

Distribuição orçamentária nas Instituições Federais de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Santa Maria

Marco Aurélio Vieira

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
marco.vieira@ufsm.br

Jocias Maier Zanatta

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
josk85@hotmail.com

Eron da Silva Domingues

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
dhominques@yahoo.com.br

Fernando do Nascimento Lock

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
fernandolock@hotmail.com

Alejandra Palazuelos Pereira

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
alepereirapalazuelos@gmail.com

RESUMEN

Este estudo tem como objetivo analisar como é realizada a distribuição dos recursos orçamentários para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e, apresentar as regras adotadas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) na divisão interna desses recursos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que se utilizou de pesquisa documental como procedimento para a coleta de dados utilizando-se como documentos a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo Federal e também informações sobre o Índice de Distribuição de Recursos (IDR) da UFSM. Os principais resultados desta pesquisa evidenciaram que as regras adotadas pelo Ministério de Educação consideram o número de alunos equivalentes em tempo integral nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica para o cálculo da matriz das IFES. No entanto, a UFSM possui critérios próprios na partilha dos recursos e se utiliza de indicadores nos grupos de ensino, pesquisa e extensão para compor sua fórmula de distribuição, porém o maior fator multiplicador para essa partilha refere-se à relação de alunos formados por vagas oferecidas no vestibular num determinado período. O estudo demonstrou ainda que a autonomia financeira das IFES é limitada, pois os principais tipos de despesas são

estabelecidos legalmente como despesas obrigatórias, principalmente em gastos com pessoal e encargos que compreendem 77,40% do orçamento.

Palabras clave: Orçamento, Matriz Orçamentária, Distribuição de Recursos.

ABSTRACT

This study aims to analyze the distribution of budgetary resources to the Federal Institutions of Higher Education (IFES) and to present the rules adopted by the Federal University of Santa Maria (UFSM) in the internal division of these resources. This is a qualitative research that used documentary research as a procedure for data collection using the Federal Government's Annual Budget Law (LOA) as well as information on the Resource Distribution Index (IDR) of UFSM. The main results of this research evidenced that the rules adopted by the Ministry of Education consider the number of full-time equivalent students at the undergraduate, master's, doctoral and medical residency levels to calculate the IFES matrix. However, UFSM has its own criteria for sharing resources and uses indicators in the teaching, research and extension groups to compose its distribution formula, but the greatest multiplier for this sharing refers to the relation of students formed by vacancies offered in the vestibular in a certain period. The study also showed that the financial autonomy of the IFES is limited, since the main types of expenditure are legally established as compulsory expenditure, mainly in personnel expenses and charges that comprise 77.40% of the budget.

Key words: Budget, Budgetary Matrix, Resource Distribution.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a crise econômica pode ser considerada a principal dificuldade a ser enfrentada pelo Governo Federal, segundo Da Silva (2014) essa crise econômica reflete no destino dos gastos públicos, inevitavelmente ocorre uma redução orçamentária, que afeta diretamente nas instituições públicas, pois estas dependem da liberação dos recursos públicos, estabelecidos no orçamento, os quais servem como fonte de financiamento para o desenvolvimento de suas atividades fins e para o custeio de atividades elementares.

Para Araújo e Arruda (2009) a gestão da administração pública representa principalmente as ações de gerenciar as finanças e orçamento do setor governamental e, no Brasil, a distribuição dos recursos orçamentários aos Órgãos Públicos Federais segue as regras e diretrizes do Orçamento Geral da União. A Secretaria de Educação Superior do Ministério de Educação e Cultura adota uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários para fazer jus às despesas de custeio e investimento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), criada em 1960, é uma Instituição Federal de Ensino Superior, constituída como autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério de Educação e, no exercício de suas funções goza de autonomia administrativa e financeira, garantido constitucionalmente pelo artigo 207 da Constituição Federal do Brasil (CF/88).

Segundo Piscitelli (2015) o orçamento público é um dos pilares da administração financeira do Estado, na sua gestão o administrador depara-se em determinadas

situações com a escassez dos recursos públicos, em que se depara com o conflito entre a distribuição orçamentária e o real cumprimento das necessidades públicas. Nesse sentido o problema de pesquisa apresenta a relação da Universidade com os recursos disponíveis. Diante do exposto, o presente estudo possui, como objetivo geral, analisar como é realizada a divisão dos recursos para as IFES e como a UFSM faz a partilha, apresentando as regras adotadas.

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo as notas introdutórias. A segunda seção apresenta a metodologia, em seguida o referencial teórico, que aborda orçamento público, matriz orçamentária e índice de distribuição orçamentária, na quarta sessão a análise e discussão dos resultados, e por fim, as considerações finais do estudo.

2. METODOLOGIA

De acordo com Gil (2008) a pesquisa social classifica-se em três tipos: exploratórias, descritivas e explicativas. Quanto aos objetivos de pesquisa optou-se neste estudo pela pesquisa exploratória que tem como finalidade proporcionar uma visão geral de determinado fato e, no caso, busca analisar os conceitos sobre a distribuição orçamentária para as IFES e como a UFSM faz a partilha dos recursos.

Quanto à forma de abordagem do problema, este estudo classifica-se como pesquisa qualitativa, que “visa atingir um entendimento profundo de uma situação, é feita para dizer ao pesquisador como (processo) e por que (significado) as coisas acontecem” (COOPER; SCHINDLER, 2011, p. 186), envolvendo a legislação e regras da distribuição orçamentária. O procedimento adotado para a coleta de dados foi a pesquisa documental, pois “vale-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que ainda podem ser elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51).

Os documentos utilizados foram disponibilizados em sites oficiais, referente ao orçamento do exercício financeiro de 2015. Os documentos utilizados na pesquisa foram os seguintes: A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários; Manual Técnico de Orçamento; Orçamento da União – Exercício 2015; Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013; Normas para distribuição de recursos de outros custeios e capital (OCC) - Orçamento 2015; Matrizes orçamentárias – IDR.

Os sites acessados para pesquisa foram: do Ministério da Educação, do Ministério do Planejamento, do Diário Oficial da União e da Universidade Federal de Santa Maria. Optou-se também na busca de livros com autores que reforçam conceitos da administração pública, contabilidade pública e direito financeiro. O período da coleta de dados compreendeu os meses de julho e agosto de 2015.

A pesquisa em documentos teve como alicerce a legislação brasileira que doutrina o orçamento público federal. Inicialmente foram coletados os dados na LOA 2015 com a finalidade de explicar a distribuição dos recursos OCC as IFES, especificamente a UFSM. Em seguida as análises tomaram como base os critérios adotados pela UFSM na partilha de seus recursos, ou seja, o IDR como índice de distribuição acompanhando o estabelecido na LOA.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Orçamento público

O orçamento público é a lei que estima receitas e autoriza despesas de natureza jurídica e financeira que antecipa os fluxos de arrecadação e pagamento dos órgãos públicos, caracterizando-se como um documento que dá autorização para se receber e para se gastar recursos financeiros (GIACOMONI, 2012).

No Brasil a elaboração do orçamento reveste-se de formalidades legais, conforme Giacomoni (2012) destaca que as fases de elaboração do orçamento público federal, constantes na legislação, compreendem, além da própria elaboração, a votação e sanção de três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) sendo as proposições dos projetos de lei são de exclusividade do Executivo.

As principais características do PPA, da LDO e da LOA, podem ser resumidas conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Resumo PPA, LDO e LOA

PPA	LDO	LOA
Define objetivos estratégicos;	Estrutura as diretrizes da LOA em consonância com o PPA;	Fixação de despesas e estimativa de receitas.;
Execução em 4 anos;	Utilizada durante a elaboração da LOA;	Execução anual;
Envio ao legislativo: 31 de agosto	Envio ao legislativo: 15 de abril;	Envio ao legislativo: 31 de agosto
Sanção da presidência: até 22 de dezembro.	Sanção da presidência: até 17 de julho.	Sanção da presidência: até 22 de dezembro.

Fonte: Giacomoni (2012).

O PPA tem como finalidade estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal com duração de quatro anos; a LDO oferece orientação para a elaboração dos orçamentos anuais e tem por finalidade destacar, da PPA, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual; e a LOA prevê as receitas e fixa a programação das despesas financeiras anuais do governo (GIACOMONI, 2012).

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) distribui o montante de recursos a ser alocado nos órgãos setoriais do Poder Executivo, por exemplo: o Ministério de Educação. Os ministérios realizam a distribuição dos recursos a cada Unidade Orçamentária (UO) pertencente a sua estrutura.

No caso das IFES, o Ministério da Educação distribui os valores para as instituições de acordo com a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital – Matriz OCC, elaborada de acordo com critérios estabelecidos no Decreto Nº 7.233 de 19 de Julho de 2010 e Portaria 651 de 24 de Julho de 2013. Sendo o OCC – Outros Custeios e Capital considerada despesa discricionária, ou seja, aquelas destinadas a atender as despesas com a manutenção, assistência estudantil, infraestrutura, funcionamento dos cursos, extensão, pesquisa e outros (MTO, 2015).

3.2 Matriz orçamentária

O projeto de lei orçamentária anual, do Governo Federal, estabelece o detalhamento das ações aos órgãos do poder executivo, para elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais. O Ministério da Educação observa a matriz de distribuição, com finalidade de alocação de recursos destinados a despesas correntes e de capital. Os parâmetros a serem definidos devem seguir os critérios, apresentados no Quadro 2 (BRASIL, 2015).

Quadro 2 - Parâmetros para matriz distribuição de recursos

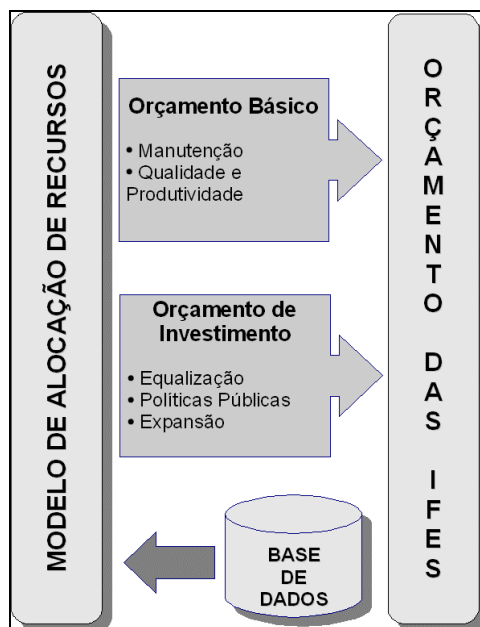
Nr	Critérios - § 2º do artigo 4º do Decreto 7.233/2010
1	O número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
2	A oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
3	A produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
4	O número de registro e comercialização de patentes;
5	A relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
6	Os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES;
7	A existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;
8	A existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

Fonte: Decreto Presidencial nº 7.233 (2010).

A Portaria MEC Nº 651, de 24 de julho de 2013, estabelece no âmbito do Ministério da Educação, a matriz de orçamento e outros custeios e capital (Matriz OCC), como instrumento de distribuição anual dos recursos, com o objetivo de institucionalizar a distribuição dos recursos orçamentários anuais para as universidades federais, de forma a garantir precisão técnica e transparência no processo de distribuição (BRASIL, 2013).

O modelo de alocação de recursos apresentados na figura 1 é realizado por uma base de dados das IFES e define o orçamento básico e o orçamento de investimento.

O orçamento básico de manutenção constitui-se em duas partes, a parcela de manutenção básica que utiliza um modelo sem partição considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC), multiplicado pelo número de alunos equivalentes de cada IFES; a outra se denomina parcela de quantidade e produtividade que utiliza um modelo de partição, considerando indicadores como o próprio nome sugere por considerar importante que o modelo contemplasse aspectos qualitativos (BRASIL, 2006).

Figura 1 – Modelo de Alocação de OCC das IFES

Fonte: Ministério da Educação (BRASIL, 2006).

A parte de orçamento de investimento é:

... constituída da Parcela de Equalização e da Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, tendo como objetivos a conservação da infraestrutura física e patrimonial das IFES e incentivar o crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior. Parcela de Equalização: esta parcela visa contemplar a situação de cada IFES em termos de infraestrutura apoiando projetos específicos submetidos a SESu/MEC, independentemente do OCC manutenção recebido anualmente. Parcela Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior: esta parcela aloca recursos para atender projetos desta natureza, considerando-se a necessidade da existência de uma política de expansão da rede pública no sistema de educação superior do País. Esta parcela contempla tanto a expansão da infraestrutura física como do quadro de pessoal (BRASIL, 2006, p.8).

As regras utilizadas na alocação dos recursos para fins de investimento e custeio seguem uma determinação definida para suprir as necessidades orçamentárias das IFES, por meio de diversos indicadores calculados sobre uma base de dados anuais de caráter acadêmico.

A composição da fórmula de cálculo do aluno equivalente de acordo com os respectivos níveis e as principais características específicas em cada caso seguem no Quadro 3.

Quadro 3 – Indicador aluno equivalente

ALUNO EQUIVALENTE (Nfte)
$Nfte = Nfte_{(G)} + Nfte_{(M)} + Nfte_{(D)} + Nfte_{(R)}$ <p>Onde: $_{(G)}$ = graduação; $_{(M)}$ = mestrado; $_{(D)}$ = doutorado; $_{(R)}$ = residência médica</p>
<p style="text-align: center;">Nfte_(G) = Número de alunos equivalentes (graduação);</p> $Nfte_{(G)} = \left\{ \left[N_{di} \times D \times (1 + R) \right] + \left[\left(\frac{N_i - N_{di}}{4} \right) \times D \right] \right\} \times BT \times BFS \times PG$ <p>▸ N_{di} = Número de diplomados; D = Duração média do curso; ▸ R = Coeficiente de retenção; N_i = Número de ingressantes; BT = Bônus por turno noturno; BFS = Bônus por curso fora de sede; PG = Peso do Grupo.</p>
<p style="text-align: center;">Nfte_(M) = Número de alunos equivalentes (mestrado);</p> $Nfte_{(M)} = NM \times fMD \times PG$ <p>▸ NM = Número de alunos matriculados efetivos do mestrado; ▸ fMD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (=0,75); ▸ PG = Peso do Grupo.</p>
<p style="text-align: center;">Nfte_(D) = Número de alunos equivalentes (doutorado);</p> $Nfte_{(D)} = ND \times fDD \times PG$ <p>▸ ND = Número de alunos matriculados efetivos do doutorado; ▸ fDD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (= 0,38); ▸ PG = Peso do Grupo.</p>
<p style="text-align: center;">Nfte_(R) = Número de alunos equivalentes (residência);</p> $Nfte_{(R)} = NMRM$ <p>ND = Número de alunos matriculados nos Programas de Residência Médica;</p>

Fonte: Ministério da Educação (BRASIL, 2006).

O cálculo da Matriz OCC tem como principal característica o somatório do fator denominado “aluno equivalente”, indicador composto de quatro indicadores parciais que se referem ao número de alunos matriculados efetivos, cada grupo com critérios específicos (BRASIL, 2015).

Nesse cálculo incluem-se todos os cursos permanentes que não são autofinanciados ou mantidos por outros recursos de instituições públicas ou privados, ou seja, o número de estudantes é convertido em número equivalente de estudantes por meio de uma fórmula específica para cálculo, respectivamente, dos cursos de Graduação, Mestrado Acadêmico, Doutorado e da Residência Médica (BRASIL, 2015).

3.3 Índice de distribuição de recursos na Universidade Federal de Santa Maria

A UFSM por meio de seu Conselho Superior aprova anualmente o orçamento do exercício financeiro e, respaldada pela autonomia institucional, aplica o Índice de Distribuição de Recursos (IDR) para distribuição dos recursos tipo: “outras despesas correntes e despesas de capital” (UFSM, 2014, p.6) a todas as unidades administrativas e ensino da Instituição.

O IDR tem como finalidade permitir “o incentivo à produção, à produtividade e à implementação de políticas de desenvolvimento de áreas de atuação, por meio da ponderação dos parâmetros fixados” (UFSM, 2015, p.10) por meio de indicadores determinados para medir o desempenho das unidades da Instituição como um todo.

As composições dos indicadores do IDR estão classificadas em grupos que remetem às atividades fim da Universidade: ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão, conforme apresentados no Quadro 4.

Quadro 4 – Indicadores do IDR

Grupo I	Indicadores de ensino	Produção Acadêmica de Graduação (PacG2) Produtividade Acadêmica (PrvAc2) Produção Acadêmica de Pós-graduação (PacPG) Disponibilidade de Espaço Físico (EspFis)
Grupo II	Indicadores de pesquisa	Produção Científica e Intelectual (PCI) Produtividade de Pesquisa (PrvPE)
Grupo III	Indicador de extensão	Produção de Extensão (PEX)

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento (UFSM, 2015).

Os indicadores do IDR visam medir o desempenho dos Centros de Ensino no âmbito da UFSM, denominados Unidades Executoras de Recursos, destacando-se a produtividade acadêmica no ensino, na pesquisa e produção na extensão de cada Centro de Ensino, de acordo com as matrizes orçamentárias (UFSM, 2015).

As características referentes aos indicadores de ensino do grupo I estão apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Indicador de ensino

Produção Acadêmica de Graduação (PacG2)	Esse parâmetro mede a quantidade anual de alunos formados, considerados por curso, e o número de vagas oferecidas no vestibular para o mesmo curso, no âmbito da Unidade.
Produtividade Acadêmica (PrvAc2)	Esse parâmetro contempla o somatório da quantidade de alunos matriculados em disciplinas dos departamentos, na graduação e na pós-graduação, dos professores efetivos e dos servidores técnicos lotados nas Unidades Universitárias.
Produção Acadêmica de Pós-graduação (PacPG)	Mede a produção acadêmica da unidade no ensino de pós-graduação, considerando o esforço dedicado a esse tipo de ensino no Centro comparativamente ao da UFSM e a produção relativa de monografias, dissertações e teses.
Disponibilidade de Espaço Físico	Esta variável contempla a disponibilidade das áreas físicas nas diversas Unidades Universitárias, atribuindo-se peso 0,95 a área construída e peso 0,05 a área dos terrenos sem edificações.

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento (UFSM, 2015).

Na produção acadêmica de graduação o fator principal a ser observado é o número de alunos matriculados por curso em relação ao número de vagas oferecidas no vestibular. No entanto na produtividade acadêmica refere-se principalmente ao somatório da quantidade de alunos matriculados, e também aos docentes e técnicos administrativos lotados nas unidades universitárias.

Porém na produção acadêmica de pós-graduação mede-se a produção relativa de monografias, dissertações e teses e, por fim, na disponibilidade de espaço físico usa-se como variável principalmente a área construída (UFSM, 2015).

As características referentes aos indicadores de pesquisa do grupo II estão apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Indicador de pesquisa

Produção Científica e Intelectual (PCI)	Este parâmetro pondera a dedicação relativa da unidade na produção científica e intelectual da UFSM. Para tanto serão coletadas informações de acordo com o agrupamento da produção científica e intelectual, por tipo, tendo como base os critérios da Progressão Docente elaborado pela CPPD.
Produtividade de Pesquisa (PrvPE)	Esse parâmetro procura medir a produtividade da unidade em relação a sua capacidade de produção científica e intelectual.

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento (UFSM, 2015).

A produção científica e intelectual segue critérios da progressão docente, e a produtividade da unidade servem de parâmetros utilizados no cálculo do grupo referente aos indicadores de pesquisa. As características referentes ao indicador de extensão do grupo III estão apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Indicador de extensão

Produção de Extensão (PEx)	Esse parâmetro procura medir a dedicação relativa da unidade no desenvolvimento de projetos de extensão da UFSM.
----------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento (UFSM, 2015).

O desenvolvimento de projetos de extensão concluídos ou em andamento e o número de programas de extensão concluídos ou em andamento além de outros projetos de extensão concluídos ou em andamento são os principais índices que servem de critérios para o grupo III. A composição completa da fórmula geral do IDR é apresentada no Quadro 8.

Quadro 8 – Fórmula do IDR

Fórmula do IDR:
$\text{IDR} = ((4,221881070\text{PAcG2} + 1,33886129\text{PrvAc2} + 1,83886129\text{PAcPG} + 0,0838125\text{EspFis}) + (0,503316774\text{PCI1} + 0,335544516\text{PCI2} + 0,83886129\text{PrvPE}) + (0,83886129\text{PEx})) / 10$

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento (UFSM, 2015).

A fórmula consiste na soma dos grupos com indicadores de ensino, de pesquisa e extensão. No subgrupo da fórmula encontra-se a soma dos parâmetros (produção, produtividade e espaço físico) a serem observados para apurar os índices. Importante também é o peso atribuído ou fator multiplicador a ser associado a cada um dos parâmetros, que após serem somados são divididos por dez.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A LOA apresenta os recursos que poderão ser gastos para cumprimento dos objetivos e ações estabelecidas para cada Unidade Orçamentária. A Lei 13.115 de 20 de abril

de 2015, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 22/04/2015 apresenta o Orçamento para o exercício de 2015 da UFSM, localizado no volume V, página 135, conforme Quadro 9 (BRASIL, 2015).

Nesse quadro adaptado do Orçamento Federal de 2015 somente foi descrito o valor da respectiva LOA da UFSM, os demais itens foram apenas definidos conceitualmente, não havendo necessidade do destaque quantitativo.

Quadro 9 – Orçamento para o exercício de 2015

Órgão: 26000 - Ministério da Educação				
Unidade: 26247- Universidade Federal de Santa Maria				
Código/Especificação	Exec 2013	LOA 2014	PLO 2015	LOA 2015
Total	-	-	934.772.139	935.022.139
Programa	Conjunto de ações que visam o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.			
Função	Classificação orçamentária da despesa, que pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.			
Subfunção	Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental.			
Grupo de Despesa	Classificação da despesa, empregada na lei orçamentária, composta por: Despesas com Pessoal e Encargos Sociais; Juros Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida.			
Fonte	Servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade.			

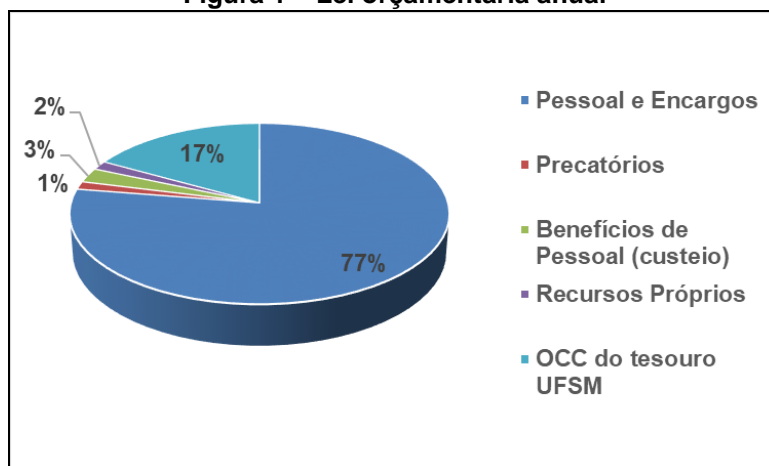
Fonte: Adaptado Orçamento Federal - LOA 2015 / UFSM.

No quadro síntese da LOA 2015 destacam-se o órgão referente, o Ministério da Educação, a unidade da UFSM e o respectivo valor destinado do orçamento 2015 de R\$ 935.022.139,00. Na sequência, o Orçamento é apresentado de maneira segregada por Programa, Função, Subfunção e Grupo de Despesa. Em seguida, são relacionados cada um dos Grupos de Despesas com as Fontes do Orçamento. Dessa maneira é possível ter uma visão geral do orçamento e como ele está distribuído dentro das principais classificações constantes na lei.

A UFSM apresenta em sua estrutura institucional as pró-reitorias, órgãos executivos, órgãos suplementares e unidades universitárias, além dos conselhos deliberativos e consultivos. Atualmente a UFSM é composta pelas seguintes unidades universitárias: Campus da UFSM em Cachoeira do Sul; Centro de Artes e Letras (CAL); Centro de Ciências da Saúde (CCS); Centro de Ciências Naturais e Exatas (CCNE); Centro de Ciências Rurais (CCR); Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH); Centro de Educação (CE); Centro de Educação Física e Desportos (CEFD); Centro de Educação Superior Norte-RS/UFSM (CESNORS); Centro de Tecnologia (CT); Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria; Colégio Técnico Industrial – (CTISM); Unidade Descentralizada Educação Superior UFSM Silveira Martins, conforme home page (UFSM, 2015).

Considerando a LOA 2015 o orçamento de R\$ 935.022.139,00 destinado a UFSM é distribuído em: pessoal e encargos, precatórios, recursos próprios, benefícios pessoal e OCC do tesouro UFSM, conforme Figura 1.

Figura 1 – Lei orçamentária anual



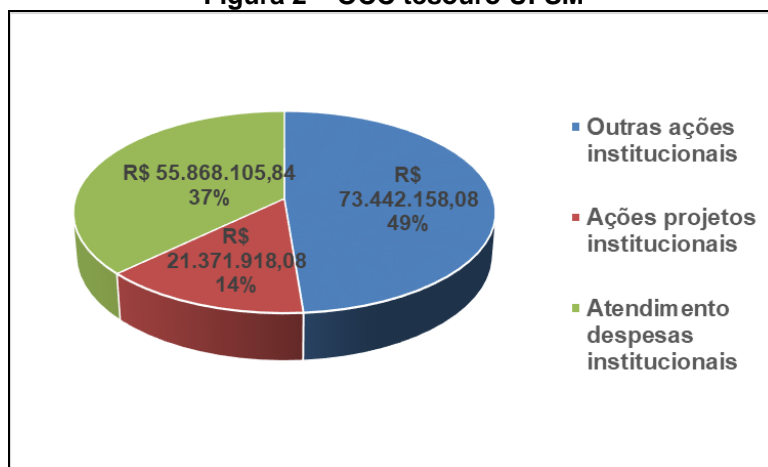
Fonte: PROPLAN - Normas para distribuição de recursos (UFSM, 2015)

As despesas definidas como de pessoal, precatórios e benefícios são consideradas obrigatórias totalizando a maior parte do orçamento. As despesas OCC do tesouro/UFSM, valor este estimado pela Matriz OCC MEC, (compreendem R\$ 157.770.274,00) e são detalhadas por ação e grupo de despesas de custeio e capital. As fontes de recursos próprios (inclui-se também as aplicações financeiras) são destinadas aos órgãos arrecadadores, se assim forem arrecadados. Importante mencionar que o orçamento referente ao Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) não foi considerado como objeto de pesquisa.

A autonomia administrativa financeira garantida pela Constituição faz com que a UFSM proponha a aplicação das “OCC do tesouro UFSM” em atendimento às despesas institucionais, ações de projetos institucionais e outras ações institucionais, conforme ilustrado na Figura 2.

Os destaques orçamentários de atendimento às despesas institucionais e outras ações institucionais visam contemplar as pró-reitorias e colégios técnicos principalmente em assistência ao estudante, reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior, funcionamento das instituições federais de ensino superior, entre outras ações de ensino, pesquisa e extensão.

Figura 2 – OCC tesouro UFSM



Fonte: PROPLAN - Normas para distribuição de recursos (UFSM, 2015)

Na Figura 2 destaca-se principalmente as despesas relacionadas com atividades meio da Instituição, tais como: serviços terceirizados de limpeza e vigilância, manutenção dos bens imóveis, transporte, materiais de almoxarifado, alimentação estudantil, entre outras despesas correntes e também de capital.

No entanto o destaque orçamentário de “ações de projetos institucionais” no valor de R\$ 21.371.918,08 são destinados para ações conforme Tabela 1. É importante observar que nessas ações encontram-se as principais atividades fins da Instituição, voltadas ao ensino, à pesquisa e à extensão. Apresentam destaque também para os serviços prestados aos alunos na biblioteca, a avaliação institucional e o suporte realizado no processamento de dados.

Tabela 1 – Ações de Projetos Institucionais

Ações	Valor	(%)
Fundo de Ensino de Graduação e pós-graduação	R\$ 11.675.230,08	54,63%
Manutenção das atividades Administrativas	R\$ 1.563.400,00	7,32%
Avaliação Institucional	R\$ 1.443.000,00	6,75%
Processamento de Dados	R\$ 1.346.400,00	6,30%
Fundo de Incentivo à Pesquisa	R\$ 1.032.910,00	4,83%
Fundo de Incentivo à Extensão	R\$ 1.032.910,00	4,83%
Biblioteca	R\$ 753.740,00	3,53%
Outros	R\$ 2.524.328,00	11,81%
Total	R\$ 21.371.918,08	100,00%

Fonte: PROPLAN - Normas para distribuição de recursos (UFSM, 2015)

As ações constantes Tabela 1 visam atender: a manutenção das atividades administrativas, a avaliação institucional, ao processamento de dados, ao fundo de incentivo à pesquisa, ao fundo de incentivo à extensão, à biblioteca e outras atividades tais como incentivo cultural, orquestra, capacitação de servidores. Para o Fundo de Ensino de Graduação e Pós-Graduação a UFSM propõe R\$ 11.675.230,08 a serem partilhados aos Centros de Ensino por meio da apuração do índice de participação, conforme Tabela 2.

Com a aplicação da fórmula do IDR, ocorreu a distribuição dos recursos orçamentários da UFSM aos Centros de Ensino referente às ações de projetos institucionais do OCC tesouro da UFSM com finalidade de aplicação dos recursos nessas unidades em despesas correntes e despesas de capital.

A partilha dos recursos da UFSM aos Centros de Ensino, com base no IDR, obteve o seguinte resultado: o Centro de Ciências Sociais, seguido do Centro de Ciências Sociais e Humanas, Centro de Ciências Naturais e Exatas e Centro de Tecnologia obtiveram os maiores valores; enquanto o Colégio Técnico Industrial de Santa Maria, o Colégio Politécnico, e o Centro de Educação Física e Desportos obtiveram os menores valores distribuídos e por fim os Centros que tiveram com valores intermediários foram o Centro de Educação Superior Norte/RS, Centro de Educação e Centro de Artes e Letras, respectivamente.

Tabela 2 – Fundo de Ensino de Graduação e Pós-Graduação

Centros de Ensino	Valor	(%)
CCS	R\$ 1.930.628,46	16,54%
CCR	R\$ 1.850.281,73	15,85%
CCSH	R\$ 1.610.349,33	13,79%
CCNE	R\$ 1.546.707,41	13,25%
CT	R\$ 1.399.725,32	11,99%
CESNORS	R\$ 1.040.994,06	8,92%
CE	R\$ 866.582,63	7,42%
CAL	R\$ 708.618,53	6,07%
CEFD	R\$ 375.150,09	3,21%
POLITÉCNICO	R\$ 184.748,49	1,58%
CTISM	R\$ 161.444,03	1,38%
Total	R\$ 11.675.230,08	100,00%

Fonte: PROPLAN - Normas para distribuição de recursos (UFSM, 2015)

Os pesos retirados da fórmula do IDR estão expostos Tabela 3, demonstrando dessa maneira quais indicadores representam uma maior contribuição, ou seja, aqueles aos quais se aplica o maior fator multiplicador contribuindo para elevar o índice de participação nas Unidades de Ensino, e conseqüentemente aumentar o valor a ser repassado no orçamento.

O indicador que apresenta o fator multiplicador mais elevado é a produção acadêmica de graduação, seguido da produção acadêmica de pós-graduação e da produtividade acadêmica. Os indicadores de produtividade de pesquisa, produção científica e intelectual e produção de extensão possuem um fator multiplicador intermediário com praticamente o mesmo índice de contribuição, e por fim a disponibilidade de espaço físico possui o menor fator multiplicador na fórmula do IDR.

A produção acadêmica de graduação, que possui o maior fator multiplicador, mede como parâmetro o somatório de alunos formados no ano com o somatório de vagas oferecidas no vestibular, levando-se em consideração o fator área, a unidade universitária e o produto de cinquenta e cinco e quarenta e cinco por cento, respectivamente.

Outro aspecto importante é a produção acadêmica de pós-graduação que tem o segundo melhor fator multiplicador. Os parâmetros observados nesse indicador seguem o nível de pós-graduação atendido: especialização, mestrado, doutorado; classificando dessa maneira as horas aulas e os produtos (teses, dissertações ou monografias) em cada nível.

Tabela 3 – IDR – Fator Multiplicador

IDR	Fator Multiplicador
Produção acadêmica de graduação (PAcG2)	4,221881
Produção acadêmica de Pós-Graduação (PAcPG)	1,838861
Produtividade acadêmica (PrvAc2)	1,338861
Disponibilidade de espaço físico (EspFis)	0,083813
Produção científica e intelectual (PCI)	0,838861
Produtividade de pesquisa (PrvPE)	0,838861
Produção de extensão (PEX)	0,838861

Fonte: PROPLAN - Normas para distribuição de recursos (UFSM, 2015)

O indicador produtividade acadêmica é considerado o terceiro fator multiplicador mais relevante, ou seja, que causa o terceiro maior impacto na definição do índice. Esse indicador mede como parâmetro o somatório da quantidade de alunos que estão matriculados nos departamentos, podendo ser tanto alunos de graduação como alunos da pós-graduação. Além disso, leva-se em consideração ao somatório dos docentes efetivos e também ao somatório dos servidores técnicos administrativos em educação, lotados nos Centros de Ensino.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação dos resultados possibilitou visualizar a divisão dos recursos para as Instituições Federais de Ensino Superior, balizado pela Matriz Orçamentária OCC. Porém segue o estabelecido na LOA, que segundo Piscitelli (2015) é a lei mais concreta de todas pois detalha o programa, função e principalmente o grupo de despesa que o orçamento deve ser executado. Os órgãos públicos federais possuem autonomia financeira e orçamentária e a UFSM realiza a distribuição dos recursos adotando critérios internos denominado Índice de Distribuição de Recursos.

Giacomoni (2012) alerta sobre o aumento das despesas obrigatórias nos órgãos públicos e o estudo demonstrou que a maior parte do orçamento da UFSM é estabelecida como despesas obrigatórias, principalmente em pessoal e encargos, equivalente a 77,40% do orçamento. A autonomia financeira da Instituição basicamente é somente com valores estimados na Matriz OCC, tendo um percentual de 16,40% do orçamento, mesmo que “possa representar sérios danos ao ente da Federação, que terá limitada grande parte da sua autonomia financeira” (PISCITELLI, 2015, p.23). Destaca-se que a Matriz OCC do tesouro UFSM, além de outras ações, destinam-se ao atendimento das despesas institucionais e ações de projetos institucionais que resultam na partilha dos recursos aos Centros de Ensino, tendo como base a composição do IDR.

No decorrer do trabalho constatou-se que a fórmula de distribuição interna dos recursos orçamentários adotada pela UFSM é principalmente determinada por indicadores com parâmetros fixados, onde o maior fator multiplicador refere-se à

relação de alunos formados por vagas oferecidas no vestibular num determinado período. No entanto a produção acadêmica e produtividade acadêmica possuem fatores multiplicadores expressivos que devem ser observados para obtenção do índice.

Os resultados dessa pesquisa evidenciam que a UFSM possui critérios próprios para partilha dos recursos, distintos dos critérios adotados pela Matriz OCC MEC. A padronização de critérios na distribuição orçamentária objetiva a organizar o orçamento “facilitando o processo de compreensão dos detalhes do orçamento” (ARAUJO; ARRUDA, 2009, p. 141). Enquanto na UFSM a composição do IDR se utiliza de indicadores nos grupos de ensino, pesquisa e extensão para compor sua fórmula o MEC considera o número de alunos equivalentes em tempo integral nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica para o cálculo da matriz.

Além disso, foi possível verificar que a autonomia financeira das IFES é limitada, praticamente na distribuição de recursos de outros custeios e capital, pois os tipos de despesas são estabelecidos legalmente. Como limitação do estudo, destaca-se a utilização de somente uma instituição e um exercício financeiro, com apenas uma base de dados específica. Por esta razão sugere-se que outros estudos desta natureza, possuam uma maior amplitude, abrangendo, por exemplo, outras instituições de ensino superior em vários períodos.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO, I. P. S; ARRUDA, D. G. Contabilidade Pública: da teoria à prática. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília.

_____. Ministério da Educação. A coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários. Brasília: 2006. Disponível em: < <http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/RelatorioMatriz2006.pdf> >. Acesso em: 25/07/2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual Técnico de orçamento MTO. Edição 2015. Brasília: 2014. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2014_1a_edicao-150514.pdf >. Acesso em: 25/07/2015.

_____. Ministério do Planejamento. Orçamento Federal. Brasília: 2015. Disponível em: < <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-loa/Volume-V-LOA-2015.pdf> >. Acesso em: 25/07/2015.

_____. Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013. Institucionaliza, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2013/07/26>>. Acesso em: 25/07/2015.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. Método de pesquisa em administração. Tradução de Iuri Duquia Abreu. 10. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

DA SILVA, R.B. A crise econômica brasileira: o que está sendo esquecido? São Paulo. 2015. Disponível em:< <http://jornalggn.com.br/blog/roberto-bitencourt-da-silva/a-crise-economica-brasileira-o-que-esta-sendo-esquecido>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PISCITELLI, T. Direito Financeiro esquematizado. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Página inicial. Santa Maria. 2015. Disponível em: < <http://site.ufsm.br/> >. Acesso em: 18 ago. 2015.

_____. Pró-Reitoria de Planejamento. Normas para distribuição de recursos de outros custeios e capital (OCC) Santa Maria. 2015. Disponível em: < http://w3.ufsm.br/proplan/images/coplec/NORMAS%20DE%20DISTR%20IDR_versao_2015_Conselho.pdf >. Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. Pró-Reitoria de Planejamento. Matrizes orçamentárias. Santa Maria. 2015. Disponível em: < <http://w3.ufsm.br/proplan/index.php/matrizes-orcamentarias#idr> >. Acesso em: 19 jul. 2015.