297	1.952.145	6.075.152	6.633.545	1.823.752	4.809.793	1.393.752	128.393	1.265.359
-------------	------------------	-----------	-----------	------------------	-----------	-----------	------------------	---------	-----------

Fonte: Inep (2014, 2015, 2016). Elaborada por Inep/Deed. Adaptada pela pesquisadora.

No que se refere ao número de matrículas dos cursos de graduação presencial (Tabela 3) ocorreu um acréscimo 70,7%, saindo do patamar de 3.887.022 em 2003 para 6.633.545 em 2015. Vale destacar o forte incremento do número de matrículas na graduação EAD entre 2003 e 2015: em 2003, eram menos de cinquenta mil matrículas; em 2015 superior a 1,3 milhão, um crescimento de 2.692,5%, sendo que nas privadas esse incremento foi de 12.419,6% enquanto que nas públicas foi de 222,6%. Evidencia-se, portanto, que por um lado houve uma procura refreada por modelos singulares de oferta de educação superior, e, de outro, a suplantação do tradicionalismo histórico com a modalidade, produto das políticas do MEC nesse seguimento, em particular, decorrência da criação da UAB, em 2006.

A Tabela 4 e o Gráfico 3 demonstram, respectivamente, de acordo com o Inep (2016) e o Observatório do PNE (2014), o número e o percentual de alunos matriculados nas Ifes brasileiras, por região demográfica, no período de 2003 a 2015. O Gráfico 3 ilustra a distribuição percentual da população de 18 a 24 anos que cursava o ensino superior nas Ifes brasileiras no mesmo período.

Tabela 4: Número de alunos matriculados nos cursos de graduação na modalidade presencial, por região demográfica (2003-2015)

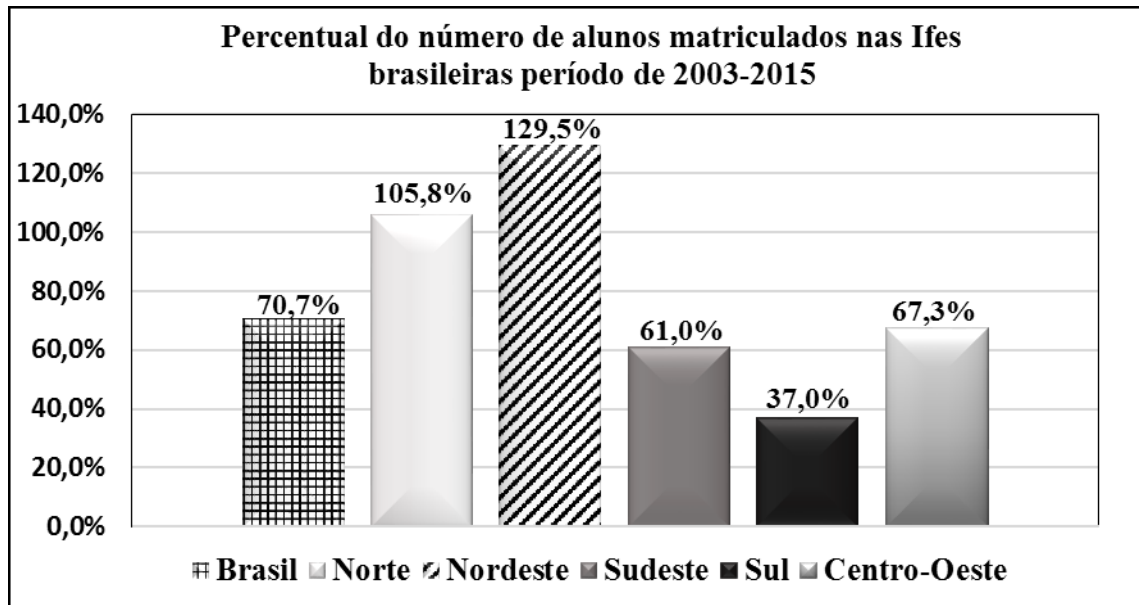
Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2003	3.887.022	230.227	624.692	1.918.033	745.164	368.906
2004	4.163.733	250.676	680.029	2.055.200	793.298	384.530
2005	4.453.156	261.147	738.262	2.209.633	845.341	398.773
2006	4.676.646	280.554	796.140	2.333.514	854.831	411.607
2007	4.880.381	303.984	853.319	2.431.715	864.264	427.099
2008	5.080.056	323.190	912.693	2.512.560	887.182	444.431
2009	5.115.896	313.959	965.502	2.516.712	865.936	453.787
2010	5.449.120	352.358	1.052.161	2.656.231	893.130	495.240
2011	5.746.762	385.717	1.138.958	2.755.635	929.446	537.006
2012	5.923.838	404.727	1.213.519	2.816.086	941.738	547.768
2013	6.152.405	423.565	1.287.552	2.903.089	962.684	575.515
2014	6.486.171	450.844	1.378.920	3.048.811	995.669	611.927
2015	6.633.545	473.848	1.433.406	3.087.825	1.021.149	617.317
Var. (2015-2003)	70,7%	105,8%	129,5%	61,0%	37,0%	67,3%

Fonte: Observatório do PNE (2014), Inep (2015, 2016). Elaborada por Inep/Deed. Adaptada pela pesquisadora.

A região que mais evoluiu no período de 2003 a 2015 foi a região Nordeste, com um crescimento de 129,5%, e, a que menos investiu foi a região Sul, sendo

também a que ficou abaixo do crescimento do país, juntamente com a região Sudeste. Esse resultado ficará mais evidenciado no Gráfico 3.

Gráfico 3: Percentual do número de alunos matriculados nos cursos de graduação na modalidade presencial, por região demográfica (2003-2015)



Fonte: A pesquisadora.

A região Nordeste foi a que mais cresceu em número de alunos matriculados, superando, desta forma, ao percentual do país em 53,8%. É importante ressaltar que nas demais regiões o crescimento foi acima de 50%, exceto na região Sul. A região Sudeste, que em 2003 contribuía com 49,3%, em 2013 essa participação cai para 47,0%. No entanto, vale destacar que essa região, contribuiu com o maior número de matrículas no período 2003-2015. A região Sul, em 2003 contribuía com um crescimento de 19,2% no país, entretanto, em 2015, sua contribuição cai para 15,4%. As regiões Norte e Centro-Oeste, foram as que menos contribuíram em 2003 (5,9% e 9,5%, respectivamente), em 2015, as regiões continuam no mesmo *status* e suas participações no país aumentam com apenas com 7,0% e 9,4%, respectivamente.

A evolução das matrículas nos cursos de graduação (presencial e EAD) nas Ifes está alocada na Tabela 5.

Tabela 5: Número de alunos matriculados nos cursos de graduação (2003-2015)

Ano	Presencial	EAD	Total
2003	527.719	16.532	544.251
2004	533.892	18.121	552.013
2005	549.171	15.740	564.911
2006	556.231	17.359	573.590
2007	578.536	25.552	604.088
2008	600.772	52.126	652.898
2009	696.693	73.186	769.879
2010	763.891	85.788	849.679
2011	842.606	87.241	929.847
2012	885.716	88.511	974.227
2013	932.263	83.605	1.015.868
2014	958.658	87.808	1.046.476
2015	996.043	72.058	1.068.101

Fonte: Inep (2016). Elaborada por Inep/Deed. Adaptada pela pesquisadora.

Observa-se pelos dados da Tabela 5, que o aumento de matrículas nas Ifes no período de 2003 a 2015, praticamente dobrou (96,3%), sendo que quem mais contribuiu foi a EAD, corroborando com a política governamental adotada em 2006 com a UAB. Enquanto que, de 2003 a 2006 o crescimento foi de 5%, de 2006 a 2015 o crescimento da EAD foi de 315,1%. Já na modalidade presencial, o crescimento foi de 88,7% (2003-2015), sendo que no período do Reuni (2008-2012) esse crescimento atingiu de 47,4%. E, anterior ao Reuni a variação foi de 13,8% (2003-2008), e pós-Reuni, continuou crescendo na faixa de 12,5% (2012-2015).

Em relação à faixa etária dos alunos atendidos pelas Ifes brasileiras, percebeu-se que a indivíduos de 18 a 24 anos, no período de 2003 a 2014, as taxas bruta e líquida cresceram em 14,0% e 6,6%, respectivamente (Tabela 6).

Tabela 6: Taxas (%) de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos, por região demográfica (2003-2014)

Ano	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Bruta	Líqu.	Bruta	Líqu.	Bruta	Líqu.	Bruta	Líqu.	Bruta	Líqu.	Bruta	Líqu.
2003	20,2	11,1	15,8	6,7	11,8	5,9	23,0	13,4	28,9	16,4	25,3	12,5
2004	20,1	10,8	12,5	5,8	12,0	6,1	23,9	13,4	28,5	15,8	24,9	12,5
2005	21,2	11,5	14,7	7,0	12,8	6,3	25,0	14,2	29,3	16,4	27,7	14,1
2006	24,2	12,9	17,6	7,8	15,3	7,4	28,9	16,2	31,3	17,4	29,0	15,2
2007	25,5	13,3	19,4	9,0	16,6	7,7	30,3	16,7	32,7	17,0	30,4	16,0
2008	26,9	14,0	21,8	9,7	17,5	8,4	31,2	17,0	35,3	18,9	32,7	16,7
2009	28,1	14,8	24,2	11,0	19,1	9,5	32,0	17,4	35,2	19,2	34,0	17,7
2011	29,6	14,9	25,3	10,8	22,7	10,8	31,2	16,4	36,3	18,8	38,8	20,0
2012	30,4	15,5	26,0	11,2	23,8	11,6	32,6	17,0	37,2	20,3	36,7	19,6
2013	32,3	16,6	26,6	12,6	26,2	12,6	33,5	17,6	39,6	21,3	42,2	22,6
2014	34,2	17,7	28,1	13,3	27,3	13,4	37,0	19,9	40,5	21,5	41,9	21,7

Fonte: Observatório do PNE (2014). Adaptada pela pesquisadora.

Em relação à taxa líquida, o Brasil, em 2003, possuía 11,1% de seus jovens entre 18 e 24 anos matriculados no curso superior (graduação e pós-graduação), elevando 6,6% em 2014, e, uma vez que a meta do PNE 2014-2024 será perfazer 33% dessa população, ou seja, duplicar esforços em relação ao período anterior, uma vez que essa taxa terá que crescer em 15,3%. Na região Norte o esforço é maior, praticamente triplicar, pois a taxa em 2014 foi de 13,3%, para atingir a meta do PNE terá que aumentá-la em 19,7%. A região Centro-Oeste foi a que mais cresceu no período de 2003-2014, resultando em 9,2% (21,7-12,5%), e será a região que menos terá que envidar esforços, entretanto, buscar ainda, um crescimento de 11,3%.

Quanto à taxa bruta de matrículas dos jovens de 18 a 24 anos, o desafio do Brasil, não é menor que nas taxas líquidas, uma vez que deverá elevá-la para 50% para atingir a meta do PNE 2014-2024. Outra vez, a região Centro-Oeste é que mais está próxima a alcançar, pois em 2014 obteve 41,9%, seguida da região Sul, com 40,5%. As regiões Norte e Nordeste são as que mais terão que se esforçar, praticamente dobrar suas metas.

No âmbito docente, de acordo com as Sinopses dos Exercícios de 2003 a 2015 (INEP, 2016), adaptado pela pesquisadora na Tabela 7, o número de docentes nas Ifes, cresceu 88,1%.

Tabela 7: Número de docentes nas universidades federais (2003-2015)

Ano	Sem graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
2003	-	914	5.197	14.879	20.580	48.570
2004	1	430	4.852	13.880	21.941	49.104
2005	4	8.654	5.134	14.239	23.807	51.838
2006	3	7.562	4.846	14.227	26.243	51.881
2007	3	8.266	4.367	14.832	29.365	56.833
2008	4	7.726	4.178	14.776	31.004	57.688
2009	18	10.789	4.336	16.974	37.661	69.778
2010	137	6.624	4.231	19.792	43.275	74.059
2011	-	6.361	4.145	20.943	42.275	78.724
2012	58	5.380	4.226	21.221	50.739	81.624
2013	3	5.129	4.146	21.809	54.420	85.507
2014	2	4.608	4.005	21.541	58.592	88.748
2015	1	3.744	4.043	21.554	61.995	91.337

Fonte: Inep (2015). Elaborada por Inep/Deed. Adaptada pela pesquisadora.

A Tabela 7 denota alterações expressivas na qualificação do corpo docente nas universidades federais no período 2003-2015. No ano de 2003 as Ifes contavam com 16,3% de docentes com a graduação, 10,7% eram especialistas, 30,6% eram

mestres e 42,4% eram doutores. Em 2015 esses percentuais passaram por uma grande inversão, apresentando: graduados (4,1%), especialistas (4,4%), mestres (23,6%) e doutores (67,9%).

Do mesmo modo, o quantitativo de TAE evoluiu consideravelmente no período de 2003 a 2014 conforme Tabela 8.

Tabela 8: Número de TAE nas universidades federais (2003-2015)

Ano	Sem graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
2003	37.699	16.850	2.161	835	229	57.774
2004	36.518	16.974	2.416	913	273	57.104
2005	37.646	16.711	3.259	1.160	358	59.134
2006	37.488	16.911	3.529	1.303	406	59.637
2007	38.094	18.901	4.174	1.381	544	63.094
2008	36.797	17.436	5.313	1.660	622	61.828
2009	42.706	27.626	12.768	3.031	1.049	87.180
2010	40.851	23.180	17.191	4.440	915	86.577
2011	39.115	23.379	19.755	4.772	904	91.925
2012	38.164	24.369	23.610	5.850	994	92.987
2013	34.268	23.133	26.686	7.052	1.325	92.464
2014	36.525	26.687	28.084	9.294	2.036	102.626
2015	35.678	25.382	31.010	11.121	2.648	105.839

Fonte: Inep (2015). Elaborada por Inep/Deed. Adaptada pela pesquisadora.

No período precedente ao Reuni, de 2003 a 2007, houve um crescimento no número de TAE de 9,2%. A contar de 2008, com a concretização do Programa, principia uma ascendência na contratação dos TAE. De 2009 em diante, verificou-se um aumento significativo do ritmo de contratação de TAE, sendo que de 2008 para 2009 houve um acréscimo de 41,0%. Crescimento esse resultante da publicação do Quadro de Referência do Servidor Técnico-Administrativo (QRSTA), o qual possibilitou às Ifes a reposição automática das vagas provenientes de vacâncias (aposentadorias, óbitos, exonerações, dentre outros). Além disso, também foram autorizadas novas vagas para concursos públicos (BRASIL, 2012a). Observou-se que houve uma ampliação de aproximadamente de 53,2% de TAE nas Ifes no período de 2003-2015. Houve também um aumento no grau de capacitação dos servidores, tendo em vista que no mesmo período, o número de TAE com doutorado cresceu 1.056,3%, com mestrado 1.231,9% e com especialização 1.335,0%.

Neste tópico, foram apresentados os reflexos das políticas e programas da expansão da educação superior no Brasil, no período de 2003 a 2015. O período se justifica por 2003 ser o início da Expansão I e, 2015 por ser o ano do último Censo da Educação Superior. Foram apresentados dados sobre as instituições federais e

privadas referentes ao número dessas instituições, ao número de matrículas na graduação (presencial e EAD), dados sobre os recursos humanos (docentes e TAE), e ainda sobre o número de matrículas na educação superior. Esses dados podem ser observados, resumidamente, nas Tabelas 9, 10 e 11.

Tabela 9: Demonstrativo da expansão da educação superior (2003-2015)

Instituições	Ano %	Nº. de Ifes	Matrículas Graduação	Matrículas Graduação Presencial	Matrículas Graduação EAD
Pública	2003	207	1.176.174	1.136.370	39.804
	2014	295	1.952.145	1.823.752	128.393
	%	42,5	66,0	60,5	222,6
Privada	2003	1.652	2.760.759	2.750.652	10.107
	2014	2.070	6.075.152	4.908.793	1.265.359
	%	25,2	120,1	74,9	12.419,6
Total	2003	1.859	3.936.933	3.887.022	49.911
	2015	2.364	8.027.297	6.653.545	1.393.752
	%	27,2	103,9	70,7	2.692,5

Fonte: A pesquisadora.

Percebe-se que houve um investimento maior na criação de novas instituições públicas, elevando em mais 42,5%, enquanto que nas privadas esse crescimento foi de 25,2%. Em relação às matrículas, dobrou, quando consideradas as duas modalidades: presencial e EAD; sendo que a que mais contribui nesse incremento foi a EAD, principalmente na privada, que foi exponencial, atingindo 12.419,6%, enquanto que na presencial o crescimento das privadas ficou 14,4% superior às públicas.

Tabela 10: Recursos humanos nas Ifes (2003-2015)

Recurso Humano	2003	2014	%
Número de docentes	48.570	91.337	88,0
Número de TAE	57.7748	105.774	83,2

Fonte: A pesquisadora.

Nas Ifes, em particular, observou-se um investimento por parte do governo federal, nos concursos públicos, tanto para docentes como para TAE, na ordem de 88,0% e 83,2%, na devida ordem, sem, contudo, ser objeto de estudo a eficácia desse crescimento.

Tabela 11: Taxas (%) de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos (2003-2014)

Taxas de Matrículas	2003 (%)	2014 (%)	Crescimento (%)	Var. Período (%)
Taxa bruta	20,2	34,2	69,3	14,0
Taxa líquida	11,1	17,7	59,5	6,6

Fonte: A pesquisadora.

Para os indicadores que são tratados de forma conjunta (pública e a privada), como é o caso das taxas líquidas e brutas de matrículas de jovens entre 18 e 24 anos, que é uma das principais metas para a educação superior no PNE 2014-2024, tendo como desafio 50% e 33%, respectivamente, observando que, independentemente do crescimento significativo no período 2013-2014, em ambas as taxas, há muito a ser feito para atingir as metas propostas. Para a taxa bruta o esforço é aumentar 15,8%, e, para a líquida é 15,3%, que corresponde a investir em 46,2% e 86,4%, respectivamente.

Toda essa expansão reflete diretamente no financiamento, uma vez que a primeira precisa ser acompanhada da segunda, principalmente em se tratando de função social do Estado, como é o caso das Ifes, o que se pretende abordar a partir do próximo tópico, trazendo a UFJF em ambos contextos: expansão *versus* financiamento, coração do presente estudo. Portanto, é sob este aspecto que se passa a discutir o financiamento e o orçamento do ensino superior. A primeira já justificada por entender não haver expansão sem financiamento, e o orçamento por ser a forma deste.

1.2 O financiamento e o orçamento do Ensino Superior público no Brasil

Na esfera internacional, o ensino superior é percebido como um bem público (UNESCO, 2009), e no contexto nacional brasileiro, conforme determina a CF/88, como garantia de todos e compromisso do Estado e da família; portanto, é responsabilidade de todos, especialmente dos governantes. Nesse sentido, o primeiro enfoque será direcionado ao financiamento da educação nas Ifes, como dever do governo, e quanto ao financiamento, junto às leis máximas do país.

Nas instituições, o planejamento, de acordo com Silva et al. (2012) é um instrumento de ajuda na gestão utilizando-se de discernimento para planejar o agora e com uma visão do amanhã. As deliberações e atos que estão por vir, em qualquer

área econômica ou de interesse compartilhado, precisam ser programados. O suporte do planejamento das Ifes é o Plano Plurianual (PPA) que deve ser executado para cumprir as metas determinadas pelo governo.

Deste modo, o sistema orçamentário principia-se com o PPA, definindo procedimentos, orientações e metas da administração pública para um quadriênio. Continuamente ao PPA, existem duas leis anuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), orienta na elaboração e execução do orçamento do ano subsequente apontando inclusive as prioridades e metas do governo, e a LOA que pondera as receitas e planeja as despesas de cada ano, de acordo com as prioridades do PPA e as normas definidas pela LDO. Vale ressaltar que qualquer despesa pública pode ser executada sem estar prevista na LOA. Na LDO são especificadas as diretrizes que norteiam a administração na concepção do planejamento orçamentário e na sua execução mencionadas no PPA, aquelas que são prioritárias durante a elaboração da LOA e da sua execução. As diretrizes são compatibilizadas com os recursos públicos arrecadados, proporcionando, deste modo, oportunidades para que as necessidades ímpares da comunidade sejam priorizadas e realizadas. Cumpre destacar que, a LDO transcende a estimativa da receita e a fixação da despesa, que são objetos precípuos da LOA, tendo como principal finalidade o planejamento e acompanhamento das finanças públicas, de forma a assegurar a estabilidade das contas públicas (KOHAMA, 2013).

Portanto, o papel do orçamento é consentir que a sociedade participe dos recursos do Estado (receitas e despesas). Sendo assim, o governo traduz seu plano de ação em forma de lei, equivalendo sua responsabilidade com a sociedade, que lhe delegou o poder.

1.2.1 O financiamento da educação nas universidades públicas

O financiamento da educação superior no Brasil se dá, principalmente, por meio de pagamentos de mensalidades, em se tratando de instituições privadas, bem como pelo aporte de recursos públicos, não somente nas Ifes, mas, também para as privadas, por meio de concessões de bolsas (FIES, ProUni) e/ou por isenções fiscais e previdenciárias.

Em seu art. 12, a CF/88 “estabelece que a União aplicará, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da receita

resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). Nessa mesma linha, o art. 55 da LDB, determina que “Caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996). No entanto, segundo Amaral (2011), no financiamento do ensino superior público federal, é um grande incitamento, no que tange ao questionamento: “Quais seriam os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições mantidas pela União”? Nas palavras do autor, descobrir uma mecânica que atenderia de forma adequada a essa indagação é uma das mais complexas missões a ser desafiada no estabelecimento da liberdade prevista no art. 207 da CF/88.

Conforme ainda argumenta Amaral (2008, p. 650), “o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade”. Portanto, não se pode falar em autonomia das instituições de ensino superior sem a alocação suficiente de recursos financeiros para atendimento às necessidades de desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão. Assim, cabe o salientado por Santos Filho e Chaves (2014, p. 34), “o financiamento dos Ifet, como se extrai da legislação de criação destas instituições, tem um caráter diversificado, vez que há atendimento ao ensino médio/profissional e à educação superior”. No entanto, os mesmos autores deixam claro que, não se pode afirmar, porém, se estes cursos superiores de tecnologia atendem ao tripé ensino pesquisa e extensão, como estabelece o art. 6º, incisos II, V, VII e VIII, da Lei nº. 11.892/2008 (Lei das Ifet), visto que, o incentivo elementar para a constituição e desenvolvimento deste modelo de ensino, é atender às determinações do mercado por procura profissional, não se levando em conta com o crescimento do homem e com a formação crítico-científica.

Para o ensino superior brasileiro, a política empregada, tem beneficiado o desenvolvimento a esfera privada de forma rápida, notadamente, após outorgada a LDB/96. Simultaneamente em que o governo propicia a expansão do setor privado, professa uma política de redução dos recursos para a ampliação e a continuidade das IES (AMARAL, 2003). Legalizada a LDB/96, o governo contraiu relevada atribuição no domínio e na administração das políticas educacionais, e, concomitantemente, despendeu a oferta do ensino superior pelo setor privado consoante ao dispositivo legal (art. 7º da LDB/96).

Conforme referenciado por Chaves (2011, p. 3), no contexto desse artigo da LDB, o oferecimento da educação privada é normativo, mas versa que essa seja autofinanciada, ou melhor, cumprirá à “família arcar com seus custos, e o Estado será apenas o regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação”. Porém, nota-se, conforme ressaltado no § 2º do art. 213 da CF/88, é oportunizado que as instituições privadas percebam recursos públicos para desenvolver pesquisa e extensão, contribuindo com a expansão do ensino superior por meio do setor privado.

Chaves (2011) destaca também o art. 20 da LDB/96, o favorecimento do setor empresarial ao proporcionar a institucionalização de estabelecimentos com a finalidade de usufruir a educação para fins tão somente lucrativos, convertendo, em vista disso, o ensino superior em uma operação comercial.

Outrossim, Chaves (2010) pondera que o contributo dessa expansão vem acontecendo pela aplicação de estratégias como: liberdade das atividades didáticas; isenções tributárias; isenção do encargo previdenciário das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos desfavorecidos mediante Programa do Crédito Educativo atualmente alterado para FIES; créditos financeiros a juros subvencionados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o ProUni, entre outras formas de encorajar ao setor privado.

Nessa última década, o governo federal, ainda, na mesma perspectiva e com o objetivo de retomar o crescimento do ensino público lançou o Reuni, conforme, já relatado, por meio do Decreto nº. 6.096/2007, a fim de financiar a expansão exigida no PNE 2001-2011. No art. 3º do referido Decreto, o MEC destinou às Ifes que aderiram ao programa, recursos financeiros, com o intuito de cobrir despesas advindas de projetos apresentadas em seus planos de reestruturação, sobretudo para edificação e readequação de infraestrutura e equipamentos; aquisição de bens e serviços essenciais ao exercício dos recentes recursos pedagógicos; e despesas de custeio e pessoal atrelados à expansão do plano de reestruturação, posto que essas últimas se estabeleceram a 20% ao final de cinco anos do valor inicial de 2007 (BRASIL, 2007d).

As Ifes para desempenharem suas atividades dependem, fundamentalmente, da assistência do poder público mediante orçamento, formado por receitas do governo, provenientes do Tesouro Nacional; as oriundas de convênios com

organismos públicos e privados, e; as receitas próprias ou diretamente arrecadadas. Os recursos próprios provêm de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao SUS pelos HU, taxas internas, cessão de usos, doações, vendas permitidas, aplicações no mercado financeiro, etc. Sendo, contudo, o Tesouro Nacional ainda o principal financiador dos recursos necessários à manutenção das Ifes. Ou seja, a geração de recursos próprios não é suficiente para substituir o aporte de verbas públicas, sendo o poder público fundamental para a manutenção financeira e administrativa das universidades públicas.

Para fazer frente às políticas, programas e ações adotados nos últimos tempos, foi necessário um orçamento compatível para que os mesmos se tornassem possíveis. Assim, observa-se que o governo aumentou a participação do orçamento do MEC em relação ao total do orçamento. Em 2003 a participação era de 2,07% elevando-se em 2013, para 4,38% (Tabela 12).

Tabela 12: Valores⁷ empenhados (2003-2016)

Ano	Governo	MEC	MEC/Gov.	Ifes	Ifes/MEC
2003	1.474.103.367.486	30.472.603.883	2,07%	14.678.108.328	48,17%
2004	1.527.386.991.930	30.925.134.220	2,02%	17.726.573.991	57,32%
2005	1.861.412.477.642	33.684.106.164	1,81%	18.716.892.465	55,57%
2006	1.990.776.612.430	40.238.144.141	2,02%	23.427.770.588	58,22%
2007	2.058.197.938.435	48.290.426.333	2,35%	26.081.163.338	54,01%
2008	2.117.150.082.910	55.523.672.998	2,62%	29.692.566.410	53,48%
2009	2.272.924.858.370	67.076.888.280	2,95%	31.820.728.369	47,44%
2010	2.303.553.501.690	82.983.293.063	3,60%	36.155.761.855	43,57%
2011	2.405.189.843.034	91.844.862.219	3,82%	38.585.039.424	42,01%
2012	2.515.294.845.361	103.734.697.862	4,12%	39.278.456.759	37,86%
2013	2.473.552.640.520	108.321.795.138	4,38%	43.027.435.837	39,72%
2014	2.776.682.912.287	111.376.509.219	4,01%	43.887.890.522	39,40%
2015	2.631.304.269.041	108.102.065.152	4,11%	43.044.308.025	39,82%
2016	2.939.975.953.431	110.755.618.327	3,77%	47.639.095.630	43,01%

Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Adaptada pela pesquisadora.

O orçamento do Governo Federal praticamente dobrou de 2003 para 2016, e a do MEC praticamente triplicou. Observa-se ainda, que o Governo Federal cresceu seu investimento na educação. Em 2003, investia 2,07%, em 2013 esse investimento dobra, reduzindo nos anos seguintes. O orçamento das Ifes também triplicou de 2003 para 2016. Pode-se inferir que a maior participação do MEC no orçamento governamental propiciou o Reuni. Importante, ainda ressaltar que em 2003, o MEC contava com 44 Ifes, em 2016 esse número sobe para 63.

⁷ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

1.2.2 O Orçamento Geral da União e as Ifes

Formado de recursos provenientes da sociedade e colocados à disposição do Estado para implementar as políticas públicas da União, o assunto do financiamento das Ifes passa pelo Fundo Público Federal (FPF) (AMARAL, 2003). Na condição de entidades da administração pública federal indireta, as Ifes fazem parte do OGU; assim, estão orçamentária e financeiramente diretamente vinculadas ao MEC na condição de Unidades Orçamentárias (UO). Na condição de parte integrante do OGU, as Ifes têm todas as suas ações pertinentes ao planejamento, proposta e execução orçamentária passíveis aos trâmites do procedimento orçamentário. Entende-se como processo orçamentário todo o trâmite estabelecido nas diversas normas legais que regulamentam o planejamento, a proposta, a execução e a avaliação do Orçamento Público Federal.

O Orçamento Público Federal está previsto na Seção II, do Capítulo II, do Título VII da CF/88, estabelecendo os três instrumentos do sistema orçamentário: o PPA, a LDO e a LOA. Nesta mesma seção a norma magna, previu a criação da Lei Complementar de forma a criar normas de finanças públicas direcionadas para o compromisso na gestão fiscal (BRASIL, 1988). Nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um ente do processo orçamentário; a LRF “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” e aponta as suas normas para a atuação dos gestores públicos no manuseio dos recursos do fundo público federal (BRASIL, 2000).

A LDB/96, em seu art. 54 prevê que as Ifes gozem de autonomia, podendo formular seus orçamentos anuais e plurianuais aderindo o regime financeiro e contábil que atenda às suas especificidades organizacionais e de funcionamento. O art. 55 da mesma lei dispõe que competirá à União sustentar em seu orçamento geral, recursos necessários para manutenção e desenvolvimento da educação superior (BRASIL, 1996); o Decreto nº. 6.096/2007 (Reuni), que se norteou na inevitabilidade de expansão da educação superior, assunto que vem compondo a agenda governamental, desde a publicação da Lei nº. 10.172/2001 (PNE), que tem o escopo de criar condições para o aumento do ingresso e retenção na educação superior, no nível de graduação, de forma a melhor empregar a estrutura física e os recursos humanos atual, estabelecendo como meta global: (i) relação de 18

estudantes por um professor; (ii) incremento da taxa de conclusão média dos cursos de graduação de 90% (PAULA, 2009).

Os orçamentos das Ifes integram o OGU em um capítulo específico destinado ao MEC e, têm que ser aprovados pelo Congresso Nacional (CN) e sancionados pela presidência da República. A parte do orçamento destinado à manutenção das atividades de ensino nas universidades federais é denominada Outros Custeios e Capital (OCC). Essa parte é todo o orçamento da instituição deduzida a dotação de pessoal (SCHWARTZMAN, 2002).

É por meio da LOA que a sociedade pode ter conhecimento das prioridades de governo com relação ao atendimento de suas necessidades. Por sua natureza e por se referir de um procedimento constante, ativo e ajustável, a tramitação da LOA, da sua origem até estar pronta para execução, recebe a denominação de ciclo orçamentário. Cabe destacar que o orçamento público brasileiro é estruturado em sistemas, em que cada sistema é organizado em três níveis de hierarquia. No caso do orçamento, esses três níveis são representados: (i) pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento; (ii) pelas Secretarias de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA) no caso dos ministérios; (iii) pelas UO que são o nível no qual os recursos da LOA são efetivamente executados. Cabe ainda ressaltar que a relação hierárquica entre os três níveis, na questão orçamentária, é apenas técnica (FERREIRA, 2013).

Ainda, segundo Ferreira (2013), o ciclo orçamentário principia nas UO e, em um primeiro momento, envolve os órgãos setoriais, o MP, o Presidente da República e o CN. Em um segundo momento, após a aprovação no CN e a sanção presidencial, o ciclo ainda envolve a Imprensa Nacional (publicação no Diário Oficial da União – DOU), a Secretária do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda para a publicação do Decreto de Programação Financeira e, mais uma vez, a SOF para publicação das portarias pertinentes. Esse Decreto conhecido como “Decreto de Contingenciamento” está previsto na LRF e na LDO, e tem o objetivo de preservar o equilíbrio entre receitas e despesas. O Governo Federal, até trinta dias depois da publicação dos orçamentos estipulará o planejamento financeiro e o calendário mensal de execução do desembolso, e bimestralmente verificará se a realização da receita está de acordo com o estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO, o que determinará a limitação dos valores autorizados na LOA. Nesse ponto, o ciclo se completa e o OGU está pronto para a sua execução; com o retorno

às UO por meio de dotações orçamentárias o ciclo se fecha. Na condição de órgãos da administração indireta vinculadas ao MEC, as Ifes assumem a condição de UO no sistema orçamentário federal. Sendo assim, constituem-se, em tese, nos órgãos responsáveis pelos gastos dos recursos do fundo público federal atribuído, em especial, ao seu custeio e desenvolvimento.

Os três grandes grupos que compõem os orçamentos da Ifes são: pessoal⁸, Outras Despesas de Custeio (ODC)⁹ e capital¹⁰. O grupo de pessoal é financiado totalmente por recursos do tesouro¹¹. Já os grupos de ODC e capital poderão ser financiados tanto por recursos do tesouro, como próprios¹² e de convênios¹³. E, para se distribuir os poucos recursos do tesouro para cobrir as despesas de custeio e capital, o MEC utiliza a “matriz Andifes”.

1.2.3 A matriz Andifes e a distribuição orçamentária das Ifes

Até o início da década de noventa, o critério para a alocação de recurso das Ifes era baseado no orçamento do exercício anterior, ou seja, prevalecendo o critério histórico. Exceção à regra, alguma interferência política, favorecendo uma ou outra instituição. Em uma tentativa de estabelecer algum critério, exclui-se pessoal, e usando indicadores como número de alunos formados, área utilizada, qualidade da pós-graduação, dentre outros para 10% de OCC introduzindo a cultura de avaliação e aferição de resultados. Assim, a partir de 1994, o modelo incremental é substituído pelo modelo de financiamento por fórmulas, nas universidades federais (SCHWARTZMAN, 2002).

Em 1999, o MEC implanta novo modelo de distribuição orçamentária nas Ifes, baseado em sistema de financiamento inglês. Esse novo modelo era composto por “Matriz de Ensino” e “Matriz de Pesquisa”, favorecendo o “conceito de produtividade”, o que motivou a SESu e as universidades a buscarem modelo

⁸ Remuneração dos servidores públicos e contribuição para a Previdência (SIGA BRASIL)

⁹ Gastos com manutenção dos órgãos, a compra de materiais de consumo para os serviços públicos (remédios, alimentos, etc.), os benefícios dos servidores e gastos diversos que não se incluem nos demais grupos (SIGA BRASIL)

¹⁰ São classificados como: Investimentos: equipamentos e material permanente, obras de construção, reformas de equipamentos, instalações, máquinas e outros itens de material permanente. Gastos com Inversões Financeiras: compras de imóveis, ações (SIGA BRASIL).

¹¹ Provenientes da arrecadação direta do Governo (Nota da autora).

¹² Produção de cada Órgão do governo (Nota da pesquisadora).

¹³ Transferências recebidas de outros órgãos, que podem ser federais, estaduais, municipais ou mesmo da iniciativa privada (Nota da pesquisadora).

próprio, considerando as necessidades básicas das Ifes (BRASIL, 2006c; REIS et al., 2014).

Assim, a SESu, Andifes e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), após estudos iniciados em 2002, aprova em 2004, para vigência a partir de 2005, e se encontra em vigor até hoje, novo modelo. Possui dois componentes: (i) Orçamento Básico; (ii) Orçamento de Investimentos. O orçamento básico subdivide-se em duas parcelas: Parcela de Manutenção + Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP). A parcela de manutenção é formada por Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicada pelo Número de Alunos Equivalentes (NAE). Essa parcela corresponde a 80% do total do orçamento de manutenção. Os outros 20% são definidos pela IQP, que são definidos por indicador e pela competitividade (BRASIL, 2006c; REIS et al., 2014).

A UBC é composta por despesas correntes de manutenção: água e esgoto; energia elétrica; telecomunicações; terceirizações; diárias e passagens; combustíveis; manutenção de imóveis e equipamentos; comunicações; etc. O NAE é calculado levando em consideração a graduação, os mestrados, doutorado e residência médica. Esse é o principal indicador no modelo de distribuição. O IQP é composto por: (i) 10% do número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica; (ii) 13% do número de dissertações, teses e residência; (iii) 4% do número total do conceito Capes. Esses 27% são transformados em 100%, para compor os 20% (REIS et al., 2014).

O orçamento de investimento é composto por apresentação de projetos visando à conservação de infraestrutura física e patrimonial das Ifes. O critério é pelos projetos submetidos à SESu/MEC, para equalizar a infraestrutura de cada Ifes, bem como pelas políticas e expansão do Sistema Federal de Ensino Superior (SFES) (BRASIL, 2006c; REIS et al., 2014).

Em 2010, por meio do Decreto nº. 7.233, de 19 de julho, “estabeleceu-se diretrizes básicas e critérios técnicos para distribuição de recursos orçamentários das Ifes, por meio do modelo de alocação” de modo a garantir mais precisão técnica e transparência. Em suma, buscou aprimorar indicadores já estabelecidos na Matriz Andifes, que já vinha sendo utilizada como ferramenta na distribuição orçamentária do MEC (BRASIL, 2010c). Conforme já relatado, a versão atual da Matriz Andifes se traduz em um indicador de qualidade e produtividade, sendo o “aluno equivalente” o seu principal indicador. Os dados utilizados para o cálculo dessa matriz de alocação,

até 2013 foi realizado pela coleta do Pinglfes, sendo substituído pelo Censo da Educação Superior, por meio da Portaria nº. 699 do Inep, de 06 de dezembro de 2013.

Tendo em vista o NAE ser o principal componente da Matriz Andifes, e que esse indicador sofre interferência pelo número de ingressantes, de formandos, de evadidos e retidos, as Ifes devem estar atentas às suas políticas acadêmicas.

Iniciou-se este capítulo, percorrendo o trajeto pelas principais políticas e programas de expansão da educação superior no Brasil, pontuou-se essa expansão em números, indicando as variações ocorridas nos números das instituições, nos dados dos alunos, bem como nos recursos humanos das Ifes, o que levou à apresentação da forma como se dá o financiamento das mesmas e o instrumento desse, qual seja orçamento. E, nesse mesmo contexto, cabe inserir o estudo de caso, a UFJF, o que se fará no próximo tópico, apresentando a estrutura da instituição, a variação dos números relativos à expansão e o seu orçamento para financiar essa expansão.

1.3 A Universidade Federal de Juiz de Fora: histórico e expansão

A UFJF, segunda universidade federal do interior do país a ser criada, atrás apenas da de Santa Maria (RS), foi criada por meio da Lei nº. 3.858, de 23 de dezembro de 1960, produto de ação desenvolvimentista do então presidente, Juscelino Kubitschek, está localizada no bairro Martelos, Juiz de Fora/MG. Encontrase estabelecida em local articulado, entre três importantes capitais brasileiras, quais sejam: Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP. Seu campus sede localiza-se em Juiz de Fora/MG que, com 516.247 habitantes (Censo de 2010)¹⁴, é uma das metrópoles mais populosas do Estado de Minas Gerais e um centro de referência na Zona da Mata Mineira. A instituição contribui para que Juiz de Fora/MG se constitua em autêntico polo educacional que desperta estudantes das cidades da adjacência bem como de outros estados brasileiros. Dos alunos aprovados pelo Sistema de Seleção Unificada (SiSu), mais de 50% são procedentes de outras cidades (UFJF, 2015b).

¹⁴ Em 2015, sua população estimada era 555.284 habitantes (IBGE, 2016).

A criação da instituição aconteceu com a associação de estabelecimentos de ensino superiores já efetivos na cidade, que foram nesse tempo legitimados e federalizados. Naquela ocasião, a universidade disponibilizava os cursos de Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia, Engenharia e Economia. Posteriormente, também foram incorporados os cursos de Geografia, Letras, Filosofia, Ciências Biológicas, Ciências Sociais e História. No ano de 1966 foi aberto o HU da UFJF, transferido, em 1970 para o bairro Santa Catarina (UFJF, 2016a).

Em 1969, foi construída a cidade universitária, em uma área de 1.234.193,80 m², a fim de concentrar os cursos em um único local. Os cursos de licenciatura foram distribuídos entre as diversas unidades do campus. No mesmo ano nasceu o curso de Jornalismo, inicialmente como Departamento da Faculdade de Direito.

Com a Reforma Universitária, na década de setenta, a UFJF acomoda três Institutos Básicos: Instituto de Ciências Exatas (ICE), Instituto de Ciências Biológicas e Geociências (ICBG) e Instituto de Ciências Humanas e Letras (ICHL). Em 1986, desejando estimular o interesse científico e impulsionar novos talentos, a UFJF realizou o “Primeiro Encontro de Iniciação Científica”. O Centro de Ciências da Saúde (CCS), onde passaram a atuar os cursos de Enfermagem, Fisioterapia e Medicina, foi criado em 1999 (UFJF, 2016a).

Objetivando içar a titulação profissional dos discentes da área de saúde e ampliar a assistência à população, em 2006, no bairro Dom Bosco, foi erguida uma nova unidade do HU: o Centro de Atenção à Saúde (CAS). Também, em 2006, duas novas unidades foram construídas: o Instituto de Artes e *Design* (IAD) e a Faculdade de Letras (UFJF, 2016a).

A adesão da UFJF ao Reuni, assim como em outras Ifes, foi de muitos confrontos tanto por parte dos alunos como pelos professores. A Associação de Professores de Ensino Superior de Juiz de Fora (APESJF), chegou a entrar com uma ação judicial contra o Reuni, além de vários manifestos. A argumentação da APESJF na ocasião, era a de que o atrativo único do programa era a liberação de verbas para a instituição. Assim, o corpo docente universidade criticou o conceito de professor equivalente, que, segundo manifesto, acarretava na precarização do trabalho docente. Destacavam ainda, a perda de autonomia universitária das Ifes (APESJF, 2007).

Os estudantes universitários também se manifestaram por todo o país. O Diretório de Fonoaudiologia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), elaborou o

“Livro Cinza do Reuni – Dossiê-denúncia das consequências do REUNI”, em campanha pela revogação do Decreto nº. 6.096/2007 (DIRETÓRIO ACADÊMICO DE FONOAUDIOLOGIA DA UFBA, 2008).

Na UFJF não foi diferente. No dia 19 de outubro de 2007, estudantes impediram a votação do Reuni no CONSU da UFJF, invadindo o local, onde ocorria a reunião. No dia 25 de outubro do mesmo ano, o CONSU reuniu-se novamente, porém, desta feita, a administração superior da UFJF, convocou um pelotão da polícia militar, composto por duzentos policiais, dizendo ter sido sugestão da Andifes, com o objetivo de assegurar a votação. Tal atitude provocou o abandono de 17 conselheiros, inclusive o representante do Diretório Central de Estudantes (DCE). Entretanto, a proposta saiu vitoriosa com trinta votos a favor, quatro contra e duas abstenções.

Em perspectivas gerais, a proposta aprovada pelo CONSU, anteviu para o período 2008-2012 um aumento de 7.923 matrículas nos cursos de graduação, com elevação progressiva de 2.115 (2007) para 3.790 (2012). Para a pós-graduação a projeção era de serem criadas seiscentas vagas, cerca de 1.400 estudantes. O total de investimentos com construção de salas de aulas, bibliotecas, laboratórios e aquisição de equipamentos era de R\$48.000.000,00. Aumento de 241 professores com Dedicção Exclusiva (DE) e de 250 TAE, além da reestruturação acadêmica e renovação pedagógica, concedendo bolsas de mestrado, doutorado e assistência ao estudante de graduação (UFJF, 2007).

Ainda, como complementação ao Reuni, a UFJF constituiu no ano de 2012 o seu campus em GV/MG, sendo sido aprovado pelo CONSU por meio da Resolução nº 01/2012, com as propostas constantes no processo de nº. 23071.00766/2012-06 (UFJF, 2016a).

Na proposta, a matrícula projetada até 2016 eram de 3.762 alunos; 375 docentes 186 TAE. Foi previsto também, gasto com a edificação foi de R\$37.600.500,00 para abrigar os cursos; R\$60.000.000,00 para construção do hospital e R\$23.500.000,00 para aquisição de equipamentos, ou seja, um investimento total na ordem de R\$121.100.500,00 (UFJF, 2016a).

À época foram disponibilizadas 750 vagas anuais nos nove cursos de bacharelado (Resolução CONSU nº. 2/2012), ou seja: quatro na área de Ciências Sociais Aplicadas e cinco na área de Ciências da Vida (UFJF, 2016a). Assim, em 19 de novembro de 2012 deu-se início das atividades no campus de GV, e os cursos

bem como a sede administrativa, foram instalados nas dependências da Faculdade Pitágoras. Porém, depois de dez meses de atividade, os cursos na Área de Ciências da Vida foram transferidos para as acomodações da Universidade do Vale do Rio Doce (UFJF, 2016a).

Na Tabela 13, apresenta-se a evolução¹⁵ de vagas em cursos presenciais de graduação no período de 2007 a 2016.

Tabela 13: Vagas para ingresso na UFJF em cursos presenciais de graduação (2007-2016)

Ano	Proposta Reuni	Sede UFJF	Sede GV	Total
2007	-	2.343	-	2.343
2008	-	2.353	-	2.353
2009	2.415	2.829	-	2.829
2010	2.915	3.305	-	3.305
2011	3.415	3.938	-	3.938
2012	3.790	3.644	310	3.954
2013	-	3.842	556	4.398
2014	-	4.197	536	4.733
2015	-	3.822	611	4.433
2016	-	3.512	394	3.906

Fonte: CGCO (2017). Adaptada pela pesquisadora.

Os dados da coluna “Proposta Reuni” foram extraídos do documento aprovado pelo CONSU, sendo que o campus de GV ainda não fazia parte do Programa.

Com a adesão ao Reuni, a UFJF promoveu um aumento de vagas, passando de 2.343 no início de 2008 para 3.906 vagas de ingresso anuais em 2016, representando um incremento de 66,7%. Ao término do Programa Reuni, em 2012, nota-se um crescimento de 68,8%, incluindo as 310 vagas com a abertura do campus de GV. Em cinco anos (2012-2016), a instituição ofereceu 2.407 vagas, para os dez cursos presenciais do campus de GV.

Tal expansão permitiu alcançar, em 2015, 18.885 matrículas em seus cursos de graduação (Tabela 14). Desde então, com mudança nos modelos didáticos e incorporação e especificação delimitada entre ciclos básicos e ciclos profissionalizantes na graduação, a instituição adota os Bacharelados

¹⁵ Para a filosofia a evolução induz para uma alteração progressiva, enquanto na política remete para um melhoramento nos parâmetros socioeconômicos, entretanto, no contexto deste trabalho será utilizado para demonstrar o comportamento de determinado dado e/ou matéria.

Interdisciplinares com novo formato e modelo de ordenamento acadêmico (UFJF, 2016d).

Na Tabela 14 têm-se os dados quantitativos (matriculados, concluintes e ingressantes) de discentes nos cursos presenciais dos cursos de graduação na UFJF, no período de 2007 a 2015.

Tabela 14: Dados quantitativos de discentes em cursos presenciais da graduação (2007-2015)

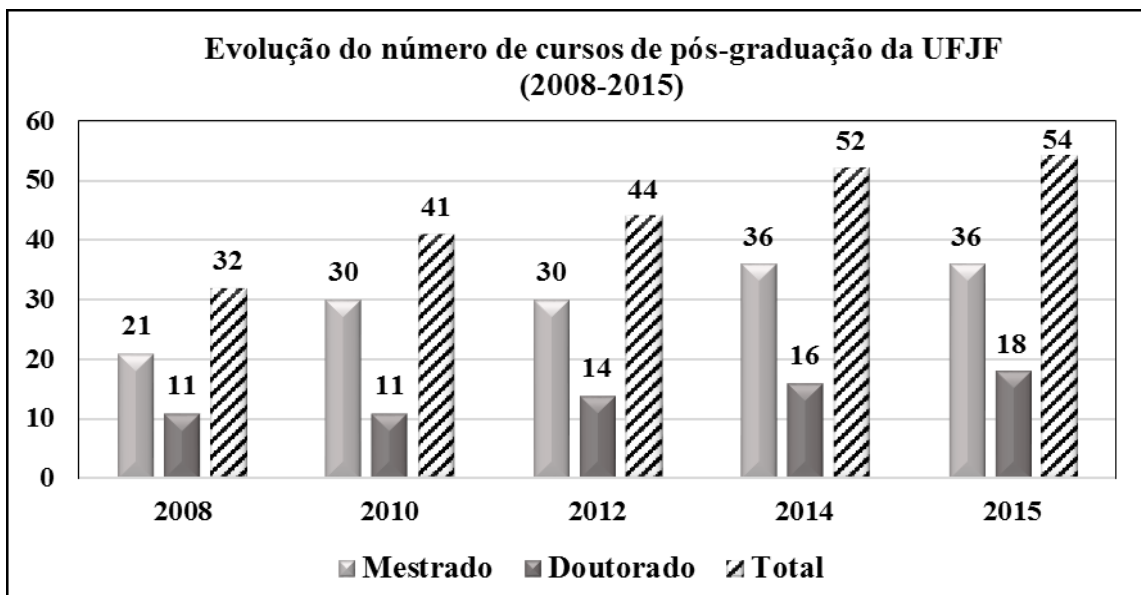
Ano	Matriculados	Concluintes	Ingressantes
2007	12.055	1.106	2.343
2008	12.284	1.607	2.353
2009	12.845	1.564	2.829
2010	13.950	1.541	3.305
2011	15.506	1.665	3.938
2012	16.579	1.437	3.954
2013	17.811	1.601	4.398
2014	18.725	1.840	4.733
2015	18.885	1.966	4.433

2016 – Sem informações tendo em vista que o segundo período ainda não havia sido encerrado até a data do término deste estudo.

Fonte: CGCO. Adaptada pela pesquisadora.

Antes do Reuni, em 2007, 1.106 alunos concluíram os cursos presenciais da graduação, 2.343 ingressaram e a instituição recebeu 12.055 matrículas. Em 2012, ao findar o Programa, os números tiveram um aumento relevante: 1.437 concluintes (29,9%), 3.954 ingressaram (68,8%) e 16.579 (37,5%) matriculados. Ao relacionar o ano de 2015 com o ano de 2007 percebe-se que, em nove anos, houve um elevado número de discentes concluintes (77,8%). Já em relação aos ingressantes e matriculados, em nove anos (2007-2015), percebeu-se um aumento de 89,2% e 56,7% respectivamente.

O Gráfico 4 ilustra a evolução do número de cursos de pós-graduação da UFJF no período de 2000 a 2015.

Gráfico 4: Evolução do número de cursos de pós-graduação da UFJF (2000-2015)

Fonte: UFJF (2016a). Adaptado pela pesquisadora.

Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* também apresentaram crescimento ao longo dos últimos anos, com destaque para os cursos de mestrado: eram seis em 2000, em 2008 esse número passa para 21 e, em 2016 chega a 41. O curso de doutorado em 2000 inicia com um, em 2008 somam 11 e, passa para 20 em 2016. Ou seja, observa-se um crescimento de 90,6% nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* na instituição.

A adesão ao Reuni, trouxe também a ampliação do quadro de servidores docentes e TAE. Na proposta aprovada pelo CONSU em 2007 previa concurso para 241 docentes e 250 TAE.

Em 2007, antes do início do Reuni, a UFJF contava com uma equipe de trabalho, de acordo com o Relatório de Gestão 2008, disponível no sítio da instituição, com 761 docentes entre efetivos, cedidos e contratos temporários e 1.119 TAE (Tabelas 15 e 16), incluindo-se o quadro do campus UFJF-GV.

Tabela 15: Quantitativo de docentes por titulação na UFJF (2007-2016)

Ano	Titulação Docentes				Total
	Graduados	Especialistas	Mestres	Doutores	
2007	22	84	186	469	761
2008	22	73	167	487	749
2009	20	67	163	554	804
2010	19	60	170	640	889
2011	17	50	210	733	1.010
2012	14	41	207	788	1.050
2013	12	43	249	931	1.235
2014	11	74	333	1.008	1.426

2015	13	78	388	1.045	1.524
2016	11	67	340	1.177	1.595

Fonte: PROGEPE – UFJF (2017). Adaptada pela pesquisadora.

Dos 761 docentes em 2007, os com doutorado representava 61,6%, mestres 24,4%, especialistas, 11,0% e graduados 2,9%. Em 2016, com um crescimento de 109,6% essa proporcionalidade passa a ser de: doutores: 73,8%; mestres: 21,3%; especialistas: 4,2% e graduados: 0,7%. Denota-se, portanto, uma melhoria na qualidade acadêmica, com 12,2% de incremento no quadro de docentes qualificados como doutores.

Tabela 16: Quantitativo de TAE por nível técnico na UFJF (2007-2016)

Ano	Nível TAE			Total
	Apoio	Intermediário	Superior	
2007	119	770	230	1.119
2008	111	789	263	1.163
2009	106	797	290	1.193
2010	108	801	300	1.209
2011	112	808	333	1.253
2012	105	837	357	1.299
2013	102	816	375	1.293
2014	100	956	471	1.527
2015	98	961	466	1.525
2016	91	1.106	490	1.597

Fonte: PROGEPE – UFJF (2017). Adaptada pela pesquisadora.

A Tabela 16, demonstra que o aumento em número de TAE de 2007 até 2012 foi de 16,1%, ano de término do Reuni, enquanto o crescimento de todas as Ifes no mesmo período foi de 47,4% (Tabela 8). O incremento de 2012 a 2016 foi de 22,9%. Quando se relaciona 2007 com 2016, esse percentual atinge 42,7%. Comparando o aumento de TAE com o proposto tanto no Reuni como na implantação de GV, observa-se que ficou aquém, uma vez que as duas propostas somadas, o total de TAE seria de 436 (250 para sede e 186 para GV), enquanto que na realidade foram concursados 406 servidores. Dos 186 previstos foram atendidos até 2016, 122 TAE. Observando a Tabela 16, o nível “Intermediário” demonstra ser esses profissionais que demandam a mão de obra da instituição, que em 2007 eram 770 e em 2016, passa para 1.106, representando um aumento de 143,6%. Ainda em 2016, do total de TAE, 69,3% são profissionais de nível “Intermediário”, 30,7% são do nível “Superior” e apenas 5,7% do nível de “Apoio”.

No câmpus sede da UFJF é disponibilizado nove cursos de graduação e nove cursos de pós-graduação *lato sensu*, por meio do sistema UAB, além de cursos gratuitos de especialização, e o curso *stricto sensu* de Mestrado Profissionalizante em Gestão e Avaliação da Educação Pública, estruturado pela Faculdade de Educação. No campo da EAD, a instituição vem se estabelecendo ano a ano no ordenamento do ensino superior e na titulação, como é o caso do Programa de Pós-Graduação Profissional (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), que apresentado tanto aos seus servidores, bem como aos colaboradores de outros órgãos federais, estaduais e municipais (UFJF, 2016a).

Sobre o Programa Ciência Sem Fronteira (CsF), a partir do ano de 2012, quando o programa teve início, foram implementadas pela instituição, 741 bolsas. Em 2015, UFJF efetivou 139 novas bolsas (UFJF, 2015).

A Tabela 17 demonstra o número de bolsas e auxílios concedidos por meio do Edital nº. 01/2015.

Tabela 17: Quantitativo de bolsas de apoio estudantil nos campi da UFJF em 2015

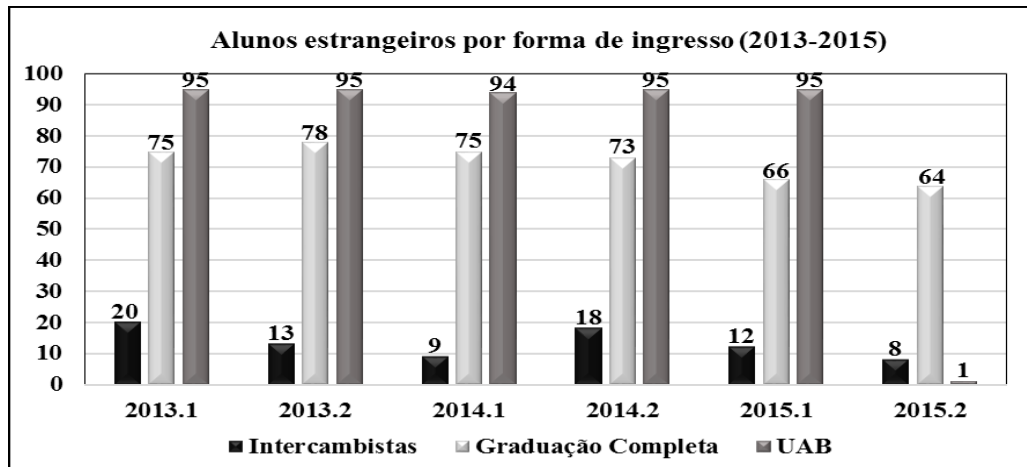
Modalidade	Campus Sede	Campus GV	Total
Bolsa Permanência	338	58	396
Bolsa PNAES	1.038	102	1.140
Auxílio Alimentação	997	125	1.122
Auxílio Creche	19	4	23
Auxílio Moradia	601	71	672
Auxílio Transporte	1.115	93	1.208
Total de bolsas e auxílios concedidos no Edital nº. 01/2015			4.561

Fonte: UFJF (2016e).

No campus sede da UFJF, o “Auxílio Transporte” e a “Bolsa PNAES” foram os auxílios concedidos em maior volume no ano de 2015. Já no campus GV, os auxílios mais concedidos foram “Auxílio Alimentação” e “Bolsa PNAES”.

O Gráfico 5 ilustra o quantitativo de alunos estrangeiros na UFJF por forma de ingresso no período de 2013 a 2015 (por semestre), por meio do PEC-G, que é um programa em nível de graduação para estudantes de países em desenvolvimento, com os quais o Brasil mantém acordo de Cooperação Cultural ou Educacional ou de Ciência e Tecnologia.

Gráfico 5: Quantitativo de alunos estrangeiros na UFJF por forma de ingresso (2013-2015)



Fonte: UFJF (2016e). Adaptado pela pesquisadora.

Percebe-se que a UAB apresenta um percentual linear de quase 100%, com 95 alunos em todos os semestres, no período de 2013 a 2014. A graduação completa segue com uma média de 75 alunos por semestre nos anos de 2013 e 2014, havendo, no entanto, uma queda para cerca de 65 alunos nos semestres de 2015.

Atualmente, o campus sede da UFJF possui vinte unidades acadêmicas desmembradas em Institutos, Faculdades e o Colégio de Aplicação João XXIII. A instituição disponibiliza 64 cursos de graduação (presenciais e EAD) nos campi sede e GV, nos turnos diurno e noturno; 71 cursos de pós-graduação *lato sensu*, 54 cursos de pós-graduação *stricto sensu* (36 de mestrado: 30 acadêmicos e 6 profissionais; 18 de doutorado); trinta programas de residência médica e 26 de residência multiprofissional, fora os cursos de Educação Básica (PORTAL UFJF, 2016).

Além de toda expansão ocorrida em cursos, discentes, TAE, docentes, a instituição também ampliou sua infraestrutura (m²), conforme pode-se destacar na Tabela 18.

Tabela 18: Área física (m²) da UFJF (2007-2016)

Descrição área	2007	2016	Acréscimo	%
Total do campus	1.346.793,80	1.346.793,80	0,00	0,0
Fora do campus	74.506,04	3.105.207,04	3.030.701,00	4.067,7
Construída no campus	135.020,14	223.776,59	88.765,45	65,7
Construída fora do campus	43.190,35	47.794,62	3.303,43	10,7
Construída dentro e fora do campus	178.210,49	271.571,21	93.360,72	52,4

Fonte: PROINFRA/UFJF (2017).

O maior impacto de 4.067,7%, no acréscimo apresentado deve-se à aquisição de três grandes propriedades fora do campus: o Jardim Botânico, uma fazenda e um terreno para construção do Parque Tecnológico da Zona da Mata de Minas Gerais, além de ter construído Institutos de Ciências Humanas, Exatas, de Artes, Faculdade de Medicina, Engenharia, etc. e, estar com outras diversas obras em andamento, que serão tratadas na fase final do estudo, quando da apresentação dos resultados.

Para fazer frente a toda essa expansão, houve necessidade de mudanças na estrutura de financiamento, que será apresentado a seguir.

1.4 O financiamento e o orçamento da UFJF

O orçamento destinado às Ifes incorpora-se no âmbito de efetivação das metas fixadas nos Programas de Governo resultantes do PPA, em que são determinadas as instruções, objetivos e metas para as despesas de capital e para as concernentes aos programas de continuidade. Com vigência anual, a LDO, é onde são fixadas as metas e prioridades a serem consideradas no Orçamento Anual, norteando a sua concepção, além de diversos quesitos congruentes ao assunto. Na LOA é que são pressupostos os recursos para a execução dos programas de governo para o mesmo ano.

O planejamento orçamentário do MEC, que é feito para o ano subsequente, é viabilizado no período de julho ou agosto do exercício em curso, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Este é integrado do orçamento de pessoal e benefícios, de arrecadações próprias, de programas específicos do MEC e do orçamento para OCC para todas as Ifes. A distribuição dos recursos de OCC é acatada pela Matriz Andifes, que tem como elementar indicador, o chamado “aluno equivalente”, usado para a alocação de recursos. No momento atual, a citada matriz é regulamentada pelo art. 4º do Decreto nº. 7.233, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010a).

A UFJF tem seu orçamento baseado no modelo de alocação de recursos orçamentários definido pela SESu/MEC, em parceria com a Andifes. Contudo, importante destacar que os orçamentos das Ifes, conforme já relatado são constituídos, além da fonte do Tesouro, de recursos próprios e de convênios/contratos com órgãos/organismos públicos e/ou privados.

Na Tabela 19 estão apresentados os valores¹⁶ da evolução da LOA da instituição no período de 2008 a 2016, ou seja, os créditos autorizados, o que não significa que foram todos realizados. A Tabela 20 demonstra essa evolução, em percentuais, no mesmo período.

Tabela 19: Evolução da LOA (R\$) da UFJF (2008-2016)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Benefícios	Custeio Tesouro	Custeio Própria	Investimentos	Emendas Parlamentares	Total
2008	369.301.112	12.136.000	46.915.815	14.841.389	9.757.126	13.286.291	466.237.732
2009	384.811.175	15.760.972	53.817.514	73.478.429	53.408.967	17.331.322	598.608.378
2010	406.595.378	18.198.705	76.460.060	84.528.220	91.968.553	34.592.690	712.343.606
2011	425.250.648	16.957.517	60.172.982	81.220.909	86.687.011	0	670.289.067
2012	436.512.965	23.583.441	106.978.153	105.078.531	150.919.243	99.027.956	922.100.289
2013	488.656.248	27.485.980	130.885.473	165.201.438	135.566.312	11.532.294	959.327.745
2014	542.387.080	23.945.479	118.690.950	129.879.247	91.059.384	14.794.527	920.756.667
2015	559.309.228	24.271.215	108.415.565	124.211.819	13.892.607	1.256.742	831.357.177
2016	562.646.899	29.035.684	124.093.743	108.623.025	17.368.259	620.498	842.388.109

Fonte: Elaborada pela pesquisadora a partir de dados retirados do SIAFI.

Conforme Tabela 19, a evolução da LOA da UFJF foi de 80,7% no período de 2008-2016, sendo que o fator que mais contribuiu foram os recursos próprios que cresceram em 631,9%, seguido do custeio, benefícios e pessoal. O crescimento da receita própria fez com que a participação das despesas com pessoal e encargos saísse do patamar de 79,2% para 50,9% em 2013, quando os recursos próprios atingem a maior participação no orçamento com 17,2%, como pode ser observado na Tabela 20.

Tabela 20: Evolução da LOA (%) da UFJF (2008-2016)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Benefícios	Custeio Tesouro	Custeio Própria	Investimentos	Emendas Parlamentares
2008	79,2	2,6	10,1	3,2	2,1	2,8
2009	64,3	2,6	9,0	12,3	8,9	2,9
2010	57,1	2,6	10,7	11,9	12,9	4,9
2011	63,4	2,5	9,0	12,1	12,9	0,0
2012	47,3	2,6	11,6	11,4	16,4	10,7
2013	50,9	2,9	13,6	17,2	14,1	1,2
2014	58,9	2,6	12,9	14,1	9,9	1,6
2015	67,3	2,9	13,0	14,9	1,7	0,2
2016	66,8	3,4	14,7	12,9	2,1	0,1

Fonte: Elaborada pela pesquisadora a partir de dados retirados do SIAFI.

¹⁶ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

A Tabela 20 retrata a participação de cada grupo em relação ao total do orçamento. Pessoal é o grupo de maior impacto, seguido do custeio da receita própria. Investimentos oscilam bastante, sendo que evidencia que no período de 2008-2012, foi quando a instituição mais recebeu financiamento.

Vale ressaltar que a opção do gestor por investimentos, necessariamente impactará nas despesas de manutenção futura, podendo colocar o financeiro da instituição em risco. Essa situação gera crises institucionais, movimentos estudantis, insatisfações dos servidores públicos gestores ou não, fazendo com que o reitor tenha que optar por quais demandas atender, situação vivenciada no momento pela UFJF e demais Ifes brasileiras.

Para se realizar despesa, com certeza faz-se necessário a correspondente receita. Nesse sentido, é importante demonstrar as origens desses recursos, que, conforme já descrito, são compostos dos recursos do tesouro, dos recursos próprios e de convênios. Nesse ponto, será dado destaque para as fontes de financiamento que dependem de ação direta da instituição.

Os recursos próprios da UFJF, advêm, em grande proporção, de contratos de prestação de serviços e/ou convênios realizados pelo CAEd com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Outra fonte de receita própria da instituição provém de cobranças de cessão de espaço de cantinas as faculdades/institutos; das taxas de expedição de diplomas; de outros pequenos serviços; de inscrições de vestibular/PISM; de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos; de refeições do restaurante universitário (RU), e; de aplicações desses recursos no mercado financeiro.

Na Tabela 21, estão apresentadas as arrecadações¹⁷ das fontes próprias 250¹⁸ e 280¹⁹, do período de 2008 a 2016, as quais foram distribuídas pelos grupos de: cessão de espaço; serviços administrativos; RU; CAEd, e; rendimentos.

¹⁷ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

¹⁸ Fonte de recurso 250 – arrecadação de receita própria proveniente das atividades da instituição.

¹⁹ Fonte de recurso 280 – rendimentos de aplicação da fonte de recurso 250.

**Tabela 21: Evolução das fontes próprias de arrecadação (R\$) da UFJF
(2008 a 2016)**

Fontes 250 e 280						
Exercício	Cessão de espaço	Serviços administrativos	RU	CAEd	Rendimentos	Total
2008	82.880	3.528.114	1.504.723	12.814.073	96.852	18.026.641
2009	168.599	7.536.070	1.276.558	65.772.167	15.694	74.769.088
2010	7.086.550	6.736.928	1.981.283	67.816.302	2.336.441	85.957.504
2011	595.007	16.080.754	1.341.479	63.402.887	3.183.162	84.603.289
2012	458.831	2.488.645	928.508	92.340.662	719.758	96.936.404
2013	587.929	10.308.240	1.414.500	122.264.046	2.926.759	137.501.473
2014	342.213	13.198.598	1.167.915	135.474.100	3.335.751	153.518.576
2015	405.638	50.577.844	1.110.062	80.825.871	5.422.271	138.341.687
2016	798.478	13.664.194	2.010.750	97.511.267	4.559.742	118.544.432

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

Observa-se que a arrecadação própria vem crescendo a cada exercício até 2014, sendo que o fator que mais contribuiu foram os contratos do CAEd com os municípios, estados e outros órgãos. Nos últimos três anos essa receita representou em média 86%-90% do total da arrecadação no período (2008-2016). No exercício de 2010, a diferença apresentada na cessão de espaço se deve ao contrato de cessão de espaço realizado com o Banco do Brasil pelo período de dez anos.

A Tabela 22 demonstra a evolução da arrecadação¹⁷ da fonte 281, que representa os convênios com municípios, estados e instituições privadas. Esta fonte não tem que apresentar uma evolução linear, uma vez que depende de ações individuais, seja do reitor ou de professores, bem como de órgãos internos e externos criar ou terem oportunidades de participarem ou desenvolverem um projeto, uma atividade de interesse recíproco ou em regime de mútua cooperação. Atualmente, essa relação, de reciprocidade e mútua cooperação entre órgãos de esfera federal, se dá pelo SIAFI, por meio de Termo de Descentralização de Crédito. Os valores apresentados na coluna “Estados” dos últimos três anos são principalmente de convênios entre o CAEd com a Secretaria do Estado de Pernambuco e Rondônia.

Tabela 22: Evolução dos Convênios da UFJF (2008-2016)

Exercício	Municípios	Estados	Instituições Privadas	Total
2008	0	49.146	568.786	617.932
2009	0	0	335.833	335.833
2010	0	28.286	238.833	267.119

2011	0	0	1.016.981	1.016.981
2012	303.459	6.766.484	1.125.219	8.195.161
2013	126.855	31.108.566	402.530	31.637.951
2014	0	25.243.643	0	25.243.643
2015	0	5.854.604	0	5.854.604
2016	0	0	0	0

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

Pelos valores apresentados nas receitas de convênios percebe-se oscilante, tendo seu ponto alto em 2013, inclinando os Estados a optarem por contratos em detrimento a parcerias por meio de convênios.

Portanto, diante de todo o exposto, opta-se por verificar como a expansão do ensino superior refletiu nas despesas de custeio da UFJF no período de 2008 a 2016, visando traçar um plano de ação na busca por estratégias de gestão orçamentária e financeira para suprir o desequilíbrio orçamentário, ou seja, a UFJF ter orçamento suficiente para suprir toda a demanda. Nesse contexto, também pode ser elaborada uma estratégia para contenção/redução de algumas despesas, para que os anos subsequentes da instituição tenham um equilíbrio orçamentário-financeiro.

Nessa premissa buscar-se-á nos indicadores uma ferramenta para analisar o comportamento orçamentário da Instituição.

2 INDICADORES DE AVALIAÇÃO COMO SUBSÍDIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA

No capítulo anterior, o marco teórico foi traçado com base nas principais políticas de expansão da educação superior. Optou-se por perpassar pela década de noventa, no intuito de refletir sobre os impactos das políticas traçadas a partir da CF/88 e a LDB/96 na educação superior, alcançando-se a expansão trazida pelos Programas “Expansão I” e o “Reuni” na busca de atingir as metas estipuladas pelos PNE (2001-2010 e 2014-2024).

Nessa perspectiva, apresentou-se os números como reflexo dessas políticas e programas, tanto no que se refere a evolução de vagas, matrículas de alunos, bem como o aumento dos recursos humanos das Ifes, e, no final, o aporte financeiro para essa expansão. Afastando-se do macro adentra-se no estudo de caso, a UFJF com o intuito de perceber o impacto da política governamental na instituição, realizando o mesmo trajeto, qual seja, apresentando a evolução dos números dos discentes, bem como de seus servidores e o financiamento obtidos no período 2008-2016.

Na busca de responder a situação problema do presente estudo, qual seja, se a expansão da UFJF está acompanhada de uma estrutura de financiamento que garanta sua continuidade e funcionamento, e em consonância aos objetivos do trabalho, importante que se discuta os conceitos teóricos tais como: orçamento público, a contabilidade e a governança pública, pela afinidade que esses temas têm com a base conceitual investigada, as quais estão correlacionadas a cada tópico abordado.

Ao se aprofundar os estudos, a relevância deste capítulo se encontra na concepção de alguns indicadores para análise da execução orçamentária-financeira da UFJF no período proposto para esta pesquisa. A opção pelo uso de indicadores se deu por entender, serem estes, instrumentos que permitem compreender o comportamento de determinada despesa e avaliar seu desempenho frente ao total do financiamento (orçamento) recebido.

Portanto, o método para análise do financiamento foi a execução orçamentária do período 2008-2016, utilizando-se para isso os indicadores. Importante ainda ressaltar a necessidade da correção dos valores orçamentários pelo IPCA, tendo em vista a oscilação econômica do país e pelo corte transversal do estudo.

É nesse contexto que este capítulo, de forma correlacionada e integrada, inicia-se com o referencial teórico, percorre o caminho metodológico e alcança a análise dos dados orçamentários, utilizando-se das ferramentas propostas, os indicadores.

2.1 O orçamento público

As lfes, para suas propostas, seguem as orientações do planejamento nacional, consubstanciadas na CF/88, na LDB, no PPA, na LDO, na LOA e outras leis e diretrizes que regulamentam o assunto.

Conforme reportado por Carvalho (2010), na Administração Pública, o orçamento constitui um dos mais clássicos mecanismos de planejamento e execução do dinheiro público. O planejamento, mesmo que de maneira incipiente, sempre esteve vigente na vida do homem desde o momento em este passou relacionar-se com a sociedade.

O orçamento público, de acordo com Giacomoni (2001), se particulariza pela pluralidade de noções: econômico, contábil, financeiro, administrativo, jurídico, político, etc. Em virtude das mudanças de sua aplicabilidade, no decorrer do tempo, sua conceituação tem sido modificada. Este o autor reporta que o orçamento público suporta duas classificações: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

Assim, para Félix (2008), o orçamento público, no decurso dos anos, foi apenas compreendido como a prática de previsão de receita e fixação da despesa para um certo tempo, comumente, 12 meses, consistindo em documento elementar das finanças do governo. Atualmente, essa essência tem sido modificada, precipuamente, depois das reformas sucedidas na gestão das atividades governamentais, adaptando-se à dinâmica de globalização, na procura de um governo gerencial voltado a resultados, sendo inserido ao significado anterior, concepções de controle e efetividade.

Através da execução orçamentária, ou seja, da captação e aplicação dos recursos públicos, o Estado adquire capacidade para implementar os programas governamentais propostos na Lei Orçamentária Anual com vistas à satisfação das necessidades da coletividade. Concluída a execução orçamentária ao final do exercício, o agente público responsável pela gestão dos recursos promove a prestação de contas da gestão do exercício complementado, a qual deverá ser analisada pelos órgãos de controle interno ou externo. Vale ressaltar que os órgãos de controle podem e

devem exercer suas atribuições durante todo o exercício (FÉLIX, 2008, p. 6).

Os propósitos devem ser compreendidos como resultados daquilo que se planejou alcançar com a prática de cada plano. Em função disso devem ser mensuráveis efetiva e financeiramente. Portanto, cada ação do governo precisará estar agregada a um produto, que calculado, originará em uma meta a ser inserida na LOA (FÉLIX, 2008).

Com propostas temáticas, propósitos, metas e iniciativas, em 2012, o governo trouxe PPA 2012-2015 com nova estrutura. Os programas têm indicadores e objetivos, em que “cada objetivo é composto por metas e iniciativas que, no seu conjunto, expressa o que será feito, em que intensidade e quais os resultados pretendidos” (BRASIL, 2013, p. 4). As determinações do PPA 2012-2015 sustentam o elo com as ações orçamentárias especificadas apenas nas LOA.

Como as ações constam apenas nos Orçamentos, e o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan utilizado para registro e apoio às etapas do ciclo de gestão do PPA 2012-2015 foi desativado, as informações acerca do monitoramento e avaliação do Plano foram incluídas em um novo módulo desenvolvido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Entretanto, permanecia a necessidade do acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, principalmente porque os bens e serviços ofertados à sociedade, oriundos das despesas orçamentárias, precisam ser mensurados. Ademais, é necessário verificar se o produto especificado e sua respectiva meta estão adequados com a descrição e implementação previstas nos atributos da ação. Para tanto, evidenciar o valor físico executado torna-se uma questão indispensável para que, entre outras finalidades, se possa aperfeiçoar os próximos orçamentos públicos a serem elaborados, com foco, sobretudo, em resultados (BRASIL, 2013, p. 4).

Dessa maneira, a partir de 2012, a SOF concebeu um método de “acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias”, fundamentado por uma solução em Tecnologia de Informação (TI), elaborado em um módulo suplementar no SIOP. Portanto, a fim de que o acompanhamento seja bem-sucedido, é indispensável à atuação dos Órgãos Setoriais de Orçamento (OS) e das UO. Igualmente, é primordial o treinamento de todos os envolvidos no preenchimento do módulo apropriado do SIOP (BRASIL, 2013).

O Orçamento Participativo (OP), inaugurado pela prefeitura de Porto Alegre/RS, em 1989, se apresenta como uma alternativa de elaborar o orçamento público com a participação de um amplo contingente da população, de forma a

deliberar políticas acerca do destino de parte dos recursos público (LÜCHMANN, 2014).

O OP já foi conceituado por alguns autores (ARAÚJO, 2012; BENEVIDES; DUTRA, 2001; GENRO; SOUZA, 1997; PIRES, 2001), entretanto, há consenso em definir que sua essência é a democratização dos processos decisórios da gestão pública (FERREIRA, 2003). De acordo com a UN-Habitat (2009), o OP contribui para modernização da administração pública; ser excelente potencial para a promover os princípios de boa governança, permitindo transparência das despesas, além de estimular o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre os recursos públicos. O Programa ainda alerta que o OP não se encaixa em um modelo único, considerando a heterogeneidade do universo em que cada orçamento se insere. Outros dois fatores importantes no OP é o tempo, que deve ter ciclos anuais ou bianuais, e o território físico, onde os principais atores são o governo local e sociedade civil (UN-HABITAT, 2009).

Por meio do OP os cidadãos podem intervir de que maneira se dará os gastos públicos, bem como fiscalizar a gestão pública (SANTOS, 2010). Reconhecendo, que a depender da qualidade do planejamento orçamentário é que se refletirá uma boa ou má gestão, essa intervenção se torna importante e necessária, principalmente no ambiente complexo em que as universidades se inserem, a ter que dar conta do tripé “ensino, pesquisa e extensão”. No caso em que a UFJF, descentraliza parte de seu orçamento entre as Unidades Acadêmicas e Administrativas, é imprescindível que todo o processo seja debatido, o planejamento, a elaboração e a execução orçamentária. E, seguindo nesse mesmo arcabouço, faz-se imperioso, a contabilidade se instrumentalize como fonte de informação e controle da gestão pública, de forma a permitir o *feedback* à sociedade e órgãos de controle.

2.2 A contabilidade como fonte de informação e controle da gestão pública

A Contabilidade é um sistema de informação e avaliação indicado a suprir aos seus clientes análises e demonstrações de natureza física, financeira, econômica e de produtividade, com relação à entidade objeto de contabilização. Dentre os objetivos da Contabilidade, está o de auxiliar seus usuários na tomada de decisão

fornecendo subsídios e informações importantes para o processo decisório (PADOVEZE, 2010).

No que tange à evidenciação da Contabilidade Pública, entendida como o ramo da Contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a conformação dos atos e fatos dos entes governamentais e suas respectivas variações, cabe ressaltar as instruções estabelecidas nos arts. 83, 89 e 90 da Lei Federal nº. 4.320 de 1964:

Art. 83 - A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 89 - A contabilidade evidenciará os fatos ligados a administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

Art. 90 - A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, a conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis (BRASIL, 1964).

A Contabilidade Pública é, portanto, um recurso que viabiliza à Administração os dados e manejo essenciais à adequada conduta dos serviços públicos. Ou melhor, deve prover de informações todo o proceder de planejamento e orçamentário e, particularmente, as fases que constituem o Ciclo Orçamentário: a formação, instrução e aquiescência, realização e análise dos resultados, bem como o controle e o sistema de divulgação da gestão executada (KOHAMA, 2013).

No entendimento de Ribeiro (2014), as mudanças de paradigmas, a reforma administrativa e as alterações da legislação têm revelado uma nova consciência, a de que as coisas públicas dizem respeito a todos os cidadãos. Contudo, as contas públicas são de interesse dos cidadãos, pois, eles financiam os entes públicos por meio de pagamento de tributos e encargos.

De acordo com o Manual de Contabilidade do Governo:

A contabilidade é reconhecida cada vez mais no sentido absoluto da palavra, como um instrumento a serviço da Administração e, como tal, deverá ser desenvolvida para satisfazer não somente os requisitos da contabilização, mas proporcionar os vários tipos de dados financeiros, de grande importância para a planificação, análise e seleção de programas, elaboração de orçamentos, administração eficaz, nos diversos níveis de governo e controle de custos e atividades em relação aos planos aprovados (BRASIL, 2012b).

De outra forma, a Contabilidade é o basilar manancial informativo das ferramentas da chamada Transparência da Gestão Fiscal. Percebe-se que é

mecanismo de lisura da gestão, ao qual será concedida ampla publicação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”²⁰(BRASIL, 2000).

Além disso, demonstrará perante a Fazenda Pública a "situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”²¹ (BRASIL, 1964).

Segundo Ludícibus (2000), a Contabilidade deve gerar informações em tempo hábil e serem úteis para seus usuários. Quando a informação é útil, mas, não é tempestiva, ela tem apenas um efeito de um “retrato” que informa uma situação do passado, porque perdeu a sua validade no tempo. E quando a informação é tempestiva, mas, não é útil, ela está gerando custo e retrabalho para o setor público. Portanto, diante da evolução da Contabilidade Pública e do reconhecimento desses usuários, enfatizando o grupo dos cidadãos, é primordial debater sobre a qualidade da informação contábil, que é encarregado também em proporcionar uma governança pública.

As modificações trazidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), em 2008 buscam se adequar aos padrões internacionais da International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), proporcionando a uniformidade dos relatórios para que estes possam ser interpretados pelos mais diversos profissionais em diferentes países (FERREIRA; MARCHESINI, 2013). Além disso, as novas mudanças tornam as demonstrações contábeis mais transparentes e acarretam maior comprometimento para a gestão pública, ampliando a sua eficiência e eficácia (XAVIER JÚNIOR; PAULO; SILVA, 2014).

As principais mudanças trazidas por essas novas regras referem-se à evidenciação patrimonial. Uma crítica à Contabilidade Pública é a ênfase que a mesma atribui à execução do orçamento em detrimento da evidenciação patrimonial. Diante da nova realidade da Contabilidade Pública, o patrimônio ganha relevância, adotando: a contabilização de depreciações, amortização, exaustão; registro de bens intangíveis e de uso comum; a implementação do sistema de custos; avaliação

²⁰ Art. 48, da Lei Complementar nº. 101/2000 (LRF) (BRASIL, 2000).

²¹ Art. 83, da Lei Federal nº. 4.320/1964 (BRASIL, 1964).

e mensuração dos bens a valor de mercado; avaliação dos riscos na gestão; novas demonstrações como o fluxo de caixa, o resultado econômico e as mutações do patrimônio; a consolidação das demonstrações, dentre outras (CFC, 2008a).

Ao analisar as alterações e inovações inseridas pelas NBCASP, Ferreira e Marchesini (2013, p. 13), ressaltam que “[...] essas mudanças irão trazer o fortalecimento institucional do ente público, oferecendo ao cidadão uma gestão de recursos transparente, com informações relevantes da aplicação do dinheiro arrecadado mediante a cobrança dos impostos e taxas”.

A discussão dessa harmonização das normas contábeis busca melhorar e aperfeiçoar a Contabilidade Pública visando uma maior transparência, *accountability* e controle, ou seja, procura-se promover a governança pública. A contabilidade pública, de acordo com a Lei 4.320/1964, é estruturada em quatro sistemas: orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação que interagem entre si, evidenciando todos as ações e compromissos assumidos pela administração pública. Percebe-se, portanto, que não se desenvolve trabalho científico e de pesquisa no âmbito da execução orçamentária sem o apoio dos registros contábeis. E, é nessa seara que as informações e registros contábeis se fazem relevantes de forma a subsidiar os gestores e a sociedade, com suas análises e avaliações com base no critério de desempenho, liquidez, custos, sustentabilidade, eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados à sociedade. Nessa mesma esteira, Ribeiro (2014) defende que a divulgação dos dados contábeis com transparência, estabelecerá parcerias entre o *stakeholders* na busca de soluções inovadoras, na resolução de problemas sociais e, por conseguinte, ampliação da democracia. Portanto, a contabilidade se instrumentaliza como fator essencial na transparência, no controle social, na *accountability*, e conseqüentemente, na governança pública.

2.2.1 A *accountability* e a Contabilidade Pública

Originário da língua inglesa, o termo *accountability*, ainda não possui tradução apropriada ou propícia para o português, dessa forma, tem sido abordado na literatura de forma abrangente. Remete-se à prestação de contas ou responsabilização de dirigentes por entes controladores ou seus representantes (PEDERIVA, 1998).

Ao estudar o termo *accountability*, Xavier (2011) menciona que no campo da ciência política, *accountability* só existe devido a existência do poder. No entanto, para prevenir agravos, todo poder precisa ser inspecionado. Neste sentido, *accountability* refere-se à responsabilização daqueles que detém o poder, de prestar contas permanentemente.

Conforme Ludícibus (2000), a evidenciação ou *disclosure* tem ligação direta com os objetivos da Contabilidade, ao garantir informações distintas para os diversos tipos de usuários. Os modelos de evidenciação podem ser diferentes, mas o fundamento é o mesmo, e consiste em apresentar informações quantitativa e qualitativa de maneira organizada, deixando o mínimo possível de dados fora dos demonstrativos, a fim de propiciar uma base adequada de informação para os interessados.

O gasto público de acordo com Silva (2007), como recurso utilizado pelo governo para satisfazer as necessidades dos cidadãos, precisa ser evidenciado pela Contabilidade como forma de demonstrar a execução de sua ação nas obras públicas, substituições de recursos ou prestação de serviços para a sociedade, que, no que lhe diz respeito, tem interesse em controlar os recursos entregues para a administração do governo, e em receber a prestação de contas dessa responsabilidade que lhe foi conferida.

Nessa circunstância, nota-se uma inquietação com a evidenciação e com o processo de transparência na utilização da coisa pública, pois uma nova visão de prestação de contas tem sido exigida pela sociedade em relação à atuação dos gestores públicos. Trata-se da *accountability*.

Assim, Silva (2007) complementa que, no âmbito público, a *accountability* colabora na prevenção do mau uso do poder e outras formas indevidas de condutas. Está conectada com a melhoria da gestão e, por conseguinte, com a responsabilidade dos governos, dos servidores e dos políticos diante da sociedade, na execução e administração dos recursos públicos, objetivando a busca de maior eficiência na sua aplicação.

Para Castro (2013), a *accountability* pode ser entendida como sendo uma filosofia de prestação de contas. Significa o compromisso de se prestar contas à população, das ações desenvolvidas e dos resultados alcançados pelos agentes públicos. Está relacionada com a questão dos direitos do cidadão, podendo ser entendida como uma proteção que esses têm em relação às práticas da má

administração. Dessa forma, pode-se relacioná-la diretamente a democracia, pois quanto mais avançada a fase democrática, maior interesse pela *accountability* que visa acompanhar os avanços dos valores populares, tais como: igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. Ainda segundo esse autor, o imprescindível é a prestação de contas da missão, dos objetivos dos programas governamentais e da eficácia destes, proporcionando os resultados que a sociedade espera para solucionar os problemas identificados e materializados nos orçamentos. Enquanto a contabilidade cuida das informações internas da entidade (financeiras, orçamentárias e patrimoniais), a *accountability*, ao prestar contas de uma gestão, cuida dos resultados externos, e se preocupa em utilizar uma linguagem compreensível ao cidadão.

Mendes, Oleiro e Quintana (2008, p. 13) afirmam que à Contabilidade compete “a tarefa de, com presteza e zelo, elaborar informações contábeis que expressem a verdadeira situação da gestão, bem como, comunicar ao órgão de controle interno quaisquer irregularidades que venha a ter conhecimento”. A Contabilidade neste processo de governança pública deve estar alinhada com o princípio da integridade.

O setor público beneficia-se de diversas tecnologias para cumprir com a transparência e *accountability*. Estes princípios contribuem para estimular a participação social, incentivando a fiscalização e controle sobre os gestores do dinheiro público (RIBEIRO, 2014).

Por fim, existem diversas formas de evidenciação, por meio dos quais, os gestores e demais responsáveis pela administração pública, devem divulgar informações e prestar contas de seus atos, conforme determina a Lei nº. 12.527 (Lei de Acesso à Informação – LAI), de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a).

A UFJF obedece aos dispositivos contidos nas NBCASP T 16.9 e T 16.10, aprovadas pelas Resoluções CFC nºs. 1.136 e 1.137, ambas de 21 de novembro de 2008 (CFC, 2008a,b).

Atendendo a LAI nº. 12.527/2011 (BRASIL, 2011a), a UFJF, disponibiliza informações e sua prestação de contas no sítio da instituição, as quais foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho (período 2008-2015), conforme autorização do então Reitor Júlio Maria Fonseca Chebli, em 16 de setembro de 2015 (Anexo A).

Retomando Ribeiro (2014), a autora, defende que se a contabilidade não for adequadamente utilizada, não há como consolidar transparência, controle social e *accountability*, que geram a governança pública.

2.3 Governança pública

Após resgatar um levantamento bibliográfico de livros e periódicos recentes (COELHO; CRUZ; PLATT NETO, 2011; COSENZA; TEIXEIRA FILHO; LOPES, 2012; FÉLIX, 2008; MACHADO; HOLANDA, 2012), e de uma análise reflexiva, verificou-se que no contexto da governança pública, a Contabilidade tem o papel de: 1) realizar o registro, classificar e controlar o patrimônio que diz respeito aos cidadãos; 2) evidenciar (*disclosure*) as informações contábeis de forma acessível e transparente proporcionando aos cidadãos uma melhor visão da gestão da *res pública*; 3) reparar equívocos capazes de prejudicar a estabilidade das contas públicas, por meio do desenvolvimento da eficácia, ou seja, buscando cumprir os objetivos fixados nos programas de ação e realizando uma comparação dos resultados realmente obtidos com os previstos; 4) avaliar resultados sob a égide da eficiência e economicidade dos gastos públicos, operacionalizando ao mínimo custo possível; 5) orientar nas políticas públicas; 6) fortalecer a democracia e promover o empoderamento do cidadão; 7) promover a responsabilização (*accountability*) da prestação de contas dos gestores públicos à sociedade; 8) fornecer informações e garantir procedimentos para a instrumentalização do controle social, incentivando a vigilância dos gastos públicos pela sociedade e estimulando a participação social nos processos de planejamento e execução orçamentária, e; 9) desempenhar o papel ativo na transformação social.

Ao considerar os estudos de Rodrigues e Malo (2006), a governança classifica-se em dois grandes grupos: governança corporativa e governança pública. Na concepção de Kissler e Heidmann (2006), a governança pública engloba três dimensões: política, social e territorial. Está relacionada a uma transformação política, tratando de uma tendência a recorrer cada vez mais a autogestão no campo social e novos formatos de interação entre Estado, sociedade e setor privado. Para Saurin (2011), a governança pública pode ser visualizada como uma oportunidade de solucionar problemas que afetam a humanidade. Fenômenos como a globalização, a internacionalização dos mercados, a *internet*, as epidemias, a

fragilização do meio ambiente, a corrupção, a fome e pobreza requerem governança que busca promover a articulação de interesses e os mecanismos de agregações entre os atores sociais.

A governança pública tornou-se conceito chave no cenário de modernização do setor público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Entretanto, a complexidade do termo “governança pública” faz com que muitos utilizem da expressão sem saber exatamente o que significa. Um conceito bastante usual e respeitado, advindo da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2002), refere-se à governança como políticas de desenvolvimento que se instrui por pressupostos de gestão, responsabilidade, lisura e retidão do setor público.

No que tange aos atores envolvidos em arranjos de governança pública, Kissler e Heidmann (2006) deixam claro que ela não pode ser imposta, origina-se de um processo de troca. Participa desse processo a negociação, em que os interesses parcialmente diferenciados e conflitantes vão se ajustando uns aos outros.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 134), a implementação da governança pública com sucesso depende do comprometimento de todos os atores envolvidos. Uma característica de boa governança, refere-se à eficiência e eficácia. A administração pública deve “produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade” e ao mesmo tempo fazer “o melhor uso possível dos recursos à sua disposição”.

Os princípios da governança pública não diferem muito dos princípios aplicados à governança corporativa. A *International Federation of Accountants* (IFAC) em sua publicação *Governance in the public sector: a governing body perspective* menciona três princípios fundamentais da governança pública:

Openness (Transparência) – é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;

Integrity (Integridade) – compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição, e;

Accountability (Responsabilidade de prestar contas) – as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 118).

Isto posto, no âmbito público, uma adequada governança demanda, entre outras ações, uma gestão estratégica, comando político e gerenciamento da eficiência, eficácia e efetividade. Por isso uma gestão estratégica se torna possível criar alcance público. Com a gestão política, é possível buscar o alcance da autenticidade junto aos dirigentes políticos e os cidadãos. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é o modo de empregar corretamente as ferramentas acessíveis para tornar realizável uma boa governança (DAVID; SANÁBIO; FABRI, 2012).

Cozzolino e Irving (2015) afirmam que o processamento de construção de governança pública deve, idealmente, contemplar o compromisso com a eficiência da gestão e sua eficácia no alcance de resultados efetivos com relação às ações pactuadas, assim como com a efetividade dos mecanismos de controle social e de *accountability*. A afirmação dos autores parte da compreensão de que um estado efetivo de governança compreende a articulação entre demandas, saberes e potencialidades dos diversos segmentos sociais, mas decorre também dos tratos de responsabilização estipulados entre a sociedade e as agências do Estado.

O TCU, em documento elaborado em 2014, intitulado “Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria”, define governança no setor público, como:

Um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à conclusão de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014c, p. 10).

A CF/88 consagra em seu art. 6º a educação como sendo um dos direitos sociais, entretanto, para ser real e aplicável, torna-se necessário além de uma ação estatal (políticas públicas) recursos materiais e financeiros, isto é, contratação de pessoas, compras de materiais, equipamentos, etc. (orçamento). E, como todo direito social é um processo progressivo, que só terá avanços com a participação de todos, Estado e sociedade, a governança na forma defendida pelo TCU, acima é imprescindível.

Seguindo nessa diretriz este estudo é pertinente, uma vez que se busca avaliar, direcionar e monitorar os gastos públicos de uma instituição pública, ou seja,

a UFJF, e para tal se propõe a utilização de indicadores, o que se passa a apresentar e como estes são usados para avaliar a execução orçamentária nas Ifes.

2.4 A utilização de indicadores de gestão para avaliar a execução orçamentária-financeira nas Ifes

O Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD) na educação é uma das políticas públicas que mais avançou no Brasil nas últimas décadas. A política de avaliação educacional abrange diversos programas, tais como: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Enem, o Exame Nacional de Desempenho de Ensino Superior (Enade), o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos (Enceja), o SINAES, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esses sistemas, aliados à Avaliação da Pós-Graduação da Capes, concebem um macrossistema de avaliação da qualidade da educação brasileira. A maioria dos Estados e municípios brasileiros também estabelecem seus sistemas locais e regionais de avaliação da aprendizagem (CASTRO, 2009).

A avaliação do ensino superior no Brasil tem seu início na década de setenta, pela pós-graduação e pesquisa por meio da Capes, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), porém, com curta duração, sendo extinto no ano seguinte à sua criação (MELO, 2009).

Na década de noventa, a SESu em conjunto com as Ifes apresenta a proposta do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); substituído, em 1995, pelo Exame Nacional de Cursos (ENC), ou seja, o PROVÃO. Esse serviu para disseminar a cultura da avaliação superior, com isso o governo federal passa a ter um papel regulador e a avaliação constitui-se no indutor, criando-se comissões com a participação das universidades e órgãos do MEC, como o Inep, SESu e com a União Nacional dos Estudantes (UNE); até que em 2004, é instituído o SINAES, gerando a Lei nº. 10.861, de 14/04/2004, substituindo o ENC pelo Enade (BRASIL, 2004a). Cria-se mais dois novos instrumentos: a Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies) e a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) (MELO, 2009).

No que concerne à avaliação da gestão das Ifes o Tribunal de Conta da União (TCU), no dia 08/05/2002, exarou a Decisão nº. 408/2002-Plenário, determinando a todas as Ifes, que incluíssem a partir do exercício de 2002 em seus Relatórios de

Gestão os indicadores de desempenhos fixados nessa decisão. Foi determinado ainda, a constituição de Grupo de Contato, constituído por representantes do TCU, da SESu/MEC e da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), no intuito de definir aspectos de desempenho das Ifes, relevantes.

Em 2006, o TCU emitiu novo Acórdão 1.043/2006, determinando, entre outros aspectos que as Ifes façam crítica da evolução dos indicadores e de seus componentes (BRASIL, 2010d).

O grupo de indicadores determinado pela Decisão nº. 408/2002 do TCU é composto de: Custo Corrente/Aluno Equivalente (CCAIE); Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente (AIPE); Aluno Tempo Integral/Funcionário Equivalente (AIFE); Funcionário Equivalente/Professor Equivalente (FEPE); Grau de Participação Estudantil (GPE); Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação (GEPG); Conceito CAPES/MEC para a Pós-Graduação; Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), e; Taxa de Sucesso na Graduação (TSG). O TCU por meio dessa Decisão também impôs que esses indicadores componha o Relatório de Gestão anual, bem como seja inserido na aba “Indicadores do TCU”, no módulo “Rede Federal” do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) (BRASIL, 2010d; BOYNARD, 2013).

Outros indicadores de carácter obrigatório são os impostos pela Lei nº. 10.861/2004, que instituiu o Sinaes, o qual estabelece três pilares de avaliação para as universidades: Avalies, ACG e ENADE. A avaliação dos cursos, realizada sob o comando do Inep utiliza o “Conceito Preliminar de Curso” e o “Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior”. O Avalies é composto: da autoavaliação, da avaliação externa e do Censo da Educação Superior. O Sinaes dá sustentação a matriz de distribuição orçamentária instituída pelo Decreto nº 7.233/2010 e normatizada pelo MEC por meio da Portaria nº. 651/2013. Observa-se, portanto, que os indicadores de avaliação de desempenho inferindo na execução orçamentária (BRASIL, 2004a, 2010a).

Inferese que os indicadores apresentados até o momento são improficientes na mensuração da avaliação de execução orçamentária. Nessa premissa, ao inserir a UFJF no contexto da expansão e acatar a um dos objetivos específicos deste estudo, qual seja, o de propor indicadores para analisar a evolução das receitas e despesas da instituição no período 2008-2016, será recomendada a concepção de alguns indicadores de avaliação com objetivo de subsidiar os gastos com as

demandas do orçamento da instituição. Para tal, necessário se faz que referencie o tema, o que se passa a fazer.

2.4.1 Concepção de indicadores: ferramenta para análise da execução orçamentária

Profícuo para a gestão pública, os indicadores são ferramentas tanto para evidenciar o momento atual das políticas, como para fornecer aportes que possibilitem seguir seu desenvolvimento. Em vista disso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), externou o Guia Metodológico – Indicadores de Programas, que recomenda aos órgãos e demais envolvidos, uma síntese teórica e metodológica de concepção de indicadores de desempenho de Programas (BRASIL, 2012c).

Considerando que o orçamento é o meio elementar de efetivação de políticas públicas, e, é por meio dele que a UFJF irá prestar seu serviço à sociedade, premente se faz que se crie indicadores que dê condições ao gestor não só de monitorar suas políticas, bem como subsidiá-lo em tomadas de decisões para possíveis e necessárias mudanças no bom uso dos gastos públicos. Para a sociedade é também uma ferramenta de transparência, de modo que conheça de como está se dando o uso dos recursos públicos, em outras palavras, como está sendo aplicados os recursos dos seus impostos, criando uma integração e participação entre ente e sociedade.

Quanto ao embasamento científico, tem-se o exposto por Brasil (2012c p. 16):

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

Então, os indicadores são subsídios que permitem apresentar, classificar, qualificar ou quantificar e comparar de forma organizada, informações factuais para que os tomadores de decisões possam atender às necessidades de forma identificada.

No entendimento de Magalhães (2004), são métodos típicos, categóricos, acessíveis e fáceis de serem alcançados, empregados para esclarecer as propriedades basilares de determinado elemento de análise. Assim, o PPA 2012-2015 implementou os indicadores como ferramentas que promovem o reconhecimento e aferição de generalidades de determinada política pública e, uma vez apurado regularmente, contribuem no controle da evolução de uma particular realidade, suscitando recursos para a avaliação (BRASIL, 2011b).

Atendendo aos objetivos propostos neste estudo, segue-se elucidando a construção dos indicadores de avaliação como ferramenta estratégica para análise da execução orçamentária-financeira da UFJF.

2.4.1.1 Concepção e objetivos dos indicadores

O Guia Metodológico Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública, desenvolvido pelo MPOG (BRASIL, 2012c), apoia como metodologia na criação dos indicadores ora propostos, tendo em vista que o trabalho tem perfeita afinidade com este estudo, qual seja, a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, buscando instrumentos para permanente autocrítica e monitoramento das grandes despesas que compõem o orçamento público.

De acordo com a OECD (2002), um bom indicador deve apresentar as seguintes propriedades e elementos (Quadro 1).

Quadro 1: Elementos de um bom indicador

Propriedades	Elementos
Relevância para a formulação de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Representatividade • Simplicidade • Sensibilidade a mudanças • Possibilidade de comparações em nível internacional • Escopo abrangente • Disponibilidade de valores de referências
Adequação à análise	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentação científica • Base em padrões internacionais e consenso sobre a sua validade • Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidade em termos de tempo e recursos • Documentação adequada • Atualização periódica

Fonte: OECD (2002). Adaptado pela pesquisadora.

Autores como Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009) sustentam que os indicadores devem possuir propriedades essenciais e complementares (Quadro 2).

Quadro 2: Propriedades essenciais e complementares de bom indicador

Propriedades essenciais	
Utilidade	• Suportar decisões
Validade	• Representar a realidade
Confiabilidade	• Coleta transparente e confiável
Disponibilidade	• Fácil obtenção
Propriedades complementares	
Simplicidade	• Fácil entendimento pelo público interno ou externo
Clareza	• Atenda ao propósito do decisor
Sensibilidade	• Capacidade de retratar mudanças realizadas
Desagregabilidade	• Dimensão territorial
Economicidade	• Relação custo/benefício
Estabilidade	• Séries históricas
Mensurabilidade	• Alcance e precisão
Auditabilidade	• Condições de verificação e acompanhamento

Fontes: Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009).
Adaptado pela pesquisadora.

Os indicadores na gestão pública são, portanto, processos analíticos organizados de forma articulada, sucedendo-se no tempo, concebidos com a finalidade de subsidiar o gestor público com informações acerca da execução orçamentária-financeira da instituição.

Quanto aos atores envolvidos nesse processo, podem ser identificados: a comunidade universitária (alunos, TAE e docentes), em especial, a Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), responsável pela gestão dos recursos orçamentários e financeiros da instituição, bem como pelo planejamento, execução e acompanhamento da LOA. O reitor, como gestor, poderá contribuir muito ao traçar uma política que esteja mais impulsionada pelo ambiente acadêmico ou pelo ambiente administrativo. Observa-se, assim, o quanto esses indicadores são estratégicos, uma vez que se faz necessário ter uma visão sistêmica e uma gestão participativa da UFJF.

Finaliza-se assim, o referencial teórico que principiou com uma abordagem sobre orçamento, em que foi dado ênfase no OP por perceber que, como se dá a execução da UFJF, muito se aproxima para implementação desse tipo de orçamento. E para tal, a contabilidade foi o arcabouço como fonte de informação se instrumentalizando como fator essencial da transparência e *accountability*, gerando

a governança pública no direcionamento de se avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública. E, nessa perspectiva apresentaram-se os indicadores utilizados atualmente nas Ifes, pelo TCU para avaliar a gestão das Ifes, bem como o Sinaes que sustenta a Matriz de distribuição orçamentária das universidades instituída pelo Decreto nº 7.233/2010. Na sequência tem-se o referencial na concepção de um indicador.

Após uma abordagem teórica sobre temas concernentes à execução orçamentária, para atender aos objetivos propostos, aproxima-se para a metodologia aplicada à pesquisa.

2.5 Metodologia aplicada à pesquisa

A metodologia é validada em “um procedimento intelectual em que o pesquisador tem como objetivo adquirir conhecimentos por investigação de uma realidade e da busca de novas verdades sobre um fato (objeto, problema)” (FACHIN, 2003, p. 85). Então, a pesquisa, inserida no estudo metodológico, surge pautada na consciência da existência de um problema e nos anseios por encontrar uma solução.

Para Clark e Castro (2003), a pesquisa é um recurso para a concepção do saber que tem como alvos imprescindíveis desenvolver novo conhecimento e/ou constatar ou contrapor aquele que já é de fato conhecido. É, sobretudo, um método de estudo tanto do sujeito que a realiza quanto da sociedade em que esta se desenvolve. Quem atua na pesquisa consegue, em um grau mais básico, assimilar os princípios do método científico ou, em um nível mais evoluído, instruir-se com requintes técnicos de métodos já consagrados. Como resultado, a sociedade e a comunidade beneficiam-se com a utilização da nova experiência produzida na população que a constitui. A pesquisa, para ser apontada como científica, deve seguir as pontualidades que determinam o método científico, sendo a particularidade fundamental, a reprodutibilidade.

Conforme Oliveira (2013), a pesquisa faz-se indispensável e fundamental enquanto pautada na consciência da existência de um problema e nas pretensões por encontrar uma solução. Para que a disseminação de conhecimentos aconteça de modo eficiente, é necessário que a pesquisa científica ocorra de forma organizada, analisando-se pontos e contrapontos, iniciando-se, geralmente, de um

delineamento de etapas a serem realizadas de maneira que delimitem o tema acerca do qual se pretende estudar.

2.5.1 Caracterização da pesquisa

Partindo dos objetivos propostos foi concebida como uma pesquisa exploratória e descritiva, visto que objetivou caracterizar os planos do Governo Federal e o estabelecimento de relações com a educação brasileira. Foi desenvolvida uma abordagem literária visando proporcionar uma visão geral, do tipo aproximativo, acerca do tema estudado (GIL, 2010).

Tomando-se como parâmetros as tipologias de delimitação de pesquisa expostas por Beuren et al. (2006), este trabalho enquadra-se como uma pesquisa descritiva, que está restrita à análise de dados pré-existentes; porém objetiva constatar as informações, detectar, mencionar e confrontar os dados da amostra estudada, com o propósito de elucidar sobre acontecimentos, ocorrências e opiniões ou comportamentos que têm lugar na população analisada. No que se refere aos métodos, tratando-se da maneira pela qual se conduziu o estudo e se obteve os dados, esta pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso, tendo em vista que os esforços se concentraram em determinado objeto de estudo, no caso, a UFJF. Na realização da pesquisa estão conjugadas as abordagens qualitativa e quantitativa. É qualitativa tendo em vista a necessidade de compreender e interpretar os dados e comportamentos dos dados pesquisados, na intenção de colaborar com o processo de expansão pelo qual vem passando a UFJF, trazendo conhecimentos sobre a aplicação dos recursos públicos por parte dessa Ifes. De outra forma, apesar de não se utilizar o instrumento estatístico específico para análise do problema proposto, valeu-se do uso de quantificações e de percentuais para o tratamento e análise dos dados, por conseguinte, também se enquadra como quantitativa.

2.5.2 Coleta de dados

Na literatura, ao desejar examinar apenas alguns programas do Governo Federal para a expansão da educação superior, tem-se uma delimitação traçada no período de 2003 a 2015, por considerar que, caso o estudo abordasse todos eles,

seria, sem dúvida, uma pesquisa inesgotável. Esse período se justifica pelas duas últimas expansões ocorridas nas políticas públicas do país.

Dentre todos os indicadores disponíveis, foram selecionados para análise, os indicadores do CES e do MEC por serem considerados, fidedignos, pois quem os torna públicos é o próprio Estado que é também a organização criadora dos programas analisados.

Já para o estudo de caso, de acordo com a dimensão temporal, configura-se pelo corte transversal, visto que os dados foram coletados em um tempo pré-determinado que compreende ao período de 2008 a 2016, considerando que a UFJF se inseriu no Programa Reuni.

O sistema de informações sobre o orçamento público Siga Brasil, disponível no sítio do Senado Federal, foi utilizado para retirada das informações macros (Governo Federal e MEC) relativo à execução dos recursos autorizados via LOA. Os dados utilizados na pesquisa foram valores empenhados²².

Os dados relativos ao quantitativo de alunos e pessoal do Governo Federal, do período de 2003 a 2015 foram, obtidos em sua maioria do sítio do Inep (<http://portal.inep.gov.br/básica-censo-escolar-sinopse-sinopse>). Também foram utilizados sites do Observatório do PNE e do MEC.

Já os dados relativos ao quantitativo de alunos e pessoal no período de 2008 a 2016, tais como, matrículas, efetivo de docentes e TAE foram obtidos junto à Coordenação de Assuntos e Registros Acadêmicos (CDARA), Centro de Gestão do Conhecimento organizacional (CGC0), Pesquisa Institucional e Pró-Reitoria de Recursos Humanos da UFJF, respectivamente. O PDI da UFJF, 2015-2019, aprovado pelo CONSU, de igual forma auxiliou como suporte para obtenção de dados para este estudo.

Aproveita-se para registrar que foram encontradas dificuldades de conciliar os dados acadêmicos da instituição, tendo em vista divergências nas informações obtidas dependendo da fonte indagada.

Os dados orçamentários da UFJF, em sua maioria, foram extraídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI);

²² Empenho: ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública. Fonte: Tesouro Nacional (2017).

utilizando também o Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA), sistema interno da instituição.

O alcance das informações acerca dos orçamentos da UFJF é bastante complexo, sendo necessária a compilação manual dos recursos utilizados. Todos os valores de despesas executadas anualmente, no período de 2008 a 2016, referem à valores empenhados. Quanto aos dados quantitativos de alunos e recursos humanos foram trabalhados e formatados para tabelas.

2.5.3 Correção dos valores orçamentários e financeiros

Os valores de despesas foram atualizados monetariamente pelo IPCA a preços de dezembro de 2016, o qual é elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foi escolhido o IPCA por ser o índice utilizado pelo Banco Central do Brasil, desde junho de 1999, para estabelecimento e acompanhamento das metas anuais de inflação, constituindo-se o índice oficial de inflação do país. A correção de valores visa obter uma base comparável que possibilita ter uma ideia da evolução do gasto, pois ao se descontar os valores resultantes de correção, conserva-se o poder de compra original.

Segundo Silva (2007), a correção de valores nominais de uma série temporal é fundamentada pela precisão de se minorar os impactos da instabilidade do nível de preços. Para se avaliar o crescimento real de uma série de dados financeiros, é necessário descontar a parte da variação que sucede essencialmente da oscilação generalizada dos preços (inflação). A correção de valores foi realizada utilizando-se a série do IPCA com periodicidade anual, disponível no sítio eletrônico do Ipeadata, base de dados econômicos e financeiros mantida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Como se utilizará série histórica do período de 2008 a 2016, os valores foram corrigidos pelo IPCA, tomando como referência 01/julho de cada ano e atualizando seus valores para 31/12/2016.

2.5.4 Análise dos dados

A análise dos dados exige um esforço concentrado do pesquisador, no sentido de realizar o adequado tratamento do material coletado, permitindo o

alcance dos objetivos propostos na investigação. Na concepção lógica, significa a superação da imediatividade do fenômeno e a apreensão da sua essência (GIL, 2010).

Segundo Frigotto (2008):

A análise dos dados representa o esforço do investigador em estabelecer conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática pesquisada. Mediante este trabalho, vão-se identificando as determinações fundamentais e secundárias do problema. É no trabalho de análise de que se busca superar a percepção imediata, as impressões primeiras, a análise mecânica e empiricista, passando-se do plano pseudoconcreto ao concreto que expressa o conhecimento da realidade. É na análise que se estabelecem relações entre a parte e a totalidade (FRIGOTTO, 2008, p.88).

Espelhando-se em Frigotto (2008) e Gil (2010), a análise dos dados é, portanto, um processamento complexo que demanda retornos entre informações pouco consistentes e conceitos imprecisos, entre argumento indutivo e dedutivo, entre definição e comentário. Estas acepções ou percepções estabelecem a comprovação de uma pesquisa.

Para a análise dos dados, além das convencionais (lineares e verticais) optou-se por construir indicadores como instrumentos para comparar, relacionar e medir as despesas em relação a si mesmas e/ou em relação a um grupo de despesas/LOA, ou ainda, a um período ou série histórica.

Oferecido o referencial teórico, com os temas: orçamento, contabilidade, *accountability*; governança pública, a utilização e concepção dos indicadores, importante que se apresentasse a metodologia, caracterizando a pesquisa, apontando como, onde se obteve os dados, a relevância de corrigi-los, com que instrumentos foram analisados esses dados. Nesse ponto passa-se então a apresentar os dados da instituição, alvo do presente estudo, a UFJF, e com estes aplicar a metodologia e seus instrumentos.

2.6 Apresentação dos dados, aplicação e análise com os indicadores

2.6.1 Apresentação dos dados orçamentários

Conforme já descrito, neste trabalho o orçamento é o um instrumento pelo qual o gestor executa suas ações e metas políticas. Portanto, conhecer o

comportamento dos gastos, categorizá-los, construir séries históricas, compará-los e analisá-los utilizando indicadores, pode contribuir para que o gestor realize uma autocrítica e trace novas metas corrigindo distorções, melhorando inclusive, a qualidade os gastos. Apresentar os dados orçamentários da UFJF categorizando-os, planilhando-os em série históricos, permite ter uma visão mais clara e abrangente da insituição.

Desta forma, esta seção está estruturada da seguinte forma: [1] execução orçamentária geral²³ da UFJF; [2] detalhamento da execução orçamentária; na terceira parte estão demonstradas [3] despesas elencadas para concepção dos indicadores; finaliza-se com a [4] constituição dos indicadores.

2.6.1.1 Execução orçamentária geral da UFJF

A execução orçamentária da UFJF pode ser dividida nos seguintes grupos: [a] pessoal; [b] benefícios; [c] custeio (Tesouro e Própria); [d] capital (Tesouro e Própria); e [e] emendas parlamentares, conforme Tabela 23.

Tabela 23: Execução orçamentária total (R\$)²⁴ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pessoal [a]	369.301.11 2	384.811.17 5	406.595.37 8	425.250.64 8	436.512.96 5	488.656.24 8	542.387.08 0	559.309.22 8	562.646.89 9
Benefícios [b]	12.136.000	15.760.972	18.198.705	16.957.517	23.583.441	27.485.980	23.945.479	24.271.215	29.035.684
Custeio [c]	61.757.204	127.295.94 3	160.988.28 0	141.393.89 1	212.056.68 4	296.086.91 0	248.570.19 7	232.627.38 4	232.716.76 9
Tesouro	46.915.815	53.817.514	76.460.060	60.172.982	106.978.15 3	130.885.47 3	118.690.95 0	108.415.56 5	124.093.74 3
Própria	14.841.389	73.478.429	84.528.220	81.220.909	105.078.53 1	165.201.43 8	129.879.24 7	124.211.81 9	108.623.02 5
Capital [d]	9.757.126	53.408.967	91.968.553	86.687.011	150.919.24 3	135.566.31 2	91.059.384	13.892.607	17.368.258
Tesouro	6.436.932	52.087.652	91.322.223	86.469.750	150.919.24 3	135.462.16 9	91.059.384	13.892.607	17.368.258
Própria	3.320.193	1.321.314	646.330	217.261	0	104.143	0	0	0
E. Parlamentares [e]	13.286.291	17.331.322	34.592.690	0	99.027.956	11.532.294	14.794.527	1.256.742	620.498
TOTAL	466.237.73 2	598.608.37 8	712.343.60 6	670.289.06 7	922.100.28 9	959.327.74 5	920.756.66 7	831.357.17 7	842.388.10 9

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

Os dados constantes na Tabela 23 já foram apresentados na Tabela 19 sob outro formato; entretanto, optou-se por reapresentá-los, a fim de facilitar a análise e composição da execução orçamentária, ora discutida.

²³ Execução orçamentária é a realização dos créditos consignados na LOA acrescidos dos créditos adicionais. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 04 out. 2014.

²⁴ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

Conforme já relatado na Tabela 19, de um modo geral, a UFJF teve um crescimento no total do seu orçamento, no período de 2008 a 2016 de 80,7%, sendo que, esse crescimento em alguns momentos foi mais representativo. Os exercícios de 2012 e 2013 foram os anos em que os orçamentos apresentaram o pico, e, em ambos os casos, o capital foi que mais recebeu financiamento por parte do Governo Federal.

Os recursos próprios apresentaram maior crescimento no exercício de 2013, contribuindo também, para que este fosse o ano que apresentasse o maior orçamento da instituição. Também, foram os recursos próprios que mais cresceram em todo o orçamento da UFJF no período, alcançando 631,9%, no período 2008-2016.

A fim de demonstrar e analisar a execução orçamentária da UFJF no período da pesquisa torna-se importante especificar os grupos da Tabela 23, detalhando: pessoal (Tabela 24); benefícios (Tabela 25); ODC Tesouro (Tabela 26); OCC própria (Tabela 27); capital Tesouro (Tabela 28), e; Emendas Parlamentares (Tabela 29). Não foram considerados os Restos a Pagar²⁵ (RAP). Também foram excluídos da execução orçamentária da UFJF os créditos descentralizados e a filial HU.

A ênfase desse estudo foi dada ao ODC, tendo em vista que o objetivo é avaliar se a expansão do sistema do ensino superior federal proposto pelo governo, principalmente com o Programa Reuni, vem sendo acompanhada de financiamento suficiente, entendendo a LOA como o financiamento.

a) Despesas com pessoal

Esse grupo de despesas é composto com pessoal ativo e com o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS) (Tabela 24). PSSS refere-se à parte patronal do órgão, que contribui no mesmo valor que o pessoal ativo, inativos e pensionistas.

Tabela 24: Despesas com pessoal (R\$)²⁶ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ativos	210.686.348	214.673.866	222.363.169	236.285.277	241.764.022	277.151.212	319.122.570	333.370.690	337.766.835
Inativos e Pensionistas	118.959.477	131.758.113	141.760.304	141.831.459	146.784.003	158.109.289	162.773.396	162.895.997	163.145.081
PSSS	39.655.287	38.379.196	42.471.905	47.133.912	47.964.940	53.395.747	60.491.114	63.042.541	61.734.983
TOTAL	369.301.112	384.811.175	406.595.378	425.250.648	436.512.965	488.656.248	542.387.080	559.309.228	562.646.899

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

²⁵ Despesas empenhadas, porém, não pagas até 31 de dezembro (Fonte: art. 36 da Lei nº. 4320/1964).

²⁶ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

A despesa com pessoal é a de maior valor dentro da execução orçamentária. No ano de 2008 correspondia a 79,2% do total do orçamento da instituição; já no último exercício a relação (pessoal/total LOA) caiu para 66,8%. No caso específico da UFJF essa relação pode ser menor que as demais Ifes, influenciado pela significativa arrecadação dos recursos próprios que iniciou o período (2008) com R\$18.841.389,00 e no final do período (2016) foi de R\$108.623.025,00, fazendo com que a participação dos gastos com pessoal reduzisse em relação ao total do orçamento.

No decorrer do período analisado, o total do grupo teve um crescimento de 52,4%, em que o pessoal ativo foi o que mais contribuiu (60,3%), PSSS com 55,7% e inativos e pensionistas com 37,1%. O aumento com ativos se deu pela adesão ao Reuni, e conforme, já demonstrado nas Tabelas 15 e 16, o crescimento de servidores de 2008 a 2016 foi de 75,2%, sendo 113% para docentes e 37,3% para os TAE. Em 2008, docentes e TAE somavam 1.912 servidores, em 2016 esse somatório passa para 3.192. Ao obter a média simples do salário de cada servidor dividindo o total da despesa com pessoal ativo pelo total de servidores ativos, obtém-se R\$130.932,00 por servidor/ano. Essa mesma relação em 2016 foi de R\$125.157,00, percebendo-se uma queda de 4,4% na média salarial, concluindo-se que houve perda salarial.

b) Despesas com benefícios

Neste grupo constam os benefícios concedidos aos servidores públicos federais, tais como: auxílio alimentação, auxílio transporte, auxílio creche, assistência médica, auxílio natalidade, auxílio funeral, etc., todos pagos sob a forma de pecúnia (Tabela 25).

Tabela 25: Despesas com benefícios de pessoal (R\$)²⁷ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Auxílio Alimentação	6.288.737	5.216.277	10.513.164	10.413.636	10.156.837	12.774.116	13.409.237	13.763.914	16.223.446
Auxílio Transporte	1.370.066	1.202.531	1.830.647	1.067.486	609.509	1.114.310	1.115.385	1.178.103	1.266.442
Auxílio Creche	409.288	323.458	324.495	331.887	328.635	348.518	384.879	416.292	1.574.060
Assistência Médica	4.067.909	9.018.706	5.530.399	5.144.508	12.488.460	13.249.036	8.844.129	8.668.607	9.710.248
Outros Benefícios	0	0	0	0	0	0	191.849	244.299	261.488
TOTAL	12.136.000	15.760.972	18.198.705	16.957.517	23.583.441	27.485.980	23.945.479	24.271.215	29.035.684

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

²⁷ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

O aumento dessas despesas, em grande parte, está diretamente relacionado ao crescimento de pessoal, bem como às lutas trabalhistas, como a conquistada na greve de 2015, obtendo aumentos expressivos do auxílio creche que teve seu valor médio reajustado, por servidor de R\$73,07 para R\$321,00. O auxílio alimentação de R\$373,00 para R\$458,00. E, o plano de saúde passou o valor médio *per capita* de R\$117,78 para R\$145,00 a partir de 2016.

No período essas despesas aumentaram em 139,3%, ficando superior ao grupo; o auxílio creche (284,6%) seguido pelo auxílio alimentação (158%).

Em Outros Benefícios estão inseridas as despesas com auxílio natalidade e funeral, que até 2013 eram pagas com outros recursos de funcionamento das Ifes.

c) ODC Tesouro

As despesas com ODC contemplam projetos como o PNAES, funcionamento das Ifes, o Colégio de Aplicação João XXIII e o Colégio Técnico Universitário (CTU) (Tabela 26). O Colégio de Aplicação João XXIII é uma unidade acadêmica da UFJF cujo objetivo é atender aos licenciados em termos de pesquisa e realização de estágios supervisionados. Abriga 28 turmas do ensino fundamental e nove do ensino médio. Os valores declarados na Tabela 26, são baseados na matriz do Conselho Nacional dos Dirigentes das Escolas de Educação Básica (CONDICAp); entretanto, os mesmos não são suficientes, restando à UFJF complementar com os recursos de seu funcionamento. O CTU em 2010 foi incorporado pelo Ifet Sudeste de Minas Gerais.

Tabela 26: Despesas com ODC (R\$)²⁸ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PNAES	2.502.855	6.930.200	9.800.308	13.390.464	14.177.637	14.097.663	13.241.364	14.787.047	15.230.053
Funcionamento Ifes	42.508.829	44.234.705	66.014.368	46.072.105	92.192.131	116.475.273	104.841.482	92.794.889	92.568.972
CTU	1.362.819	2.017.469	0	0	0	0	0	0	0
João XXIII	541.312	635.140	645.385	710.413	608.386	312.537	608.104	833.629	1.071.503
Gov. Valadares	0	0	0	0	0	0	0	0	15.223.215
TOTAL	46.915.815	53.817.514	76.460.060	60.172.982	106.978.153	130.885.473	118.690.950	108.415.565	108.870.528

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

Esse grupo teve um crescimento de 164,5% no período de 2008 a 2016. O crescimento do PNAES foi de 508,5% e funcionamento das Ifes de 114,5%. O

²⁸ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

campus de GV, em 2016 foi o primeiro ano beneficiado por orçamento próprio, o que contribuiu para o incremento do grupo.

d) OCC – recursos próprios

Neste tópico estão apresentadas as fontes de recursos de arrecadações próprias. Incluem-se nestas: (i) fonte 250, que são as provenientes de esforços individualizados de cada instituição, produções próprias por *expertises* ou por projetos pontuais; (ii) a fonte 280 são recursos originários de rendimentos da aplicação da fonte 250, por conseguinte, depende do fluxo de caixa, ou seja do momento da efetiva arrecadação e seu dispêndio, e; (iii) a fonte 281 são os recursos derivados de convênios efetuados com órgãos estaduais, municipais ou mesmo com a rede privada (empresas, entidades) nacionais e internacionais.

No caso específico da UFJF, essas fontes, em sua maioria, são provenientes de contratos realizados com órgãos federais, estaduais e municipais, e, em pequena proporção, com organismos internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) no objetivo de avaliar a educação básica e fundamental do país. Esses contratos não possuem o fim de complementar o financiamento da instituição, e sim de promover uma interlocução da educação superior com a educação básica, e, lembrando que as autarquias não têm o objetivo de lucro, praticamente toda a arrecadação é revertida no atendimento dos objetivos dos contratos, e, pequena parcela para cobrir gastos com as despesas administrativas, necessárias ao seu objetivo.

Face ao exposto, importante, relatar que as fontes desses recursos próprios não foram consideradas neste estudo, apesar de ser parcela representativa no orçamento da instituição, como se pode observar na Tabela 27.

Tabela 27: OCC – recursos próprios (R\$)²⁹ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CUST. PRÓPRIA	14.103.427	73.478.429	84.528.220	81.218.049	105.074.163	165.201.438	129.879.247	124.211.819	108.623.025
Fonte 250	14.162.787	73.126.145	81.924.660	77.238.027	96.251.393	130.633.411	104.148.880	117.035.708	104.433.799
Fonte 280	96.852	15.694	2.336.441	3.183.162	723.455	2.929.688	1.366.759	467.972	4.189.227
Fonte 281	581.750	336.590	267.119	799.721	8.103.683	31.638.339	24.363.608	6.708.139	0
CAP. PRÓPRIA	3.320.193	1.321.314	646.330	217.261	0	104.143	0	0	0
Obras	3.208.788	654.046	10.767	0	0	0	0	0	0
Equipamentos	111.406	667.269	635.563	217.261	0	104.143	0	0	0
TOTAL	18.161.582	74.799.743	85.174.550	81.438.170	105.078.531	165.305.581	129.879.247	124.211.819	108.623.025

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

²⁹ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

A receita própria no ano de 2008 representava 3,9% do orçamento total da instituição; em 2016 passou a representar 12,9%, atingindo um crescimento de 498%. Vale destacar que, boa parcela desse crescimento se deve ao projeto que o CAEd vem desenvolvendo, principalmente junto às Secretarias Estaduais de Educação de 15 Estados brasileiros e o Inep.

e) Capital Tesouro

Capital é a parcela do orçamento responsável pelos investimentos e inversões financeiras. Investimentos são as despesas orçamentárias para execução de obras, aquisição de equipamentos e material permanente. Inversões Financeiras são despesas com aquisição de imóveis (Tabela 28).

Tabela 28: Capital Tesouro (R\$)³⁰ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAP. TESOURO	6.436.932	19.867.386	62.823.499	75.710.887	94.920.009	54.585.522	4.354.656	10.066.904	3.279.475
Obras	5.459.161	16.832.013	42.964.431	51.090.798	69.406.010	29.679.952	3.091.221	8.769.988	0
Inv. Financeiras	0	0	8.112.445	2.415.472	0	7.711.901	0	0	0
Equipamentos	977.772	3.035.373	11.746.623	22.204.617	25.513.999	17.193.669	1.263.436	1.296.916	3.279.475
CAP. Reuni	0	32.220.266	28.498.724	10.758.863	55.999.234	80.876.647	86.704.727	3.825.703	14.088.784
Obras	0	25.403.625	19.469.286	4.127.924	39.600.011	69.302.857	73.125.161	2.903.539	6.408.626
Equipamentos	0	6.816.641	9.029.438	6.630.939	16.399.223	11.573.791	13.579.566	922.164	7.680.157
TOTAL	6.436.932	52.087.652	91.322.223	86.469.750	150.919.243	135.462.169	91.059.384	13.892.607	17.368.259

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

O incremento de capital no período de 2008 a 2016 na instituição foi de 169,8%. No período analisado houve um investimento de R\$467.634.602,00 em obras; entretanto, há de se verificar se todo esse investimento está encerrado. Foi informado no item 2.6.1 que RAP não foram considerados neste estudo. Neste ponto, entretanto, é importante que se abra exceção para que seja apresentada a situação das obras que se encontram em RAP, tendo em vista a significância dos números. Durante o período de 2008 a 2016, como se pode observar na Tabela 18, o aumento de área física construída dentro e fora do campus da UFJF alcançou 65,7% e 10,7%, respectivamente, mas esses percentuais poderiam ter sido muito maiores, não fossem os problemas administrativos e jurídicos de algumas obras.

Dentre os valores constantes da Tabela 28 encontram-se em RAP as obras paralisadas e suspensas por problemas diversos, sejam por questões administrativas (revisões de projetos), determinações dos órgãos de controle (TCU),

³⁰ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

ou ainda, por questões judiciais. Por exemplo, o Parque Tecnológico, é uma obra que foi suspensa pelo TCU, e que teve seu valor inicial previsto em R\$72.311.971,00 e que conta com R\$40.733.333,00 empenhado em RAP. Em dois outros contratos, a vencedora encontra-se em recuperação judicial, sendo o prédio da reitoria e um conjunto de nove obras (Almoxarifado, Faculdades de Administração, de Direito, de Farmácia, de Odontologia, LAEEP, Moradia Estudantil, Pronto Atendimento e Transportes) totalizando R\$62.529.787,00. Obras em que seus projetos estão sendo revistos, e, que também, se encontram com empenhos inscritos em RAP são: o ginásio poliesportivo do Colégio de Aplicação João XXIII e o anel viário do Campus Universitário da UFJF, que totalizam R\$18.480.414,00. Todas estas obras tiveram seus contratos iniciados antes de 2015.

Situação mais desconfortável é o contrato da obra do campus de GV que iniciou em 2012 com o custo de R\$141.513.928,00 e em 2015, quando foi suspensa, representava R\$181.171.998,00 tendo realizado R\$63.036.620,00, ou seja, menos que 35% do total da obra. Este contrato encontra-se judicializado, e sendo que a UFJF vem comprometendo o ODC com alugueis para abrigar cursos e laboratórios, e a tendência é a aumentar na medida em que os períodos acadêmicos vão avançando.

O total comprometido (empenhado) em valores nominais, em 31/12/2016 era de R\$142.019.321,87, sendo que R\$120.173.403,00 se referem a obras na situação descrita, ou seja, obras paralisadas ou suspensas. Importante ainda registrar que, para que essas obras sejam retomadas serão necessários maiores aportes financeiros indisponíveis atualmente na agenda do Governo Federal, previsto em valores nominais no monte de R\$194.305.598,00; e, sem considerar os reajustes contratuais.

Necessário registrar ainda, que o acréscimo de área construída impacta nas despesas como: consumo de energia, água e esgoto, telefonia, terceirizações, etc., ou seja, despesas de manutenção e funcionamento.

f) Emendas Parlamentares

As Emendas Parlamentares são parte do orçamento do governo federal que são reservadas a deputados e senadores para designarem a projetos de seus interesses (Tabela 29).

Tabela 29: Emendas Parlamentares (R\$)³¹ da UFJF (2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Custeio	0	0	0	0	0	0	2.765.587	1.049.236	336.332
Capital	13.286.291	17.331.322	34.592.690	0	99.027.956	11.532.294	12.028.940	207.506	284.167
TOTAL	13.286.291	17.331.322	34.592.690	0	99.027.956	11.532.294	14.794.527	1.256.742	620.498

Fonte: SIAFI. Adaptada pela pesquisadora.

Nesse período, as Emendas Parlamentares foram significativas, representando um incremento em custeio de R\$4.151.155,00 e de R\$188.291.166,00 em investimentos. Porém, assim como em capital, há de se verificar se todo esse investimento está encerrado. Lembrando novamente, que não foi pauta deste estudo avaliar RAP, entretanto, conforme já contextualizado no item anterior, existem despesas em capital que se inserem nos contratos de obras nas situações descritas.

Encerrada a apresentação da execução orçamentária da UFJF, no período da pesquisa faz-se necessária pormenorizar, organizando as despesas que foram elencadas para conceber os indicadores. Antes, contudo, é importante que se explane como se dá internamente a execução orçamentaria da instituição. As despesas com pessoal e benefícios são geridas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE). Essas despesas são executadas utilizando-se o Sistema de Administração de Pessoas (SIAPE), de responsabilidade do MPOG. Mensalmente são emitidos relatórios pelo SIAPE e encaminhados à área financeira da instituição, onde se dá a execução orçamentária-financeira por meio do SIAFI.

Para a execução das demais despesas de OCC, a UFJF divide seu orçamento em duas partes: (i) despesas descentralizadas e (ii) despesas centralizadas.

Nas descentralizadas, encontram-se os gastos com: diárias, material de consumo, prestação de serviços de pessoas físicas e demais serviços de pessoas jurídicas (manutenção de equipamentos). Essas despesas são fracionadas entres as Unidades Acadêmicas, Administrativas, Programas de Pós-Graduação. Essa execução orçamentária é executada por meio do sistema interno SIGA, no qual são realizadas dotações por Unidades Acadêmicas e Administrativas, denominadas de UO. Pelo SIGA, executam as seguintes demandas: aquisição de material de consumo (via almoxarifado e/ou compras para itens não estocáveis); material

³¹ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

permanente; prestação de serviços de pessoas físicas; auxílios financeiros à estudantes da pós-graduação; prestação de serviços externos (manutenção de equipamentos, serviços de informática, serviços gráficos), e; utilização de veículos. Todo o processo é realizado por requisições de forma eletrônica. As despesas com diárias e passagens são executadas, por determinação legal, pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Para essas despesas são designadas parte da LOA.

Nas despesas centralizadas se inserem: bolsas, despesas fixas (energia elétrica, água e esgoto, telefonia e despesas de comunicação legal), terceirizadas e RU. Despesas essas que são gerenciadas pela administração central da UFJF por meio de suas Pró-Reitorias afins, possuindo políticas próprias. São também as despesas de maiores vultos, e por esses motivos foram escolhidas na concepção dos indicadores, juntamente com Pessoal Ativo e o PNAES, que serão melhor detalhadas no próximo tópico.

2.6.2 Despesas selecionadas para concepção dos indicadores

Os critérios para a escolha das despesas elencadas para concepção dos indicadores se deram por se tratarem de despesas estratégicas e terem sua execução centralizada na instituição. Dentre as despesas estratégicas tem-se pessoal e o PNAES. Esta última conforme já apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, trata-se de uma ação governamental, a qual já vem destinada na LOA, para atender aos alunos de graduação presencial com necessidade de assistência socioeconômica, visando sua permanência e conclusão acadêmica. As despesas com pessoal foram consideradas estratégicas por ser a maior despesa da Ifes e por representar a força de trabalho da instituição. As centralizadas já foram descritas. Para estas despesas foram consideradas a competência dos gastos. Segue-se então com os detalhamentos das despesas, sendo que as de pessoal não foram detalhadas uma vez que já constam na alínea “a” do tópico anterior.

a) Despesas com bolsas

As despesas com bolsas se referem aos auxílios financeiros concedidos aos estudantes nos níveis da graduação e pós-graduação. A UFJF tem um extenso programa de bolsas, que tem como política: inserção dos estudantes no mercado de trabalho, incentivo à pesquisa e pós-graduação, além de contribuir com alunos com

condições socioeconômicas desfavoráveis. Essas últimas têm sido mantidas com os recursos do PNAES e não fazem parte da Tabela 30.

Tabela 30: Demonstrativo das bolsas de graduação (R\$)³² da UFJF (2008-2016)

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Extensão	1.183.083	1.204.155	1.388.330	1.517.703	2.037.082	2.763.868	3.465.784	2.983.594	2.524.628
Intercâmbio	0	0	0	0	330.853	674.639	1.694.096	1.956.486	424.110
Iniciação Científica	764.550	897.281	1.219.622	1.281.678	1.945.678	2.098.656	2.319.486	2.075.806	1.794.266
Monitoria Graduação	806.546	997.012	1.201.415	1.294.823	1.255.530	2.163.187	2.654.117	1.676.549	2.794.704
Trein. Profissional	1.869.861	1.887.315	2.260.309	2.232.820	3.424.453	3.866.441	4.362.750	4.026.512	2.897.083
Demais	1.499.615	1.689.537	2.689.798	2.522.443	2.160.747	2.651.531	3.132.751	2.465.389	2.013.336
TOTAL	6.123.655	6.675.300	8.759.474	8.849.466	11.154.342	14.218.323	17.628.984	15.184.335	12.448.127

Fonte: SIGA/SIAFI. Elaborada pela pesquisadora.

Em termos percentuais, o crescimento das bolsas atingiu 103,3%, com maior impacto para Monitoria de Graduação que representou 246,5%, provavelmente, justificável pelo acréscimo do número de alunos no período (50,3%) (Tabela 14).

b) Despesas com terceirizadas

Nestas despesas estão englobadas as contratações de mão de obra relacionadas às atividades de limpeza e conservação, vigilância e portaria, apoio operacional/administrativo e manutenção predial. Representa o segundo maior gasto da UFJF precedido apenas das despesas com pessoal (Tabela 31).

Tabela 31: Demonstrativo das terceirizadas (R\$)³² da UFJF (2008-2016)

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conserv. e Limpeza	3.358.415	3.619.683	3.675.874	3.563.513	6.146.580	6.958.051	8.070.182	8.667.539	9.260.797
Segurança	4.660.643	4.579.467	5.230.862	4.978.913	6.751.189	7.212.431	9.249.637	9.958.567	10.889.894
Transporte	0	1.646.336	414.724	1.664.590	1.643.714	1.199.325	2.601.911	2.275.104	2.387.064
Manut. Infraestrutura	1.843.362	1.379.189	2.099.766	2.889.352	2.777.311	2.982.963	2.962.763	1.196.795	4.171.857
Apoio Administrativo	3.007.934	2.237.799	3.104.334	7.290.604	6.256.062	9.530.034	9.566.657	7.334.661	7.925.723
TOTAL	12.870.353	13.462.475	14.525.560	20.386.972	23.574.856	27.882.803	32.451.149	29.432.666	34.635.334

Fonte: SIGA/SIAFI. Elaborada pela pesquisadora.

O crescimento dessa despesa no período 2008-2016 é de 169,1%. Conservação e limpeza destacou-se com 175,75%, seguido de apoio administrativo representando 163,5%. Essas despesas estão diretamente ligadas à expansão de áreas físicas.

³² Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

c) Despesas fixas

Foram destacadas as despesas com consumo de energia elétrica, água e esgoto, telefonia e despesas de comunicação legal e obrigatória (Correios, Imprensa Nacional e Empresa Brasileira de Comunicação) Tabela 32.

Tabela 32: Demonstrativo das despesas fixas (R\$)³³ da UFJF (2008-2016)

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Água-Esgoto	0	0	0	0	0	0	0	473.070	936.975
Energia Elétrica	4.674.774	3.938.741	3.248.530	3.897.708	3.910.799	3.627.977	3.375.224	4.259.664	4.918.123
Telefonia	280.818	327.661	312.727	259.606	213.349	202.683	199.496	203.600	285.767
Correios	1.107.883	1.111.119	870.909	816.412	595.377	454.561	265.058	122.354	170.698
Imprensa Nacional	417.496	489.459	520.456	356.204	798.603	421.606	1.029.797	323.704	350.538
Emp. Bras. Comunic.	369.499	729.633	572.002	1.320.361	2.347.797	1.705.713	808.896	374.645	374.117
TOTAL	6.850.470	6.596.613	5.524.624	6.650.292	7.865.925	6.412.541	5.678.471	5.757.037	7.036.218

Fonte: SIGA/SIAFI. Elaborada pela pesquisadora.

As despesas fixas foram as que menos cresceram no período; entretanto, pode ser explicado, principalmente por dois motivos: a) com água e esgoto, em função de um convênio entre a UFJF e a Companhia de Saneamento Municipal (CESAMA), a princípio não haveria cobrança no período de dezembro/2007 a dezembro/2010; porém este assunto está sendo negociado com a autarquia municipal. A partir de maio/2015 a UFJF voltou a pagar o consumo da água e esgoto; b) o uso da *internet* reduziu os gastos com correios, uma vez que a instituição vem adotando a política de comunicar com seus fornecedores e demais parceiros (outros órgãos federais, estaduais, municipais) por *e-mail*.

Há de se considerar que no período estudado, apesar de ter havido acréscimo de área construída, houve redução dessas despesas no que tange à transferência do CTU para o Ifet Sudeste de MG, bem como ter sido criada, em 2008, a filial da UG do HU, porém, somente em fevereiro/2014, é que foram efetuadas as transferências das titularidades das contas de energia elétrica. Contudo, a UG do HU não efetuou todos os pagamentos do período de fevereiro/2014 a julho/2016, tendo que a UFJF assinar Termo de Acordo de Reconhecimento de Dívida com a CEMIG, no valor corrigido pelo IPCA de dezembro/2016 valorado em R\$2.261.518,00. Esse valor não foi considerado na Tabela 32, entendendo não ser despesa efetiva da instituição, e, considerando, que

³³ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) assumiu a gestão do HU em junho de 2016.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a análise do grupo dessas despesas fica comprometida em função das variáveis apresentadas. Mas, frente aos valores representativos e sua continuidade não podem ser desconsideradas no âmbito da execução orçamentária da UFJF.

d) Despesas com o RU

A UFJF para subsidiar as refeições para seus estudantes possui dois restaurantes, sendo um no campus universitário e outro no centro da cidade. Por meio de licitação contratou empresa para fornecer as refeições, sendo que o valor cobrado por aluno é bem inferior ao que ela paga à contratada. No período de 2008 a 2016 o valor pago às contratadas consta na Tabela 33.

Tabela 33: Demonstrativo das despesas com o RU (R\$)³⁴ da UFJF (2008-2016)

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas com RU	1.885.290	2.792.535	4.409.550	4.355.659	5.620.833	9.417.270	13.128.282	7.043.805	10.736.211
Arrecadação RU	1.504.723	1.276.558	1.981.283	1.341.479	928.508	1.414.500	1.167.915	1.110.062	2.010.750
RU LÍQUIDO	380.567	1.515.977	2.428.267	3.014.180	4.692.324	8.002.771	11.960.367	5.933.742	8.725.460

Fonte: SIGA/SIAFI. Elaborada pela pesquisadora.

A Tabela 33 demonstra o valor que de fato a UFJF subsidia a refeição, uma vez que foram descontados os valores recebidos dos alunos por meio da venda de *tickets*, ou seja, gerando a arrecadação de receita do RU. Considerando que os valores cobrados dos alunos não foram alterados no período, observa-se que os valores subsidiados crescem acima dos valores contratados. O crescimento se deve também ao número de alunos matriculados.

2.6.3 Construção dos indicadores para análise da execução orçamentária

Considerando que a análise do perfil do financiamento da expansão da educação superior brasileira tende a ser feita por meio da utilização de alguns indicadores, constituíram-se 12 relacionados às despesas, que foram concebidos como instrumentos de verificação da eficiência e da eficácia da execução orçamentária-financeira da instituição (Quadro 3). Eles se relacionam diretamente

³⁴ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

com os objetivos específicos propostos nesta pesquisa. Para sua construção foram observadas as metodologias utilizadas por Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), apresentados no subtópico 2.4.1.1 – Concepção e objetivos dos indicadores.

Nos subtópicos a seguir serão evidenciadas a concepção e os objetivos dos indicadores de avaliação bem como a aplicação dos mesmos como um “estudo piloto”, com base nos demonstrativos (Tabelas 34 a 49) para nortear sua utilização como estratégia metodológica de categorização, conceituação e interpretação relacionados à problemática desta investigação. Esta foi uma etapa decisiva na pesquisa, considerando que o alcance dos objetivos propostos e o atendimento do necessário rigor científico estão condicionados ao adequado tratamento dos dados.

Quadro 3: Indicadores de avaliação para verificação da eficiência e da eficácia da execução orçamentária-financeira da UFJF

Indicador		Objetivo
<i>InPa</i>	Participação pessoal ativo	Constatar o quanto a instituição está gastando de seu orçamento de custeio com pessoal ativo.
<i>InBo</i> <i>InBo_{Alunos}</i>	Participação de bolsas	Monitorar o quanto a instituição está utilizando de seu orçamento nessa política. A periodicidade deverá ser mensal, de forma a monitorar se os gastos estão compatíveis com o orçamento de custeio excluídas as despesas com PNAES.
<i>Ing_{PNAES}</i>	Grau de atendimento do PNAES	Perceber se a dotação prevista na ação do PNAES (4002) do MEC está atendendo a necessidade de assistir a demanda da UFJF. Sua aplicação poderá ocorrer a qualquer momento, de forma a monitorar a política. Quanto maior esse indicador significa que a instituição está atendendo a um maior número de alunos
<i>InTe</i> <i>InLC</i> <i>InSe InTr</i> <i>InMi</i> <i>InAa</i>	Gastos com terceirizadas em relação à custeio do Tesouro	Examinar o quanto a instituição está precisando investir de seu orçamento de custeio com terceirizações. Neste item são destacados todos os gastos com terceirizados em relação ao custeio do Tesouro, excluído o PNAES, o ODC- <i>PNAES</i> .
<i>InDf</i>	Gastos com despesas fixas em relação à custeio do Tesouro	Acompanhar seus gastos de forma que se possa adotar políticas de redução de custos, bem como implementar novos procedimentos que possam minimizar seus gastos. Seu acompanhamento e monitoramento deverá ser mensal
<i>InRU</i>	Subsídios com a alimentação dos discentes	Verificar o quanto a instituição está subsidiando do seu orçamento com a alimentação de seus discentes. O monitoramento desse indicador poderá ser mensal.

Fonte: A pesquisadora.

a) Participação pessoal ativo (*InPa*)

Considerando que pessoal ativo é maior despesa da UFJF, tem representatividade exigida na concepção de um bom índice. Considerando, ainda,

tratar-se da despesa que viabiliza seu funcionamento e o cumprimento de sua missão institucional, conseqüentemente, optou-se por esse gasto incluindo a parcela do PSSS patronal, e excluindo os dispêndios com os aposentados e pensionistas. Nesta despesa estão também computados os gastos com contratação de pessoal por tempo determinado, classificado como professor substituto. Também, outro fator importante na escolha dessa categoria de gasto se deu em função do governo ter investido significativamente na contratação de servidores, por meio de concurso público com o Reuni, haja vista que no caso específico da UFJF, o crescimento no período de 2008 a 2016 foi de 45,7% para TAE e de 113% para docentes.

Este indicador objetiva constatar o quanto representa o gasto do pessoal ativo em relação ao seu orçamento total de custeio, incluindo o próprio pessoal, utilizando a fórmula:

$$InPa = \frac{\text{Pessoal Ativo}}{\text{Total Pessoal + Benefícios + Total ODC}}$$

Em que:

Pessoal ativo = pessoal ativo + PSSS.

Total Pessoal = pessoal ativo + inativos e pensionistas + PSSS.

Total ODC = PNAES + Funcionamento Ifes + Reuni + CTU + João XXIII + GV.

Tabela 34: Dados compilados (R\$)³⁵ para cálculo do *InPa* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ativos	210.686.348	214.673.866	222.363.169	236.285.277	241.764.022	277.151.212	319.122.570	333.370.690	337.766.835
Inativos	118.959.477	131.758.113	141.760.304	141.831.459	146.784.003	158.109.289	162.773.396	162.895.997	163.145.081
PSSS	39.655.287	38.379.196	42.471.905	47.133.912	47.964.940	53.395.747	60.491.114	63.042.541	61.734.983
Total Ativos	250.341.635	253.053.062	264.835.074	283.419.190	289.728.962	330.546.959	379.613.668	396.413.231	399.501.818
Total pessoal (P)	369.301.112	384.811.175	406.595.378	425.250.648	436.512.965	488.656.248	542.387.080	559.309.228	562.646.899
Benefícios (B)	12.136.000	15.760.972	18.198.705	16.957.517	23.583.441	27.485.980	23.945.479	24.271.215	29.035.684
ODC	46.915.815	53.817.514	76.460.060	60.172.982	106.978.153	130.885.473	118.690.950	108.415.565	124.093.743
P + B + ODC	428.352.927	454.389.661	501.254.144	502.381.147	567.074.559	647.027.701	685.023.509	691.996.008	715.776.326
<i>InPa</i>	58,44%	55,69%	52,83%	56,42%	51,09%	51,09%	55,42%	57,29%	55,81%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

No período de 2008 a 2016, a participação dos gastos de pessoal ativo relacionado aos gastos com o total de pessoal, somados aos benefícios e total ODC,

³⁵ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

teve pouca variação, ficando na faixa de 51%-58%, indicando que a relação do pessoal ativo em relação ao orçamento total de custeio, manteve uma proporcionalidade.

O crescimento de pessoal foi de 59,6% no período, enquanto que o acréscimo de funcionários foi de 66,9% (TAES e docentes), de acordo com as tabelas 15 e 16, uma vez que em 2008, a UFJF apresentava um quadro de 1.912 servidores (TAE + docentes) e em 2016 esse número sobe para 3.192, pode-se inferir que os servidores estão recebendo menos. Essa situação pode ser confirmada, dividindo o total do orçamento de ativos pelo total de servidores, no ano de 2008 e 2016, que se obtém a média salarial de R\$130.932,00 ($R\$250.341.635,00 \div 1.912$) e R\$125.157,00 ($R\$399.501.818,00 \div 3.192$), respectivamente, demonstrando uma queda de 4,5%.

b) Participação de bolsas de graduação (InBo e InBo_{Alunos})

A opção por esta despesa como critério para análise se deve à representatividade em seus gastos no período estudado. A UFJF vem adotando nos últimos anos, política de concessão de bolsas não somente de forma assistencialista, mas voltada ao desenvolvimento do aluno da graduação, tais como: iniciação científica, monitoria, extensão, treinamento profissional, etc. A criação dessas bolsas são submetidas ao CONSU da instituição.

Diante da relevância de cunho acadêmico, científico e social, mas, contudo, relacionado aos gastos públicos, importante que se monitore o quanto a instituição está utilizando de seu orçamento nessa política. A periodicidade deverá ser mensal, de forma a monitorar se os gastos estão compatíveis com o orçamento de custeio excluídas as despesas com PNAES, tendo em vista esta ação ser específica e carimbada, podendo ser designado Custeio Líquido do PNAES, sendo representado pela sigla ODC-*PNAES*. Não foram considerados os valores empenhados de GV, tendo em vista essas serem específicas daquele campus. Para tal, propôs-se as seguintes fórmulas:

$$\text{InBo} = \frac{\text{Despesas com Bolsas}}{\text{ODC- PNAES}}$$

$$InBo_{Alunos} = \frac{\text{Despesas com Bolsas}}{\text{Total Alunos Matriculados Graduação}}$$

Em que:

Despesas com bolsas = bolsas de graduação e extensão.

ODC-*PNAES* = Funcionamento Ifes + Reuni + CTU + João XXIII

Tabela 35: Dados compilados (R\$)³⁶ para cálculo do *InBo* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bolsas	6.123.655	6.675.300	8.759.474	8.849.466	11.154.342	14.218.323	17.628.984	15.184.335	12.448.127
ODC- <i>PNAES</i>	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.640.475
<i>InBo</i>	13,79%	14,24%	13,1%	18,92%	12,02%	12,17%	16,72%	16,22%	13,29%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Tabela 36: Dados compilados (R\$)³⁶ para cálculo do *InBo*_{Alunos} (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bolsas	6.123.655	6.675.300	8.759.474	8.849.466	11.154.342	14.218.323	17.628.984	15.184.335	12.448.127
Nº Alunos Matr. Grad.	12.284	12.845	13.950	15.506	16.579	17.811	18.725	18.885	18.466
<i>InBo</i>_{Alunos}	R\$499,00	R\$520,00	R\$628,00	R\$571,00	R\$673,00	R\$798,00	R\$941,00	R\$804,00	R\$674,00

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Conforme pode ser observado na Tabela 35, a instituição aumentou os gastos com bolsas no período de 2008 a 2016 em 103,3%, sendo que o investimento desses gastos em relação ao Custeio Líquido do PNAES variou entre 13,3% e 18,9%. Em 2008, a instituição gastava por aluno R\$499,00; em 2016 esse gasto passou para R\$674,00, ou seja, cresceu em 35,2%; sendo que o aumento em número de alunos foi de 50,3%, no período. Demonstra-se, portanto, que houve um desinvestimento na política de bolsas na Ifes, podendo ser explicado pela queda no Custeio Líquido do PNAES de 2013 em relação a 2016, havendo uma queda de 19,8%.

c) Grau de atendimento do PNAES (Ing_{PNAES})

O PNAES é uma ação orçamentária criada pelo Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010, que tem o objetivo de atender os estudantes com desigualdade socioeconômica, matriculados em cursos de graduação presencial das Ifes, visando sua permanência e conclusão acadêmica, contribuindo na melhoria do desempenho

³⁶ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

acadêmico, a partir de medidas combativas de repetência e evasão (BRASIL, 2010b).

A criação desse indicador visa perceber se a dotação prevista na ação do PNAES (4002) do MEC está atendendo a necessidade de assistir a demanda da UFJF. Sua aplicação poderá ocorrer a qualquer momento, de forma a monitorar a política. Quanto maior esse indicador significa que a instituição está atendendo a um maior número de alunos. A fórmula empregada é:

$$Ing_{PNAES} = \frac{\text{Despesas PNAES}}{\text{Total Alunos Matriculados Graduação}}$$

Em que:

Despesas PNAES = Ação da LOA designada ao PNAES

Tabela 37: Dados compilados (R\$)³⁷ para cálculo do Ing_{PNAES} (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PNAES	2.502.855	6.930.200	9.800.308	13.390.464	14.177.637	14.097.663	13.241.364	14.787.047	15.230.053
Nº Alunos Matr. Grad.	12.284	12.845	13.950	15.506	16.579	17.811	18.725	18.885	18.466
$InBo_{Alunos}$	R\$204,00	R\$540,00	R\$703,00	R\$864,00	R\$855,00	R\$792,00	R\$707,00	R\$783,00	R\$825,00

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Com a política de cotas entraram mais alunos com necessidade de apoio estudantil. A mudança de política geral da UFJF, acompanhando toda política nacional, tornando o acesso mais democrático para uma parcela da população que nunca teve acesso à universidade exige mais financiamento, o que de fato ocorreu, conforme demonstra o aumento do PNAES em 508,5%. A UFJF gastava em 2008, R\$204,00 por aluno; o incremento do governo permitiu que a instituição investisse mais por aluno, alcançando R\$825,00 em 2016, representando um crescimento de 304,8%.

d) Gastos com terceirização em relação ao custeio do Tesouro (InTe, InLC, InSe, InTr, InMi e InAa)

Com o advento do Decreto nº. 2.271/97 que dispõe sobre a contratação de serviços terceirizados, conjugado com a Lei nº. 9632/98 relativo à extinção de cargos na administração pública, cada vez mais os órgãos públicos federais se vêm

³⁷ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

obrigados a terceirizar uma parcela de suas atividades referentes a apoio, tais como: limpeza e conservação, vigilância, serviços de portarias e vigias, de motoristas, de manutenção predial, fornecimentos de refeições e outros apoios operacionais. Para definição da metodologia, utiliza-se a Instrução Normativa nº 02/2008-MPOG. Aliados a essas questões, têm-se o crescimento de áreas físicas provocado pela expansão da última década, ocasionando aumento dessa despesa, em todos os itens já citados. Diante do exposto, faz-se necessário examinar o quanto a instituição está precisando investir de seu orçamento de custeio com terceirizações. Neste item são destacados todos os gastos com terceirizados em relação ao custeio do Tesouro, excluído o PNAES, o ODC-*PNAES*. A fórmula é:

$$InTe = \frac{\text{Despesas com terceirizadas}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

Em que:

Despesas com terceirizadas = gastos totais com empresas terceirizadas.

ODC líquido PNAES = Funcionamento Ifes + Reuni + CTU + João XXIII.

Tabela 38: Dados compilados (R\$)³⁸ para cálculo do *InTe* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Terceirizadas	13.564.968	13.462.475	14.525.560	20.386.972	23.574.856	27.882.803	32.451.149	29.432.666	34.635.334
ODC- <i>PNAES</i>	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InTe</i>	30,54%	28,71%	21,79%	43,58%	25,40%	23,87%	30,77%	31,44%	36,98%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Pela importância desse grupo na execução das despesas da UFJF, optou-se por criar um indicador para cada tipo de terceirização demonstrado na Tabela 37, quais sejam: limpeza e conservação; segurança; transporte; manutenção da infraestrutura e apoio administrativo.

Os serviços de limpeza e conservação são contratados com base na área física a ser limpa, estimando-se o custo por metro quadrado com a seguinte fórmula:

$$InLC = \frac{\text{Despesas com Limpeza e Conservação}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

³⁸ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

Tabela 39: Dados compilados (R\$)³⁹ para cálculo do *InLC* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conserv. Limpeza	3.358.415	3.619.683	3.675.874	3.563.513	6.146.580	6.958.051	8.070.182	8.667.539	9.260.797
ODC- PNAES	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InLC</i>	7,56%	7,72%	5,51%	7,62%	6,62%	5,96%	7,65%	9,26%	9,89%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

$$InSe = \frac{\text{Despesas com Segurança}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

Tabela 40: Dados compilados (R\$)³⁹ para cálculo do *InSe* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Segurança	4.660.643	4.579.467	5.230.862	4.978.913	6.751.189	7.212.431	9.249.637	9.958.567	10.889.894
ODC- PNAES	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InSe</i>	10,49%	9,77%	7,85%	10,64%	7,27%	6,18%	8,77%	10,64%	11,63%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

$$InTr = \frac{\text{Despesas com Transportes}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

Tabela 41: Dados compilados (R\$)³⁹ para cálculo do *InTr* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Transportes	664.615	1.646.336	414.724	1.664.590	1.643.714	1.199.325	2.601.911	2.275.104	2.387.064
ODC- PNAES	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InTr</i>	1,56%	3,51%	0,62%	3,56%	1,77%	1,03%	2,47%	2,43%	2,55%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

$$InMi = \frac{\text{Despesas com Manutenção}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

³⁹ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

Tabela 42: Dados compilados (R\$)³⁹ para cálculo do *InMi* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Manut. Infraestrutura	1.843.362	1.379.189	2.099.766	2.889.352	2.777.311	2.982.963	2.962.763	1.196.795	4.171.857
ODC- PNAES	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InMi</i>	4,15%	2,94%	3,15%	6,18%	2,99%	2,55%	2,81%	1,28%	4,45%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

$$InAa = \frac{\text{Despesas com Apoio Administrativo}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

Tabela 43: Dados compilados (R\$)⁴⁰ para cálculo do *InAa* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Apoio Administrativo	3.007.934	2.237.799	3.104.334	7.290.604	6.256.062	9.530.034	9.566.657	7.334.661	7.925.723
ODC- PNAES	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InAa</i>	6,77%	4,77%	4,66%	15,58%	6,74%	8,16%	9,07%	7,83%	8,46%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

O gasto com terceirização é o maior da UFJF após as despesas com pessoal. Essa despesa sozinha concebe aproximadamente 32% do ODC. Observa-se que esse grupo cresce 169,1% mais que o Líquido do PNAES (110,9%), sinalizando que a instituição ou tem que rever seus gastos com essas despesas ou que o orçamento não está acompanhando a necessidade. As despesas com limpeza, segurança e manutenção da infraestrutura estão intimamente relacionadas com o crescimento da área física bem como a expansão do número de alunos, justificando o crescimento, tendo em vista o aumento de área construída na ordem de 52,4% (Tabela 18). Quanto ao apoio administrativo pode ser que seu crescimento tenha sido em função de uma necessidade de servidores TAE, apesar do aumento de pessoal ativo no período 2008-2016 ter sido de 37,3% (Tabela 16), ou seja, há de se fazer um esforço na melhoria de qualidade de gastos.

e) Gastos com despesas fixas em relação ao custeio do Tesouro (InDf)

As despesas fixas aqui propostas englobam o acompanhamento com: energia elétrica, água e esgoto, telefonia e despesas obrigatórias e legais de comunicação com a Imprensa Nacional, correios e Empresa Brasileira de Comunicação. Objetiva acompanhar seus gastos de forma que se possa adotar políticas de redução de

custos, bem como implementar novos procedimentos que possam minimizar seus gastos. Seu acompanhamento e monitoramento deverá ser mensal, empregando a seguinte fórmula:

$$InDf = \frac{\text{Despesas Fixas}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

Tabela 44: Dados compilados (R\$)⁴⁰ para cálculo do *InDf* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas fixas	6.850.470	6.596.613	5.524.624	6.650.292	7.865.925	6.412.541	5.678.471	5.757.037	7.036.218
ODC - PNAES	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InDf</i>	15,42%	14,07%	8,29%	14,22%	8,48%	5,49%	5,39%	6,15%	7,51%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Observa-se que as despesas fixas vêm reduzindo. Inicia o período com necessidade de 15,42% do custeio da UFJF e em 2017 essa necessidade cai para 7,51%, ou seja, 51,3%. Ao analisar a Tabela 33 – Demonstrativo das despesas fixas no período de 2008-2016, que relaciona as despesas fixas, percebe-se que o item que mais contribuiu para essa redução foram as despesas com correios, as quais tiveram uma queda de 84,6%. Essa queda se deve à disseminação do uso do *e-mail* para comunicação com fornecedores, servidores, estudantes, bem como outros órgãos públicos. Situações como essas contribuem para uma melhoria de gastos. Entretanto, conforme relatado na alínea ‘c’ do subtópico anterior, ocorreram muitas variáveis que comprometeram a análise dessas despesas, como a transferência o CTU para o Ifet Sudeste de MG, bem como ter sido criada, em 2008, a filial da UG do HU, mas imperioso que as apresente, pelos valores relevantes e por ser indispensável no funcionamento de qualquer órgão.

f) Gastos com o RU (InRu)

Os gastos com o RU é uma despesa indispensável nas Ifes, uma vez que tem a pretensão de subsidiar os alunos, e, como o Reuni teve a proposta de abrir as portas das universidades federais para minimizar as diferenças sociais, houve um aumento da parcela de uma população de renda com vulnerabilidade

⁴⁰ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

socioeconômica, e, conseqüentemente, esse subsídio tornar-se cada vez mais necessário.

O objetivo deste indicador é verificar o quanto a instituição está subsidiando do seu orçamento com a alimentação de seus discentes. O monitoramento desse indicador poderá ser mensal. Para avaliar essa despesa, tomou-se a despesa líquida do RU, obtida pela despesa bruta deduzida da receita proveniente das vendas dos *tickets* por preços módicos em relação ao ODC-*PNAES*, com a seguinte fórmula:

$$InDf = \frac{\text{Despesa Líquida RU}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

Em que:

Despesa líquida RU = despesa bruta – arrecadação com a venda dos *tickets*.

Tabela 45: Dados compilados (R\$)⁴¹ para cálculo do *InRu* (UFJF: 2008-2016)

DESP./EXERCÍCIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RU Líquido	380.567	1.515.977	2.428.267	3.014.180	4.692.324	8.002.771	11.960.367	5.933.742	8.275.460
ODC- <i>PNAES</i>	44.412.960	46.887.314	66.659.752	46.782.518	92.800.517	116.787.810	105.449.586	93.628.518	93.649.475
<i>InRu</i>	0,86%	3,23%	3,64%	6,44%	5,06%	6,85%	11,34%	6,34%	8,84%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

A despesa bruta com o RU teve um crescimento de 469,5%; porém, ao deduzir a receita obtida pela venda dos *tickets*, esse se eleva para 2.192,8%. Esse evento se justifica pelo fato de que durante todo o período não houve aumento na parcela paga pelos estudantes, conseqüentemente forçando o subsídio. Aliado a esse fator há de se considerar, ainda o aumento do número de alunos em vista da expansão com o Reuni, porém pelo seu crescimento expressivo, a gestão deve estar atenta a essa política de subsídio.

2.6.4 Painel dos indicadores

A fim de facilitar, opta-se por criar um painel onde estão demonstrados todos os indicadores e seus resultados.

⁴¹ Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro/2016.

A Tabela 46 demonstra os valores obtidos com os 12 indicadores sugeridos após análise das despesas elencadas (4 grupos) que foram selecionadas para a proposta de intervenção.

Tabela 46: Painel dos 12 indicadores propostos (UFJF: 2008-2016)

INDICADOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>InPa</i>	58,44%	55,69%	52,83%	56,42%	51,09%	51,09%	55,42%	57,29%	55,81%
<i>InBo</i>	13,79%	14,24%	13,14%	18,92%	12,02%	12,17%	16,72%	16,22%	13,29%
<i>InBo_{Alunos}</i>	499	520	628	571	673	798	941	804	674
<i>Ing_{PNAES}</i>	204	540	703	864	855	792	707	783	825
<i>InTe</i>	28,98%	28,71%	21,79%	43,58%	25,40%	23,87%	30,77%	31,44%	36,98%
<i>InLC</i>	7,56%	7,72%	5,51%	7,62%	6,62%	5,96%	7,65%	9,26%	9,89%
<i>InSe</i>	10,49%	9,77%	7,85%	10,64%	7,27%	6,18%	8,77%	10,64%	11,63%
<i>InTr</i>	0,00%	3,51%	0,62%	3,56%	1,77%	1,03%	2,47%	2,43%	2,55%
<i>InMi</i>	4,15%	2,94%	3,15%	6,18%	2,99%	2,55%	2,81%	1,28%	4,45%
<i>InAa</i>	6,77%	4,77%	4,66%	15,58%	6,74%	8,16%	9,07%	7,83%	8,46%
<i>InDf</i>	15,42%	14,07%	8,29%	14,22%	8,48%	5,49%	5,39%	6,15%	7,51%
<i>InRu</i>	0,86%	3,23%	3,64%	6,44%	5,06%	6,85%	11,34%	6,34%	8,84%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Percebeu-se, por meio da utilização dos indicadores propostos, que os reflexos financeiros da expansão ocorrida na instituição no período 2008-2016, foi acompanhada de financiamento pelo governo federal, até o momento; entretanto, sob alguns aspectos com uma perspectiva pessimista, uma vez que se totalizar os indicadores das despesas elencadas (Bolsas + Terceirizadas + Despesas Fixas + RU) do exercício que acaba de se encerrar (2016), percebe-se um maior comprometimento das mesmas na LOA, conforme demonstrado na Tabela 47.

Tabela 47: Totalização dos indicadores das despesas elencadas (UFJF: 2008-2016)

INDICADOR	RESULTADO 2008	RESULTADO 2016
<i>InBo</i>	13,79%	13,29%
<i>InTe</i>	28,98%	36,98%
<i>InDf</i>	15,42%	7,51%
<i>InRu</i>	0,86%	8,84%
Total	59,05%	66,62%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Portanto, somente essas quatro despesas comprometem o custeio da instituição em 66,62% restando 33,4% para atender as demais despesas com a manutenção e funcionamento da Ifes da graduação, pós-graduação, extensão e cultura. Demandas essas que podem ser bem básicas como (material de consumo, manutenção de equipamentos, diárias, passagens, etc.). O comprometimento da

LOA com essas despesas aumentou de 2008 para 2016 em 12,8%, alertando-se que as despesas com o RU tiveram um crescimento expressivo de 927,9%. Terceirizadas de 27,6%, situação que pode se agravar em função do que se vem desenhando com a política governamental, no que se refere ao contingenciamento dos orçamentos das lfes, o que se propõe, a seguir

Antes de se finalizar a análise do período, e considerando que a LOA da UFJF para o atual exercício de 2017, já apresenta queda é importante que se faça um laboratório com os indicadores propostos, a fim de se verificar o comportamento dos mesmos, comparados à execução orçamentária de 2016.

A Tabela 48 demonstra um comparativo das LOA 2016-2017.

Tabela 48: Comparativo das LOA 2016-2017 (UFJF)

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO 2016	LOA 2017	%
Pessoal	534.184.906	584.837.842	9,48%
Benefícios	28.850.910	28.635.276	-0,75%
Custeio Tesouro	122.402.803	94.643.004	-22,68%
- PNAES	15.006.738	14.586.732	-2,80%
- ODC	91.155.242	66.147.585	-27,43%
- ODC Vinculadas (Idiomas/Font/PDU/Proext)	185.031	401.078	116,76%
- CONDICAP (João XXIII)	1.055.792	1.192.609	12,96%
- Governador Valadares	15.000.000	12.315.000	-17,90%
Custeio Recursos Próprios	121.046.066	180.527.586	49,14%
Capital	37.046.926	40.317.553	8,83%
- UFJF	27.046.926	20.317.553	-24,88%
- Governador Valadares	10.000.000	20.000.000	100,00%
Total Geral	843.531.611	928.961.261	10,13%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Observa-se que o custeio foi o que apresentou a maior queda, correspondendo 22,68%.

Para a aplicação dos indicadores e projeção das despesas foram considerados:

- Para os itens que compõem a LOA os indicados na Tabela 48 (pessoal, benefícios, PNAES e custeio);
- Para as despesas como terceirizadas e despesas fixas projetou-se a taxa de inflação de 4,8% determinada pela reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central (COPOM), em reunião no dia 11/01/2017 (BRASIL, 2017).

Após aplicação das fórmulas o painel dos indicadores se apresenta da seguinte forma (Tabela 49):

Tabela 49: Painel dos 12 indicadores propostos (UFJF: 2016-2017)

INDICADOR	2016	2017	Variação (%)
<i>InPa</i>	55,81%	57,32%	2,7
<i>InBo</i>	13,29%	16,38%	13,2
<i>InBo</i> _{Alunos}	674	R\$ 706	4,8
<i>Ing</i> _{PNAES}	825	R\$ 864	4,8
<i>InTe</i>	36,98%	45,57%	23,2
<i>InLC</i>	9,89%	12,18%	23,2
<i>InSe</i>	11,63%	14,33%	23,2
<i>InTr</i>	2,55%	3,14%	23,2
<i>InMi</i>	4,45%	5,49%	23,2
<i>InAa</i>	8,46%	10,43%	23,2
<i>InDf</i>	7,51%	9,26%	23,2
<i>InRu</i>	8,84%	10,89%	23,2

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

O comprometimento do custeio das quatro grandes despesas (bolsas + terceirizadas + despesas fixas + RU) tendem a passar de 66,6% em 2016 para 82,1%, em 2017, restando somente 17,9% para as demais demandas da instituição.

Aliado a todos os fatos acima apresentados, vale lembrar que nem todos os efeitos da expansão foram contabilizados, pois os cursos de cinco anos que se iniciaram em 2012, sem considerar as eventuais retenções, se dará neste exercício de 2017. Outro aspecto agravante é que o campus de Governador Valadares, teve sua obra suspensa, sem previsão de retorno, o que implica em aumento de despesas de custeio com locação de espaços.

Diante do panorama apresentado, segue-se com a proposta de intervenção para que esta se torne motivadora na busca de tornar a expansão da UFJF, ao que dela se almeja, qual seja, o de permitir que maiores números de cidadãos tenham acesso à educação superior.

3 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Este estudo centrou-se em analisar os reflexos orçamentários e financeiros da expansão ocorrida na UFJF, no período de 2008 a 2016, avaliando se o financiamento recebido é compatível com as necessidades da instituição.

Nessa perspectiva, a revisão bibliográfica se configura como um exercício permanente do pesquisador que, ao longo de todo o processo de investigação, precisa manter contato com as produções correlatas ao objeto de pesquisa. Esta atividade foi objeto de constante apropriação pela pesquisadora, com vistas a atingir maior aproximação com as políticas do Ensino Superior.

As etapas de trabalho foram constituídas, inicialmente, por revisão bibliográfica, considerando que o tema em questão tem sido objeto de estudo de distintas pesquisas consolidadas. Os dados e categorias teóricas desenvolvidas por vários pesquisadores se configuraram como elementos de análise e fundamentação desta investigação. Neste sentido, a produção teórica de pesquisadores, a exemplo de Amaral (2003, 20089, 2011), Carvalho (2010, 2014), Castro (2009), Chaves (2010, 2011), Ferreira (2013), Jezine, Chaves e Cabrito (2011), Mancebo, Vale e Martins (2015), Melo (2009), Mendes (2015), Reis et al. (2014), Rufino Neto (2012), Santana (2011), Santos Filho e Chaves (2014) e Silva et al. (2012), e das legislações brasileiras (BRASIL, 1964, 1988, 1996, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017) formam um quadro de referências adotadas como importantes subsídios teóricos desta pesquisa.

Além das fontes teóricas, foi realizado o levantamento dos documentos oficiais relacionados aos Programas sob estudo, bem como as legislações pertinentes. Dos documentos oficiais, cabe registrar os mais relacionados: Decreto Presidencial nº. 6.096/2007, que instituiu o Reuni; Plano de Expansão e Reestruturação da UFJF 2008-2012; Acordo de Metas, assinado pela UFJF junto ao MEC; Planos de trabalho e execução orçamentária de custeio e de capital; Planos de distribuição de vagas docentes e TAE; Regulamento do ensino de graduação da UFJF; Projeto Pedagógico dos cursos contemplados pelo Programa, no campus de GV; Relatório anual de atividades do campus; Relatórios anuais de gestão da UFJF; Plano de Gestão Orçamentária; Relatórios de Avaliação e Acompanhamento do Reuni, e; Regimento e Estatuto da UFJF, que foram objeto de análise, nesta pesquisa.

Percebe-se, portanto, que a metodologia aplicada à pesquisa foi exploratória e descritiva, partindo dos objetivos propostos, perpassou-se pelos planos do Governo Federal e sua relação com a expansão ocorrida, principalmente a partir de 2003, ano do início da denominada Expansão I. Em referência ao estudo de caso, a UFJF, o corte transversal se deu no período de 2008 a 2016. A abordagem do problema foi tanto quantitativa como qualitativa, efetuando-se por meio de coleta de dados e sua posterior análise. Para tal fez-se necessário contextualizar o orçamento público, a contabilidade como fonte de informação e controle da gestão pública, a governança pública correlacionando-a com a *accountability* e a contabilidade pública, e os indicadores tendo em vista a ênfase deste para avaliar a execução orçamentária no período. A metodologia utilizada na criação dos indicadores foi baseada nos autores Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009).

Para a obtenção dos dados relevantes para a pesquisa, no intuito de discutir o estudo de caso, se constituiu como outra etapa realizada nesta investigação realizando-se as coletas de dados orçamentários no SIAFI e SIGA, sistemas por meio dos quais se realizam a execução orçamentária da instituição. A partir dessa pesquisa, arranjou-se os dados em tabelas de forma a racionalizar as informações, tornando-as acessíveis e de fácil entendimento. As informações foram corrigidas pelo IPCA de dezembro/2016.

Para a análise dos dados foram elencadas, além de pessoal, a despesa de maior vulto, quatro despesas (bolsas, terceirizadas, despesas fixas e RU), considerando a centralidade de sua execução. Foram também concebidos 12 indicadores, no fito de analisar o comportamento da execução das despesas selecionadas no período da pesquisa (2008-2016).

Utilizando os indicadores, denota-se que os reflexos orçamentários da expansão ocorrida na UFJF no período, foram acompanhados de financiamento até o exercício de 2016. Entretanto, ao aplicar os indicadores propostos, no orçamento previsto para o exercício de 2017, observou-se que, havendo redução no financiamento da UFJF, vulnerabiliza a manutenção da instituição.

Mediante ao panorama apresentado, e, percebendo que os indicadores propostos surgem como ferramentas para o acompanhamento, monitoramento e avaliação da qualidade de gastos, opta-se por inseri-los como proposta no PAE, no tópico a seguir.

3.1 Plano de Ação Educacional: proposta de melhoria do sistema de dados acadêmico e administrativo

Frente aos resultados obtidos à análise realizada no objetivo de responder à problemática inicial deste trabalho, qual seja: “a expansão do sistema de ensino superior da UFJF está acompanhada de uma estrutura de financiamento que garanta a sua continuidade e manutenção?”; resta apresentar um PAE que permitam aos gestores da instituição resolver questão, considerando que achados da pesquisa denotam que até o período proposto no estudo (2016) o resultado é positivo, porém, o laboratório efetuado com o exercício de 2017, estes já se tornam negativos.

Diante da demonstração da insuficiência de financiamento opta-se por apresentar dois caminhos que podem ser seguidos em conjunto. A primeira proposta é na perspectiva de busca de aumento de financiamento, melhorando a base de dados institucionais; enquanto que a segunda, vai ao encontro da metodologia aplicada neste estudo, ou seja, a utilização dos indicadores como instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária de forma a buscar reter e/ou reduzir custos ou melhorar a qualidade dos gastos, bem como na busca de financiamento que supra as demandas da instituição.

3.1.1 Melhoria do sistema de dados acadêmico e administrativo

Esta proposta se dá, principalmente, em função das dificuldades que essa pesquisadora teve em obter dados institucionais, sendo que a depender da fonte de informação, os dados divergem. Essa situação gerou inquietação, considerando que muitas dessas informações são de suma importância na geração do orçamento, principal fonte de financiamento da UFJF. Informações como número de alunos de graduação e pós-graduação, matriculados, concluintes, ingressantes, retidos, evadidos, etc.

Observou-se que os dados acadêmicos e administrativos estão disseminados e fragmentados na instituição, não possuindo um setor que cuida dessas informações de forma gerencial e estratégica. Para obtenção das mesmas, para muitos é inacessível, e a depender da fonte, as informações são divergentes.

Nesse sentido é importante que a administração superior da UFJF envide esforços para trabalhar seus dados, tornando-os fidedignos, transparentes;

principalmente, que a instituição já possui um sistema integrado, via *web*, o SIGA, que facilitará todo o trabalho.

O SIGA é desenvolvido em *software* livre, possui módulos, entre outros, acadêmico e administrativo, recursos humanos, que interagem entre si. O SIGA acadêmico atende desde a matrícula até a conclusão do aluno. O SIGA administrativo ainda não está implantado em sua totalidade, mas os principais módulos já estão desenvolvidos, e, vem sendo constantemente, aprimorados, tais como: licitação, financeiro, almoxarifado e patrimônio. A execução orçamentária da instituição, parte do módulo financeiro, se dá por esse sistema, conjugando-se com o SIAFI. Os dois sistemas são interligados na realização de pagamentos de bolsas e pessoas físicas, evitando-se redigitações e retrabalhos. A aquisição de material de consumo, permanente, a contratação de prestação de serviços, tem todo o seu processo iniciado e acompanhado pelo SIGA, desde a requisição até o pagamento, incluindo o registro nos almoxarifado e patrimônio. O SIGA, nesse sentido torna-se um instrumento de suporte e apoio, para toda a execução orçamentária da instituição. Importante ressaltar que o módulo de contratos, convênios e receitas estão em estudo para serem implementados.

Observa-se, portanto, que a instituição já possui ferramentas para desenvolver o módulo desejado, que poderá receber o nome de “Banco de Dados Institucionais”. Outro facilitador na implantação desse módulo é que o SIGA é gerenciado pelo CGCO, o qual está subordinado à PROPLAN, que também é responsável pela elaboração e execução orçamentária da UFJF. Aliado a esses fatores, têm-se que o Avaliador Institucional, que responde pelo Censo da Educação Superior, também é integrado à PROPLAN.

Esse módulo se justifica principalmente, pela necessidade de validar os dados acadêmicos requisitados pelo Censo da Educação Superior, instituído pela Portaria nº. 699 do Inep, de 06 de dezembro/2013, tornando-os fidedignos, tendo em vista que são esses dados o alicerce da Matriz OCC. Conforme já exposto no item 1.2.3, que discorreu sobre a matriz Andifes e a distribuição orçamentária das Ifes, o NAE é o seu principal indicador, utilizado para rateio do orçamento de custeio, o qual suporta interferência pelo número de ingressantes, de evadidos, de retidos, de formandos, como pode ser observado nas fórmulas apresentadas a seguir.

O NAE, é obtido pela seguinte fórmula:

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

Em que:

$Nfte$ = número de alunos equivalentes

$Nfte_{(G)}$ = número de alunos equivalentes da Graduação

$Nfte_{(M)}$ = número de alunos equivalentes do Mestrado

$Nfte_{(D)}$ = número de alunos equivalentes do Doutorado

$Nfte_{(R)}$ = número de alunos equivalentes de Residência

Sendo que o cálculo do NAE da graduação, se dá pela seguinte fórmula:

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

Em que:

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

N_{di} = número de diplomados

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

R = coeficiente de retenção (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)

N_i = número de ingressantes

BT = bônus por turno noturno (bônus de 15%)

BFS = bônus por curso fora de sede (bônus de 10%)

PG = peso do grupo (conforme tabela disponibilizada pelo MEC)

Já o cálculo do NAE do Mestrado, se dá:

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

Em que:

$Nfte_{(M)}$ = número de alunos equivalentes do Mestrado

NM = número de alunos matriculados efetivos do mestrado

fMD = fator de tempo dedicado a cursar as disciplinas

PG = peso do grupo

Enquanto, a fórmula para o cálculo do NAE do Doutorado, é:

$$\mathbf{Nfte}_{(D)} = ND \times fDD \times PG$$

Em que:

$Nfte_{(D)}$ = número de alunos equivalentes do Doutorado

ND = número de alunos matriculados efetivos do doutorado

fDD = fator de tempo dedicado a cursar as disciplinas

PG = peso do grupo

E, por fim, o cálculo do NAE de Residência, é

$$\mathbf{Nfte}_{(R)} = N \times MRM$$

Em que:

$Nfte_{(R)}$ = número de alunos equivalentes Da Residência

NMR = número de alunos matriculados nos Programas de Residência Médica

Frente às fórmulas apresentadas, constata-se a relevância da instituição em estar atenta às suas políticas acadêmicas para a sistematização de dados. É nesse sentido que se propõe, portanto, que seja implementado no SIGA o módulo do “Banco de Dados Institucionais”, instalando nesse módulo, os indicadores da Matriz Andifes, de forma que sejam monitorados correntemente e constantemente, permitindo que a UFJF estabeleça medidas corretivas e saneadoras.

E, considerando que:

- i) O financiamento das Ifes, conforme já exposto no referencial teórico, se dá fundamentalmente via orçamento, sendo que em regra geral os recursos do Tesouro Nacional é o principal financiador;
- ii) Esse modelo de cálculo de NAE incorporou importantes propriedades da gestão universitária, e, que a fórmula demonstra quão importante são os dados acadêmicos, como número de alunos matriculados, alunos concluintes, alunos ingressantes, número de retenções; número de cursos;

- iii) O alto grau de retenção e evasão podem prejudicar a instituição no *ranking* das Ifes, reduzindo seu orçamento; além do desperdício econômico, social e acadêmico.

Importante e premente se faz uma gestão adequada na produção de dados informacionais confiáveis da instituição, de modo que se possa não só reduzir prejuízos, como também melhorar seu *ranking* na Matriz de OCC do MEC.

A matriz OCC do MEC não se restringe ao NAE, é muito mais. Envolve alunos de pós-graduação, de residências, do PNAES; portanto, nesse sentido é importante que a administração superior da UFJF incentive uma política acadêmica de criação de cursos noturnos e licenciaturas, bem como na equalização da redução de evasão e retenção, implementando um sistema único, *online* e confiável de informações acadêmicas e administrativas. Essa política monitorada tende a gerar um aumento no financiamento, razão suficiente para se melhorar a base de dados institucionais tanto acadêmicos quanto administrativos.

Porém esse módulo, “Banco de Dados Institucionais”, ora proposto não se restringe a informações acadêmicas. Conforme já relatado, o SIGA possui o módulo de Recursos Humanos, o que também, muito contribui na promoção de competências e hierarquias nos outros módulos do sistema. Para complementar as informações administrativas será necessário também a implementação neste módulo de dados, as informações dos espaços físicos, codificando as Unidades Acadêmicas, Administrativas e Órgãos suplementares, com suas dependências, o que permitirá, também, a implementação de um painel de indicadores, que é a próxima proposta, o que se passa a discorrer.

3.1.2 Uso de indicadores como monitoramento e melhoria na qualidade de gastos

Ao utilizar os indicadores como instrumento para analisar a execução orçamentária do período, observou-se que poderia torná-los como um monitoramento constante e perene.

É nessa perspectiva, que se propõe, que sejam implementados os dois módulos no SIGA: o apresentado no tópico anterior; e este que poderá ser denominado “Painel de Indicadores da Execução Orçamentária”.

Já foi apresentado neste trabalho, a importância dos indicadores na gestão pública, bem como foi evidenciado que, cada vez mais estes têm sido ferramentas

importantes nas políticas e avaliação da gestão pública, utilizados pelos órgãos executivos e de controle, seja para distribuição orçamentária, como para avaliar custo-aluno ou seu desempenho.

O uso de indicadores na gestão pública pode colaborar para controlar atividades, para identificar problemas, de forma a monitorar a execução orçamentária, contribuindo para um planejamento adequado, e apoiando no processo de decisão da administração.

Os indicadores propostos neste trabalho podem cumprir dois papéis fundamentais: o primeiro é de monitoramento de desempenho do gasto do orçamento, para análise de gestão; e o segundo, o de avaliar a qualidade dos gastos.

Ao optar por conceber indicadores para avaliar o comportamento de despesas estratégicas e de valores expressivos, como bolsas, terceirizadas, despesas fixas e os gastos com o RU, entre outras, levou-se em consideração também o fato das mesmas terem sua execução centralizada efetuada pela instituição, sendo que, para as outras demais despesas de manutenção e funcionamento da UFJF, é realizado o rateio para as Unidades Acadêmicas e Administrativas. Observou-se também que por meio do monitoramento constante e vigilante dos gastos destas despesas permitirá gestão de ações preventivas ou corretivas nas políticas adotadas, como por exemplo, ao detectar que essas quatro maiores despesas poderão comprometer o orçamento da instituição em 2017, em 82%.

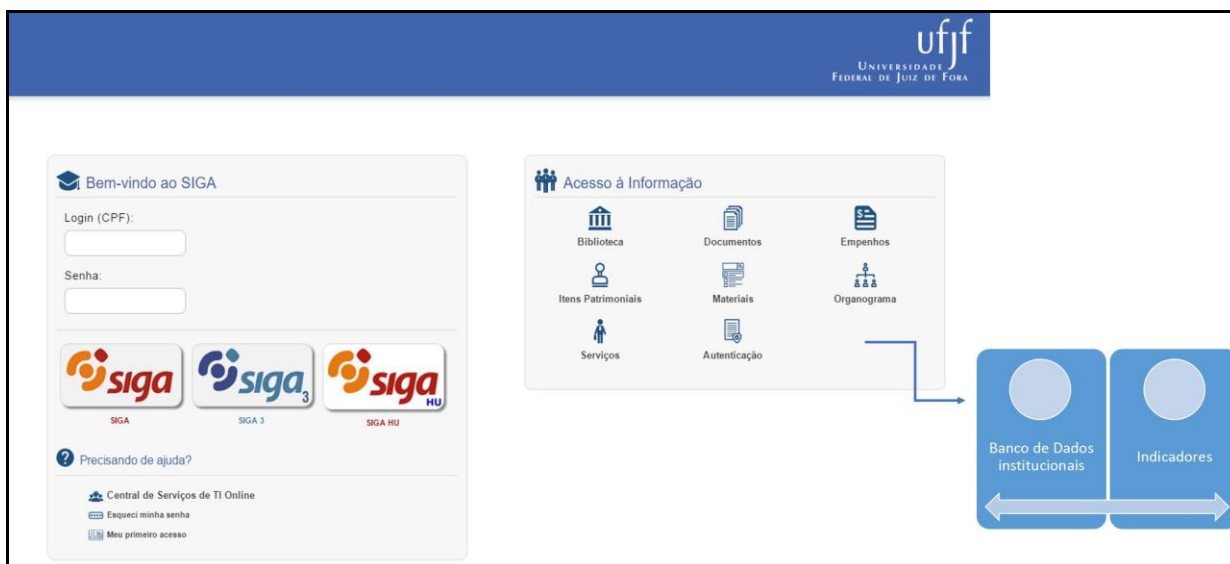
Mas para que sejam implementados e adotados esses indicadores, é importante que se utilize o SIGA, tendo em vista que as informações da execução orçamentária dessas despesas já são executadas, registradas neste sistema. Quanto aos dados quantitativos, entre outros, o NAE, necessário para os cálculos dos indicadores, já foram propostos no tópico anterior, sua implementação no sistema. E, em relação às receitas essas já estão em desenvolvimento no sistema. Portanto, o custo para implementação dos indicadores, serão as horas dos servidores e alunos bolsistas que já trabalham no CGCO, e que já constam da LOA da UFJF, portanto, sem acréscimo financeiro, mas com certeza, uma questão de decisão prioritária da gestão.

Ao implementar esses indicadores a instituição poderá disponibilizar para a comunidade acadêmica as informações de maneira transparente, debatendo estratégias e prioridades, dividindo responsabilidades de forma a planejar melhor os

gastos e ou reduzir os impactos orçamentários. O gestor poderá em conjunto com o CONSU estabelecer metas, como por exemplo: qual(is) percentual(is) do orçamento aplicará em cada indicador e/ou no conjunto dos indicadores, tornando a gestão transparente, e aplicando assim, a governança.

Neste módulo serão inseridos os indicadores propostos no Quadro 3 do item 2.6.3 - Construção dos indicadores para análise da execução orçamentária, que servirão de suporte ao Pró-Reitor da PROPLAN e ao reitor da UFJF, a qualquer tempo. Para tal se propõe que sejam inseridos ícones na tela inicial do SIGA de forma que essas informações fiquem disponíveis não só aos gestores, servidores da instituição, mas a toda a comunidade, conforme Figura1 – Tela Inicial do SIGA.

Figura 1: Tela Inicial do SIGA



Fonte: Elaborada pela pesquisadora (adaptada do SIGA-UFJF).

Para que os indicadores sirvam de monitoramento durante um determinado exercício, será necessário que se crie uma projeção das despesas elencadas, para os 12 meses desse exercício. Para maior clareza, simulou-se os gastos das despesas com terceirizadas de limpeza e conservação. Para projeção das despesas foi utilizada a média ponderada, atribuindo peso “2” para o último mês da efetiva despesa e peso “1” para o penúltimo mês da mesma, a soma é dividida por “3”, e, assim sucessivamente. Ao iniciar um determinado exercício a fórmula será então:

$$\text{Jan/X1} = \frac{(2 \times \text{despesa do mês de dez/X} + 1 \times \text{mês de nov/X})}{\div 3}$$

$$\text{Fev/X1} = \frac{(2 \times \text{despesa do mês de jan/X1} + 1 \times \text{mês de dez/X})}{\div 3}$$

Esse critério explica-se, por entender que a tendência da despesa é repetir, salvo exceções, o último mês da efetiva despesa (Tabela 50).

Tabela 50: Simulando despesas com limpeza e conservação

Mês	Valor	
Nov./2016	779.464,54	} Valores Reais
Dez./2016	784.335,10	
Jan./2017	782.711,58	} Valores Projetados
Fev./2017	783.252,75	
Mar./2017	820.659,84	
Abr./2017	808.190,81	
Mai./2017	812.347,15	
Jun./2017	810.961,70	
Jul./2017	811.423,52	
Ago./2017	811.269,58	
Set./2017	811.320,89	
Out./2017	811.303,79	
Nov./2017	811.309,49	
Dez./2017	811.307,59	
Total	9.696.058,69	

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Com esses valores projetados aplicou-se o cálculo do indicador:

$$\text{InLC} = \frac{\text{Despesas com Limpeza e Conservação}}{\text{ODC Líquido PNAES}}$$

$$\text{InLC} = \frac{9.696.059,00}{79.655.194,00}$$

$$\text{InLC} = 12,16\%$$

Essas projeções deverão ser acompanhadas pela equipe da PROPLAN, responsável pelo apoio, a fim de que se corrija alguma distorção, quer seja, por pagamentos de alguma despesa atrasada, ou reajuste contratual, ou Termo Aditivo.

Para todas as despesas o sistema efetuará as projeções de forma que se obtenha todo o painel de indicadores, semelhante à Tabela 49, e ao clicar em determinado indicador, o sistema SIGA, abrirá as informações da série da despesa do ano. Essas informações poderão ser obtidas para outros exercícios, que será de livre escolha do gestor/servidor/cidadão.

Observa-se que o SIGA torna-se estratégico como ferramenta para adoção de uma política acadêmica, que trará consequências no desempenho dos alunos, uma vez que ao buscar reduzir a taxa de evasão e retenção dos alunos, o caminho é a melhoria educacional. Por consequência a instituição obterá um maior financiamento, uma vez que a redução dessas duas taxas aumentará no NAE, principal indicador que impacta no crescimento da Matriz Andifes. Para se adotar essa política, o caminho é criar um sistema de dados fidedigno e *online* das informações acadêmicas e administrativas.

O SIGA torna-se estratégico ainda, quando se opta por implementar um painel de indicadores para acompanhar e avaliar a execução orçamentária das maiores despesas de ODC da instituição, o que permitirá a UFJF adotar medidas saneadoras de forma preventiva, além de cumprir com o papel de *accountability* e governança exigido atualmente tanto no aspecto legal como social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a política expansionista na educação superior promovida pelo governo federal nos últimos anos, iniciada em 2003, e tendo o Reuni como ápice desta política, este trabalho objetivou avaliar se a expansão da UFJF, inserida neste contexto, foi acompanhada de uma estrutura de financiamento que garanta a sua continuidade e manutenção. E, para trilhar esse caminho traçou como objetivos específicos o percurso do processo de expansão do ensino superior federal no Brasil, destacando a UFJF no período de 2008-2016; além de propor indicadores para analisar a evolução das receitas e despesas no referido período, visando a verificação da eficiência e da eficácia na execução orçamentária-financeira da Instituição.

Para alcançar o proposto neste estudo optou-se pela revisão da literatura tomando a expansão do ensino superior federal brasileira, perpassando pela década de noventa, enfatizando os impactos das políticas traçadas a partir da CF/88 e a LDB/96 na educação superior, alcançando-se a expansão trazida pelos Programas “Expansão I” e o “Reuni” na busca de atingir as metas estipuladas pelos PNE (2001-2010 e 2014-2024). Apresentou também como essas políticas refletiram na evolução de vagas, matrículas de alunos, bem como o aumento dos recursos humanos das Ifes, e no final, o aporte financeiro para essa expansão na educação superior do país. Nessa mesma premissa, se inseriu o estudo o caso, a UFJF, perfazendo o mesmo trajeto na situação macro do país.

De acordo com a Tabela 9, constatou-se que no período de 2013 a 2015 houve um crescimento de 27,2% das Ifes, as matrículas de graduação tiveram um impacto de 103,9%, sendo que a EAD foi que mais contribuiu para esse aumento, uma vez que seu incremento foi de 2.692,5%, enquanto que na presencial foi de 70,7%. Observou-se ainda que os recursos humanos também sofreram impacto, tendo o número de docentes um crescimento de 88% e TAES de 83,2%. Em relação as taxas de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos, tanto a taxa bruta como a líquida, apesar do crescimento ocorrido em 2014, essas taxas correspondiam 34,2% e 17,7%, respectivamente, há um árduo caminho a percorrer para que o país possa alcançar a meta proposta no PNE 2014-2024, que tem como desafio obter 50% e 33%. Percebeu-se, portanto, que apesar da expansão ocorrida, ainda é necessário um grande esforço a ser feito.

Em termos de financiamento, pela Tabela 12, na qual foram apresentados dos valores empenhados de 2003 a 2016, observou-se que, enquanto o governo federal teve seu orçamento duplicado, o MEC triplicou, o mesmo ocorrendo com as Ifes, podendo-se inferir que a maior participação do MEC no orçamento governamental propiciou o Reuni.

Quanto à expansão da instituição estudada, pode-se resumi-la na Tabela 51, no período de 2008 a 2015⁴².

Tabela 51: Expansão da UFJF no período 2008-2015

Descrição	2008	2015	Variação
Vagas	2.353	4.433	88,4%
Matriculados	12.055	18.885	56,7%
Concluintes	1.106	1.966	77,8%
Ingressantes	2.343	4.433	89,2%
Cursos Pós-Graduação	32	54	68,8%
Docentes	748	1.524	103,7%
TAES	1.163	1.525	31,1%

Fonte: Elaborada pela pesquisadora.

Percebeu-se que a UFJF teve um forte crescimento tanto em discentes como em recursos humanos. Em relação ao financiamento, o orçamento da instituição cresceu no total de 80,7%, sendo que pessoal e encargos foi o que menos cresceu (52,6%) e a receita própria (626,7%) a que mais apresentou crescimento, acompanhada de ODC do tesouro com 169,6%.

Já no capítulo 2, tomou-se o referencial teórico como forma de responder à problemática proposta, o orçamento público, a contabilidade e a governança pública, pela afinidade que esses temas têm com a base conceitual investigada. Para aprofundar os estudos indicou-se a metodologia aplicada, dentre a qual, evidenciou-se a concepção de alguns indicadores como instrumento para análise da execução orçamentária-financeira da UFJF no período proposto para esta pesquisa.

Foi também no capítulo 2 que se pode avaliar de fato se a expansão da UFJF foi acompanhada de financiamento, o que foi realizado por meio destes instrumentos. Com o uso de 12 indicadores, nos quais elegeram-se as despesas com pessoal, bolsas, terceirizadas, fixas e RU, bem como o Programa PNAES, conforme

⁴² Apesar da maioria dos dados terem sido apresentados no decorrer do trabalho até 2016, optou-se por fazer esse comparativo com 2015, tendo em vista que até o término deste estudo ainda não se ter o número de formandos em 2016.

Tabela 46 – Painel dos Indicadores, concluiu-se que o período de 2008 a 2016 foi acompanhado de financiamento; entretanto, ao realizar um laboratório com a LOA 2017 e projetando as despesas elencadas já se percebeu que a instituição tem que estar alerta, adotando políticas de contingenciamento dessas grandes despesas eleitas.

Observou-se também a fragilidade em que a instituição se encontra em relação a um conjunto de obras paralisadas e suspensas, com ações judicializadas, podendo incorrer em acréscimos de despesas de custeio, se a justiça entender a UFJF como responsável por prejuízos trabalhistas e outros, bem como sujeitas a fiscalizações de órgãos de controles, uma vez que nem todas ainda foram auditadas ou tiveram suas auditagens encerradas.

Com essa perspectiva apresentou-se um PAE, com duas linhas: [1] melhoria do sistema de dados acadêmico e administrativo e; [2] uso de indicadores como monitoramento e melhoria na qualidade de gastos, recomendando como estratégia o sistema oficial da instituição o SIGA, na perspectiva de que, um sistema com dados fidedignos pode-se monitorar a política educacional da autarquia, não só para melhorar seu financiamento bem como o desempenho acadêmico. Aliado a esse monitoramento propôs-se o uso dos indicadores de forma constante, a fim de acompanhar e avaliar a execução orçamentária de suas maiores despesas, o que permitirá a adoção de medidas saneadoras de forma a prevenir *déficit* ou sucateamento de seus laboratórios e de sua infraestrutura.

Quando da apresentação destas propostas não se teve a pretensão de se ter encontrado as soluções para o financiamento, redução ou melhoria da qualidade das despesas. Pelo contrário espera-se que seja o início de um conjunto de ações de forma a se ter uma visão sistêmica da UFJF, integrando as políticas de todas Pró-Reitorias: graduação, pós-graduação, extensão, assistência estudantil e educação inclusiva, adversidade, de pessoas, de infraestrutura e a de planejamento. Destas propostas podem e devem advir outras complementares ou com sugestões implementares de melhorias, de controle, de monitoramento e de captação de recursos; em suma, se ter um financiamento adequado aliado a um monitoramento dos gastos públicos, buscando-se a boa governança com as características definida por Matias-Pereira (2010, p. 134), ou seja, com eficiência e eficácia, no objetivo de “produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade” e ao mesmo tempo fazer “o melhor uso possível dos recursos à sua disposição”.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. L.; FONTES, D. G. A.; NASCIMENTO, T. A. Das reformas do ensino superior a criação do ProUni: inclusão social ou mercantilização do ensino superior? **Rev Expressão Católica/ Faculdade Católica Rainha do Sertão**, Quixadá/CE, v. 2, n. 1, p. 119-128, jan./jun. 2013.

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das Ifes: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

_____. **Financiamento da Educação Superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez e Piracicaba; Unimep, 2003.

_____. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Rev Bras Pol Adm Educ – RBPAE**, Goiânia, v. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

ARAÚJO, R. M. **Orçamento participativo: uma experiência de gestão e planejamento urbano em Belo Horizonte**. 2012. 101f. Dissertação (Mestrado) – Universidade FACE/FUMEC, Faculdade de Ciências Empresariais, Belo Horizonte, 2012.

ASSOCIAÇÃO DE PROFESSORES DE ENSINO SUPERIOR DE JUIZ DE FORA – APESJF. **Manifesto da comunidade universitária da UFJF**. 2007. disponível em: <<http://www.artnet.com.br/~apesjf/manifesto.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2015.

BARROS, A. S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educ Soc**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015.

BENEVIDES, M. V.; DUTRA, O. **Orçamento-participativo e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BOYNARD, K. M. S. **Indicadores de gestão em conflito com indicadores de qualidade: lições econômicas para gestão universitária**. 2013. 87f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Economia, Brasília, 2013.

BRASIL. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. Brasília. 2014a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº. 126/2012. Ministério da Educação: Brasília, 2012a.

_____. Banco Central. **Copom reduz a taxa Selic para 13,00% ao ano.** 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/COPOMCOMUNICADOS/16054>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 70 de 29 de março de 2012. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/CON1988.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005. **Regulamenta o disposto na Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. **Regulamenta o art. 80 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 5.800, de 8 de junho de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.** Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 6.095, de 24 de abril de 2007. **Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Ifet, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.** Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).** Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 7.233, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências.** Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.** Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.** Documento Elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº. 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Plano de Desenvolvimento da Educação, ago. 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 dez. 2015.

_____. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jan. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 26 fev. 2016.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei Darcy Ribeiro. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.** Brasília, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Lei nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.** Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.** Brasília, 2005c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Lei nº. 11.892, de 28 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de**

Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso: 10 out. 2015.

_____. Lei nº. 12.202, de 14 de janeiro de 2010. **Altera a Lei nº. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências).** Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm>. Acesso em: 6 mar. 2016.

_____. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Publicada no DOU de 18.11.2011. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 26 fev. 2016.

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 e dá outras providências.** Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13003.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Medida Provisória nº. 213, de 10 de setembro de 2004. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.** Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Medida Provisória nº. 1.827, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1827-1.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** Brasília, nov. 2006c.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte Geral.** Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido para o exercício de 2013. Portaria STN nº. 437/2012. 5a. ed. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte_Geral_Introducao_MCASP.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Roteiro do Processo Orçamentário: acompanhamento orçamentário.** Brasília: MP, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública.** Brasília: MP, 2012c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília: MP, 2011b.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, 2007d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Portaria Normativa nº. 39, de 12 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.** Brasília, 2007e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. **Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidade Federais. Diretrizes Gerais.** Plano de Desenvolvimento da Educação. Documento elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº. 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao art. 1º § 2º do Decreto Presidencial nº. 6.096, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007f.

_____. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=251058&norma=270459>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014c.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC; Secretaria Federal de Controle Interno – SFC. Orientações para o Cálculo dos Indicadores de Gestão – Decisão nº. 408/2002 – Plenário e Acórdãos nº. 1043/2006 e nº. 2167/2006 – Plenário. TCU: Versão revisada, jan. 2010d. Disponível em: <http://www.uff.br/sites/default/files/tcu_manual_indicadores_2010.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Rev Inst Estud Bras**, São Paulo, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASTRO, D. P. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 5a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, M. H. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil – avanços e novos desafios. **Rev Perspec**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educ Soc**, Campinas, v. 31, n. 111, abr./jun. 2010.

_____. **Perfil do financiamento e da expansão do setor público e privado da educação superior brasileira pós-LDB**. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0534.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

CLARK, O. A. C.; CASTRO, A. A. A pesquisa. **Pesqui Odontol Bras**, v. 17, supl. 1, p. 67-69, 2003.

COELHO, M. C.; CRUZ, F.; PLATT NETO, O. A. A informação contábil como ferramenta de auxílio no exercício do controle socil. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 163-184, jul./set. 2011.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. Resolução nº. 1.121, de 28 de março de 2008. **Aprova a NBC T 1 – Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis**. DOU: 01.04.2008. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1121_2008.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Resolução nº. 1.136, de 21 de novembro de 2008. **Aprova a NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão**. DOU: 25.11.2008. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1136_2008.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Resolução nº. 1.137, de 21 de novembro de 2008. **Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público**. DOU: 25.11.2008. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1137_2008.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

COSENZA, J. P.; TEIXEIRA FILHO, A. C.; LOPES, R. S. S. Reflexões sobre relações entre poder e contabilidade. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 15, n. 2, p. 78-94, 2012.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. A. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. **Rev Pol Públ**, São Luís, v. 19, n. 2, p. 497-508, jul./dez. 2015.

DAVID, M. V.; SANÁBIO, M. T.; FABRI, D. M. Responsabilização na Gestão Escolar: uma análise à luz das Teorias de Governança. **Rev Prog Pós-Grad Prof Gest Aval Educ Públ**, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, p. 142-156, jul./dez. 2012.

DIRETÓRIO ACADÊMICO DE FONOAUDIOLOGIA DA UFBA. **O livro cinza do REUNI**: dossiê denúncia das consequências do REUNI, 2008. Disponível em: <https://livrocinza.files.wordpress.com/2008/08/livro_cinza_do_reuni.pdf>. Acesso em: 1 set. 2015

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 4a. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FÉLIX, C. L. Auditoria de desempenho aplicada na avaliação da execução de metas orçamentárias do setor público. In: **Anais dos Trabalhos Científicos...** do 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado-RS. 24 a 28 de agosto de 2008.

FERREIRA, A. B.; MARCHESINI, C. F. A contabilidade pública em face da padronização contábil. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, n. 5, p. 1-14, jul. 2013. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/artigo/contabilidade-publica-em-face-da-padronizacao-contabil>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão nº. 1369. Brasília: IPEA, 2009.

FERREIRA, J. O. L. **Orçamento participativo**: uma proposta de modelo para UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. 2003. 194f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

FERREIRA, S. C. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior**: uma visão do grau de engessamento dos orçamentos das universidades federais. 2013. 50f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FIGUEIREDO, E. S. A. Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história. **Revista UFG**, Goiás, ano VII, n. 2, dez. 2005. Disponível em: <http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/45anos/C-reforma.html>. Acesso em: 8 mar. 2015.

FÓRUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO. **Diálogo para a cidadania e inclusão**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/texto.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS – FONAPRACE. **Proposta do FONAPRACE para um Plano Nacional de Assistência aos Estudantes de Graduação das Instituições**

Públicas de Ensino Superior. Versão final encaminhada à Andifes. Recife, 4 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.unb.br/administracao/decanatos/dac/fonaprace/documentos/assist_est.html>. Acesso em: 27 maio 2015.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 11a. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 54-69.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento-participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2a. Ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 8a. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior 2012: resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014.

_____. **Censo da Educação Superior 2014: resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014.

_____. **Censo da Educação Superior 2015: resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da Contabilidade**. 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

IVASHITA, S. B.; NOVAK, S. S. A.; BERTOLLETTI, V. A. **O ensino superior na perspectiva do banco mundial: algumas considerações**. In: IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia - PUCPR. Curitiba, 2009. p. 9355-9365.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Rev Serv Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JEZINE, E.; CHAVES, V. L. J.; CABRITO, B. G. Acesso ao ensino superior no contexto da globalização. Os casos do Brasil e de Portugal. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 18, n. 18, p. 57-79, 2011.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev Adm Públ**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOHAMA, H. Orçamento público. In: _____. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 13a. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 5. p. 40-65.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. **Rev Polít Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez. 2014.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Custos no setor público: diretrizes, modelo conceitual e processo de implantação. In: MACHADO, N. et al. (Orgs.). **Gestão baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 312-389.

MAGALHÃES, M. T. Q. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes**. 2004. 135f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Brasília, 2004.

MANCIBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Rev Bras Educ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MELO, R. C. **Determinação de indicadores representativos das tecnologias da informação e comunicação para fins de avaliação institucional das Ifes no âmbito do SINAES**. 2009. 145p. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MENDES, M. **A despesa federal em educação: 2004-2014**. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Consultoria Legislativa. Boletim Legislativo nº. 26, de 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

MENDES, R. C.; OLEIRO, W. N.; QUINTANA, A. C. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate à corrupção. **Sinergia**, Rio Grande, v. 12, n. 2, p. 37-48, jul./dez.2008.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Porcentagem de matrículas na Educação Superior em relação à população de 18 a 24 anos – Taxa bruta de matrícula**. 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/downloads/12>>. Acesso em: 5 maio 2015.

OLIVEIRA, H. C. **Gastos públicos federais x ensino superior x expansão da universidade de Brasília – Unb**. 2013. 68 f. Dissertações (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **OECD Framework for Environmental Indicators**. Paris: OECD, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009**: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Paris: Unesco, 2009. Disponível em: <<http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/31442.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2015.

OTRANTO, C. R. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. **Rev RETTA**, Seropédica, RJ, v. 1, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2010.

PADOVEZE, C. L. Contabilidade gerencial e sistema de informação. In: **Contabilidade Gerencial**: um enfoque em sistema de informação contábil. 7a. ed. São Paulo: Atlas, 2010. cap. 1. p. 47-49.

PAULA, C. M. **Neoliberalismo e reestruturação da educação superior no Brasil**: o REUNI como estratégia do governo Lula e da burguesia brasileira para subordinar a universidade federal à lógica do atual estágio de acumulação do capital. 2009. 246f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niteroi, 2009.

PEDERIVA, J. H. Accountability no Setor Público. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 98-116, jun. 1998.

PIRES, V. **Orçamento-participativo**: o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

PORTAL UFJF. **Acesso à informação**. 2016. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/portal/universidade/acessoainformacao/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Centro de gestão do conhecimento organizacional**. 2015. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cgco/siga/>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

REIS, C. Z. T. et al. Variáveis discriminantes do nível de institucionalização do modelo orçamentário nas universidades federais. **Rev Ciên Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 83-100, ago. 2014.

RIBEIRO, L. M. P. **Contribuição da contabilidade no processo de governança pública em municípios do Território da Cidadania Sertão de Minas**. 2014. 289 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, Programa de Pós-Graduação em Organizações, Gestão e Sociedade, Lavras, 2014.

RODRIGUES, A. A.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Rev Adm Contemp**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 29-50, jul./set. 2006.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004. Disponível em:

<<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

RUFINO NETO, J. **A missão institucional do campus Crato do IFCE: percepção da comunidade escolar sobre os avanços e desafios para desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão em um novo projeto de sociedade**. 2012. 56p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Educação Agrícola, Seropédica, RJ, 2012.

SANTANA, D. R. Legislação e políticas públicas para a educação no Brasil: o lugar da educação infantil neste contexto. **Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer**, Goiânia, v. 7, n. 12, p. 1-16, 2011.

SANTOS, R. C. **Plano plurianual e orçamento público**. 2010. 106p. Especialização em Gestão Pública. Departamento de Ciências da Administração. UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS FILHO, J. R.; CHAVES, V. L. J. Política de expansão e financiamento dos Institutos Federais de Educação Tecnológica. In: **Anais do XXII Seminário Nacional Universitas/Br**. Expansão da Educação Superior e da Educação Profissional: tensões e desafios. Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Centro de Educação. Natal/RN, 21 a 23 de maio de 2014.

SAURIN, V. Governança, avaliação e financiamento das instituições de ensino superior – aspectos integrados e relevantes. In: **XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. II Congresso Internacional IGLU**. Florianópolis, 7 a 9 dez. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/32845/7.26.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SCHWARTZMAN, J. O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90. In: SOARES, M. S. A. et al. **A educação superior no Brasil**. Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe – IESALC. Unesco – Caracas. Porto Alegre, Brasil, 2002. cap. 7. p. 191-215.

SILVA, C. O. **Programa Reuni: ampliação do acesso ao ensino superior?** 2014. 163p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2014.

SILVA, F. J. M.; PISCOPO, M. R.; SERRA, F. A. R. Os impactos da redução do Programa de Financiamento Estudantil – FIES em IES provadas. In: IV Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade (IV SINGEP), São Paulo/SP, Brasil, 08, 09 e 10/11/2015. **Anais...** São Paulo, 2015.

SILVA, L. I. S. Orçamento público: um natural sistema de custos. In: **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Custos**, p. 101. João Pessoa - PB, Brasil, 2007.

SILVA, P. M. et al. Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Rev GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4 (especial), p. 209-227, 2012.

SILVA, R. A. **Evolução e dinâmica dos gastos do governo federal brasileiro no período 1995-2005**. 2007. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2007.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – Andes-SN. **A Universidade Aberta do Brasil: faz-se necessário denunciar o engodo**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.andes.org.br/univ_nova_engodo.html>. Acesso em: 28 mar. 2016.

UN-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Campanha Global pela Governança Urbana. **72 Questões frequentes sobre Orçamento Participativo**. Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana. Reedição especial para o vigésimo aniversário dos orçamentos participativos. Maio, 2009. Disponível em: <<http://www.asocapitales.co/documentos/29.pdf> >. Acesso em: 21 jan. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2016-2020**. 2016a. Aprovado pelo Consu em dezembro de 2015. Juiz de Fora, maio 2016.

_____. **PRORH: Arquivo Espelho Siape (mês 12 de cada ano)**. 2016b. Juiz de Fora, maio 2016.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício de 2013**. Aprovado pelo CONSU em dezembro de 2013. 2016c. Juiz de Fora, maio 2016.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício de 2014**. Aprovado pelo CONSU em dezembro de 2014. 2016d. Juiz de Fora, maio 2016.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício de 2015**. Aprovado pelo CONSU em dezembro de 2015. 2016e. Juiz de Fora, maio 2016.

XAVIER, R. S. *Accountability* e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: XXX Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 35., 211, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.

XAVIER JÚNIOR, A. E.; PAULO, E.; SILVA, J. D. G. Estudo sobre a capacidade informacional das novas estruturas das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público. **ReCont: Registro Contábil – Ufal**, Maceió, v. 5, n. 1, p. 1-19, jan./abr. 2014.

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA OBTENÇÃO E DIVULGAÇÃO DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DA UFJF

Ao Magnífico Reitor da UFJF:

Prof. Dr. Júlio Maria Fonseca Chebli.

Juiz de Fora, 09 de setembro de 2015.

Eu, Jucilene Melandre da Silva, servidora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), matrícula SIAPE 1147860, estando matriculada no Programa de Pós-Graduação Profissional - Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), vou desenvolver o tema **"REFLEXOS FINANCEIROS DA EXPANSÃO DO SISTEMA DO ENSINO SUPERIOR FEDERAL: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora"**, no período de 2007 a 2015, em minha dissertação e publicações que dela originar.

Diante do exposto, solicito autorização de Vossa Magnificência, para obtenção e de dados e divulgação dos resultados da instituição. O estudo tem como objetivo verificar como a expansão do ensino superior refletiu nas despesas de custeio da UFJF no período de 2007 a 2015, visando traçar um plano de ação na busca de um financiamento para suprir toda a demanda. Nesse contexto também poderá ser elaborada uma estratégia para contenção/redução de algumas despesas, para que os anos subsequentes da UFJF tenham um equilíbrio orçamentário-financeiro.

Esta solicitação se deve ao fato de muitos dos dados a serem trabalhados não constarem nos "Relatórios de Gestão" já disponíveis no portal da Instituição.

Confiante na autorização, me coloco à disposição para quaisquer esclarecimentos, que se fizerem necessários.


Jucilene Melandre da Silva
SIAPE: 1147860

Autorizado:

Em: 16/09/2015


Prof. Dr. Júlio Maria Fonseca Chebli
Reitor/UFJF