



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
MESTRADO PROFISSIONAL

ARTUR SOTÉRO DE SOUSA

**GESTÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÓTICA DA
TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE
RECURSOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

João Pessoa
2021

ARTUR SOTÉRO DE SOUSA

GESTÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Dissertação aprovada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – MPPGAV, Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. José Jassuipe da Silva Morais

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725g Sousa, Artur Sotéro de.

Gestão na educação superior sob a ótica da
transparência : um estudo sobre a distribuição de
recursos na Universidade Federal da Paraíba / Artur
Sotéro de Sousa. - João Pessoa, 2021.
140 f. : il.

Orientação: José Jassuipe da Silva Moraes.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Educação superior - orçamento público. 2.
Financiamento - educação superior. 3. Distribuição
orçamentária. 4. Transparência - Orçamento. 5. UFPB. I.
Moraes, José Jassuipe da Silva. II. Título.

UFPB/BC

CDU 378:336.14(043)

ARTUR SOTÉRO DE SOUSA

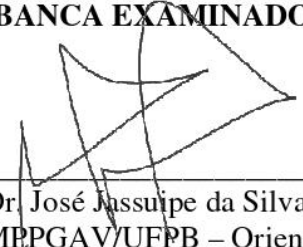
GESTÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Dissertação aprovada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – MPPGAV, Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

APROVADO EM: 26 de Fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Jassuipe da Silva Moraes
MPPGAV/UFPB – Orientador



Profa. Dra. Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra
MPPGAV/UFPB – Avaliador Interno



Prof. Dr. Joseval dos Reis Miranda
PROFLETRAS/UFPB – Avaliador Externo

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me permitir escrever mais esse capítulo na minha história. Sem a sua vontade, nada disso seria possível.

Agradeço a minha família, em especial a minha mãe e ao meu pai, Janusa e Aderaldo, que nunca mediram esforços para me educar, sempre acreditando no meu potencial, com todo amor e carinho. Aos meus irmãos, Marana, Vinícius e Antônio, por estarem sempre me apoiando. A minha madrastra Kadma, por todo o carinho dedicado a mim e a meus irmãos. A minha Avó Luzia, que tenho certeza que vela por mim lá do céu.

A minha companheira de vida Isabella, por ser minha grande incentivadora, compreensiva e carinhosa. Espero construir uma linda família ao seu lado. A sua família, que me acolheu e me fez sentir como parte dela desde o primeiro momento.

Aos colegas de mestrado do MPPGAV que fizeram parte desta jornada. A vocês, todo o meu respeito.

Ao professor e orientador Jassuipe, por toda a paciência e atenção que teve ao longo dessa missão.

Aos professores do MPPGAV por todo o conhecimento transmitido.

Gratidão a todos!

“Nada existe de permanente a não ser a mudança”.

(Heráclito de Éfeso – 540-480 a.C)

RESUMO

Este trabalho apresenta como objetivo realizar um diagnóstico acerca da transparência na distribuição de recursos orçamentários no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Foi necessária a realização de um embasamento teórico relacionado com a temática de planejamento e de orçamento público, evidenciando os instrumentos de planejamento e as particularidades da proposta orçamentária; sobre financiamento da educação superior, demonstrando o processo orçamentário das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e a distribuição realizada através da Matriz OCC de distribuição orçamentária; e sobre teoria da agência e transparência pública, apresentando a relação agente-principal, os problemas causados pela assimetria de informação e a importância da transparência na resolução desses conflitos. Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de abordagem qualitativa, que se utiliza das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com objetivos de caráter exploratório-descritivo, tendo como recorte temporal o período de 2016 a 2019. Os dados foram coletados a partir dos relatórios de gestão e resoluções do CONSUNI de aprovação do orçamento interno do período analisado, PDI 2014-2018 e 2019-2023 da instituição, *sites* oficiais da UFPB, bem como via solicitação de informação a plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação (Fala.BR). Ademais, para o tratamento dos dados foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo, organizando-se o estudo em categorias de análises definidas a partir do procedimento aberto de categorização, com base no suporte teórico do investigador, estabelecendo as categorias distribuição orçamentária (C1), transparência pública (C2), financiamento da educação superior (C3) e transparência contábil (C4). Realizou-se a descrição do processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB visando o entendimento de todas as fases do processo, e ainda, uma análise, sob a ótica orçamentária, das categorias definidas para se chegar ao diagnóstico proposto. A partir dos resultados encontrados, foi possível concluir que a transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB pode ser considerada como um processo em andamento, passível de melhoramentos, revisões e lapidação, possuindo fragilidades a serem corrigidas pela instituição, visando a evolução da UFPB como instituição pública de ensino superior. Ao final, foram propostas sugestões buscando contribuir com a transparência orçamentária na UFPB.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da Educação Superior. Distribuição Orçamentária. Transparência. UFPB.

ABSTRACT

This paper aims to make a diagnosis about the transparency in the distribution of budgetary resources within the scope of the Federal University of Paraíba (UFPB). It was necessary to carry out a theoretical basis related to the theme of planning and public budget, showing the planning instruments and the particularities of the budget proposal; on financing higher education, demonstrating the budgetary process of the Federal Higher Education Institutions (IFES) and the distribution made through the OCC Matrix of budgetary distribution; and on agency theory and public transparency, presenting the principal-agent relationship, the problems caused by information asymmetry and the importance of transparency in resolving these conflicts. This research is characterized as a case study, with a qualitative approach, which uses the techniques of bibliographic and documentary research, with exploratory-descriptive objectives, with the time frame the period from 2016 to 2019. Data were collected from based on CONSUNI management reports and resolutions approving the internal budget for the period analyzed, PDI 2014-2018 and 2019-2023 of the institution, official UFPB websites, as well as via request for information, the integrated ombudsman platform and access to information (Fala.BR). In addition, for the treatment of the data, the content analysis methodology was used, organizing the study into analysis categories defined from the open categorization procedure, based on the theoretical support of the researcher, establishing the categories budget distribution (C1) , public transparency (C2), financing of higher education (C3) and accounting transparency (C4). The description of the budget planning, distribution and execution process at UFPB was carried out with a view to understanding all phases of the process, and also an analysis, under the budgetary perspective, of the categories defined to arrive at the proposed diagnosis. From the results found, it was possible to conclude that the transparency in the distribution of budgetary resources at UFPB can be considered as an ongoing process, subject to improvements, revisions and polishing, having weaknesses to be corrected by the institution, aiming at the evolution of UFPB as public higher education institution. In the end, suggestions were proposed seeking to contribute to budget transparency at UFPB.

KEYWORDS: Financing of Higher Education. Budget Distribution. Transparency. UFPB.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da Dissertação	20
Figura 2 - Fases do Ciclo Orçamentário	26
Figura 3 - Fases do Ciclo Orçamentário Ampliado	28
Figura 4 - Funções do Orçamento Público	33
Figura 5 - Técnicas Orçamentárias	35
Figura 6 - Etapas da Receita Pública	39
Figura 7 - Níveis da Natureza da Despesa	41
Figura 8 - Elemento de Despesa	45
Figura 9 - Processo de Determinação do Orçamento para as IFES	52
Figura 10 - Modelo de Alocação de OCC das IFES	53
Figura 11 - Indicador Aluno Equivalente	55
Figura 12 - Relação Agente-Principal	58
Figura 13 - Campo de aplicação da LAI	61
Figura 14 - Caracterização da Pesquisa	67
Figura 15 - Percurso metodológico	74
Figura 16 - Fases do processo de planejamento orçamentário	76
Figura 17 - LOA da UFPB 2019	77
Figura 18 - Estágios da despesa detalhada	82
Figura 19 - Fases do processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária	83
Figura 20 - Portal da transparência UFPB	91
Figura 21 - Etapas e índices de implantação do portal da transparência UFPB	92
Figura 22 - Serviço de Informação ao Cidadão 2018	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução orçamentária.....	96
Gráfico 2 - Valor Orçado X Valor Empenhado (despesas totais)	97
Gráfico 3 - Valor Orçado X Valor Empenhado (despesas discricionárias).....	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferenças entre o PPA, LDO e LOA	25
Quadro 2 - Princípios Orçamentários	29
Quadro 3 - Codificação da Receita Orçamentária	36
Quadro 4 - Códigos das Origens das Receitas Correntes e de Capital	37
Quadro 5 - Categorias Econômicas da Despesa	42
Quadro 6 - Grupo de Natureza da Despesa	42
Quadro 7 - Modalidades de Aplicação	43
Quadro 8 - Modelos de Financiamento do Ensino Superior	49
Quadro 9 - Parâmetros para a Elaboração da Matriz Orçamentária	54
Quadro 10 - Diretrizes da LAI.....	62
Quadro 11 - Requisitos dos sítios oficiais	62
Quadro 12 - Fontes para coleta de dados.....	70
Quadro 13 - Categorias de análise	72
Quadro 14 - Resoluções do CONSUNI de aprovação do orçamento interno	77
Quadro 15 - Variáveis da Matriz orçamentária UFPB	80
Quadro 16 - Orçamentos internos aprovados	87
Quadro 17 - Despesa programada por unidade orçamentária.....	88
Quadro 18 - Princípios e diretrizes da política de transparência da UFPB	89
Quadro 19 - Achados da categoria Transparência Contábil	100
Quadro 20 - Diagnóstico sobre a transparência na distribuição de recursos orçamentários na UFPB	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CBiotec	Centro de Biotecnologia
CCA	Ciências Agrárias
CCAE	Centro de Ciências Aplicadas e Educação
CCEN	Centro de Ciências Exatas e da Natureza
CCHLA	Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
CCHSA	Ciências Humanas, Sociais e Agrárias
CCJ	Centro de Ciências Jurídicas
CCM	Centro de Ciências Médicas
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CCTA	Centro de Comunicação, Turismo e Artes
CE	Centro de Educação
CEAR	Centro de Energias Alternativas Renováveis
CGU	Controladoria Geral da União
CI	Centro de Informática
CT	Centro de Tecnologia
CTDR	Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional
CODEOR	Coordenação de Orçamento
CODEINFO	Coordenação de Informação
CODEPLAN	Coordenação de Planejamento
CONSUNI	Conselho Universitário
DEAE	Dimensão Eficiência das Atividades de Ensino
DEQ	Dimensão da Eficiência e Qualidade
DQD	Dimensão de Qualidade dos Cursos de Doutorado
DQG	Dimensão de Qualidade dos Cursos de Graduação
DQM	Dimensão de Qualidade dos Cursos de Mestrado
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
EQR	Indicador de Eficiência e Qualidade
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IES	Instituições de Ensino Superior

IFAC	Federação Internacional de Contadores
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IQP	Índice de Qualidade e Produtividade
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NFTE	Número de Aluno Equivalente
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PRAC	Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários
PRAPE	Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante
PRG	Pró-Reitoria de Graduação
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROPESQ	Pró-Reitoria de Pesquisa
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
RAP	Relação Aluno-Professor
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UBC	Unidade Básica de Custeio
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	16
1.2	OBJETIVOS	17
1.2.1	Objetivo geral.....	17
1.2.2	Objetivos específicos	17
1.3	JUSTIFICATIVA.....	17
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	22
2.2	ORÇAMENTO PÚBLICO	30
2.3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DAS IFES.....	46
2.3.1	Financiamento da Educação Superior.....	47
2.3.2	Matriz OCC de distribuição orçamentária	50
2.4	TEORIA DA AGÊNCIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	57
3	METODOLOGIA.....	65
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	65
3.2	AMBIENTE DA PESQUISA	67
3.3	FLUXO DOS PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	69
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	75
4.1	PROCESSO DE PLANEJAMENTO, DISTRIBUIÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFPB	75
4.2	ANÁLISE DE DOS DOCUMENTOS	84
4.2.1	Distribuição orçamentária (C1).....	84
4.2.2	Transparência pública (C2).....	89
4.2.3	Financiamento da educação superior (C3).....	96
4.2.4	Transparência contábil (C4).....	99
4.3	DIAGNÓSTICO SOBRE A TRANSPARÊNCIA NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NA UFPB	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES.....	106
	REFERÊNCIAS	109

APÊNDICE A – Informações das categorias de análises.....	114
APÊNDICE B – Questionamentos enviados via e-sic para a UFPB	123
APÊNDICE C – Solicitação de informação na Plataforma FALA.BR	124
ANEXO A – Modelo de alocação de recursos orçamentários OCC-Manutenção.....	127
ANEXO B – Resposta aos questionamentos feitos via e-Sic	140

1 INTRODUÇÃO

O termo transparência é frequentemente utilizado como ferramenta que assegura a democracia entre os diversos atores que detêm uma informação pública. Para tanto, existem atividades que devem ser desempenhadas de forma a garantir a efetiva transparência, dentre elas, o planejamento.

Planejar é uma prática comum observada tanto no âmbito pessoal e profissional, como também na administração pública. Dentro do planejamento na esfera pública, o bom planejamento orçamentário constitui-se em um instrumento primordial para o êxito na gestão, controle, avaliação e transparência dos recursos públicos.

De acordo com Silva (2013, p. 68-69), “o planejamento para o presente necessita de uma estratégia própria e o planejamento para o futuro é feito com base numa visão do futuro, articulando uma estratégia para alcançar as grandes diretrizes e objetivos”. Entre os instrumentos utilizados para a materialização do planejamento, destaca-se nesta pesquisa o orçamento público.

Ao longo do tempo, o orçamento público sofreu, gradualmente, várias transformações nas perspectivas técnica e conceitual, até chegar à definição contemporânea. Fortes (2006) afirma que o orçamento público pode ser caracterizado como um processo de planejamento contínuo, dinâmico e flexível, do qual o ente se utiliza para evidenciar seus planos e programas de trabalho para um determinado lapso temporal. Sendo assim, o orçamento é uma maneira de corporizar o planejamento, estabelecendo de forma discriminada as fontes e aplicações de recursos.

O presente estudo insere-se em um contexto caracterizado pela ampla necessidade de que os gastos sejam realizados de acordo com as boas práticas de governança no setor público, bem como sob uma perspectiva gerencial, prezando sempre pela transparência. Entre as instituições públicas que possuem o compromisso de realizar de maneira transparente e eficiente os seus recursos, destacam-se, nesta pesquisa, as universidades federais, em especial, a Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

As universidades federais são autarquias em regime especial que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial conferida pela Constituição Federal (CF) em seu artigo 207. Pode-se dizer que essa concessão de autonomia às universidades tem caráter instrumental, tendo em vista que proporciona à instituição universitária a oportunidade de

gerir os recursos alocados à sua disposição, elaborando os seus planejamentos, estruturando e executando o seu orçamento.

Em relação aos recursos públicos aos quais as universidades têm direito, o Ministério da Educação (MEC) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) definem a parte que cabe a cada instituição com base em uma matriz de orçamento, conhecida por Matriz ou Modelo ANDIFES, ou ainda Matriz OCC (Outros Custeios e Capital), assegurando a distribuição orçamentária entre as universidades e alocando os recursos de acordo com critérios previamente definidos.

Dessa forma, visando alcançar os seus objetivos, cada instituição adota um modelo de gestão que melhor se adeque ao seu *modus operandi* para distribuir e executar o orçamento que lhe é destinado. Isso posto, as instituições universitárias devem buscar aplicar um modelo de alocação de recursos que possibilite uma melhor distribuição, maior qualidade, transparência e eficiência para a administração pública.

Os recursos orçamentários essenciais às atividades de manutenção e de desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) denominam-se como recursos de Outros Custeios e Capital (OCC), correspondendo ao orçamento total a que a instituição tem direito, diminuído do valor do recurso destinado para o pagamento de pessoal civil.

Diante do contexto apresentado, a UFPB, instituição foco desta pesquisa, utiliza-se de sua autonomia para distribuir os seus recursos orçamentários com base em uma matriz orçamentária composta por uma série de variáveis.

No cenário atual, em que o desempenho da universidade é determinante para seu processo de avaliação e de financiamento, é indispensável que os dirigentes e gestores das universidades compreendam, monitorem e se estrutrem visando uma melhor performance, prezando sempre pela transparência.

Para tanto, a efetiva transparência da política de distribuição dos recursos orçamentários faz-se necessária de modo que possa fornecer subsídios para uma melhor gestão e controle em relação à alocação e à distribuição dos recursos e, dessa forma, dar maior legitimidade ao gasto público.

Entendendo ser o modelo orçamentário uma ferramenta de gestão que carrega consigo os princípios do gerencialismo, com foco no alcance de resultados e prestação de serviços públicos de qualidade, eficientes e transparentes, reveste-se de especial importância analisar a transparência na distribuição de recursos orçamentários para que a instituição universitária

possa aperfeiçoar suas capacidades no que for possível, e assim, auxiliá-la a evoluir como instituição pública de ensino superior.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

No ano de 2007, as IFES passaram por uma profunda transformação com a implementação do Programa de reestruturação e expansão das Universidades Públicas (REUNI). Dentre elas, destaca-se a UFPB, instituição que constitui o lócus deste estudo.

Com a implantação do REUNI¹, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, as IFES passaram a gerir um maior volume de recursos orçamentários, tendo que lidar com uma realidade mais complexa devido à expansão e reestruturação proposta pelo programa. Nesse período houve, portanto, uma notória valorização da educação no cenário nacional, tendo em vista os incentivos do Governo Federal para impulsionar a educação no Brasil.

Mais recentemente, a partir do ano de 2016 no governo Temer, a conjuntura da educação superior nacional começou a mudar. Propostas de cortes de gastos com educação, em especial na educação superior, começaram a ser materializadas, como, por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) 95² que trata sobre o teto de gastos do governo, evidenciando o desprestígio e o desinvestimento sofrido pelo ensino superior.

Atualmente, em 2021, diante do cenário econômico brasileiro, dos contínuos cortes e ameaças sofridas pela educação superior brasileira, fica clara a importância da priorização e implantação de uma administração gerencial, voltada para a eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, é necessário que haja um amplo planejamento, elaborado de maneira minuciosa e adequada à realidade do ente, e com transparência, com enfoque especial para a questão da distribuição orçamentária na UFPB, utilizada como instrumento de gestão e de controle. Essa transparência constitui-se como objeto de estudo desta pesquisa.

Diante do exposto, resta a conveniência de analisar, com especial atenção à UFPB, a transparência na distribuição orçamentária realizada no âmbito dessa instituição federal de ensino superior público e, com base nos pressupostos apresentados, interrogar: **a distribuição**

¹ Vide: <http://reuni.mec.gov.br/noticias/37-noticia-destaque/902-recursos-dobram-em-oito-anos-nas-universidades-federais>

² Também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal. O novo regime prega a limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos, inclusive as com educação.

de recursos orçamentários na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) é feita de forma transparente?

1.2 OBJETIVOS

Neste tópico, são abordados o objetivo geral e os objetivos específicos traçados para alcançar a solução para o problema apresentado, de forma sistemática e sequencial.

1.2.1 Objetivo geral

O presente estudo objetiva realizar um diagnóstico acerca da transparência na distribuição dos recursos orçamentários no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

1.2.2 Objetivos específicos

- Realizar um levantamento documental e bibliográfico sobre matéria orçamentária pública, financiamento da educação superior, bem como sobre transparência pública;
- Descrever o processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB;
- Analisar, sob a ótica orçamentária, a transparência na distribuição de recursos da UFPB;
- Propor sugestões para o melhoramento da transparência na distribuição dos recursos públicos dentro da UFPB.

1.3 JUSTIFICATIVA

Diante do atual cenário político-econômico de crises, incertezas e desconfianças que está sendo vivenciado no país, com especial atenção à situação suportada pelas IFES, evidencia-se a relevância de uma análise relativa à transparência na distribuição dos recursos orçamentários no âmbito da UFPB, bem como da sua relação com a gerência da coisa pública, levando em consideração que, para a efetiva aplicação de boas ações e serviços públicos, é necessário um amplo planejamento que antecede a sua realização.

Destarte, uma das ferramentas utilizadas com a finalidade de alcançar a melhoria na gestão pública é o planejamento técnico, imparcial e transparente do orçamento. Para isso, devem ser priorizados aspectos gerenciais na concepção da proposta orçamentária, visando ao alcance do melhor desempenho, com foco na alocação de recursos públicos de forma eficiente e eficaz no atendimento das demandas existentes. Dessa forma, o planejamento deve ser feito da maneira mais adequada possível, de acordo com a real necessidade da instituição.

Sob essa perspectiva, o planejamento e a aplicação da matriz de distribuição orçamentária tem como função adequar a distribuição dos recursos públicos às finalidades da instituição, pautando-se pela busca da melhoria de desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A utilização de uma matriz adequada promove uma maior autonomia das unidades, uma melhor gestão e acompanhamento dos recursos, maior eficiência e agilidade na realização dos gastos públicos, maior transparência, maior participação e democratização na distribuição dos recursos, entre outros benefícios. Assim, conhecer e acompanhar o processo de planejamento e de execução dos recursos, através de uma gestão transparente, no que diz respeito à distribuição de recursos orçamentários, se faz relevante.

Portanto, como justificativa, esta pesquisa encontra principal fundamento na necessidade da implantação de uma administração pública gerencial, visando à eficiência, transparência e qualidade do gasto público com educação, em especial nas instituições federais de ensino superior, destacando a análise da transparência na distribuição orçamentária como ferramenta para a melhoria da gestão universitária no âmbito da UFPB. Com isso, todo o processo de melhoria na gestão de recursos acaba por gerar para a instituição uma aprendizagem organizacional em matéria orçamentária, fazendo com que a UFPB possa evoluir como instituição de ensino.

Academicamente, a relevância da pesquisa é evidenciada pelo seu ineditismo para a instituição UFPB e pelo fato de que há poucos estudos relacionados com a transparência na distribuição de recursos orçamentários em IFES, tanto a nível nacional como a nível internacional. Estudos anteriores como os de Mendonça (2016) e Nuintin (2014) abordam a temática, porém de maneira diferente, focando seus esforços em análises comparativas e análises de eficiência na aplicação de recursos financeiros.

A distinção ou singularidade deste trabalho se deve aos seguintes fatos: (i) ineditismo do estudo sobre a temática na instituição; (ii) presença escassa de pesquisas semelhantes sobre o tema de forma geral; (iii) proposição de sugestões para melhorar a realidade da instituição.

No âmbito da relevância pessoal, uma questão que impulsiona a realização deste estudo, além dos motivos já supracitados, é o fato de o pesquisador fazer parte da Divisão de contabilidade, setor responsável pela maior parte da execução orçamentária e financeira da UFPB.

Destaca-se ainda que a temática é matéria de discussão recorrente entre os membros da comunidade acadêmica devido a sua enigmática e complexa compreensão, sendo notória e perceptível a necessidade de esclarecimento do assunto. Portanto, acredita-se que esta pesquisa pode proporcionar uma contribuição para o desenvolvimento da temática na instituição à qual pertence o pesquisador e a outras UFs (Universidades Federais), bem como possui a possibilidade de servir de subsídio para futuros estudos sobre o tema.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho é formado por uma parte introdutória, que contextualiza os temas a serem debatidos nos tópicos seguintes, dando proximidade ao leitor em relação ao assunto a ser abordado; apresenta os objetivos, geral e específicos; e evidencia as justificativas utilizadas para realização da pesquisa.

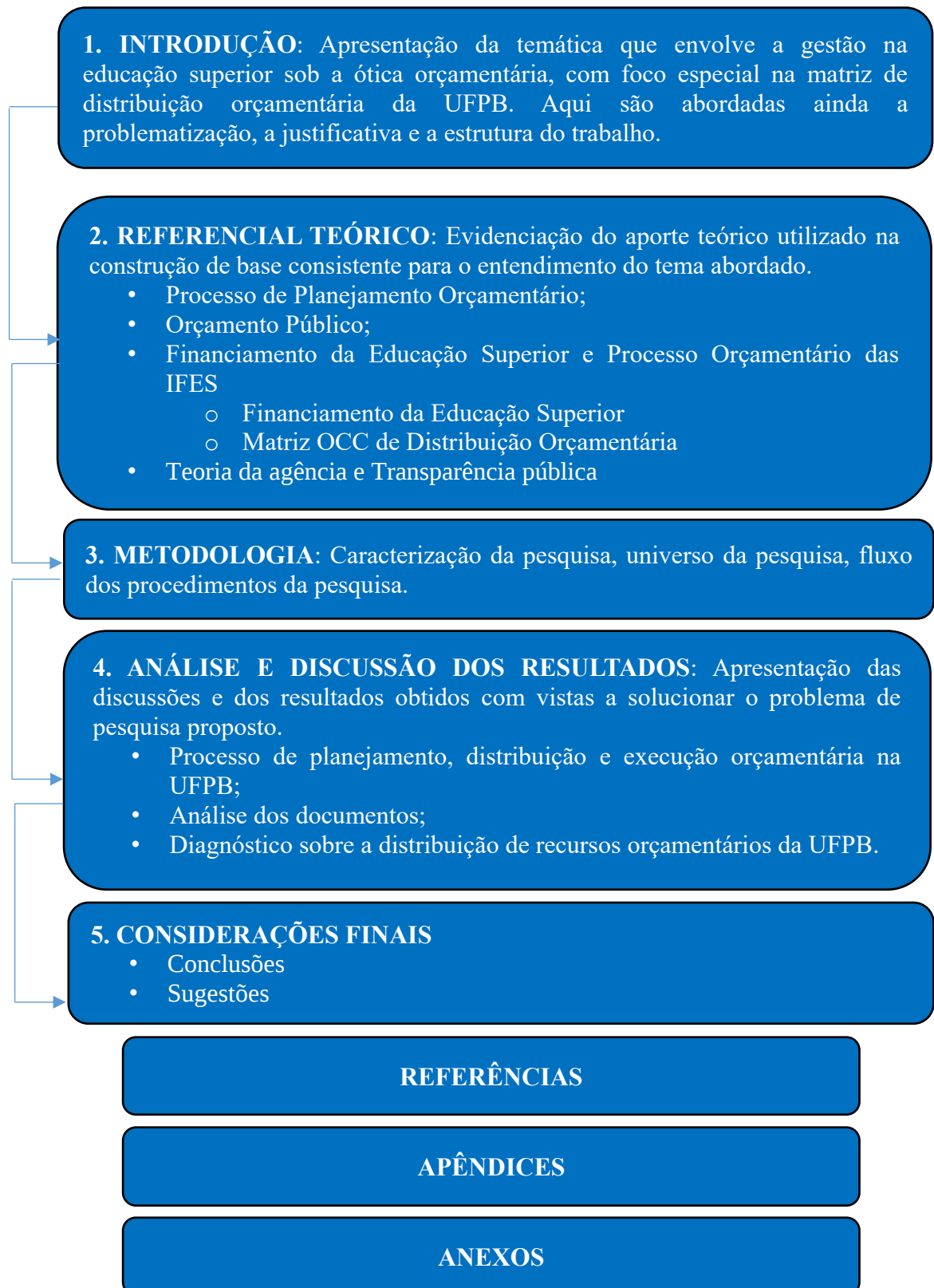
Seguidamente, apresentam-se as referências usadas como base para dar suporte ao objeto da pesquisa realizada, explorando os seguintes tópicos: (a) Processo de Planejamento Orçamentário; (b) Orçamento Público; (c) Financiamento da Educação Superior e Processo Orçamentário das IFES, abordando o financiamento da Educação Superior e a Matriz OCC de Distribuição Orçamentária; (d) Teoria da agência e Transparência pública.

No que diz respeito à metodologia, são evidenciadas todas as características da pesquisa, bem como o universo onde ela se desenvolveu e os fluxos dos procedimentos utilizados para alcançar o objetivo traçado.

Por sua vez, a análise e a discussão dos resultados demonstram os estudos realizados e os resultados encontrados durante o percurso da pesquisa, bem como o diagnóstico sobre a transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB. Por fim, são apresentadas as considerações finais, evidenciando as conclusões desta pesquisa, bem como a proposição de sugestões, considerando todas as discussões e análises realizadas, de forma a contribuir para a melhoria na gestão dos recursos na UFPB.

Resumidamente, a Figura 1 esboça a estrutura da pesquisa:

Figura 1- Estrutura da Dissertação



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Após a exposição e compreensão de toda a parte introdutória, o estudo avança para a abordagem teórica desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, está evidenciado o aporte teórico utilizado para construir uma base consistente, necessária para o entendimento e a consecução do problema levantado. Dessa forma, faz-se necessário identificar e entender os conceitos que estão relacionados ao processo de planejamento orçamentário, orçamento público, financiamento da educação superior e o orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), matriz de distribuição orçamentária e, por fim, teoria da agência e transparência pública.

A literatura apresentada foi organizada de forma a permitir o entendimento gradual do tema proposto, porém, não se esgotando todo o conteúdo que trata dos assuntos abordados.

2.1 PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Planejar é uma atividade complexa que visa definir ações e serviços, buscando dimensionar os recursos que serão consumidos para atingir determinados objetivos e metas. Para Matias-Pereira (2009), o planejamento no setor público objetiva que a utilização dos recursos seja feita da maneira mais racional e eficiente possível. Por meio do processo de planejamento, consegue-se definir o escopo, a profundidade e quais os bens e serviços que devem ser produzidos para atender às necessidades da sociedade. Nesse sentido, o planejamento orçamentário é contemplado na Carta Magna brasileira em seu artigo 165, o qual define os instrumentos de planejamento. *In verbis*: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”.

Posto isto, a Constituição Federal definiu que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os instrumentos disponíveis no processo de planejamento do orçamento.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Constitui-se em uma lei ordinária, de iniciativa do Poder Executivo, com duração de quatro anos e vigência a partir do segundo ano do mandato de quem o elaborar, até o primeiro ano de mandato do próximo governante. Segundo o art. 165 da Carta Magna brasileira, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública

federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Dessa forma, o PPA é o instrumento legal, estabelecido na Constituição de 1988, que representa uma importante ferramenta para o planejamento e o orçamento governamental, tendo em vista que ele promove a ligação de um conjunto de ações públicas que visam as estratégias governamentais e os meios orçamentários fundamentais para a viabilidade dos gastos governamentais (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013).

A LDO, por sua vez, permite que a administração pública defina, no ano anterior, metas e prioridades que constarão da proposta orçamentária do ano seguinte. É uma peça orçamentária que orienta a elaboração da lei de orçamento anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária, sobre a política de aplicação das agências financeiras de fomento, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e sobre os critérios e formas de limitação do empenho e movimentação financeira.

De acordo com Nuintin (2014),

A LDO contempla os seguintes temas: (i) detalhamento, considerando a conjuntura e os recursos financeiros, humanos e materiais existentes e estimados para os próximos exercícios referentes à prioridade das metas constantes no PPA; (ii) limites orçamentários dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e outros órgãos a que a constituição tenha dado autonomia; (iii) normas sobre a concessão de vantagens ou aumento de remuneração; (iv) criação de cargos ou alterações de estruturas de carreira e a admissão de pessoal, pelos órgãos da administração pública (NUINTIN, 2014, p. 32).

No que diz respeito à LOA, ela é a lei que estabelece a previsão das receitas e a fixação das despesas para o exercício subsequente, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. De acordo com Albuquerque, Medeiros e Silva (2013), o orçamento público possibilita o gerenciamento anual das origens e aplicações de recursos, sendo definidas as quantias de recursos necessários, bem como a maneira como esses recursos serão aplicados.

Ademais, a LOA é composta por três orçamentos: orçamento fiscal, orçamento de investimentos das empresas estatais e orçamento da seguridade social. O orçamento fiscal diz respeito aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades pertencentes à administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Já o orçamento de investimento dispõe sobre o investimento público em empresas que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e os órgãos da administração direta e indireta, seus fundos e

fundações instituídas e mantidas pelo poder público, vinculados à seguridade social, destinando-se a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social (GIACOMONI, 2009).

Diante do exposto, percebe-se que a intenção da elaboração de todos os instrumentos de planejamento é dar continuidade ao processo de planejamento com a implantação dessas ferramentas orçamentárias. São estabelecidas regras de gestão financeira e patrimonial no âmbito da administração pública visando integrar o planejamento, o orçamento e a gestão dos recursos públicos de acordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tais instrumentos devem ser compatíveis uns com os outros.

O Quadro 1 evidencia as diferenças básicas entre os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA):

Quadro 1- Diferenças entre o PPA, LDO e LOA

FATOR DIFERENCIADOR	PPA	LDO	LOA
Objetivos principais	Estabelecer as diretrizes, objetivos e metas do governo	Estabelecer as metas e prioridades da administração federal e orientar a elaboração da LOA	Estimar a receita e fixar a despesa
Vigência	4 anos	18 meses orientando a elaboração e 12 meses orientando a execução e alteração da LOA	1 ano ou 1 exercício financeiro
Período de elaboração	1º de janeiro a 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do executivo	1º de janeiro a 15 de abril de cada ano	18 de julho a 31 de agosto de cada ano
Período para aprovação pelo poder legislativo	1º de setembro a 22 de dezembro do primeiro ano de mandato do chefe do executivo	16 de abril a 17 de julho de cada ano	1º de setembro a 22 de dezembro de cada ano
Período de execução	1º de janeiro do 2º ano de mandato do chefe do Executivo até 31 de dezembro do 1º ano de mandato do próximo governante	18 de julho a 31 de dezembro no tocante à orientação para elaboração da LOA e 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte quanto à orientação para execução da LOA	1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano
Espécies de planejamento	Planejamento estratégico	Planejamento tático	Planejamento operacional

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Giacomoni (2009).

Percebe-se, pelo contexto apresentado, a existência de um movimento cíclico dos instrumentos de planejamento. A esse ciclo, dá-se o nome de ciclo orçamentário.

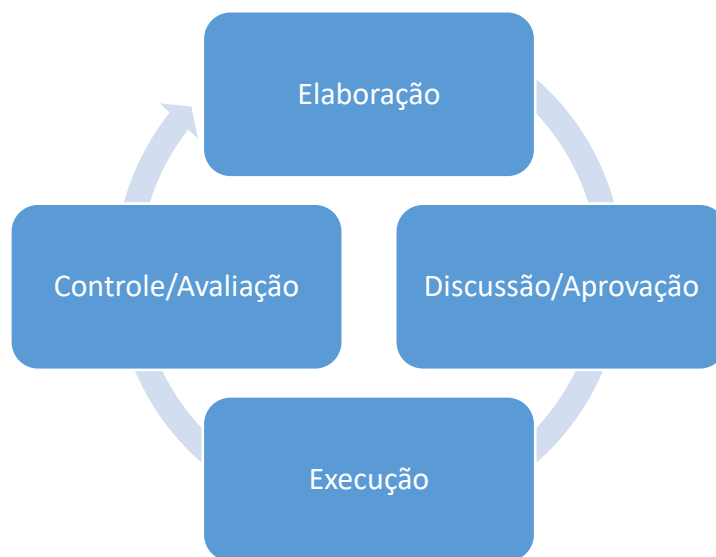
Tradicionalmente, o ciclo orçamentário é considerado como o período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público. Define-se como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, planeja, aprova, executa, controla e avalia a programação dos dispêndios do setor público.

Sinteticamente, o ciclo orçamentário apresenta quatro grandes fases: a) Elaboração e apresentação; b) Autorização legislativa; c) Programação e execução; d) Avaliação e controle.

A primeira fase do ciclo diz respeito à formulação da proposta de orçamento a ser submetida ao Legislativo. Por sua vez, a segunda fase relaciona-se com a efetiva análise da proposta orçamentária por parte do Poder Legislativo. Na terceira fase, há a programação dos desembolsos a serem realizados, de forma que o fluxo das despesas seja compatível com a disponibilidade de recursos, seguida da execução propriamente dita do orçamento. A quarta e última fase diz respeito à avaliação e controle. Nela, serão elaborados relatórios da execução orçamentária, os quais serão apreciados pelo Poder Legislativo e seus órgãos auxiliares, bem como será avaliada a gestão como um todo.

A Figura 2 apresenta as fases do ciclo orçamentário:

Figura 2- Fases do Ciclo Orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Contudo, Giacomoni (2009) destaca que, ao integrar planejamento e orçamento, há a necessidade de um maior detalhamento ou uma dilatação do ciclo orçamentário. Corroborando com este raciocínio, Sanches (1993) evidencia que o ciclo orçamentário ampliado desdobra-se em oito fases, quais sejam:

- Formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo;
- Apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo;

- Proposição de metas e prioridades para a administração e a política de alocação de recursos pelo Executivo;
- Apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- Elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo;
- Apreciação, adequação e autorização legislativa;
- Execução dos orçamentos aprovados;
- Avaliação da execução e julgamento das contas.

Na fase de elaboração do PPA, deve-se ter o diagnóstico da realidade atual, bem como delinear os cenários futuros esperados, articular as estratégias a serem realizadas, definir as prioridades e formular programas para intervir sobre a realidade atual com vistas a atender aos objetivos almejados.

Já na fase de apreciação e adequação do PPA, acontecem as deliberações por parte do Poder Legislativo sobre as diretrizes, objetivos e metas que deverão orientar a ação da administração pública. Esta etapa desenvolve-se nas seguintes subfases: recepção e divulgação do projeto; proposição de emendas ao projeto; apreciação do projeto e emendas na comissão mista de orçamento; decisão pelo Congresso Nacional se aprova ou não.

A fase de proposição de metas e prioridades e de formulação de políticas de alocação de recursos materializa-se pela elaboração da proposta da LDO. Essa lei servirá para definir o que de mais importante deverá constar na LOA.

Por sua vez, a fase de apreciação e adequação da LDO tem como característica a atuação do Congresso Nacional no detalhamento das políticas públicas que foram definidas no PPA. Além disso, é possível a proposição de emendas parlamentares para adequação da proposta às metas e prioridades da administração pública.

Posteriormente, na fase de elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo, com o auxílio dos seus ministérios, realiza as atividades de previsão das receitas e dos gastos públicos, sempre compatibilizados com os preceitos da LDO e do PPA.

Logo depois à elaboração da proposta orçamentária vem a fase de apreciação, adequação e autorização legislativa. Nessa fase, no âmbito federal, a proposta de orçamento será apreciada pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, podendo ocorrer a proposição de emendas e, ao final, a aprovação da proposta orçamentária.

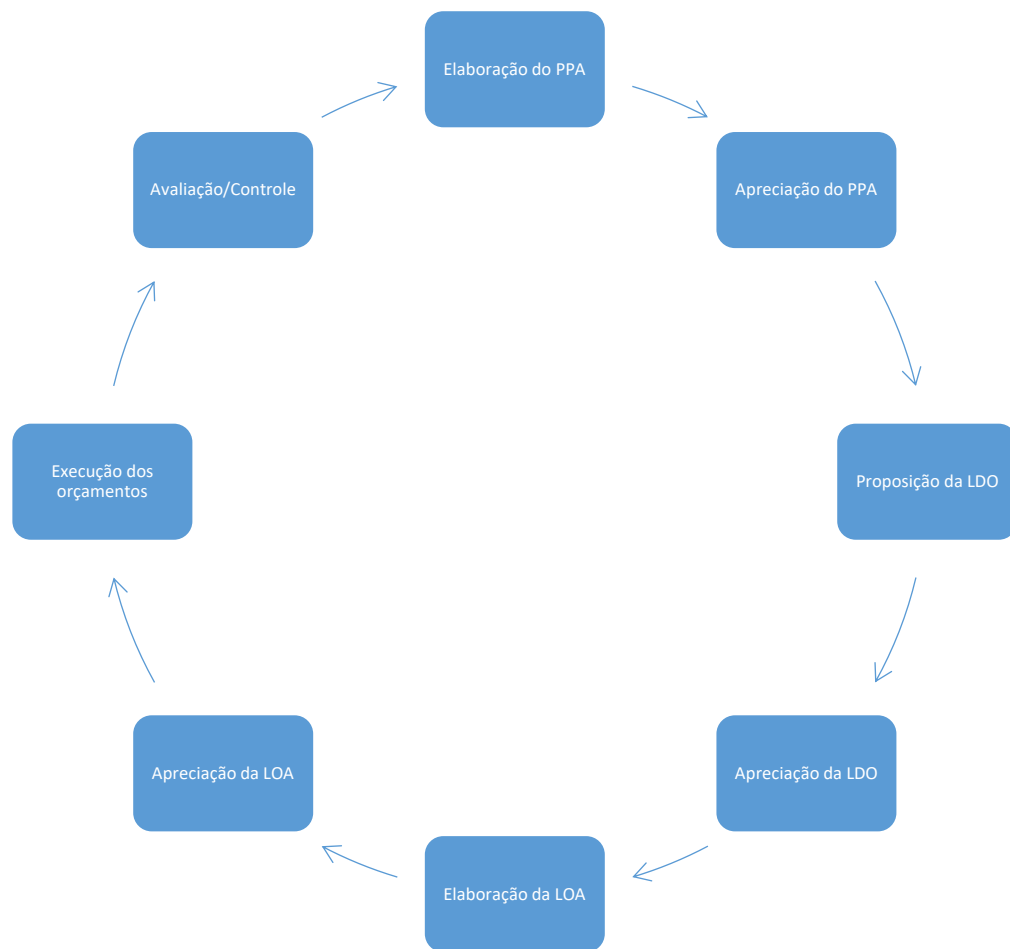
Após a aprovação do orçamento, ocorre a fase de execução orçamentária, que, resumidamente, consiste na arrecadação das receitas e na realização das despesas constantes

no orçamento.

Derradeiramente, a avaliação da execução e julgamento das contas encerra o ciclo orçamentário. Nesta fase, serão avaliados todos os aspectos relevantes, desde o início até o final do ciclo orçamentário. Ao final, deverá haver a prestação de contas e estas serão julgadas pelas autoridades competentes.

A Figura 3 demonstra de forma ilustrativa as fases do ciclo orçamentário ampliado:

Figura 3 - Fases do Ciclo Orçamentário Ampliado



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Sanches (1993).

Ademais, as leis utilizadas em todo o processo orçamentário brasileiro submetem-se a regras e fundamentos que visam definir parâmetros para a elaboração e execução dos orçamentos. Essas regras são conhecidas como princípios orçamentários. De acordo com Mota (2009, p. 29), “princípios são preceitos fundamentais imutáveis de uma doutrina, que orientam procedimentos e que indicam a atitude a ser adotada diante de uma realidade”.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP³),

Os Princípios Orçamentários visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina (MCASP, 2018, p. 28).

Ainda de acordo com o MCASP (2018), os princípios orçamentários estão classificados da seguinte maneira: unidade ou totalidade; universalidade; anualidade ou periodicidade; exclusividade; orçamento bruto; legalidade; publicidade; transparência; não-vinculação das receitas de impostos. Destaca-se que a doutrina ainda evidencia alguns outros princípios, como por exemplo: especificação, equilíbrio, proibição do estorno, quantificação dos créditos orçamentários, programação, uniformidade ou consistência, clareza, gestão participativa e exatidão. O Quadro 2 apresenta os conceitos de cada um desses princípios:

Quadro 2 - Princípios Orçamentários

PRINCÍPIOS	CONCEITOS
UNIDADE OU TOTALIDADE	O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação em cada exercício financeiro.
UNIVERSALIDADE	O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.
ANUALIDADE OU PERIODICIDADE	O orçamento deve ser elaborado e autorizado para o período de um ano.
EXCLUSIVIDADE	O orçamento não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa.
ORÇAMENTO BRUTO	As receitas e as despesas devem constar no orçamento pelo seu valor total, sem quaisquer deduções.
LEGALIDADE	O orçamento será objeto de uma lei ordinária, de iniciativa do Poder Executivo.
PUBLICIDADE	As decisões sobre orçamento só têm validade após sua publicação.
TRANSPARÊNCIA	Deverá haver ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, dos instrumentos de planejamento e orçamento, das prestações de contas e de diversos relatórios e anexos.
NÃO-VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS	Em regra, é vedada a vinculação à determinada despesa de receitas provenientes da arrecadação de impostos, ressalvadas as que a Constituição definir.

³ O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é o documento que permite e regulamenta o registro da aprovação e execução do orçamento, resgata o objeto da Contabilidade – o patrimônio; e busca a convergência aos padrões internacionais, com foco na legislação nacional vigente e os princípios da Ciência Contábil.

ESPECIFICAÇÃO	As receitas e as despesas devem ser discriminadas, demonstrando a sua origem/fonte e a sua destinação.
EQUILÍBRIO	Prevê a igualdade entre a previsão da receita e a fixação da despesa em cada exercício financeiro.
PROIBIÇÃO DO ESTORNO	Determina que a administração pública não poderá transpor, remanejar ou transferir recursos sem autorização legislativa.
QUANTIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS	Veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.
PROGRAMAÇÃO	Decorre da necessidade da estruturação do orçamento em programas.
UNIFORMIDADE OU CONSISTÊNCIA	O orçamento deve conter uma mínima padronização na apresentação dos seus dados, permitindo comparações.
CLAREZA	O orçamento deve conter linguagem clara e objetiva, compreensível a todos.
GESTÃO PARTICIPATIVA	Deve permitir a participação da sociedade quando da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário.
EXATIDÃO	Visa à obtenção de uma proposta orçamentária o mais próximo possível da realidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mota (2009) e no MCASP (BRASIL, 2018).

Os princípios orçamentários são considerados premissas ou fundamentos que devem ser observados na concepção de todos os instrumentos de planejamento, em especial o orçamento público anual, visando aumentar a consistência e a estabilidade do sistema orçamentário. Logo, os princípios devem nortear a elaboração do orçamento público.

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é uma ferramenta fundamental de governo, constituindo-se em um instrumento de políticas públicas. Através dele, os governantes elegem as prioridades a serem atendidas, bem como a forma de distribuição dos recursos públicos. Ressalta-se que o orçamento é um documento que apenas autoriza o recebimento e o gasto dos recursos financeiros, portanto, deve-se distinguir a autorização orçamentária da realização financeira. Porém, nem sempre a sua definição foi essa. Ao longo dos anos, tanto a maneira de elaborar o orçamento público quanto a sua conceituação foram se modificando até chegar à concepção atual.

De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2006), no Brasil, a evolução do orçamento público está relacionada ao desenvolvimento de suas constituições. Nesse sentido, como marco inicial da história do orçamento público no país, a Constituição Imperial de 1824 constitui-se como primeiro documento a exigir a elaboração de um orçamento formal.

Consoante Giacomoni (2009), o primeiro orçamento brasileiro foi concebido no ano de 1830, por meio do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, amparado na Constituição de 1824. Posteriormente, vieram a Constituição de 1891, denominada de Constituição Republicana, e mais à frente, a Constituição de 1934, a qual apresentou uma evolução em matéria orçamentária, dispondo de uma seção própria para o orçamento. Conforme Giacomoni (2009), na Constituição de 1934:

O orçamento é tratado com certo destaque, sendo classificado em uma seção própria. A competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao Presidente da República. O Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contanto para tal com o auxílio do Tribunal de Contas (GIACOMONI, 2009, p. 43).

No ano de 1937, de acordo com Albuquerque, Medeiros e Silva (2013), outorgou-se uma nova Constituição marcada pelo autoritarismo e pela presença do Estado Novo, sendo o orçamento elaborado apenas pelo chefe do Poder Executivo, não havendo, portanto, a participação da Assembleia Geral. Destarte, a Constituição de 1946, conhecida como a Constituição da redemocratização, evidenciou o retorno da participação do Legislativo em matéria orçamentária, e ainda, consagrou alguns princípios básicos orçamentários. Adiante, a Constituição Militar de 1967 também trouxe consigo mais alguns princípios orçamentários, como o da anualidade.

Com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, ocorreram reformas relacionadas ao processo orçamentário, dentre elas, Fortes (2006) destaca: (a) a devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas; (b) a unificação do orçamento; (c) a implantação do PPA e LDO; e (d) a definição das atribuições do controle interno e externo.

Percebe-se que, ao longo do tempo, o orçamento público sofreu várias modificações conceituais até chegar à sua definição atual. Em decorrência dessas alterações, dividiu-se a evolução do orçamento público em duas fases: Orçamento tradicional e Orçamento Moderno.

Sobre este assunto, cabe destacar inicialmente que, de acordo com Fortes (2006, p. 73), “o orçamento tradicional se preocupava, basicamente, com as questões tributárias, deixando de lado os aspectos econômicos e sociais, e considerava a despesa pública, apenas, como meio necessário para alcançar os fins pretendidos”.

Posteriormente, uma nova corrente defensora de uma reforma no processo orçamentário surgiu, ensejando que o orçamento fosse tratado como uma ferramenta que tem influência direta na economia. Sobre esse contexto, Oliveira (2010) relata que:

O orçamento vai perdendo seu caráter *fiscal*, isto é, de mero abastecimento dos cofres públicos, para ter caráter *extrafiscal*, ou seja, de conformar comportamentos, de pressionar certas condutas e de encaminhar determinadas soluções. A economia é trazida para o centro da política (OLIVEIRA, 2010, p. 347).

Modernamente, percebe-se que a elaboração da peça orçamentária baseia-se primordialmente no propósito de buscar atender as prioridades sociais, consistindo em uma programação das ações governamentais em que o Estado, por meio desse instrumento de planejamento, obriga-se, teoricamente, a cumprir os itens elencados no orçamento, visando efetivar os planos traçados, perseguindo sempre o interesse público.

Nesse sentido, Sanches (2004) dispõe que o orçamento é o

Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. [...] Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido caráter de instrumento múltiplo, isto é, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro (SANCHES, 2004, p. 234-235).

Conforme Baleeiro (1997), o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. Constitui-se, portanto, em uma peça democrática a serviço do Estado, objetivando indicar à sociedade as prioridades que serão observadas pelo governante.

De acordo com Mota (2009), o orçamento público pode ser definido atualmente da seguinte maneira:

[...] ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população (MOTA, 2009, p. 17).

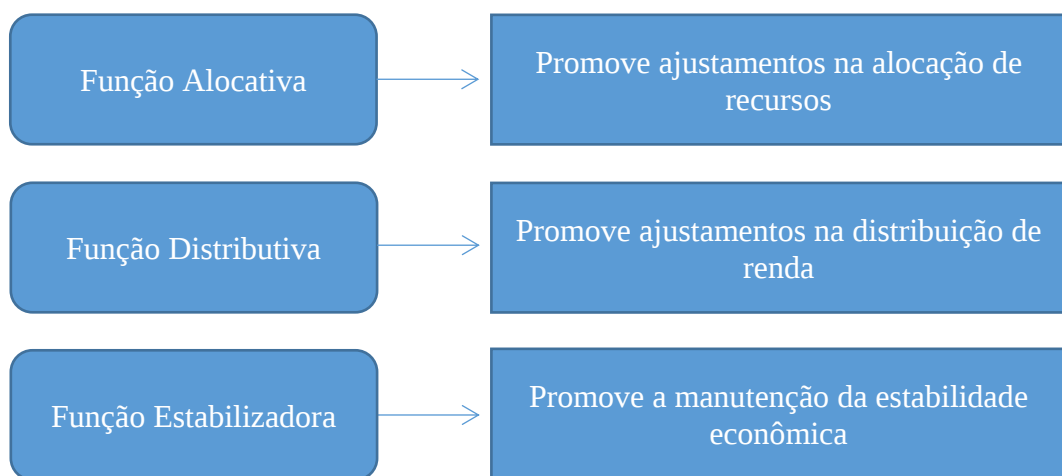
Visando cumprir o seu papel social, atendendo as demandas da sociedade, o orçamento público possui determinadas funções categorizadas da seguinte maneira: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

A função alocativa visa à promoção de ajustamentos na alocação dos recursos. Essa

função é evidenciada quando no setor privado não há a necessária eficiência de infraestrutura econômica ou provisão de bens públicos e meritórios. Já a função distributiva relaciona-se à promoção de ajustamentos na distribuição de renda, corrigindo falhas de mercado, promovendo mais equidade e justiça. Por sua vez, a função estabilizadora do orçamento está focada em promover a estabilidade econômica nacional.

A Figura 4 apresenta resumidamente as funções do orçamento público.

Figura 4 - Funções do Orçamento Público



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Giacomoni (2009).

Com o advento da Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram estabelecidas normas relativas à responsabilidade na gestão fiscal, embasando-se nos princípios da transparência, do controle, da responsabilização e do planejamento. Isso posto, há de se explicitar que o orçamento constitui peça fundamental de uma boa governança pública, servindo como instrumento de planejamento e de controle da ação governamental.

O conceito, as funções, e a técnica de elaboração do orçamento público, com o passar do tempo, foram alterados. Acabaram por evoluir para que pudessem se aprimorar e racionalizar sua utilização, tornando-se um instrumento da moderna administração pública, com uma concepção de orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar para atingir os objetivos e as metas programadas. Essas alterações foram motivadas por novas teorias e técnicas que se difundiram ao redor do mundo, sendo chamadas de espécies ou técnicas orçamentárias. Destarte, destacam-se as seguintes técnicas ou espécies orçamentárias: orçamento clássico ou tradicional, orçamento de realizações ou de

desempenho, orçamento programa, orçamento de base zero ou por estratégia, orçamento participativo.

O orçamento tradicional é uma peça meramente contábil-financeira, sem nenhum planejamento das ações do governo. Preocupa-se apenas com as necessidades das entidades e órgãos públicos para a realização das suas tarefas, sem questionamentos sobre objetivos e metas, baseando o orçamento atual pelo ano anterior.

Já o orçamento de base zero determina o detalhamento justificado de todas as despesas a cada ano, como se cada item da despesa fosse uma nova iniciativa do governo, ou seja, não toma como base o ano anterior.

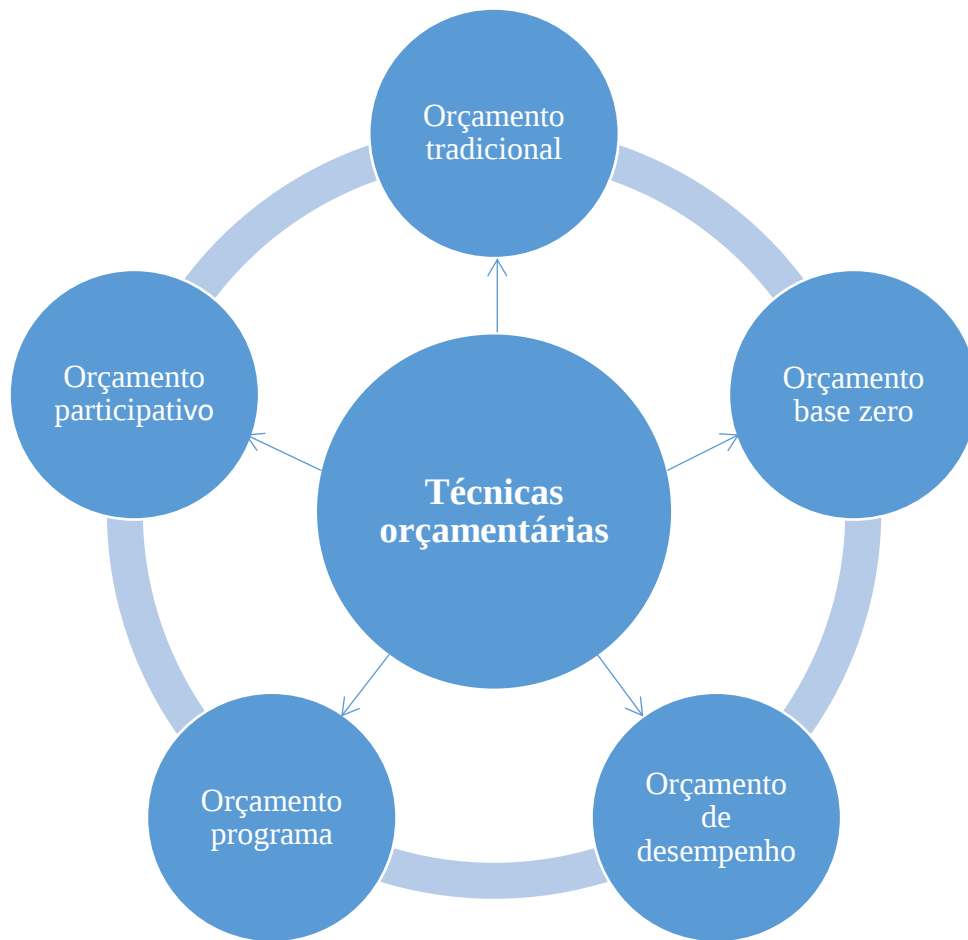
Por sua vez, o orçamento de realizações ou de desempenho enfatiza o resultado dos gastos e não apenas o gasto em si, interligando os objetos de gastos às ações do governo, focando no desempenho organizacional, porém, sem vinculação entre planejamento e orçamento.

Diferentemente, o orçamento-programa é um instrumento que interliga o planejamento com o orçamento. Nele serão detalhadas as ações do governo, detalhados os programas de trabalho, projetos, atividades e metas a serem implementadas, bem como a previsão dos custos destas despesas.

Derradeiramente, o orçamento participativo é a técnica orçamentária que objetiva permitir a participação popular no que diz respeito à alocação dos recursos públicos, ou seja, visa dar voz e atender as demandas sociais da população envolvida (MOTA, 2009).

A Figura 5 apresenta as técnicas orçamentárias.

Figura 5 - Técnicas Orçamentárias



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Fortes (2006) e Mota (2009).

O orçamento público possui ainda uma divisão em duas partes ou seções: as receitas e as despesas. Quanto à receita pública, o orçamento irá estimar ou prever as receitas prováveis para o ano seguinte. Tomando por base a receita pública prevista, será fixada a despesa em igual montante, ou seja, a administração não poderá efetuar gastos que vão além das suas receitas. No processo de elaboração do orçamento, a administração deve prever as receitas que ingressarão nos cofres públicos que serão utilizadas para o financiamento das despesas fixadas.

No que diz respeito às receitas públicas, elas podem ser definidas como o conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição que, integrando o patrimônio, na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros (SILVA, 2007). Por sua vez, Kohama (2010) diz que as receitas públicas são todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, que seja efetivado através de numerário ou

outros bens representativos de valores que sejam oriundos de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhes pertença ou acaso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem.

De acordo com o MCASP (2018):

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias (MCASP, 2018, p. 31).

Em sentido estrito, são consideradas receitas públicas apenas as receitas orçamentárias.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento - MTO⁴ (BRASIL, 2020), as receitas orçamentárias classificam-se segundo os seguintes critérios: (a) natureza da receita; (b) indicador de resultado primário; (c) fonte/destinação de recursos; e (d) esfera orçamentária.

A classificação da receita orçamentária de acordo com sua natureza é estabelecida pelo § 4º do art. 11 da Lei n.º 4.320/64. Esse tipo de classificação visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador da receita (MCASP, 2018).

A codificação da natureza das receitas estrutura-se de forma a proporcionar a extração de informações imediatas, promovendo, portanto, celeridade, transparência e simplicidade. Essa codificação é efetuada por meio de oito dígitos representados no quadro a seguir:

Quadro 3 - Codificação da Receita Orçamentária

DÍGITO	1º	2º	3º	4º a 7º	8º
SIGNIFICADO	Categoria econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita	Tipo

Fonte: Adaptado do MTO (BRASIL, 2020, p. 10).

As categorias econômicas dividem-se em duas, de acordo com o § 1º e o §2º do art. 11 da Lei n.º 4.320/1964: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são as arrecadadas dentro do exercício financeiro, as quais aumentam as disponibilidades financeiras e ainda se constituem em instrumento para financiar os programas e ações para atender a finalidade pública, destinando-se a atender as despesas correntes, ou seja, aquelas necessárias

⁴ O Manual Técnico Orçamentário – MTO, disponibilizado pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, é um documento que contém instruções técnicas e orçamentárias, principalmente as referentes ao processo de elaboração da Proposta Orçamentária da União das Esferas Fiscal e da Seguridade Social.

para a manutenção da máquina pública. Por sua vez, as receitas de capital são as arrecadadas no exercício financeiro, as quais aumentam as disponibilidades financeiras, sendo utilizadas para financiar as receitas de capital. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. Destaca-se ainda a existência das receitas intraorçamentárias correntes e de capital, as quais são realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do mesmo ente federativo (MCASP, 2018).

Por seu turno, a origem é o detalhamento ou o desdobramento das categorias econômicas e tem como objetivo identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos.

O Quadro 4 evidencia os códigos da origem para as receitas correntes e as receitas de capital:

Quadro 4 - Códigos das Origens das Receitas Correntes e de Capital

CATEGORIA ECONÔMICA	ORIGEM
1 Receitas correntes 7 Receitas correntes intraorçamentárias	1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 2 Contribuições 3 Receita Patrimonial 4 Receita Agropecuária 5 Receita Industrial 6 Receita de Serviços 7 Transferências Correntes 9 Outras Receitas Correntes
2 Receitas de capital 8 Receitas de capital intraorçamentárias	1 Operações de Crédito 2 Alienação de Bens 3 Amortização de Empréstimos 4 Transferências de Capital 9 Outras Receitas de Capital

Fonte: Adaptado do MTO (BRASIL, 2020, p. 12).

A espécie é o nível de classificação vinculado à origem. Ele permite qualificar mais detalhadamente o fato gerador das receitas. Em seguida, o desdobramento para identificação de peculiaridades da receita, que, diferentemente dos outros, é formado por quatro dígitos, e tem o objetivo de identificar alguma situação especial ou alguma peculiaridade, caso seja

necessário, podendo ou não ser utilizado. Por fim, o tipo corresponde ao último dígito da natureza da receita, tendo como finalidade identificar o tipo de arrecadação a que se refere aquela natureza (BRASIL, 2019; 2020).

A receita pode ser classificada ainda por identificador de resultado primário. Conforme essa classificação, as receitas dividem-se em receitas primárias e receitas financeiras. As receitas primárias referem-se predominantemente a receitas correntes (exceto receitas de juros) que são provenientes de tributos, contribuições sociais, concessões, dividendos, cota-parte das compensações financeiras, entre outras. Já as receitas financeiras são geralmente adquiridas junto ao mercado financeiro e, em regra, não alteram o endividamento líquido do governo, pois criam uma obrigação ou extinguem um direito de natureza financeira (BRASIL, 2020).

A classificação da receita por fonte/destinação de recursos possui o objetivo de identificar o destino dos recursos que foram arrecadados pelo ente. Dessa forma, essa classificação é destinada aos grupos de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação. Ademais, a destinação dos recursos pode ser vinculada (quando há o atrelamento entre origem e aplicação do recurso para atender uma finalidade pré-estabelecida) e não vinculada (quando são de livre aplicação para quaisquer finalidades).

Por fim, de acordo com o MTO (BRASIL, 2020), a classificação por esfera orçamentária objetiva identificar se a receita pertence ao orçamento fiscal, orçamento da seguridade social ou ao orçamento de investimento das empresas estatais.

Diante do exposto, cabe destacar que a receita pública possui algumas etapas ou estágios. As etapas da receita seguem a ordem de ocorrência dos fenômenos econômicos, em regra, iniciando-se com a previsão e encerrando-se com o recolhimento.

A previsão da receita consiste em planejar ou estimar as receitas que devem constar na proposta orçamentária, seguindo os preceitos das normas técnicas e legais pertinentes. Dessa forma, uma previsão eficaz permite o bom planejamento dos recursos, proporcionando uma melhor aplicação do dinheiro público.

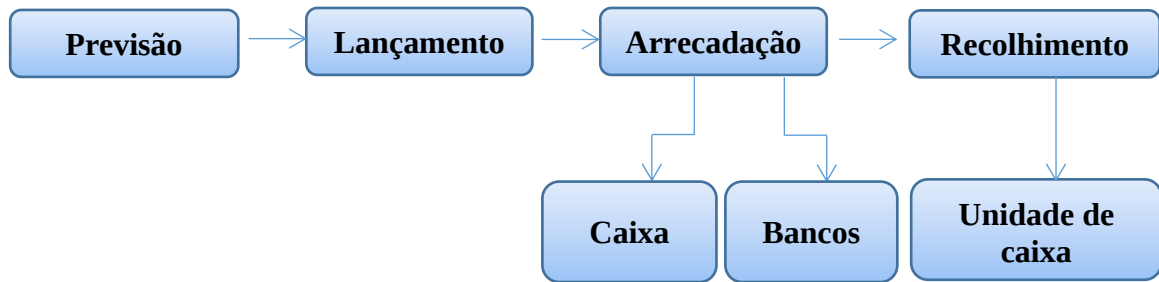
A etapa do lançamento, de acordo com o art. 53 da Lei n.º 4.320/64, é o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito.

A arrecadação, por sua vez, consiste na entrega de recursos ao tesouro nacional pelos contribuintes ou devedores, através dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas. Destaca-se que, de acordo com o art. 35 da Lei n.º 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas.

Por fim, o recolhimento é o ato de transferir os valores arrecadados para a conta única do tesouro, observando o princípio da unidade de tesouraria ou unidade de caixa, conforme prevê a Lei n.º 4.320/64.

A Figura 6 demonstra resumidamente as etapas da receita pública:

Figura 6 - Etapas da Receita Pública



Fonte: Adaptado do MCASP (BRASIL, 2018, p. 54).

A segunda seção do orçamento público é composta pela despesa pública. A despesa pública é o compromisso de gasto dos recursos públicos com a finalidade de atender as demandas sociais previstas no orçamento e autorizadas pelo poder competente. De acordo com Mota (2009):

A despesa pública consiste na realização de gastos, isto é, na aplicação de recursos financeiros de forma direta (em benefício próprio) na aquisição de meios (bens e serviços) que possibilite a manutenção, o funcionamento e a expansão dos serviços públicos, ou de forma indireta (quando da realização de transferências a terceiros). Essa aquisição dar-se-á com pagamento imediato (quando da execução da despesa à vista) ou a *posteriori*, implicando na assunção de compromissos (MOTA, 2009, p. 123).

Resumidamente, a despesa pública pode ser tratada, de maneira ampla, como o conjunto de dispêndios utilizados para o funcionamento da máquina pública. Já de modo estrito, considera-se despesa pública aqueles desembolsos efetuados para o atendimento dos encargos e serviços assumidos nos termos da constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou instrumentos similares.

Destarte, não é todo desembolso que pode ser considerado como despesa pública. A despesa pública, portanto, corresponde a um desembolso que possui autorização legislativa por meio da LOA (SILVA, 2012).

De acordo com o MCASP (2018), a despesa classifica-se da seguinte maneira: (a)

classificação institucional; (b) classificação funcional; (c) classificação por estrutura programática; (d) classificação da despesa orçamentária por natureza.

Inicialmente, a classificação institucional da despesa pública classifica a despesa por órgãos e unidades orçamentárias. Dessa maneira, reflete as estruturas organizacional e administrativa. No âmbito Federal, a codificação da classificação institucional é composta por cinco dígitos, sendo os dois primeiros representativos do órgão ao qual pertence a despesa e os três últimos referentes à unidade orçamentária.

A classificação funcional da despesa segrega ou divide as dotações orçamentárias em funções e subfunções, visando demonstrar em qual área de ação governamental a despesa será realizada. A classificação funcional é representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros representativos da função e os dois últimos representativos da subfunção. A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, refletindo a competência institucional do órgão. Já a subfunção representa um nível inferior de agregação que evidencia a natureza da atuação governamental por meio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza das ações que se aglutinam em torno das funções.

Por sua vez, a classificação por estrutura programática segue o que é estabelecido na Portaria MOG n.º 42/1999, que, em seu art. 3º, fala que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, por atos próprios, suas estruturas de programas e códigos de identificação. Assim, os entes devem organizar seus trabalhos através de programas e ações, cabendo a cada um deles o estabelecimento de suas estruturas próprias, porém, sempre de acordo com a referida portaria, a qual traz as seguintes definições:

- 1) Programa é o instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações que visam a concretização de um objetivo comum, com vistas a solucionar um problema ou atender determinada demanda social.
- 2) Ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), os quais auxiliam para o atendimento do objetivo de um programa. Essas ações podem ser classificadas das seguintes maneiras: atividades, projetos e operações especiais.

2.1) Atividade é um instrumento de programação que é utilizado para alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações que se realizam de maneira contínua e permanente, resultando em um produto ou serviço necessário à manutenção da ação do governo.

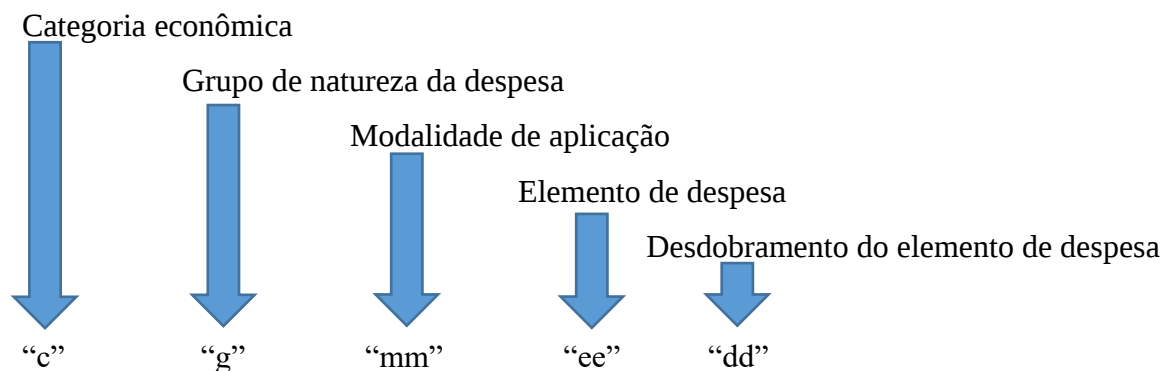
2.2) Projeto é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, composto por um conjunto de operações, limitadas no tempo (com

início, meio e fim), das quais resulta um produto que contribui para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.

2.3) Operação especial é uma despesa que nem contribui para a manutenção do governo, nem com a expansão e o aperfeiçoamento dele, não gerando nenhum produto e nem contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Por fim, a classificação da despesa por natureza é formada por um conjunto de informações, as quais formam um código que agrega a categoria econômica (c), o grupo de natureza da despesa (g), a modalidade de aplicação (mm), o elemento de despesa (ee) e, de forma facultativa, o desdobramento do elemento de despesa (dd). Dessa forma, o código da natureza da despesa é formado por oito dígitos (c.g.mm.ee.dd) quando desdobrado até o seu último nível. A Figura 7 ilustra os níveis da natureza da despesa:

Figura 7 - Níveis da Natureza da Despesa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

a) Categoria econômica:

Em relação à categoria econômica, a despesa pública é dividida em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, e ainda, as que visam dar apoio para a manutenção e o funcionamento da máquina pública. Já as despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. O Quadro 5 demonstra as categorias econômicas e seus respectivos códigos:

Quadro 5 - Categorias Econômicas da Despesa

CÓDIGO	CATEGORIAS ECONÔMICAS
3	Despesas correntes
4	Despesas de capital

Fonte: Adaptado MTO (BRASIL, 2020, p. 46).

b) Grupo de natureza da despesa

O Grupo de Natureza da Despesa (GND) pode ser entendido como o conjunto dos elementos de despesa que possuem a mesma particularidade em relação ao objeto do gasto. Ou seja, é um agregador de elementos com as mesmas características. O Quadro 6 apresenta todos os grupos de naturezas da despesa, bem como os códigos respectivos.

Quadro 6 - Grupo de Natureza da Despesa

CÓDIGO	GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA
1	Pessoal e encargos sociais
2	Juros e encargos da dívida
3	Outras despesas correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da dívida

Fonte: Adaptado do MTO (BRASIL, 2020, p. 46).

c) Modalidade de aplicação:

É considerada uma informação geral que objetiva indicar se os recursos são aplicados diretamente ou indiretamente, ou seja, se os recursos são aplicados diretamente por órgãos e entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas entidades. Dessa forma, a classificação por modalidade de aplicação acaba por eliminar a dupla contagem no orçamento. O Quadro 7 evidencia as modalidades de aplicação:

Quadro 7 - Modalidades de Aplicação

CÓDIGO	MODALIDADES DE APLICAÇÃO
20	Transferências à União
22	Execução Orçamentária Delegada à União
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
35	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
36	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
45	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
46	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
67	Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
71	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio
72	Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos
73	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
74	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
75	Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
76	Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que

	trata o art. 25 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações Diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
92	Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização
93	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe
94	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe
95	Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
96	Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar n.º 141 de 2012
99	A Definir

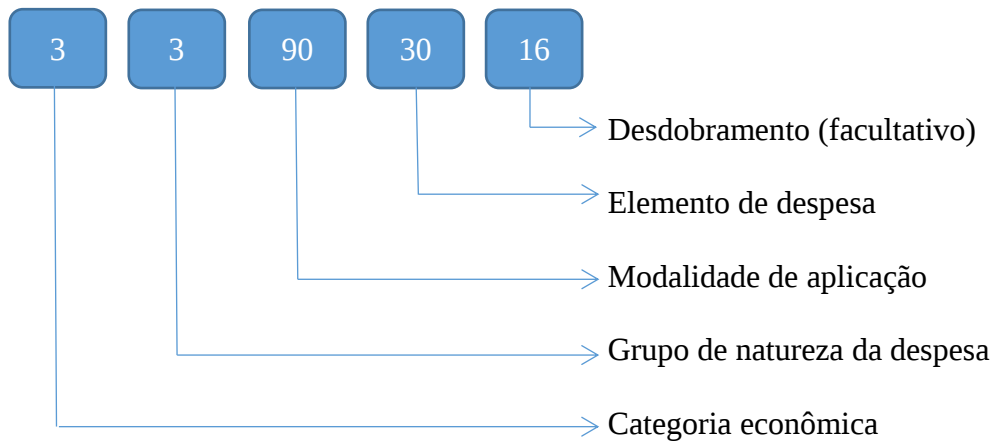
Fonte: Adaptado do MTO (BRASIL, 2020).

d) Elemento de despesa:

Tem como objetivo identificar os objetos de gasto que a administração pública utiliza para a consecução dos seus fins. Destaca-se que a descrição dos elementos de despesa constantes na legislação pertinente (anexo II da Portaria interministerial STN/SOF n.º 163/2001) pode não contemplar todas as despesas, sendo em alguns casos, exemplificativa.

A título de exemplo didático, observa-se a Figura 8 a seguir.

Figura 8 - Elemento de Despesa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Diante do exposto, cabe ainda destacar que a despesa pública possui algumas etapas ou estágios. Dessa maneira, os estágios da despesa pública englobam uma sequência de atividades desenvolvidas no setor público, iniciando-se com a fixação da despesa na parte do planejamento, seguida dos estágios de empenho, liquidação e pagamento na fase de execução do que foi planejado.

A fixação da despesa está inserida na etapa de planejamento da despesa pública e diz respeito ao limite de gastos definido no instrumento orçamentário do ente. Ademais, despesa fixada deverá ser igual à receita prevista.

Por sua vez, os estágios ou etapas da execução da despesa pública estão elencadas na Lei n.º 4.320/64 em seus artigos 58, 62, 63 e 64, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento.

De acordo com a Lei n.º 4.320/64, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o ente obrigação de pagamento. De acordo com o MCASP (2018), o empenho é uma reserva de dotação orçamentária com uma finalidade específica. É formalizado através da emissão da “nota de empenho”, contendo o nome do credor, sua especificação, a importância a pagar, bem como outros dados necessários para a realização do controle da execução orçamentária.

A liquidação, por sua vez, de acordo com o art. 63 da Lei n.º 4.320/64, consiste em verificar o direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, tendo por objetivo apurar:

- I – a origem e o objeto do que se deve pagar;
 - II – a importância exata a pagar;
 - III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
- § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
- I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
 - II – a nota de empenho;
 - III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (BRASIL, 1964).

Por fim, o pagamento é o ato de entrega do valor ao credor através de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, apenas podendo ser realizado após a regular liquidação da despesa. A Lei n.º 4.320/64, em seu art. 64, define que a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente determinando que a despesa liquidada seja paga.

Ademais, diante de tudo o que foi apresentado até o momento sobre matéria orçamentária, faz-se necessário agora entender o funcionamento do financiamento da educação superior no ensino público brasileiro, bem como o processo orçamentário das IFES.

2.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DAS IFES

Os direitos sociais definidos na Constituição Federal de 1988 são considerados direitos que aspiram garantir uma vida digna aos jurisdicionados de uma maneira geral. Entre os direitos sociais, destaca-se a educação, retratada no texto constitucional como um direito de todos os brasileiros, além de ser um dever dos entes públicos e da família.

Dentro dessa conjuntura, o financiamento da educação superior é um elemento-chave para a implementação de uma política pública educacional de qualidade, pois é esse financiamento que vai determinar os limites dessa política e a qualidade dos serviços a serem oferecidos, variáveis essas que guardam estreita relação com o princípio da eficiência.

A inclusão do princípio da eficiência através da Emenda Constitucional 19/1988 entre os princípios da administração pública deixou clara a importância de uma administração pública gerencial voltada para a busca de resultados, centrada na adequabilidade e na qualidade, objetivando obter o melhor desempenho. Nesse viés, o orçamento público é entendido como uma ferramenta de planejamento e de avaliação das políticas e atividades desenvolvidas em busca do bem-estar social. O conceito atual de orçamento público leva em conta aspectos gerenciais e de boa governança pública, os quais norteiam a sua elaboração.

É nesse sentido que a gestão financeira e orçamentária das IFES deve ser realizada

com a finalidade de garantir a sustentabilidade da organização e a qualidade do serviço prestado. Voltando-se a isso, a Carta Magna em vigor no Brasil garante, de forma expressa, a autonomia das Universidades Federais em vários aspectos. Em seu artigo 207, a referida carta, preconiza que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Com a garantia da autonomia financeira, administrativa e patrimonial, as universidades federais podem gerir os recursos que são alocados a elas, elaborando seus planejamentos e executando os seus orçamentos, levando em consideração as suas finalidades, sejam elas científicas, didáticas, pedagógicas ou culturais. Dessa forma, o orçamento se mostra como um poderoso instrumento de planejamento e de controle financeiro utilizado pelas Instituições Federais de Ensino Superior.

2.3.1 Financiamento da Educação Superior

Para Amaral (2008), existem desafios quando se fala do financiamento da educação superior pública federal no Brasil. Entre esses desafios, está o de definir quais recursos serão suficientes para a manutenção e desenvolvimento das IFES brasileiras, pois, em seu artigo 55, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) diz que cabe à União assegurar os recursos suficientes das instituições de ensino superior mantidas por ela.

Ao definir um parâmetro mínimo para esses recursos, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 212, que a União deverá aplicar anualmente um mínimo de 18% da receita de impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e da receita de impostos sobre produtos industrializados em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Subordinando-se a essa previsão mandamental, no âmbito Federal, cabe ao Ministério da Educação (MEC), como órgão responsável por todo o ensino superior público federal no país, manter o controle normativo dos temas educacionais, o financiamento das IFES, a fiscalização e a avaliação das instituições de ensino (MENDONÇA, 2016).

No que diz respeito às fontes de recursos que são destinados para as IFES, destacam-se os recursos oriundos do tesouro nacional, que são controlados pelo MEC e distribuídos para as IFES, constituindo-se como a principal fonte de recursos destas; os recursos próprios gerados pela instituição; os recursos recebidos através de termos de execuções descentralizadas; e ainda os recursos provenientes de emendas parlamentares.

Em uma perspectiva conceitual, os recursos do tesouro podem ser definidos como aqueles provenientes da arrecadação de tributos pelo Governo Federal; os recursos de convênios são os originários de atividades de consultoria e assessoria; por fim, os recursos próprios são os derivados da própria instituição de ensino, através da prestação de serviços, aluguéis, taxas internas, entre outras opções.

Segundo Velloso (2000), o modo de alocação e distribuição dos recursos destinados às IFES ocorre de duas maneiras: financiamento básico e financiamento suplementar. No que diz respeito ao financiamento básico das IFES, destacam-se os seguintes modelos de financiamento: a) financiamento incremental ou inercial; b) financiamento por fórmulas; c) financiamento contratual; e d) financiamento por subsídios a estudantes de instituições privadas.

Inicialmente, no que diz respeito ao financiamento incremental, Amaral (2008) afirma que a alocação de recursos nesse modelo tem por base o orçamento do ano anterior de cada IFES. O governo, de forma unilateral ou em comum acordo com as IFES, estabelece valores ou percentuais de incremento ano a ano.

Por sua vez, o financiamento contratual é efetivado através da celebração de um contrato de gestão entre a instituição e o governo. Ao celebrar esse contrato, a IFES compromete-se a cumprir determinadas metas e a atingir os objetivos definidos no contrato (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998).

No modelo de financiamento por subsídios a estudantes de instituições privadas, a sistemática, de acordo com Conceição *et al.* (1998), é utilizar os cheques educacionais. Esse método consiste em dividir em cheques as parcelas das receitas de impostos destinadas à educação. Esses cheques são repassados aos alunos para serem utilizados para o pagamento das mensalidades nas instituições que frequentarem. Ao final, os alunos beneficiados pelos aportes devem restituir o valor emprestado após a conclusão do curso.

Já o financiamento por fórmulas é materializado através do estabelecimento de indicadores/variáveis institucionais que compõem uma expressão matemática que indicará o percentual ou o valor a ser destinado para cada instituição. Velloso (2000, p. 49) afirma que essas fórmulas

[...] podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento (VELLOSO, 2000, p. 49).

O Quadro 8 mostra resumidamente as características dos modelos de financiamento existentes.

Quadro 8 - Modelos de Financiamento do Ensino Superior

MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR	
Financiamento incremental ou inercial	A alocação de recursos tem por base o orçamento do ano anterior de cada IFES, de acordo com critérios específicos e em conformidade com a situação econômica e política.
Financiamento por fórmulas	Feito através de um modelo matemático que tem como característica uma combinação de um grande número de variáveis, tais como número de docentes e de alunos por instituição, tendo como finalidade a manutenção das IFES, bem como indicadores de desempenho acompanhados por índices de eficiência.
Financiamento contratual	É definido de acordo com os objetivos da política pública, cujos recursos são transferidos através de contratos de gestão firmados entre instituições e governo e/ou setor público com atividades e metas neles estabelecidas.
Financiamento por subsídios às mensalidades estudantis	Aporte de subsídios a estudante de instituições privadas. Tais recursos são subsidiados através de empréstimos às anuidades dos estudantes, com devolução após o final do curso.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Velloso (2000).

De acordo com Amaral (2008), a programação financeira das IFES é realizada por meio de uma sistemática mista que mescla o modelo de financiamento incremental com o modelo de financiamento por fórmulas. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. Por sua vez, o Governo Federal, com aprovação do Congresso Nacional, estabelece o volume de recursos a serem destinados às instituições, porém sem consultar as IFES sobre suas reais necessidades e demandas. O MEC determina, de maneira separada, o volume de recursos destinados para o pagamento de pessoal e o volume destinado para manutenção e investimentos.

No caso da distribuição de recursos para manutenção e investimentos entre as IFES, utiliza-se o modelo de financiamento por fórmulas, implantado pelo MEC em conjunto com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Esse modelo de distribuição orçamentária considera parâmetros que buscam medir as necessidades e o desempenho das IFES.

No que concerne ao financiamento da educação superior, o MEC, através da Secretaria de Educação Superior (SESu), realiza a descentralização de recursos, destinando às instituições de ensino superior públicas federais a parcela que lhes cabe, utilizando-se para isso de um modelo de distribuição orçamentária conhecido como Modelo/Matriz ANDIFES, ou ainda Matriz OCC (Outras Despesas de Custeio e Capital). Esse modelo resulta de grandes esforços para a implementação de uma metodologia de distribuição de recursos orçamentários baseada em critérios previamente definidos.

De forma resumida, pode-se dizer que o processo orçamentário no ensino superior federal do Brasil é formado por diversos atores. Neste cenário, as IFES são consideradas como Unidades orçamentárias (UO), incumbidas de apresentar a programação orçamentária das despesas que serão realizadas no exercício. De acordo com Nuintin (2014):

A atuação das UFs no processo orçamentário compreende: (i) estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; (ii) estudos de adequação da estrutura programática, conforme Quadro 2; (iii) formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas; (iv) coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias; (v) fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação de empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas; (vi) análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e (vii) consolidação e formalização de sua proposta orçamentária (NUINTIN, 2014, p. 44).

Dessa forma, faz-se necessário agora entender o funcionamento da distribuição orçamentária realizada pelo MEC às Universidades Federais através da Matriz OCC de alocação de recursos.

2.3.2 Matriz OCC de distribuição orçamentária

No ano de 1991, o MEC apresentou à ANDIFES uma nova proposta metodológica para ser utilizada quando da distribuição/alocação dos recursos orçamentários às IFES. Porém, apenas no ano de 1994, através da Portaria n.º 1.285/MEC, é que foi instituída a primeira matriz baseada em um modelo matemático para a alocação dos recursos orçamentários destinados às IFES. Segundo Reis *et al.* (2014):

Este primeiro modelo era um modelo de partição, pois sua aplicação gerava um valor de percentuais de distribuição dos recursos de OCC a incidir sobre o montante dos recursos do MEC disponíveis para a manutenção das universidades. Era constituído de três componentes: o Histórico, o Input e o Output, em que o

componente histórico compunha 90% do rateio e apenas os outros 10% em função do desempenho da universidade em variáveis relacionadas ao tamanho e qualidade da universidade (REIS *et al.*, 2014, p. 85).

No ano de 1999, buscando atualizar a metodologia criada anteriormente, o MEC determina que o modelo de alocação de recursos orçamentários deverá ser composto por duas submatrizes: a matriz de ensino e a matriz de pesquisa. Nesse contexto, “o MEC desenvolveu e implantou um novo modelo de alocação de recursos orçamentários nas IFES, entendido à época como uma adaptação da forma de financiamento do sistema inglês, onde uma de suas características era o ‘conceito de produtividade acadêmica’” (MEC/SESu, 2006, p.6).

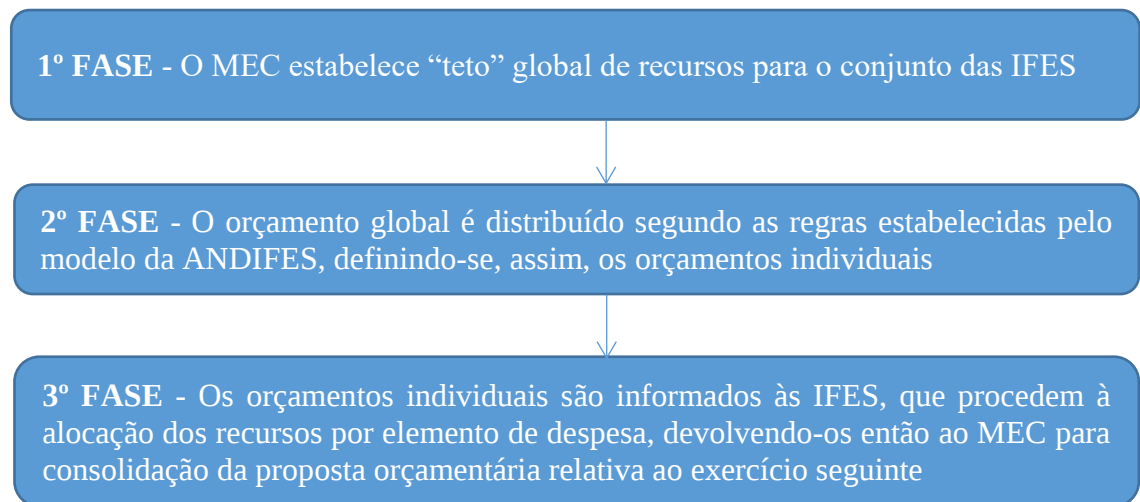
O conceito de “produtividade” acaba por provocar uma certa competição entre as universidades, de modo que a instituição mais produtiva receberia mais recursos orçamentários. Por outro lado, aspectos como o reconhecimento da heterogeneidade das IFES, entre outros parâmetros, não estavam contemplados nesse modelo.

Partindo dessa lacuna, a partir do ano de 2005, uma nova metodologia é proposta e entra em vigor, visando melhorar a gestão universitária, como por exemplo: reconhecimento da heterogeneidade das IFES; estabelecimento de parâmetros que conduzam à superação da desigualdade, evasão e retenção; incentivo à criação de cursos noturnos; incentivo à interiorização/expansão do Sistema Federal de Ensino Superior; utilização de indicadores que pudessem ser facilmente verificados; correção de eventuais distorções na maneira de alocação de recursos (REIS *et al.*, 2014). Assim, seria possível garantir a estabilidade do financiamento das IFES, assegurar o equilíbrio na distribuição dos recursos orçamentários, efetuando a alocação desses recursos com base em critérios previamente estabelecidos.

O modelo ANDIFES ou Matriz OCC configura-se como o modelo de distribuição orçamentária adotado pelo MEC/SESu para alocação de recursos às IFES, funcionando da seguinte maneira: primeiramente, o MEC estabelece o teto global de recursos a serem distribuídos ao conjunto de todas as IFES no Brasil; posteriormente, o orçamento global é distribuído para as IFES de acordo com as regras e preceitos estabelecidos na matriz ou modelo ANDIFES; por fim, os orçamentos individuais são informados a cada IFES que procedem a alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-os para o MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte (FAÇANHA; MARINHO, 1999).

A Figura 9 demonstra resumidamente o processo de determinação do orçamento global e individual para manutenção e investimento das IFES:

Figura 9 - Processo de Determinação do Orçamento para as IFES



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Façanha e Marinho (1999).

O modelo atual, conhecido como Matriz OCC ou Matriz ANDIFES, é, portanto, uma ferramenta para a distribuição dos recursos orçamentários às IFES para que elas façam jus às suas despesas correntes ou de custeio (exceto despesa de pessoal e benefícios), e ainda despesas de capital ou investimento, ou seja, há a existência de um orçamento básico ou de manutenção para as despesas correntes ou de custeio, e um orçamento de investimento para as despesas de capital.

O orçamento básico ou de manutenção é formado por duas parcelas. A primeira, é a Parcela de manutenção básica, a qual utiliza um modelo sem partição, levando em conta a Unidade básica de Custeio (UBC) multiplicada pelo número de alunos equivalentes de cada IFES, correspondendo, portanto, a 80% do valor total do Orçamento básico ou de manutenção.

A UBC é composta por alguns itens da despesa corrente, tais como: Combustíveis e Lubrificantes; Locação de Imóveis; Locação de Equipamentos; Manutenção de Imóveis; Manutenção de Equipamentos; Água e Esgoto; Serviços de Comunicação; Cópias e reprodução de Documentos; Energia Elétrica; Telecomunicações; Serviços de Limpeza; Serviços de Vigilância e Portaria; Diárias e Passagens (MEC, 2006). Desta forma, pode-se perceber que a UBC e o número de alunos equivalentes são as principais variáveis para o custeio ou manutenção das IFES.

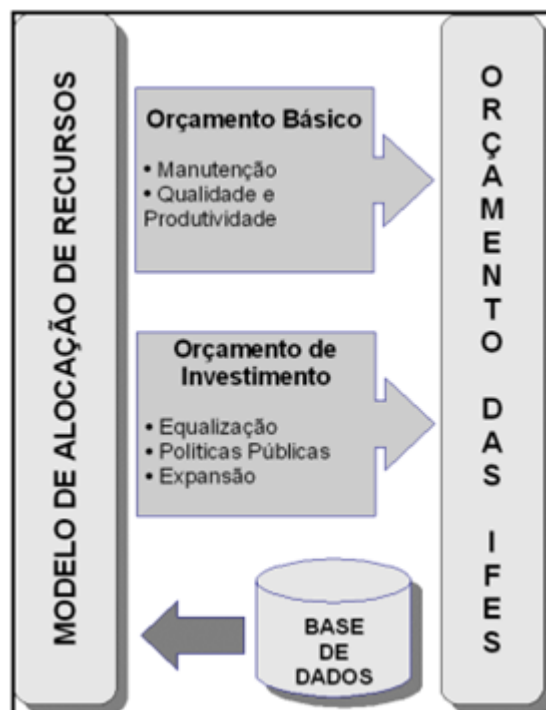
A segunda parcela é denominada de Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP), responsável pelos 20% restantes do orçamento de custeio, a qual utiliza um modelo de partição, levando em conta indicadores com aspectos qualitativos, como pesquisas, trabalhos

científicos, notas dos cursos no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), entre outros. Sendo assim, ao utilizar os critérios qualitativos mantêm-se um componente de competitividade entre as instituições. Reis *et al.* (2014), afirma que:

O outro indicador para definição do orçamento da universidade é o Índice de Qualidade e Produtividade (IQP), que vai compor o Vetor Pós-Graduação e Pesquisa (PGP) na Matriz orçamentária. O PGP corresponde à ponderação das variáveis: número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica em 10%; número de dissertações, teses e residência em 13%; e número de pontos total do conceito Capes em 4%. O índice resultante desses 27% é convertido em 100% para definição do valor relativo de PGP de cada universidade na matriz (Reis *et al.*, 2014, p. 86).

Quanto ao orçamento de capital ou de investimento, é constituída pela parcela de equalização e pela parcela de políticas públicas e de expansão do sistema federal de ensino superior, objetivando conservar a infraestrutura física e patrimonial das IFES e incentivar o crescimento da rede federal de educação superior (MEC, 2006). A Figura 10 a seguir evidencia, de forma resumida, o modelo de alocação de OCC das IFES.

Figura 10- Modelo de Alocação de OCC das IFES



Fonte: Ministério da Educação (BRASIL, 2006).

No que diz respeito à atualização da Matriz OCC, ela é submetida a pequenos ajustes e adaptações realizadas anualmente, visando sempre a melhoria do processo e distribuição orçamentária entre as instituições.

No ano de 2010, o Governo Federal, através do Decreto n.º 7.233, de 19 de julho, dispôs sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, definindo critérios para a elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais e ainda os parâmetros e critérios para a formação da matriz de distribuição orçamentária, entre outras providências. Em seu art. 4º, o decreto dispõe os critérios demonstrados através do Quadro 9.

Quadro 9 - Parâmetros para a Elaboração da Matriz Orçamentária

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

Fonte: Brasil (2010).

O decreto demonstra a importância do estabelecimento de critérios para a realização da distribuição orçamentária entre as universidades federais, bem como a necessidade de inserção de outras variáveis relacionadas à produção acadêmica, eficiência e qualidade do ensino.

Em 2013, o MEC institucionalizou a Matriz OCC, através da Portaria MEC n.º 651 de 24 de julho. Através dela, definiu-se a Matriz OCC como um instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais. De acordo com o artigo 3º da referida portaria:

Art. 3º - A composição da Matriz OCC terá como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal, bem como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno professor) e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e

pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação (BRASIL, 2013).

Reis *et al.* (2014) destacam que o modelo de distribuição orçamentário pode ser considerado um indicador tanto de qualidade como de eficiência, em que o principal parâmetro utilizado é o chamado “Aluno Equivalente” (NFTE), possuindo também o Indicador de Eficiência e Qualidade (EQR).

De acordo com o MEC (2006), o NFTE é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das IFES. O cálculo do NFTE para cada IFES é formado por quatro indicadores parciais, que se referem às atividades educacionais nos seguintes níveis: graduação; mestrado stricto sensu; doutorado; residência médica. A Figura 11 a seguir evidencia as fórmulas utilizadas para o cálculo do aluno equivalente nos diferentes níveis:

Figura 11- Indicador Aluno Equivalente

ALUNO EQUIVALENTE (Nfte)	
$Nfte = Nfte_{(G)} + Nfte_{(M)} + Nfte_{(D)} + Nfte_{(R)}$	
Onde: $_{(G)}$ = graduação; $_{(M)}$ = mestrado; $_{(D)}$ = doutorado; $_{(R)}$ = residência médica	
Nfte_(G) = Número de alunos equivalentes (graduação);	
$Nfte_{(G)} = \left\{ \left[N_{di} \times D \times (1 + R) \right] + \left[\left(\frac{N_i - N_{di}}{4} \right) \times D \right] \right\} \times BT \times BFS \times PG$	
▸ 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.	
Nfte_(M) = Número de alunos equivalentes (mestrado);	
$Nfte_{(M)} = NM \times fMD \times PG$	
▸ NM = Número de alunos matriculados efetivos do mestrado; ▸ fMD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (=0,75); ▸ PG = Peso do Grupo.	
Nfte_(D) = Número de alunos equivalentes (doutorado);	
$Nfte_{(D)} = ND \times fDD \times PG$	
▸ ND = Número de alunos matriculados efetivos do doutorado; ▸ fDD = Fator de tempo dedicado a cursar disciplinas (= 0,38); ▸ PG = Peso do Grupo.	
Nfte_(R) = Número de alunos equivalentes (residência);	
$Nfte_{(R)} = NMRM$	
ND = Número de alunos matriculados nos Programas de Residência Médica;	

Fonte: Brasil (2006).

Por sua vez, o EQR é o indicador utilizado para mensurar a eficiência da IFES. A eficiência e qualidade acadêmico-científica de uma IFES será dada por:

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

Onde,

EQR_j = Eficiência e Qualidade Acadêmico-Científica Relativa da IFES $_j$

DEQ_j = Dimensão Eficiência e Qualidade Acadêmico-Científica da IFES

$\sum_{j=1}^m DEQ$ = Dimensão Eficiência e Qualidade Acadêmico-Científica do conjunto das IFES

Dessa maneira, a Dimensão da Eficiência e Qualidade (DEQ) de uma IFES é dada por:

$$DEQ = (DEAE) + (DQG) + (DQM) + (DQDj)$$

Onde,

DEAE = Dimensão Eficiência das Atividades de Ensino das IFES.

DQG = Dimensão de Qualidade dos Cursos de Graduação.

DQM = Dimensão de Qualidade dos Cursos de Mestrado.

DQDj = Dimensão de Qualidade dos Cursos de Doutorado.

A Dimensão Eficiência das Atividades de Ensino da IFES (DEAE) é obtida partindo de uma fórmula que leva em conta os dados de aluno equivalente, professor equivalente e Relação Aluno-Professor (RAP) para a média da IFES. Já a Dimensão de Qualidade dos Cursos de Graduação de uma IFES (DQG) considera os dados que dizem respeito ao número de cursos de graduação presencial e o fator qualidade desses cursos. A Dimensão Qualidade dos Cursos de Mestrado (DQM) e de Doutorado (DQD) é formulada partindo da relação entre o número de cursos de mestrado/doutorado da IFES, o fator qualidade acadêmico-científica dos cursos de mestrado/doutorado, o conceito CAPES dos cursos de mestrado e doutorado e o conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento (SILVA, 2018).

Por fim, define-se que o atual modelo de distribuição orçamentária possui duas parcelas. A primeira, em função da quantidade de alunos equivalentes; e a segunda, em função do índice de qualidade, com os seguintes pesos: $h_1=90\%$ e $h_2=10\%$. A fórmula geral utilizada para a distribuição dos recursos orçamentários entre as IFES é, portanto:

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

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

Onde:

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

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

EQR^j = eficiência e qualidade acadêmico-científica relativa das IFES j

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

Onde:

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

TAE^j = total de alunos equivalentes das IFES j

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

Como já dito, as universidades gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme dispõe o artigo 207 da Constituição Federal brasileira. Essa autonomia confere às universidades o direito de gerenciar da forma que melhor entender a parcela do orçamento que lhes foi destinada através da Matriz OCC.

Para realizar um melhor gerenciamento dos recursos, as universidades podem implantar uma política pública orçamentária, elaborando as suas próprias matrizes de alocação de recursos ou de distribuição orçamentária, conforme a realidade em que estão inseridas. Ademais, esse processo de distribuição de recursos deve ser transparente e publicizado para não gerar assimetria de informações entre os diversos atores que compõem o processo orçamentário da instituição.

2.4 TEORIA DA AGÊNCIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A relação de agência pode ser compreendida como um contrato ou um acordo em que há uma relação entre o agente (contratado) e o principal (contratante). De acordo com

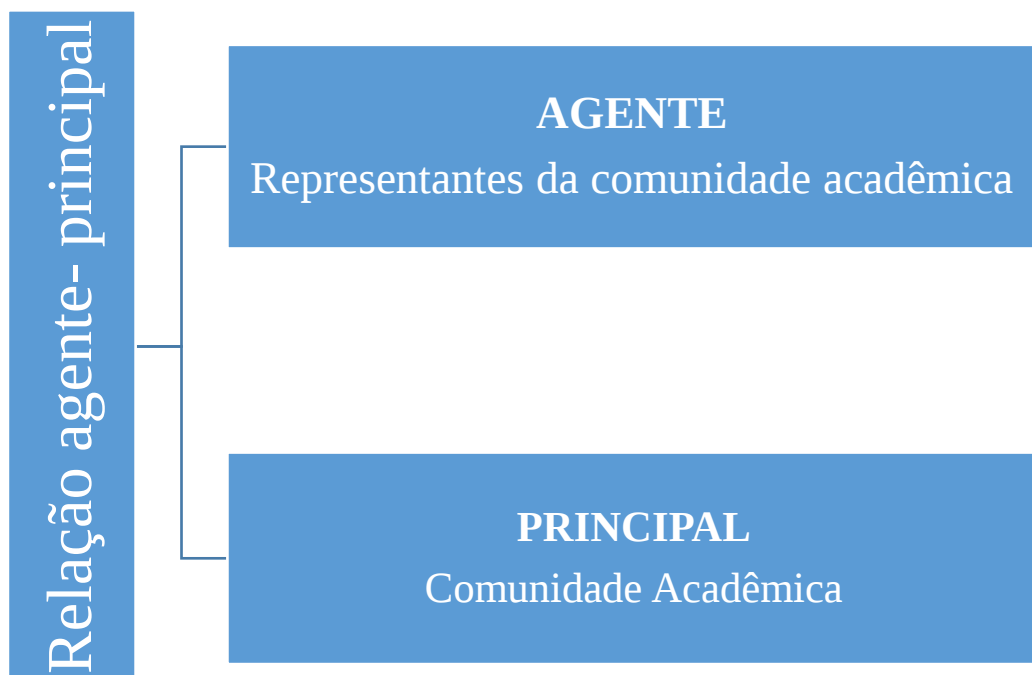
Eisenhardt (1989), na Teoria da Agência, há um vínculo entre o agente e o principal que consiste no seguinte: o principal delega atribuições ao agente e este as executa em nome do principal.

O problema na relação entre o agente e o principal ocorre quando o agente persegue seus próprios objetivos, desconsiderando os objetivos do principal. A teoria da agência tem por objetivo solucionar as incompatibilidades e tensões que possam surgir dessa relação, tendo em vista que, em determinado momento, agente e principal poderão apresentar vontades distintas.

De acordo com Viana (2010 *apud* MOTA; DINIZ; SANTOS, 2017), no setor público, o principal pode ser entendido como o cidadão que, através do voto, elege um representante do povo (agente), para gerir o serviço público. Jensen e Meckling (1976 *apud* MOTA; DINIZ; SANTOS, 2017) destacam que os problemas de agência existem em todas as organizações e em todos os esforços corporativos, como por exemplo: universidades, órgãos públicos, entre outros.

Adaptando os conceitos apresentados à realidade do trabalho proposto, pode-se considerar a comunidade acadêmica e a sociedade de modo geral como sendo o principal e os gestores como sendo os agentes. A Figura 12 ilustra essa situação:

Figura 12 - Relação Agente-Principal



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Mota, Diniz e Santos (2017), ao citarem Zimmwrman (1977), consideram que o desvio na conduta do agente causa o chamado problema de agência. Esse tipo de problema deriva da assimetria de informações, que ocorre quando o agente detém mais informações que o principal.

Borba *et al.* (2018) destacam que uma das formas para mitigar os problemas de agência seria através da redução da assimetria informacional. O agente deve informar ao principal suas ações e atitudes, permitindo que o principal não seja privado das informações necessárias para entender tudo o que está sendo executado. Desse modo, o agente não pode omitir informações do principal, ou seja, ambos devem ter uma relação clara e simétrica, para que haja transparência dos atos praticados.

Diante do exposto até o momento, é possível notar que a transparência na administração pública revela-se um verdadeiro instrumento indispensável para reduzir a assimetria informacional derivada da relação do agente-principal.

De acordo com a International Federation of Accountants (IFAC), a transparência pode ser definida da seguinte maneira:

A transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos (IFAC, 2001)⁵.

O termo transparência é frequentemente utilizado como ferramenta que assegura a democracia entre os diversos atores que detêm uma informação pública. A partir da divulgação e publicidade dessas informações, atendendo ao princípio democrático, a sociedade e seus representantes se aproximam, tornando sua relação mais clara e simétrica. Dessa forma, é possível conhecer e acompanhar como os recursos estão sendo geridos e quais decisões estão sendo adotadas pelos gestores.

Divulgar as informações proporciona transparência aos atos praticados por quem está envolvido com a gestão de algo público, além de estimular a participação da sociedade, aproximando assim o agente do principal. Restringir a transparência das informações seria anular o direito a democracia, além de impedir a sociedade de conhecer os atos praticados por seus representantes.

⁵ No original: “Openness is more than structures and processes. It is also an attitude and belief among key players, politicians, public servants and other stakeholders that information is to be shared and is not owned by any particular entity — it is a public resource”.

Para Aló (2009, p. 46), a transparência da informação é “a característica que possibilita ao cidadão acesso, facilidade de uso, qualidade de conteúdo, entendimento e auditoria às/das informações de seu interesse, sob a tutela de centros de autoridade”. Um dos pontos principais para que haja a transparência efetiva, está relacionada com a facilidade no acesso à informação por parte da sociedade, de forma clara, simples e objetiva.

No que diz respeito à transparência pública no Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de prestação de contas, por parte do gestor público, referente à utilização dos recursos públicos. Em seu artigo 5º, inciso XXXIII, a Constituição diz o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Ademais, o artigo 37 da Constituição afirma que toda a administração pública deverá obedecer a diversos princípios e, entre eles, está o princípio da publicidade.

Objetivando o estabelecimento de instrumentos para controle dos atos praticados pelos governantes, no ano de 2000, foi criada a Lei Complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que possui o intuito de estabelecer normas de finanças públicas destinadas à responsabilidade na gestão fiscal, tendo a transparência como um dos seus pilares.

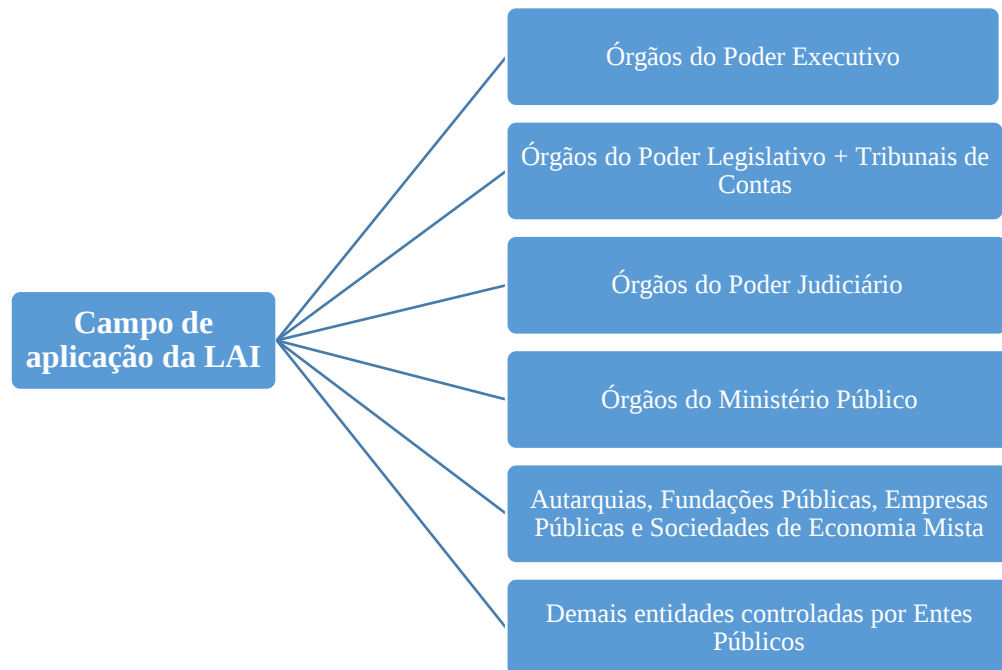
Esse marco legal trouxe à administração pública instrumentos de transparência da gestão, conforme consta no artigo 48 da LRF. Os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, deverão ser amplamente divulgados, bem como será incentivada a participação popular, através de audiências públicas; liberação de informações em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, entre outros instrumentos.

Visando aperfeiçoar a questão da transparência no Brasil, no ano de 2011 a presidência da república promulgou a Lei n.º 12.527, conhecida como Lei de Acesso à

Informação (LAI), que tem por objetivo regular os procedimentos que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma a garantir o acesso à informação.

Resumidamente, a Figura 13 demonstra o campo de aplicação da LAI:

Figura 13 - Campo de aplicação da LAI



Fonte: Adaptado pelo autor com base em Brasil (2011).

Dando continuidade, em seu artigo 3º, a LAI dispõe as diretrizes que devem ser seguidas:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

O Quadro 10 resume as diretrizes da LAI:

Quadro 10 - Diretrizes da LAI

DIRETRIZES DA LAI
- Publicidade como preceito legal e sigilo como exceção - Informações de interesse público divulgadas independentemente de solicitações - Utilização da tecnologia da informação - Desenvolvimento da cultura da transparência - Desenvolvimento do controle social

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Brasil (2011).

Cabe ressaltar que, em seu artigo 8º, a LAI apresenta uma disposição que obriga os órgãos e entidades públicas a promover, independentemente de requerimentos, a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral em local de fácil acesso. É o que geralmente ocorre por meio dos portais de transparência dos órgãos ou entidades, que devem conter:

Quadro 11 - Requisitos dos sítios oficiais

Requisitos dos sítios oficiais							
Ferramenta de pesquisa de conteúdo	Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos	Possibilitar acesso automatizado por sistemas externos	Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação	Garantir a autenticidade e a integridade das informações	Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso	Indicar local e instituições que permitam ao interessado comunicar-se por via eletrônica ou telefônica	Adotar medidas para garantir a acessibilidade de para pessoas com deficiência

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Brasil (2011).

Visando garantir o acesso à informação, a LAI dispõe que esse acesso será assegurado mediante realização de audiências ou consultas públicas com participação popular, e ainda através do serviço de informação ao cidadão, visando atender e orientar o público, informar sobre tramitação de documentos, protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Além da Lei de Acesso à Informação, existem ainda outros dispositivos que regulamentam o quesito da transparência no Brasil. Em 2012, o governo sancionou o Decreto n.º 7.724, que regulamenta a Lei n.º 12.527/2011, estabelecendo a transparência ativa e a passiva. Para Lewis (2011), a transparência ativa refere-se à divulgação de informações por iniciativa do próprio Estado, já a transparência passiva consiste na possibilidade de requisição de informações por parte dos cidadãos. Com isso, efetivaram-se no governo os meios que permitem que os cidadãos possam ter acesso com maior facilidade a informações de interesse público e, dessa forma, compartilhar a responsabilidade pela fiscalização dos atos praticados pela administração pública, promovendo assim o controle social.

Cabe destacar que a transparência pública possui ramificações, e uma delas é a transparência orçamentária. Mota, Diniz e Santos (2017) ao citarem a OCDE⁶ (2002) abordam que a transparência do orçamento pode ser definida como a divulgação completa de todas as informações relevantes, de forma oportuna e sistemática, e salienta que o orçamento é o documento político mais importante dos governos, haja vista que é nesse documento que os objetivos são conciliados e implementados em termos concretos. Por isso, deve ocorrer a sua disponibilização pública gratuita na Internet.

Dessa maneira, conhecer não apenas o orçamento, mas também o seu método de distribuição se mostra uma importante ferramenta para a gestão dos recursos públicos visando uma boa governança.

Diante do exposto até o momento, é evidenciado que a transparência estimula o controle social e tem o intuito de zelar pelo interesse público, permitindo, no caso da UFPB, que a comunidade acadêmica possa colaborar com o gestor e sua equipe, através da participação e da fiscalização dos atos da gestão pública.

No entanto, para se ter um processo de planejamento e execução orçamentária transparente é necessário que as informações apresentadas não sejam restritas apenas ao que dispõe a lei. Cruz *et al.* (2012) afirma que a gestão pública não pode se limitar a divulgar apenas as informações previstas em lei, mas também deve mencionar outras informações qualitativas, que demonstrem o efetivo desempenho do gestor.

Conforme a literatura, a evolução dos dispositivos legais relacionados à transparência pública vem promovendo grande melhoria na área, principalmente com o advento da Lei de Acesso à Informação, o que reveste de relevância a investigação de seu cumprimento.

⁶ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização econômica fundada para estimular o progresso econômico e o comércio mundial. Este documento apresenta ainda as melhores práticas para transparência orçamentária.

Por fim, salienta-se que tudo o que foi exposto até o momento serve como embasamento teórico para a análise realizada. Desta forma, faz-se necessário agora conhecer os procedimentos metodológicos que foram utilizados para o alcance do objetivo traçado.

3 METODOLOGIA

Através da metodologia é traçado um caminho sequenciado e detalhado das técnicas e procedimentos necessários para a realização da pesquisa científica.

Logo, neste tópico estão demonstrados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, apresentando a tipologia do estudo, o ambiente em que a pesquisa se desenvolveu, bem como os fluxos dos procedimentos metodológicos que foram utilizados para a consecução dos objetivos traçados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A metodologia é o estudo dos métodos que se utiliza de procedimentos e técnicas com vistas a garantir a legitimidade do saber obtido. Segundo Gil (2010),

Cada pesquisa é naturalmente diferente de qualquer outra. Daí a necessidade de previsão e provisão de recursos de acordo com sua especificidade. Mas quando o pesquisador consegue rotular seu projeto de pesquisa de acordo com um sistema de classificação, torna-se capaz de conferir maior racionalidade às etapas requeridas para execução (GIL, 2010, p. 25).

Quanto à abordagem, o estudo classifica-se como uma pesquisa qualitativa, pois busca explicar os fatores influenciadores dos resultados obtidos. Segundo Alvarenga (2012), a pesquisa qualitativa busca descrever e compreender as diversas situações e suas etapas, sob uma ótica integrada e uma análise mais aprofundada do tema em questão. Pretende ainda compreender detalhadamente o objeto de estudo, utilizando-se de técnicas e métodos que possibilitem um processo de reflexão e análise da realidade. Para Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), “os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito”. Por sua vez, Gil (2008) considera que, na pesquisa qualitativa, a análise deve se desenvolver em três fases: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos dados, inferência e interpretação.

Em relação à natureza, este estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada por se tratar de um diagnóstico sobre a questão da transparência pública orçamentária específica da UFPB, considerando documentos e procedimentos particulares da instituição em relação à distribuição dos recursos orçamentários. De acordo Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa aplicada visa gerar conhecimento para aplicação prática, relacionado a um problema específico, envolvendo interesses locais.

No que diz respeito aos objetivos, o caráter exploratório-descritivo é evidenciado pelo fato de a pesquisa ter a finalidade de explorar, descrever e diagnosticar a transparência na distribuição do orçamento no âmbito da UFPB. Para Lakatos e Marconi (2003), quando combinados, os objetivos exploratórios e descritivos produzem um estudo exploratório que objetiva descrever completamente um determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são efetuadas análises empíricas e teóricas.

A utilização dos dois tipos de objetivos funciona da seguinte maneira: busca-se embasamento teórico sobre matéria orçamentária e sobre transparência pública orçamentária. Em seguida, através do entendimento aprofundado de toda a conjuntura apresentada, é apresentado um diagnóstico relacionado à transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB.

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, pois visa conhecer a fundo uma determinada situação, que, neste caso, é a transparência na distribuição orçamentária da UFPB. De acordo com Günther (2006), o estudo de caso é um instrumento utilizado quando a pesquisa é relacionada ao estudo de um contexto específico. Por sua vez, Yin (2010) destaca que o estudo de caso serve para compreender fenômenos complexos, tais como processos administrativos e organizacionais, possibilitando uma investigação que preserva as características desses fenômenos. Desta forma, a ferramenta metodológica do estudo de caso contribui para a consecução de um diagnóstico sobre a transparência na distribuição orçamentária da UFPB, uma vez que para diagnosticar é necessário conhecer com profundidade o tema ou situação estudada.

Para o levantamento das informações necessárias ao alcance do objetivo da pesquisa, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. De acordo com Fonseca (2002, p. 32), “a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de websites”. Na visão do mesmo autor, a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, como por exemplo: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, entre outros (FONSECA, 2002).

Ademais, toda a caracterização feita até o momento reporta ao plano traçado para realização da pesquisa de maneira lógica, sequenciada e detalhada. Nessa perspectiva, a Figura 14 apresenta de forma resumida a metodologia apresentada:

Figura 14 - Caracterização da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Assimiladas as questões relativas à caracterização da pesquisa, adentra-se agora ao ambiente em que o estudo se desenvolveu, a Universidade Federal da Paraíba.

3.2 AMBIENTE DA PESQUISA

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB), antiga Universidade da Paraíba, é uma Autarquia Federal em regime especial, que possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, sendo vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Constitui-se em uma instituição de ensino, pesquisa e extensão com estrutura multicampi, atuando em diversas cidades paraibanas.

A UFPB foi fundada no ano 1955, através da Lei Estadual n.º 1.366/55 e teve, posteriormente, sua federalização por meio da Lei n.º 3.835/60, sendo, então, reconhecida como uma Universidade Federal.

Atualmente, a UFPB possui diversos campi distribuídos entre as cidades de João Pessoa, Rio Tinto, Mamanguape, Bananeiras e Areia. Na capital João Pessoa, sede da Reitoria da UFPB, fica localizado o *Campus I*. No brejo paraibano, ficam localizados os campi II e III, respectivamente em Areia e Bananeiras. Por fim, no litoral norte do estado, nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape, fica localizado o *campus IV*.

Em relação à composição de cada *campus*, a UFPB está estruturada da seguinte maneira: o *Campus I* compreende o Centro de Ciências Exatas e da Natureza – CCEN, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, Centro de Comunicação, Turismo e Artes – CCTA, Centro de Ciências da Saúde – CCS, Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA, Centro de Educação – CE, Centro de Tecnologia – CT e Centro de Ciências Jurídicas – CCJ, Centro de Biotecnologia – CBIotec, Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional – CTDR, Centro de Ciências Médicas – CCM, Centro de Informática – CI e Centro de Energias Alternativas Renováveis – CEAR; o *Campus II* compreende o Centro de Ciências Agrárias – CCA; o *Campus III* abrange o Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias – CCHSA e o *Campus IV* possui o Centro de Ciências Aplicadas e Educação – CCAE.

No que diz respeito às Pró-Reitorias, a UFPB é composta por oito: PRA - Pró-Reitoria Administrativa, PROGEP - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, PRG - Pró-Reitoria de Graduação, PRPG - Pró-Reitoria de Pós-Graduação, PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, PROPESQ - Pró-Reitoria de Pesquisa, PRAPE - Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante, PRAC - Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários.

Destaca-se nesta pesquisa a PRA, Pró-Reitoria da qual faz parte a divisão de contabilidade, que é a unidade responsável pela maior execução financeira da UFPB, e ainda a PROPLAN, Pró-Reitoria responsável pela Matriz Orçamentária UFPB, com destaque para a Coordenação de Orçamento (CODEOR), que participa ativamente de todo o processo orçamentário da instituição.

A pesquisa desenvolveu-se nos diversos campi da UFPB. Dessa forma, apresenta-se uma análise que busca identificar a transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB.

Após a compreensão do ambiente da pesquisa, faz-se necessário agora conhecer os fluxos dos procedimentos para o alcance do objetivo do estudo.

3.3 FLUXO DOS PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Para atingir os objetivos propostos, esta pesquisa percorreu um caminho sistemático, com vistas a responder o problema de pesquisa apresentado. Nesse sentido, o estudo foca seus esforços na questão da transparência na distribuição dos recursos orçamentários realizada pela UFPB.

Inicialmente, buscou-se definir um tema atual e relevante para que a pesquisa pudesse auxiliar a UFPB a evoluir como instituição pública de ensino superior. A princípio, para verificar a necessidade deste estudo, enviou-se uma série de questionamentos via e-SIC endereçado à UFPB, através do portal Fala.BR, abordando assuntos relacionados à distribuição orçamentária no âmbito da instituição, gerando o número de protocolo 23480.002092/2020-64. Os questionamentos, bem como suas respostas, encontram-se presente no Apêndice B e Anexo B, respectivamente.

Para dar suporte à análise da transparência na distribuição orçamentária, foram utilizados como referências teóricas os conceitos relacionados ao processo de planejamento orçamentário, orçamento público, financiamento da educação superior e o processo orçamentário das IFES, dando ênfase ao entendimento da Matriz OCC, e por fim, teoria da agência e transparência pública.

A investigação, cujos resultados estão evidenciados nesta pesquisa, desenvolveu-se com base em fontes bibliográficas e documentais. Essas fontes, em conjunto, auxiliaram no processo de atingimento do objetivo proposto e na solução do problema de pesquisa.

Como recorte temporal, inicialmente esta pesquisa pretendia analisar os últimos cinco anos de mandato da Reitora da instituição. Porém, tendo em vista que as informações sobre a gestão orçamentária de 2020 só estão disponíveis em meados de abril de 2021, este estudo delimita-se à análise do período de 2016 a 2019. Desta forma, consegue-se analisar de maneira mais efetiva os fatos ocorridos dentro desta legislatura.

No tocante à coleta de dados, considerando todo o embasamento metodológico apresentado, foi realizada uma investigação minuciosa no que diz respeito à transparência na distribuição dos recursos orçamentários da UFPB. O levantamento dos dados foi determinado de forma a detectar e diagnosticar a questão da transparência na distribuição dos recursos orçamentários na instituição.

Quanto às fontes bibliográficas, foram consultados livros, revistas, artigos científicos e sites oficiais, bem como outros materiais sobre a temática de planejamento, orçamento, financiamento da educação superior, teoria da agência e transparência pública. Já para

contemplar o aspecto documental, foram verificados documentos internos da UFPB relacionados ao tema de pesquisa, documentos externos sobre matéria orçamentária e transparência pública, utilizando-se também da legislação vigente sobre o tema. Destacam-se, para a análise documental, os seguintes documentos: resoluções do Conselho Universitário (CONSUNI), relatórios de gestão e os Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDIs) da instituição. O período para início e término da coleta de dados compreendeu os meses de junho de 2020 a janeiro de 2021.

O Quadro 12 demonstra as fontes utilizadas para coleta de dados:

Quadro 12 - Fontes para coleta de dados

FONTE	DESCRIÇÃO
Livros, Revistas, Artigos científicos e sites oficiais	Fontes bibliográficas para a temática de planejamento orçamentário, orçamento público, financiamento da educação superior, matriz orçamentária, teoria da agência e transparência pública.
PDI UFPB 2014-2018	Plano de Desenvolvimento Institucional para os anos de 2014 a 2018. Nele são definidas a missão e as estratégias a serem seguidas para o atingimento dos objetivos e metas.
PDI UFPB 2019-2023	Plano de Desenvolvimento Institucional para os anos de 2019 a 2023. Nele são definidas a missão e as estratégias a serem seguidas para o atingimento dos objetivos e metas.
Relatórios de Gestão UFPB 2016/2017/2018/2019	Relatórios que demonstram à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo os principais resultados alcançados de acordo com os objetivos traçados no PDI.
Resoluções do CONSUNI de aprovação do orçamento interno	Documentos que aprovam o orçamento interno na UFPB para os exercícios financeiros de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

De posse dos dados coletados e entendidos os conceitos relativos à distribuição de recursos orçamentários e transparência pública, procedeu-se ao tratamento dos dados coletados.

Para uma melhor interpretação e tratamento dos dados, foi realizada análise de conteúdo sobre os documentos/materiais citados que abordam a transparência pública, o processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB, objetivando o entendimento de todo o processo.

De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens,

indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

Lüdke (2018), ao citar Krippendorff (1980), define análise de conteúdo como sendo uma técnica que tem o poder de fazer inferências válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto. Vala (1986) destaca que essa técnica busca organizar em um conjunto de categorias de significação o conteúdo contido nas mais diversas fontes de dados.

Ainda segundo Vala (1986, p. 104), a análise de conteúdo tem a finalidade de “efetuar inferências, com base em uma lógica explicitada, sobre mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas”. Com isso, infere-se que a análise de conteúdo vai muito além do que a mera descrição do que está contido nas fontes de dados.

Para Amado (2014):

Podemos, pois, dizer que o aspecto mais importante da análise de conteúdo é o facto de ela permitir, além de uma rigorosa e objetiva representação dos conteúdos ou elementos das mensagens (discurso, entrevista, texto, artigo, etc.) através da sua codificação e classificação por categorias e subcategorias, o avanço (fecundo, sistemático, verificável e até certo ponto replicável) no sentido da captação do seu sentido pleno (à custa de inferências interpretativas derivadas ou inspiradas nos quadros de referência teóricos do investigador), por zonas menos evidentes constituídas pelo referido ‘contexto’ ou ‘condições’ de produção. Julgamos que é este aspecto que permite aplicar criativamente a análise de conteúdo a um leque variado de documentos (comunicações), muito especialmente sobre aqueles que traduzem visões subjetivas do mundo, de modo a que o investigador possa ‘assumir’ o papel do ator e ver o mundo do lugar dele, como propõe a investigação de cariz interacionista e fenomenológico (AMADO, 2014, p. 304-305).

Bardin (1977), afirma que a análise de conteúdo tem a finalidade de realizar inferências valendo-se de indicadores, utilizando como procedimento básico a definição de categorias adequadas ao objetivo da pesquisa. Sendo assim, a categorização é compreendida como uma operação de classificação de elementos de um conjunto por diferenciação e, sequencialmente, por reagrupamento a partir dos critérios definidos.

Para Amado (2014), o objetivo inicial da análise de conteúdo é organizar de forma sistemática, em categorias, os conteúdos de um conjunto de mensagens, visando traduzir as ideias-chave da documentação que está sendo analisada. Para tanto, antes da definição das categorias, há de se decidir qual o procedimento de categorização será utilizado. Neste estudo, utilizou-se do procedimento aberto de categorização, o qual consiste em uma construção de um sistema de categorias induzido a partir da análise, com base no suporte teórico do investigador.

Associado a tudo o que foi exposto até o momento, este estudo pretende identificar aspectos relacionados à transparência na distribuição de recursos orçamentários na UFPB, destacando as seguintes categorias para consecução do objetivo: Distribuição orçamentária; Transparência pública; Financiamento da educação superior; Transparência contábil. O Quadro 13 apresenta as categorias, sua descrição, as fontes e sua codificação:

Quadro 13 - Categorias de análise

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	FONTES	CODIFICAÇÃO
Distribuição orçamentária	Verificar o processo de distribuição orçamentária que envolve a UFPB	PDI, Resoluções do CONSUNI e Relatórios de gestão	C1
Transparência pública	Verificar como ocorre o processo de transparência na UFPB	PDI, Relatórios de gestão, Sites oficiais	C2
Financiamento da educação superior	Verificação de valores e estatísticas sobre financiamento da UFPB	Relatórios de gestão	C3
Transparência contábil	Verificação da transparência das demonstrações contábeis	Relatórios de gestão	C4

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Dito isto, o tratamento dos dados, de acordo com Bardin (1977), ocorreu na seguinte sequência:

- 1) Pré-análise: Fase em que ocorre o contato com os dados a serem analisados (leitura “flutuante”), seleção e organização dos materiais, bem como mapeamento dos dados necessários e organização das informações coletadas, objetivando facilitar a classificação dos dados.
- 2) Categorização: Consiste na exploração do material, classificação dos dados e organização de forma sistemática, de acordo com as categorias estabelecidas.
- 3) Inferência: Análise dos dados propriamente dita. Consiste na efetiva realização do confronto entre os dados levantados e o referencial teórico exposto, com o objetivo de solucionar o problema de pesquisa levantado.

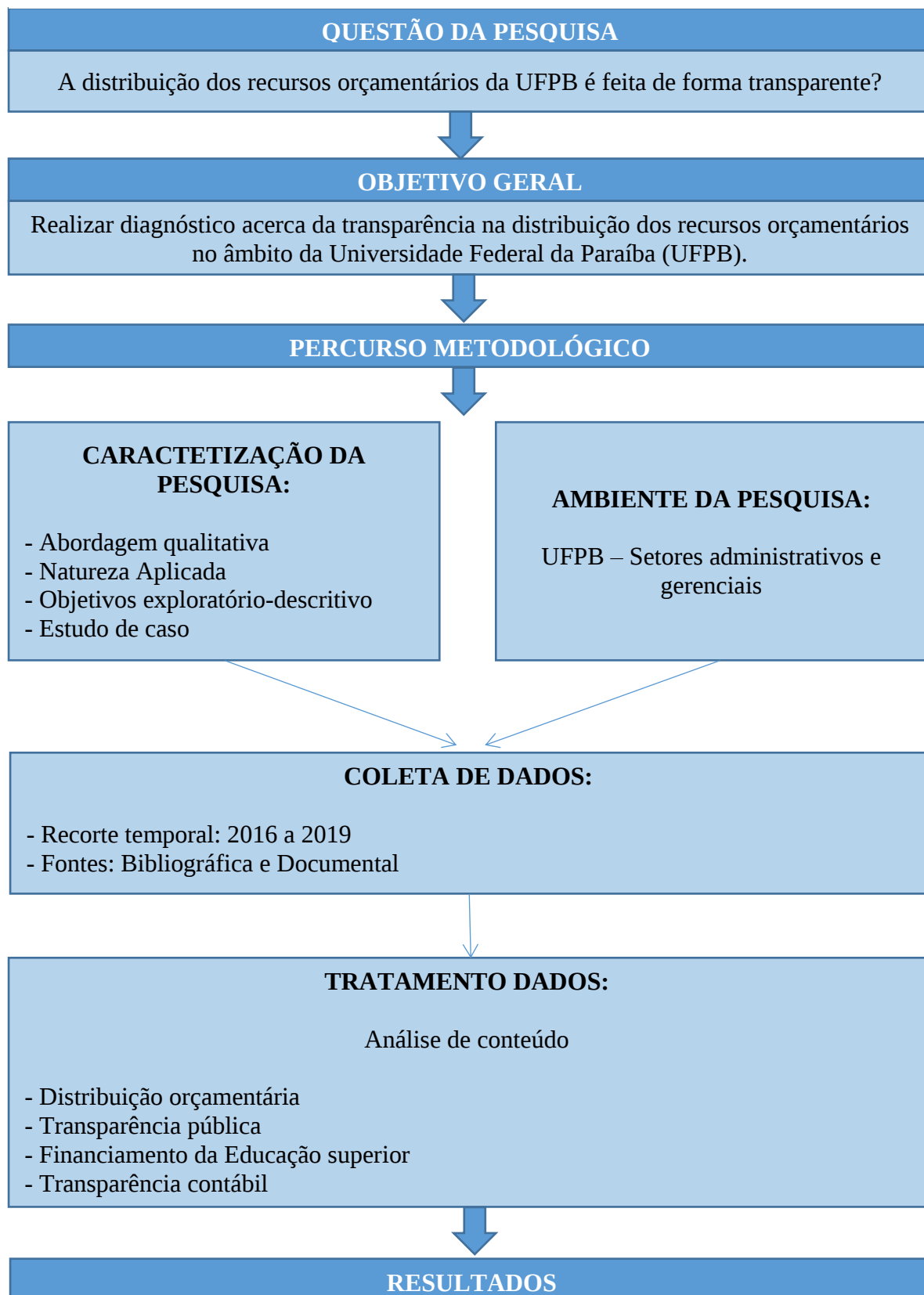
Portanto, resumidamente, para diagnosticar a situação da transparência na distribuição dos recursos orçamentários no âmbito da UFPB, foi realizado um levantamento de dados relativos à distribuição de recursos orçamentários, financiamento da educação superior e

transparência pública; foi demonstrado o funcionamento do processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária da UFPB; e, ainda, foi realizada a análise de conteúdo utilizando-se das fontes de pesquisa já citadas anteriormente, para assim atingir o objetivo da pesquisa.

Por fim, a Figura 15 demonstra de forma sintetizada toda a trajetória explicitada até o momento, proporcionando ao leitor uma melhor visualização e compreensão.

Após a exposição e compreensão de toda a metodologia utilizada, o estudo avança para a discussão e análises dos resultados obtidos.

Figura 15 - Percurso metodológico



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, estão apresentadas as discussões e os resultados obtidos com vistas a responder o problema de pesquisa proposto e atingir o objetivo geral do estudo. Primeiramente, foi descrito o processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB. A seguir, foi evidenciada a análise dos documentos, feita através da metodologia da análise de conteúdo. Ao final, está apresentado o diagnóstico sobre a transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB, buscando contribuir para o processo de transparência orçamentária na UFPB.

4.1 PROCESSO DE PLANEJAMENTO, DISTRIBUIÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UFPB

A UFPB é uma instituição federal pública de ensino superior que integra o Orçamento Geral da União, sendo uma unidade vinculada ao MEC. De acordo com o PDI 2019-2023, a prática da instituição, no que diz respeito ao planejamento orçamentário, é elaborar e encaminhar a proposta de orçamento para compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que, posteriormente, após os ajustes necessários, transforma-se em LOA. Porém, de maneira prévia, é necessário esclarecer alguns pontos.

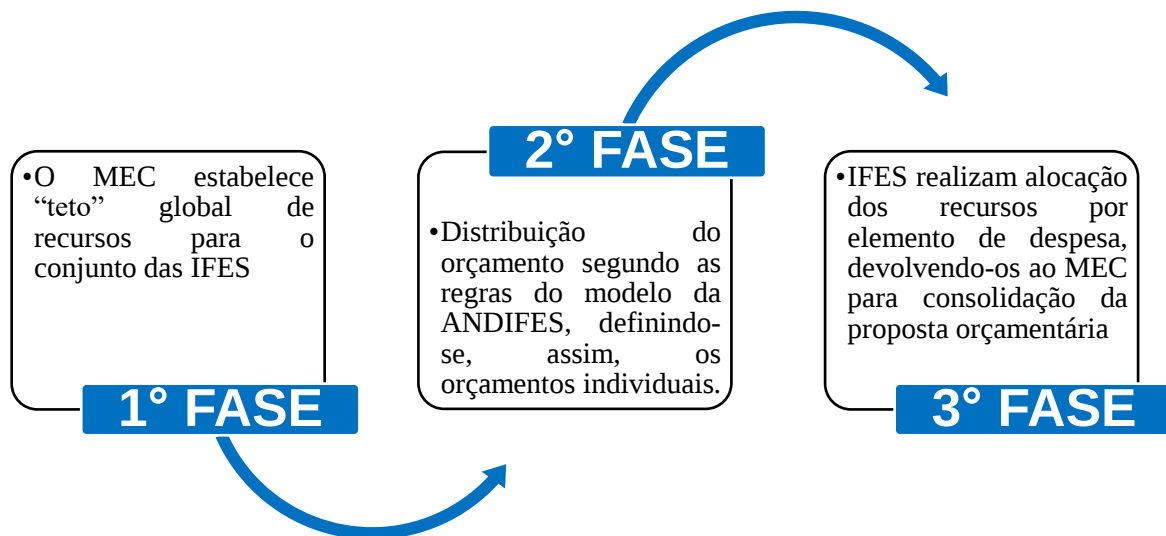
Inicialmente, é imprescindível compreender que uma Universidade Federal é classificada como sendo uma Unidade Orçamentária (UO). De acordo com Nuintin (2014), as Unidades Orçamentárias (UOs) devem apresentar uma programação detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. O mesmo autor destaca que a atuação de uma universidade federal no processo orçamentário compreende sete passos:

- (i) estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; (ii) estudos de adequação da estrutura programática, conforme Quadro 2; (iii) formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas; (iv) coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias; (v) fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação de empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas; (vi) análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e (vii) consolidação e formalização de sua proposta orçamentária (NUITIN, 2014, p. 44-45).

Ainda de acordo com Nuintin (2014), o processo de planejamento orçamentário pode ser resumido em três etapas: primeiramente, o MEC estabelece o montante de recursos, com

base no PPA e na LDO, para as Universidades Federais. Posteriormente, essas universidades recebem os recursos, por meio da distribuição via matriz de custeio e capital (Matriz ANDIFES), além dos recursos vinculados aos programas de governo específicos. Ao final, após a alocação dos recursos, por elemento de despesa e definição de metas físicas, o MEC consolida, valida e formaliza a proposta orçamentária. A Figura 16 demonstra o que foi descrito.

Figura 16 - Fases do processo de planejamento orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Nuintin (2014)

Após todo esse processo, a LOA é submetida à aprovação pelo Congresso Nacional. Em seguida, é realizada a divulgação do decreto que dispõe sobre a distribuição dos recursos às instituições. Dentre essas, está UFPB.

A LOA da UFPB é uma ferramenta orçamentária que possui as informações dos recursos necessários para a efetiva manutenção e funcionamento da instituição, contendo despesas de pessoal, despesas de custeio e despesas capital. Ressalta-se que nem tudo que está contido na LOA será obrigatoriamente executado, pois essa ferramenta não tem caráter impositivo, mas meramente autorizativo.

Para uma melhor visualização do que foi dito, a Figura 17 apresenta a LOA da UFPB do ano 2019.

Figura 17 - LOA da UFPB - 2019

Órgão: 26000 Ministério da Educação

Unidade: 26240 Universidade Federal da Paraíba

Quadro Síntese

Código/Especificação	Exec 2017	LOA 2018	PLO 2019	LOA 2019
Total	1.550.102.246	1.599.300.212	1.995.384.092	2.002.764.016
Programa				
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	509.574.120	489.524.763	556.712.000	556.712.000
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	6.978.204	51.433.981	375.332.388	375.332.388
0910 Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	141.259	250.000	250.000	250.000
2080 Educação de qualidade para todos	147.055.322	150.357.163	152.754.411	160.134.335
2109 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	886.353.342	907.734.305	910.335.293	910.335.293
Função				
09 Previdência Social	509.574.120	489.524.763	556.712.000	556.712.000
12 Educação	1.033.408.664	1.058.091.468	1.063.089.704	1.070.469.628
28 Encargos Especiais	7.119.463	51.683.981	375.582.388	375.582.388
Subunção				
122 Administração Geral	0	0	14.400	14.400
128 Formação de Recursos Humanos	652.779	836.730	980.000	980.000
272 Previdência do Regime Estatutário	509.574.120	489.524.763	556.712.000	556.712.000
301 Atenção Básica	15.838.879	14.238.276	14.434.920	14.434.920
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	34.764.793	35.030.201	35.215.227	35.215.227
363 Ensino Profissional	7.576.693	7.798.491	9.957.871	9.957.871
364 Ensino Superior	840.819.406	847.549.431	863.309.286	870.689.210
846 Outros Encargos Especiais	140.875.575	204.322.320	514.760.388	514.760.388
Grupo de Despesa				
1 Pessoal e Encargos Sociais	1.351.017.684	1.395.090.466	1.773.875.457	1.773.875.457
3 Outras Despesas Correntes	178.635.530	194.639.553	214.991.681	215.206.681
4 Investimentos	20.449.032	9.570.193	6.516.954	13.681.878
Fonte				
100	1.503.503.083	0	191.302.959	11.762.491
108	0	0	19.216.284	0
156	101.789.758	0	0	0
169	168.582.616	0	0	0
188	0	0	215.000	1.519.387
250	0	0	4.472.438	400.000
Total	1.773.875.457	0	215.206.681	13.681.878

Fonte: Brasil (2019).

Após a aprovação pelo congresso e divulgação do decreto que trata da distribuição dos recursos às instituições, é feita a distribuição interna do orçamento à disposição da UFPB. Essa distribuição está a cargo da Coordenação de Orçamento (CODEOR) e deve ser aprovada pelo Conselho Universitário (CONSUNI).

No que concerne à aprovação e distribuição dos recursos orçamentários na UFPB, o CONSUNI aprova, anualmente, o orçamento interno da UFPB, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 14 - Resoluções do CONSUNI de aprovação do orçamento interno

2019	RESOLUÇÃO n.º 23/2019 - Processo n.º 23074.088038/2019-56	Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2019.
2018	RESOLUÇÃO n.º 23/2018 - Processo n.º 23074.018753/2018-41	Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício

		financeiro de 2018.
2017	NÃO ENCONTRADA	NÃO ENCONTRADA
2016	RESOLUÇÃO n.º 18/2016 - Processo n.º 23074.038771/2016-87	Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados no *site* da SODS-UFPB. (2021).

De acordo com o relatório de gestão de 2019, a distribuição interna do orçamento da UFPB, no que diz respeito às ações discricionárias, está sob responsabilidade da CODEOR. Essa distribuição, conforme o PDI 2019-2023, deve ocorrer com base em um modelo que possa proporcionar melhoria nos indicadores institucionais, assegurando justiça distributiva com base em critérios técnicos e variáveis pré-determinadas.

Destaca-se que no PDI 2014-2018, no que diz respeito ao assunto, foi traçado como objetivo estratégico “promover a participação da comunidade na alocação de recursos, por meio do modelo de Universidade Participativa” (UFPB, 2014, p. 13). Por sua vez, o PDI 2019-2023 apresenta objetivo estratégico semelhante quando fala em “assegurar uma gestão orçamentária e financeira participativa e eficiente, priorizando as ações estratégicas”. Porém, apesar de ser mencionado, esse modelo de distribuição não está explicitamente exposto e explicado nos documentos analisados nesta pesquisa.

Para conseguir tal informação, foi necessário o envio de uma solicitação de informação via e-SIC, a qual se encontra no Apêndice B desta pesquisa, questionando, entre outras indagações, sobre como é feita a distribuição de recursos orçamentários na UFPB. Estes questionamentos foram enviados no dia 22/01/2020, obtendo retorno no dia 27/02/2020.

Como resposta ao questionamento “Na instituição é utilizado algum modelo/matriz de distribuição orçamentária dos recursos recebidos pelo MEC?” foi marcada a opção SIM. Ou seja, a Universidade utiliza-se de um modelo para alocar internamente os seus recursos. As respostas a esses questionamentos constam no Anexo B.

Já como resposta aos questionamentos “Quais as variáveis que compõem o modelo de distribuição orçamentária da instituição?” e “Qual é a fórmula do modelo de distribuição orçamentária utilizada pela instituição?” foi enviado um arquivo em PDF que trata sobre o modelo de alocação de recursos orçamentários occ-manutenção. Esse modelo, portanto, é o modelo utilizado pela UFPB para distribuir internamente seus recursos orçamentários.

De acordo com o documento apresentado, os recursos de OCC-Manutenção do orçamento da UFPB recebidos do Tesouro Nacional, através do MEC, que se destinam ao

financiamento das Despesas de Custeio e Capital necessárias ao funcionamento das atividades acadêmico-administrativas da Universidade são alocadas a partir desse modelo, visando adequar a distribuição desses recursos às finalidades da instituição.

As diretrizes operacionais do modelo de alocação de recursos utilizados pela UFPB são: (i) Definir no Orçamento da Universidade, de modo realista, um novo conceito de OCC-Líquido; (ii) Assegurar o financiamento integral das despesas básicas de custeio da Universidade; (iii) Distribuir o valor da parcela do OCC-Líquido que cabe aos Centros, segundo critérios objetivos vinculados ao desempenho de suas atividades acadêmicas.

Com isso, é necessário entender inicialmente o significado de OCC-Líquido. Ele pode ser definido como o valor líquido do OCC-Manutenção depois de deduzidas todas as despesas básicas e compromissos de exercícios anteriores. Seu valor será definido deduzindo-se do valor OCCManutenção/Tesouro do ano t (OCCMt), alocado à UFPB para as suas atividades acadêmico-administrativas do terceiro grau, o valor das despesas básicas de OCC-Manutenção do ano t (OCCBt) e os compromissos no ano t relativos a dívidas de despesas de OCC-Manutenção de exercícios anteriores (DOCCMt-1). As despesas básicas citadas são compostas por: a) Serviços de água e esgoto, energia elétrica e telefone; b) Serviços de vigilância e limpeza; c) Funcionamento da Rede de Informática da UFPB; d) Funcionamento do Sistema de Bibliotecas da UFPB; e) Manutenção e Conservação de bens: Imóveis, Equipamentos, Veículos, Combustíveis, Aluguéis. Sendo assim, matematicamente, o OCC-Líquido pode ser evidenciado da seguinte maneira:

$$\text{OCCLt} = \text{OCCMt} - (\text{DOCCMt-1} + \text{OCCBt})$$

Definido o valor do OCC-Líquido, parte-se agora para a sua distribuição. Essa alocação de recursos se dará em quatro parcelas destinadas ao:

- 1) Financiamento das despesas com atividades acadêmico-administrativas dos Centros;
- 2) Financiamento das despesas de funcionamento e dos programas dos órgãos da Administração Superior;
- 3) Financiamento das despesas com gêneros alimentícios, combustíveis e manutenção dos restaurantes universitários da UFPB
- 4) Financiamento dos Programas de Bolsas da UFPB

Nesse diapasão, no que diz respeito à alocação de recursos aos Centros, o valor total do OCC-Líquido distribuído aos Centros (OCCLCt) será composto de três parcelas/vetores:

- 1) Parcela destinada ao Vetor Ensino (VE)
- 2) Parcela destinada ao Vetor Pesquisa (VP)
- 3) Parcela destinada ao Vetor Extensão (VEX)

O Vetor Ensino (VE) levará em consideração o custo padrão pré-determinado por aluno equivalente da UFPB (Cp) e o número de alunos equivalentes do Centro (NAECi). Por sua vez, o Vetor Pesquisa (VP) e o Vetor Extensão (VEX) serão alocados, respectivamente, com base no número de professores-doutores e produção acadêmico-científica, e com base no número de professores e alunos com atividades de extensão. Dito isto, fica claro que as variáveis que compõem o modelo de alocação de recursos da UFPB são as expostas no Quadro 15.

Quadro 15 - Variáveis da Matriz orçamentária UFPB

Variáveis da Matriz UFPB	
Vetor Ensino (VE)	Alunos equivalentes da graduação e pós-graduação
Vetor pesquisa (VP)	Professores doutores equivalentes
	Produção acadêmico-científica equivalente
Vetor Extensão (VEX)	Professores que desenvolvem atividades de extensão
	Alunos que desenvolvem atividades de extensão

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Destarte, as expressões abaixo evidenciam os vetores VE, VP e VEX:

$VE = Pe \cdot OCCLCt$, onde Pe = % do OCCLCt destinado às atividades de ensino;
 $VP = Pp \cdot OCCLCt$, onde Pp = % do OCCLCt destinado às atividades de pesquisa;
 $VEX = Px \cdot OCCLCt$, onde Px = % do OCCLCt destinado às atividades de extensão.

Nota: A definição dos valores de Pe , Pp , Px envolve decisão de quanto do OCC-Líquido dos Centros deve ser alocado às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Diante do exposto, pode-se inferir que o valor total do OCC-Líquido destinado a todos os Centros (OCCLCt) será determinado da seguinte forma:

$$\text{OCCLCt} = \text{VE} + \text{VP} + \text{VEX}$$

Por sua vez, a parcela de OCC-Líquido de cada Centro (OCCLCi) será determinada pelo somatório das subparcelas do Vetor Ensino, Vetor Pesquisa e Vetor Extensão de cada Centro (VEi, VPi e VEXi, respectivamente). Sendo assim, para um Centro “i” qualquer da UFPB, o valor de sua parcela no total dos recursos será dada pela seguinte expressão:

$$\text{OCCLCi} = \text{Cp}(\text{NAECi}) + \text{pi}(\text{VP}) + \text{exi}(\text{VEX}) \text{ onde } 0 < \text{pi}, \text{exi} < 1$$

Ou

$$\text{OCCLCi} = \text{ei}(\text{VE}) + \text{pi}(\text{VP}) + \text{exi}(\text{VEX}) \text{ onde } 0 < \text{ei}, \text{pi}, \text{exi} < 1$$

Onde:

Cp = Custo médio padrão por aluno equivalente;

NAECi = Número de alunos equivalentes do Centro i;

ei = Coeficiente do Centro i no vetor de ensino (E);

pi = Coeficiente do Centro i no vetor de pesquisa (P);

exi = Coeficiente do Centro i no vetor de extensão (EX).

Aplicando as fórmulas apresentadas em conjunto com as explicações feitas, é possível dimensionar os recursos a serem recebidos por cada Centro de ensino.

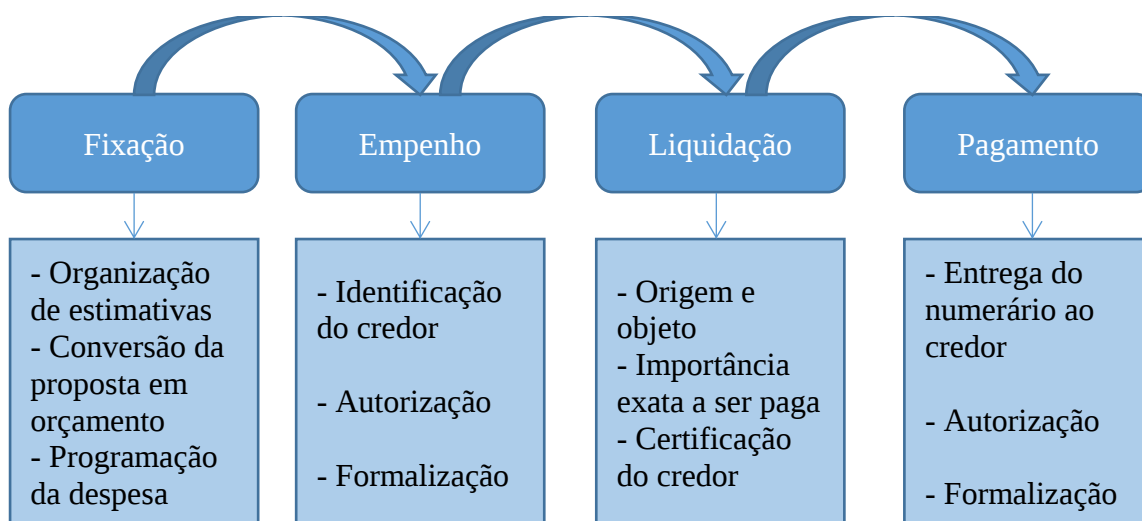
Ressalta-se ainda que, nos questionamentos enviados via e-SIC, a UFPB afirma que o modelo de alocação de recursos atende às necessidades das unidades acadêmicas, que houve participação da comunidade acadêmica no processo de construção do modelo, que o modelo de distribuição vigente foi aprovado pelo CONSUNI e, por fim, que o modelo precisa ser revisto/atualizado. Porém, em consulta às resoluções do CONSUNI disponíveis no site da UFPB, não foi encontrada nenhuma resolução que abordasse o tema em questão.

Um ponto que merece destaque é o fato de que, apesar de existir um documento que explique como é feita a distribuição dos recursos, esse documento não é de fácil compreensão, exigindo do leitor conhecimento técnico.

No que diz respeito à execução orçamentária, nem sempre o que está autorizado será executado, tendo em vista que, após a aprovação do Congresso Nacional, a sua distribuição fica a critério do Ministério da Economia (UFPB, 2019a).

A execução do orçamento se dá conforme a liberação dos créditos orçamentários por parte do MEC. Para tal execução, devem ser percorridos os estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. A Figura 18 demonstra os estágios da despesa:

Figura 18 - Estágios da despesa detalhada



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mota (2009).

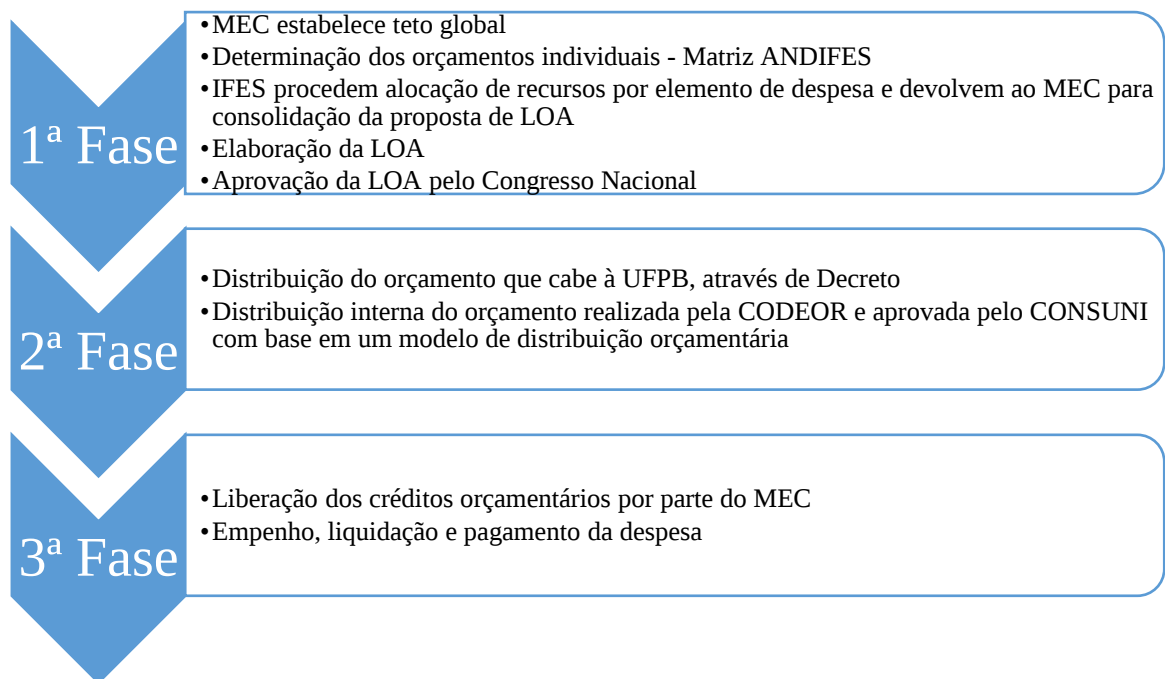
De acordo com o Relatório de gestão de 2018, do estágio do empenho até o efetivo pagamento da despesa, existem diversos fatores externos que podem influenciar o processo, como por exemplo: o tempo de realização dos serviços e/ou a entrega do produto, bem como a liberação do financeiro pelo Governo Federal.

Através do empenho, há o comprometimento orçamentário. Pode ser entendido, ainda, como uma reserva orçamentária que deve fazer frente a uma finalidade específica. A liquidação, por sua vez, de acordo com a Lei n.º 4.320/64 é a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Já o pagamento, última etapa da execução, é a fase em que o credor recebe pelos produtos fornecidos ou serviços prestados. Ressalta-se que, para a realização do pagamento, é necessário que haja disponibilidade de recursos.

De forma resumida, pode-se dizer que o planejamento orçamentário da UFPB inicia-se com a elaboração da proposta de orçamento a ser encaminhada ao MEC para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA). Após a aprovação da LOA pelo congresso nacional e posterior

divulgação do decreto que dispõe sobre a distribuição dos recursos às instituições, é feita a distribuição interna do orçamento à disposição da UFPB, com base em um modelo/matriz de distribuição orçamentária próprio. Essa distribuição está a cargo da Coordenação de Orçamento (CODEOR) e deve ser aprovada pelo Conselho Universitário (CONSUNI). A execução do orçamento se dá conforme a liberação dos créditos orçamentários, por parte do MEC. Para tal execução, devem ser percorridos os estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). A figura 19 demonstra o que foi falado até o momento.

Figura 19 - Fases do processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Explicadas as nuances sobre o processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB, este estudo passa agora para a análise dos documentos utilizando-se da metodologia da análise de conteúdo para extrair as informações contidas neles, com vistas a solucionar o problema de pesquisa e atingir os objetivos traçados.

4.2 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

4.2.1 Distribuição orçamentária (C1)

A primeira categoria de análise “C1” trata do tema “Distribuição Orçamentária”. Esta categoria visa evidenciar os seguintes assuntos dentro da temática da distribuição orçamentária: (i) Informação sobre a distribuição orçamentária do MEC para a UFPB; (ii) Informação sobre a distribuição orçamentária interna da UFPB; (iii) Informação sobre a distribuição orçamentária interna da UFPB por centros.

Para tanto, os documentos analisados foram: PDI 2014-2018, PDI 2019-2023, Resolução n.º 23/2019 - Processo n.º 23074.088038/2019-56, Resolução n.º 23/2018 - Processo n.º 23074.018753/2018-41, Resolução n.º 18/2016 - Processo n.º 23074.038771/2016-87 e Relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018, 2019.

A primeira subcategoria trata da informação sobre a distribuição orçamentária do MEC para UFPB. Para esta subcategoria, foram pesquisadas informações acerca do processo orçamentário na educação superior, desde elaboração da LOA, até a efetiva distribuição dos recursos à UFPB. Foram utilizadas como palavras-chave para a pesquisa: MEC, matriz, matriz orçamentária, ANDIFES, distribuição orçamentária e alocação de recursos.

No que diz respeito à (i) Informação sobre a distribuição orçamentária do MEC para UFPB, o PDI 2014-2018 destaca que a UFPB integra o Orçamento Geral da União. Para a distribuição dos recursos do MEC para UFPB, este documento destaca que é utilizada uma matriz de participação que aloca os recursos às IFES. De acordo com o PDI 2014-2018:

O seu orçamento, em última análise, está ligado à vinculação constitucional das receitas da União destinadas à educação, pois a UFPB participa daqueles recursos junto com as demais instituições federais de ensino superior, ou segundo uma matriz de partição em que são levados em consideração alguns indicadores: o valor básico de custeio e o número de alunos equivalentes, sendo este último baseado em número de matrículas, número de concluintes, taxa de evasão, grau de complexidade dos cursos, atividades de pesquisa e extensão, etc. (UFPB, 2014, p. 102).

Um destaque que se faz sobre essa distribuição é que, para que a UFPB possa ter expansão orçamentária, é necessária a expansão quantitativa e melhoria dos seus indicadores de eficiência e eficácia em grau, no mínimo, igual à média do sistema federal de ensino superior.

O PDI 2019-2023, por sua vez, esclarece que a UFPB é uma autarquia que recebe recursos do MEC via LOA. O MEC utiliza-se da chamada Matriz ANDIFES, que seria um

modelo baseado em alguns indicadores acadêmicos para a distribuição dos recursos. A prática da UFPB, de acordo com este documento, é:

[...] elaborar e encaminhar sua proposta orçamentária para compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que posteriormente, e com os devidos ajustes, se transforma na LOA. Esta proposta contém todas as informações dos gastos necessários para o funcionamento da instituição, quais sejam despesas com pessoal, custeio e capital (UFPB, 2019a, p. 142).

Ressalta-se que nem tudo o que está autorizado pela LOA poderá ser executado, tendo em vista que após a aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional, a distribuição dos recursos fica a critério do Ministério da Economia.

As resoluções do CONSUNI, dos anos de 2016, 2018 e 2019, que aprovam o orçamento interno da UFPB, deixam claras as estimativas de receita e fixação da despesa. Contudo, as liberações financeiras provenientes de recursos do Tesouro Nacional serão realizadas obedecendo às fontes de recursos e de acordo com a discriminação constante em cada resolução. Outro destaque que é feito diz respeito à possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares, respeitando os preceitos da Lei n.º 4.320/64.

Há de ser evidenciado ainda que, quanto ao ano de 2017, não foi encontrado o documento que aprova o orçamento interno da UFPB, sendo, portanto, uma limitação a esta pesquisa.

Partindo para a análise dos Relatórios de Gestão, foram analisados os relatórios dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019. No relatório de 2016 e 2017, evidencia-se que os recursos orçamentários para custear o funcionamento e a consolidação da UFPB, bem como para demais IFES, provêm do orçamento fiscal do Governo Federal.

Analisando o relatório de gestão de 2018, foi possível notar que ele explica que a UFPB encaminha, anualmente, a sua proposta orçamentária para o Ministério da Educação para compor a LOA. Essa proposta contém todas as informações dos gastos necessários para o funcionamento da instituição, quais sejam despesas com pessoal, custeio e capital.

O relatório de 2019 reafirma o que já foi dito em outros documentos analisados quando diz que o planejamento orçamentário da instituição se inicia com a elaboração da proposta orçamentária, encaminhada ao Ministério da Educação para compor a LOA. O ano de 2019 trouxe alguns destaques, sendo marcado pelo contingenciamento por volta de 30% no orçamento do MEC no início do ano, e ainda a liberação de forma irregular e imprevisível de créditos orçamentários durante o ano, sendo a liberação dos créditos remanescentes feita

apenas no final do exercício. Houve ainda uma redução de 35% no orçamento de capital em relação ao ano de 2018.

A segunda subcategoria trata das informações sobre a (ii) distribuição orçamentária interna da UFPB. Nesse contexto, o PDI 2014-2018, o PDI 2019-2013 e os relatórios de gestão de 2018 e 2019 afirmam de maneira comum que a CODEOR é o órgão responsável pela distribuição interna de recursos orçamentários na UFPB.

Ainda sobre o tema de distribuição de recursos internos na UFPB, o PDI 2014-2018 apresenta um objetivo estratégico voltado para promoção da participação da comunidade na alocação de recursos por meio do modelo de universidade participativa, e propõe uma ação que visa otimizar a alocação dos recursos orçamentários de acordo com as prioridades institucionais. Sobre o modelo de universidade participativa, esse documento aborda que:

A UFPB atualmente apresenta um importante instrumento de transparência do uso dos recursos com a comunidade universitária no processo de discussão e alocação por meio do modelo da Universidade Participativa. Caracterizado como um modelo de planejamento participativo, com a possibilidade de facilitar a operacionalização das ações de acompanhamento, de monitoramento dos resultados e de avaliação, instituindo a Democracia Participativa na Gestão da Universidade com a criação de novos espaços de diálogo com a comunidade, através de uma metodologia baseada na realização de Audiências Públicas (UFPB, 2014, p. 35).

O PDI 2019-2023 trata da distribuição interna quando fala que a distribuição dos recursos deve utilizar um modelo que vise a melhoria dos indicadores institucionais. Este documento dedica o item 20.3 apenas para tratar da política de distribuição orçamentária interna da UFPB, e apresenta o seguinte:

A distribuição de recursos internos na UFPB deverá ser institucionalizada como forma de garantir a transparência e efetivar as ações estabelecidas no PDI 2019-2023. Para tanto, se faz necessário o estabelecimento de um modelo que possa proporcionar a melhoria dos indicadores institucionais, além de assegurar uma justiça distributiva baseada em critérios técnicos. O modelo poderá envolver os critérios adotados pelo MEC na distribuição do orçamento da União para as IFES, bem como outros parâmetros que respeitem as especificidades dos Centros da UFPB. Dessa forma, a distribuição de recursos para todas as unidades, incluindo as Pró-Reitorias, deverá ser alocada através de variáveis voltadas para melhoria dos indicadores de desempenho e o cumprimento das metas institucionais previstas no PDI (UFPB, 2019a, p. 145-146).

Sendo assim, a matriz de distribuição orçamentária seria um instrumento que proporciona transparência e maior eficiência na distribuição dos recursos e, de quebra, cria uma certa necessidade de melhoria constante por parte da universidade, uma vez que a distribuição está diretamente ligada a alguns indicadores institucionais.

Ao analisar as resoluções do CONSUNI que tratam da aprovação do orçamento interno da UFPB foi possível notar que houve um aumento do orçamento aprovado durante os anos estudados, porém, ressalta-se que o aumento de orçamento por si só não significa maior disponibilidade de recursos. O Quadro 16 abaixo resume o valor dos orçamentos internos aprovados.

Quadro 16 - Orçamentos internos aprovados

RESOLUÇÃO	VALOR APROVADO
Resolução n.º 23/2019	O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro de 2019, estima a Receita em R\$ 2.002.764.016,00 e fixa a Despesa em igual valor.
Resolução n.º 23/2018	O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro de 2018, estima a Receita em R\$ 1.599.300.212,00 e fixa a Despesa em igual valor.
Resolução 2017	NÃO ENCONTRADA
Resolução n.º 18/2016	O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro de 2016, estima a Receita em R\$ 1.320.150.611,00 e fixa a Despesa em igual valor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Partindo para a análise dos relatórios de gestão, inicialmente destaca-se que os relatórios de 2016, 2017 e 2018 não abordam a distribuição interna de recursos dentro da UFPB de maneira mais incisiva, portanto, deixando uma lacuna na análise desses relatórios.

O relatório de gestão de 2019 faz um destaque em relação a um fator que dificultou o processo de planejamento e a distribuição de recursos na UFPB: “O ano de 2019 foi marcado pelo contingenciamento no orçamento do Ministério, em torno de 30%, no início do ano, o que comprometeu o planejamento e a distribuição dos créditos orçamentários internamente” (UFPB, 2019b, p. 72).

A terceira subcategoria trata das (iii) informações sobre a distribuição orçamentária interna da UFPB por centros. Neste tocante, apenas o PDI 2019-2023 e as resoluções do CONSUNI de aprovação do orçamento interno abordam de maneira mais evidente o assunto, porém, de maneira breve.

O PDI 2019-2023 faz um destaque quanto ao modelo de distribuição orçamentária quando fala que “o modelo poderá envolver os critérios adotados pelo MEC na distribuição

do orçamento da União para as IFES, bem como outros parâmetros que respeitem as especificidades dos Centros da UFPB” (UFPB, 2019a, p. 145-146).

As resoluções do CONSUNI que tratam da aprovação do orçamento interno abordam que a receita será discriminada por fonte de recursos e que a despesa será discriminada por projeto/atividade e também por unidade orçamentária, ou seja, reitoria, pró-reitorias, centros e outras unidades. O Quadro 17 abaixo, extraído da Resolução n.º 23/2019 deixa isso evidente.

Quadro 17 - Despesa programada por unidade orçamentária

II - Despesa Programada por Unidade Orçamentária:

26240	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	
150646	Reitoria	R\$ 2.018.848,00
150899	Prefeitura Universitária	R\$ 70.964.312,00
150647	Pró-Reitoria de Administração	R\$ 3.948.726,00
150648	Pró-Reitoria de Graduação	R\$ 4.302.789,00
150900	Pró-Reitoria de Pós-Graduação	R\$ 1.044.816,00
156042	Pró-Reitoria de Pesquisa/UFPB	R\$ 3.557.226,00
155504	Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos	R\$ 353.096,00
150649	Pró-Reitoria p/Assuntos Comunitários	R\$ 3.059.970,00
151616	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento	R\$ 485.666,00
152306	Pró-Reitoria Assistência e Promoção ao Estudante	R\$ 37.726.029,00
150658	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	R\$ 1.919.478.034,00
150902	Biblioteca Central	R\$ 692.602,00
150650	Editora Universitária	R\$ 190.596,00
150651	Superintendência de Tecnologia da Informação	R\$ 412.269,00
150904	Centro de Biotecnologia	R\$ 85.990,00
150652	Centro de Ciênc. Sociais Aplicadas	R\$ 482.824,00
150901	Centro de Ciênc. Exatas da Natureza	R\$ 1.059.908,00
150653	Centro de Ciênc. Hum., Letras e Artes	R\$ 970.809,00
150654	Centro de Ciênc. da Saúde	R\$ 3.148.039,00
150655	Centro de Tecnologia	R\$ 783.254,00
150656	Centro de Educação	R\$ 402.403,00
150905	Centro de Ciênc. Agrárias	R\$ 683.871,00
150906	Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias	R\$ 8.418.916,00
150657	Centro de Ciênc. Jurídicas	R\$ 188.055,00
150659	Centro de Ciências Aplicadas e Educação	R\$ 646.264,00
150660	Centro de Ciências Médicas	R\$ 494.731,00
151831	Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Rural	R\$ 86.921,00
152643	Centro de Informática	R\$ 135.752,00
152644	Centro de Energias e Alternativas Renováveis	R\$ 92.435,00
152645	Centro de Comunicação, Turismo e Artes	R\$ 365.261,00
	TOTAL	R\$ 2.064.752.772,00

Fonte: UFPB (2019b).

Após expostos todos os achados sobre a distribuição orçamentária, a pesquisa avança agora para a análise da categoria que aborda a transparência pública.

4.2.2 Transparência pública (C2)

A segunda categoria de análise “C2” trata do tema transparência pública. Esta categoria visa evidenciar os seguintes assuntos dentro da temática que envolve a transparência: (i) política de transparência; (ii) portal da transparência; (iii) SIC e (iv) ouvidoria.

Para tanto, os documentos analisados foram: PDI 2014-2018, PDI 2019-2023 e Relatórios de gestão dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Inicialmente, no que diz respeito à (i) política de transparência, o PDI 2014-2018 aborda que a UFPB possui um importante instrumento de transparência do uso dos recursos com a comunidade universitária no processo de discussão e alocação por meio do modelo da Universidade Participativa, porém, esse modelo não é totalmente visualizável.

O PDI 2019-2023, por sua vez, dedica um item inteiro para abordar a política de transparência da UFPB. Esta política tem como objetivo:

[...] orientar a comunidade acadêmica quanto aos princípios e diretrizes a serem observados na realização das atividades quanto à prática da transparência, estabelecendo com o cidadão um relacionamento aberto, confiável e seguro no acesso às informações de âmbito institucional, em conformidade às legislações aplicáveis (UFPB, 2019a, p. 111).

Os princípios e as diretrizes da política de transparência da UFPB, segundo o PDI 2019-2023, estão representados pelo Quadro 18 abaixo:

Quadro 18 - Princípios e diretrizes da política de transparência da UFPB

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES
Transparência como regra geral	Garantia da publicização das informações produzidas no âmbito UFPB e de interesse público como regra geral, sendo o sigilo a exceção.
Governança pública por excelência	Promoção da acessibilidade das informações divulgadas
Relacionamento colaborativo	Garantia de que as informações divulgadas pelas unidades serão primárias, íntegras, autênticas, completas e atualizadas
Observância à confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação	Promoção do acesso à informação de forma ágil, objetiva, econômica e transparente, utilizando, também, soluções tecnológicas disponíveis no mercado
Acessibilidade	Manutenção de canais de acesso à informação que estimulem a participação social consciente e efetiva

Qualidade da informação	Garantia de que todas as organizações públicas e privadas que mantenham relacionamento institucional com a UFPB, por meio de acordos, convênios ou instrumentos congêneres, devem assegurar a colaboração e a promoção das práticas da transparência.
-	Capacitação e atualização dos servidores da UFPB quanto às legislações pertinentes à transparência ativa e passiva

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PDI 2019-2023 (UFPB, 2019a).

Quanto às informações sobre a política de transparência presentes nos relatórios de gestão, destaca-se no relatório de gestão de 2016 que a UFPB possui apenas dois canais de acesso ao cidadão: o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e a ouvidoria. Já o relatório de 2017, ressalta que naquele ano houve a criação da Coordenação de Informação (CODEINFO), que tem por missão gerir e acompanhar os dados e informações institucionais visando à elaboração de modelos de eficiência e de eficácia da gestão informacional, bem como garantir ao cidadão, na forma da lei, o acesso às informações institucionais. A CODEINFO, de acordo com esse relatório:

[...] procura oferecer suporte informacional estratégico na definição de políticas, planos, metas e normas, visando ao desenvolvimento da UFPB, bem como assegurando a transparência das informações por meio do gerenciamento de dados e informações institucionais, do gerenciamento do Serviço de informação ao Cidadão (SIC), do gerenciamento do Sistema e do Portal de Dados Abertos e do gerenciamento do Portal de Transparência, procurando ampliar o escopo e atuação da UFPB na sociedade, por meio desses canais (Relatório de Gestão UFPB 2017, p. 266).

O relatório do ano de 2018, ao abordar o assunto, reafirma o que está dito no relatório de 2017, quando diz que a transparência das informações é garantida através do gerenciamento dos dados e informações institucionais, portal de dados abertos, portal da transparência e ouvidoria.

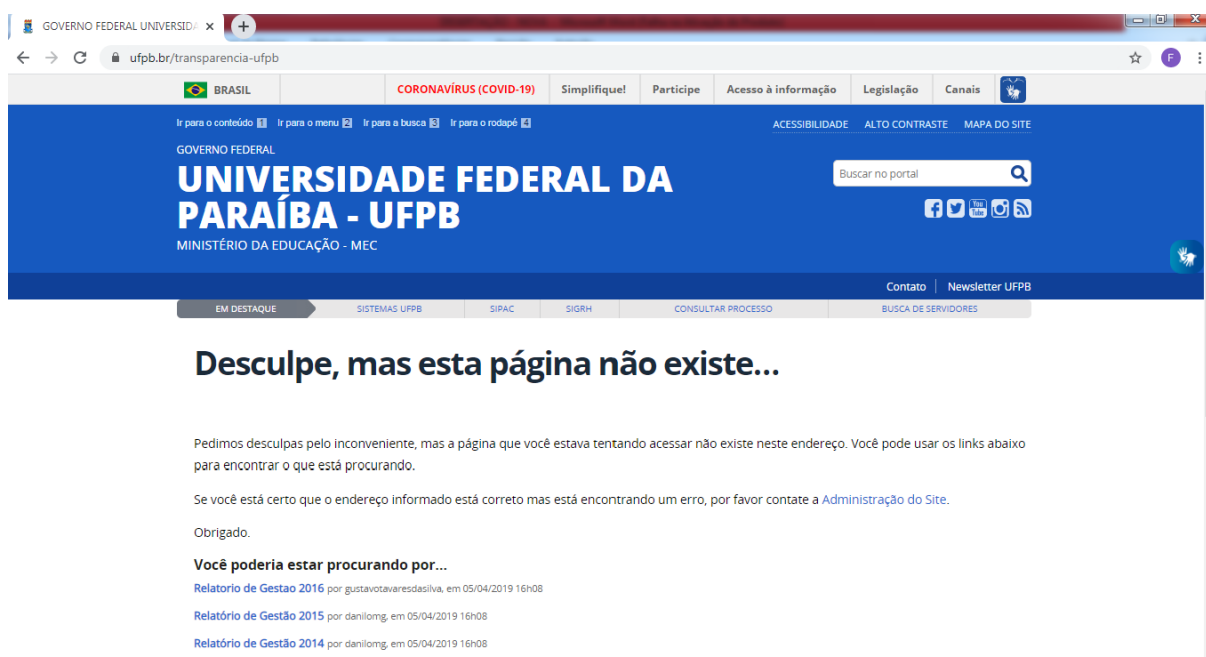
O relatório de gestão de 2019 destaca que as ações desenvolvidas pelas unidades que realizam o canal direto com a sociedade seguem principalmente as disposições estabelecidas em lei específica, tais como as Leis n.º 12.527/2011, n.º 13.460/2017 e n.º 13.853/2019, além de diversas outras instruções normativas e decretos.

A segunda subcategoria analisada diz respeito ao (ii) portal da transparência. De início, cabe ressaltar que nem o PDI 2014-2018 e nem o PDI 2019-2023 abordam assuntos que tratem sobre portal da transparência de forma direta. O PDI 2019-2023 dedica um item

inteiro para tratar da política de transparência da UFPB, mas em nenhum momento fala sobre o portal da transparência da UFPB. A ausência de informação sobre um portal próprio, voltado para informações de interesse da comunidade universitária em um documento importante como o PDI, vai de encontro com o que prega a própria política de transparência da UFPB.

Ao analisar o relatório de gestão de 2016, não foram achados resultados ao pesquisar o tema sobre portal da transparência. Já em 2017, foi percebido que o documento afirma que a UFPB disponibiliza alguns mecanismos de interação com a sociedade, entre esses mecanismos está o portal da transparência, através do sítio <http://www.ufpb.br/transparencia-ufpb>. A reestruturação desse portal, para atendimento à legislação de acesso à informação, era tida como prioridade na época. Ao pesquisar o endereço citado, no dia 02/02/2021, percebeu-se que o endereço não mais existe, como pode ser visto abaixo:

Figura 20 - Portal da transparência UFPB



Fonte: Portal UFPB (2021).

No relatório de gestão de 2018, é evidenciada, como uma ação operacional da CODEINFO, o desenvolvimento de um novo portal de transparência ativa para toda a UFPB, dentro dos padrões estabelecidos por lei. As etapas da implantação e os respectivos índices de implantação desse portal podem ser vislumbrados na Figura 21 a seguir:

Figura 21 - Etapas e índices de implantação do portal da transparência UFPB



Fonte: CODEINFO/ UFPB (2021).

Por sua vez, o relatório de gestão de 2019 fala que as atividades realizadas nesse ano resultaram no avanço da efetividade do portal, elevando o seu percentual de transparência ativa de 67,8%, em 2018, para 86,9%, em 2019.

Apesar de esclarecer e deixar mais evidente a existência desse novo portal, não é informado nenhum endereço eletrônico para acessar a página nem no relatório de 2018 e nem no de 2019.

A terceira subcategoria trata do (iii) Sistema de Informação ao Cidadão (SIC). Ao analisar o PDI 2014-2018 e o PDI 2019-2023, não foram encontradas informações que abordassem o SIC, mesmo com o PDI 2019-2023 contemplando um item inteiro do seu documento abordando o tema da transparência.

Diferentemente dos PDIs analisados, os relatórios de gestão abordam de maneira mais evidente o SIC. No relatório de gestão de 2016, é destacado que, das 63 Universidades Federais, a UFPB foi a terceira com maior número de pedidos em 2016. Esse relatório ressalta ainda que ano a ano cresce o número de pedidos de informação no SIC/UFPB, notadamente devido ao conhecimento, por parte da comunidade acadêmica, da existência do órgão e um

desejo maior por transparência. Através da utilização do e-mail institucional (sic@ufpb.br), pode-se diminuir a quantidade de processos físicos, contribuindo para a economicidade do serviço público. O SIC/UFPB encaminha os pedidos por e-mail para os órgãos internos da UFPB, a fim de que mais rapidamente o interessado possa receber a resposta requerida. Em 2017, o plano foi o uso concomitante de e-mail e memorandos eletrônicos.

No relatório de gestão de 2017, assim como no relatório de 2016, é ressaltado que o SIC é um órgão criado pela Lei de Acesso à Informação, com o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, como pode ser percebido no texto extraído do documento:

O Serviço de Informação ao Cidadão é o órgão criado pela Lei n.º 12.527, de 18.11.2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, de 16.05.2012. Tem o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, informar sobre a tramitação de documentos nas unidades e receber e registrar pedidos de acesso à informação. Está instalado no prédio da Reitoria, em local de fácil acesso e aberto ao público, para o recebimento de pedidos e o registro no sistema eletrônico e-SIC (Relatório de Gestão UFPB 2017, p. 270)

Afirma-se ainda, neste documento, que no ano de 2017 houve a reestruturação do SIC, estabelecendo como atividades a serem desenvolvidas:

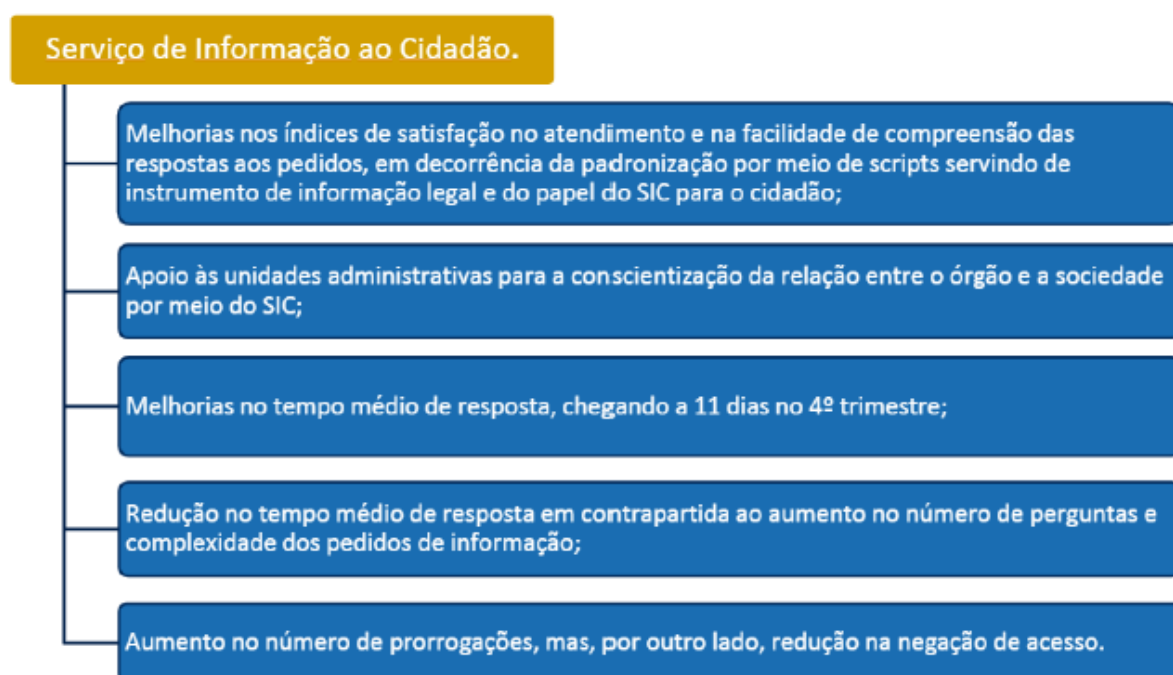
- Reestruturação dos processos administrativos operacionais e de pessoal do SIC;
- Estabelecimento de metas e indicadores de gestão;
- Resolução de processos pendentes junto à Controladoria Geral da União (CGU);
- Definição de papéis e responsabilidades para o serviço;
- Padronização do fluxo operacional de atendimento aos pedidos de informação;
- Padronização da comunicação interna e externa com o cidadão no atendimento SIC;
- Testes no uso de plataforma móvel informatizada no gerenciamento do atendimento.

Como consequência dessa reestruturação, houve um aumento de 41,6% na quantidade de pedidos de acesso à informação em 2017, quando comparado ao ano anterior. Dentre as razões percebidas, é possível apontar a divulgação junto à sociedade dos canais de acesso à informação sobre os órgãos públicos, bem como a promoção da transparência das ações realizadas pela UFPB, internamente às unidades administrativas e externamente junto aos canais de comunicação com a sociedade. O acesso ao SIC, de acordo com esse documento, poderia ser feito pelo telefone, por e-mail ou pelo sítio <http://www.ufpb.br/content/acesso-ao-e-sic>, porém ao consultá-lo no dia 04/02/2021, não foi possível localizá-lo.

De forma resumida, no ano de 2017, houve um aumento no número de solicitações aliado a uma redução no tempo de resposta quando comparado com o ano anterior.

No relatório de 2018, foi percebido que houve melhoria nos índices de satisfação no atendimento e na compreensão das respostas dadas, melhoria no tempo de resposta, aumento no número de perguntas, aumento no número de prorrogações aliado a uma redução na negação de acesso. A Figura 22 abaixo evidencia de forma esquemática o SIC no ano de 2018:

Figura 22 - Serviço de Informação ao Cidadão 2018



Fonte: Relatório de gestão da UFPB (2018).

Analisando o relatório de 2019, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da UFPB desempenhou o papel de consolidar os processos de atendimento definidos no ano anterior. Foram realizados ajustes e aplicadas técnicas de gestão no processo de atendimento aos pedidos junto às unidades da UFPB. O número de pedidos foi reduzido quando comparado ao ano anterior, pois o solicitante passou a acessar informações em transparência ativa sem a necessidade de abrir um pedido de acesso à informação via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O principal fator contribuinte para a redução da quantidade de prorrogações foi o acompanhamento junto às unidades demandadas pelas solicitações.

A quarta subcategoria diz respeito à (iv) ouvidoria. Inicialmente, foram analisados os PDIs de 2014-2018 e 2019-2023, porém, ao buscar a palavra chave “ouvidoria”, não foi encontrado nada. Realizando uma análise mais minuciosa nos documentos também não foram encontradas informações relacionadas à ouvidoria de forma direta.

Partindo para a análise dos relatórios de gestão foi identificado no relatório de 2016 que a Ouvidoria-geral da UFPB foi criada pela Resolução n.º 06/1998 do CONSUNI e alterada pela Resolução n.º 26/2011 do CONSUNI. No ano de 2016, precisamente em 28 de março, através da Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), atendendo ao Ministério Público Federal, através do acordo firmado na ata de reunião entre a Administração Central da UFPB, Discentes e Procuradoria da República na Paraíba, a Ouvidoria-geral da UFPB foi incorporada ao sistema on-line e-OUV, mantido pela Controladoria Geral da União (CGU) do Governo Federal, através do site <https://sistema.ouvidorias.gov.br/>, no qual o usuário interno e externo à IES, ao adentrar no link da Ouvidoria, na página da UFPB, também poderá fazer denúncias diretamente à OGU/CGU, que reencaminhará para a Ouvidoria da UFPB, a fim de tratá-las em tempo recorde, sob pena de lembrete/advertência/punição do órgão federal de controle.

Já no ano de 2017, foi identificado que, além do acesso presencial, o cidadão poderá entrar em contato com a ouvidoria por meio eletrônico, telefone e pelo sistema e-Ouv. Nesse ano, buscou-se aplicar a mediação de conflito visando evitar uma possível abertura de processos físicos. Foi possível verificar ainda que não houve elogios feitos à ouvidoria, apesar de existir a opção para que o fizessem. Ainda de acordo com esse relatório, o acesso à ouvidoria pode ser feito pelo telefone, e-mail ou pelo sítio <http://www.ufpb.br/ouvidoria/>.

Analizando o relatório de 2018, foi possível identificar apenas algumas poucas informações relacionadas à ouvidoria. Dentre estas, está a que 88% das solicitações foram respondidas, e que o grau de satisfação dos usuários atingiu 43,8%.

O relatório de 2019, por sua vez, destaca que a Ouvidoria-Geral da UFPB recebeu, por meio da plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação (Fala.BR) e do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-Ouv (plataforma utilizada anteriormente pelas ouvidorias no âmbito do Governo Federal) 408 manifestações em 2019, um aumento de 85% em relação ao ano anterior.

Explicadas as nuances que tratam sobre a transparência pública, evidenciam-se agora os achados que tratam sobre o financiamento da educação superior.

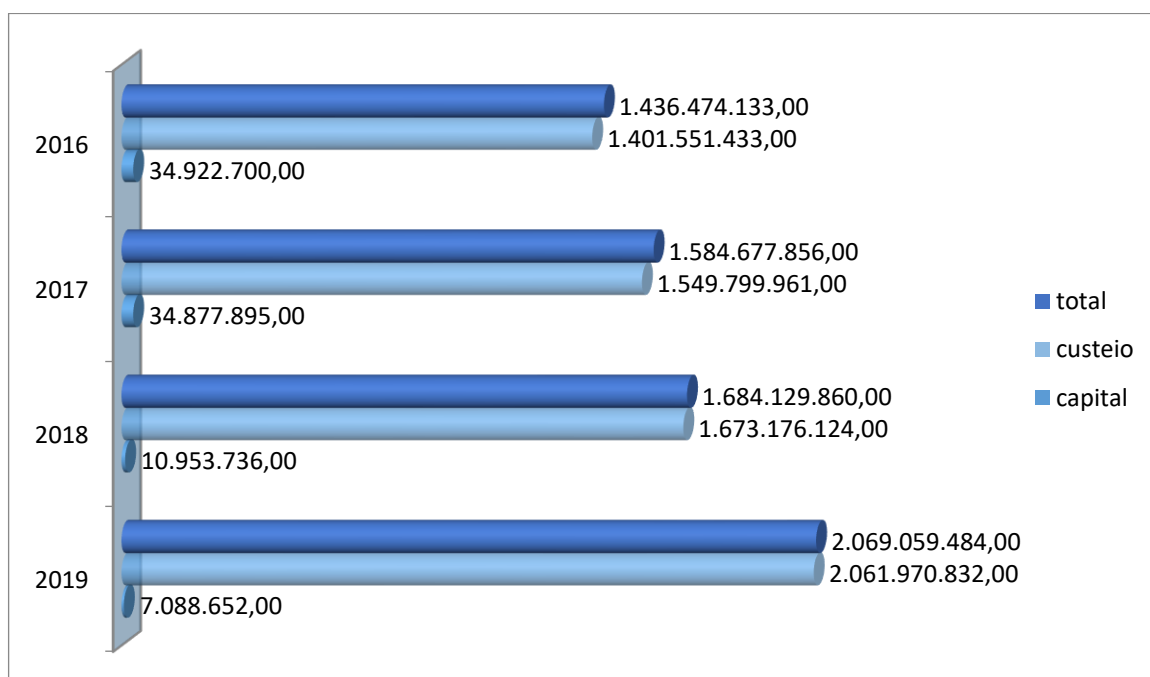
4.2.3 Financiamento da Educação Superior (C3)

A terceira categoria de análise “C3” trata do tema “Financiamento da educação superior”. Esta categoria visa evidenciar os valores e as estatísticas referentes a essa temática que envolve: (i) valores investidos na educação superior (despesa total orçada e empenhada; despesa total de custeio e capital; e despesa discricionária orçada e empenhada); (ii) custo corrente por aluno equivalente.

Para tanto, os documentos analisados foram os relatórios de gestão dos anos de 2016, 2017, 2018, 2019. Os valores e suas interpretações são discutidos neste tópico.

Inialmente, foram verificados os valores globais das dotações atualizadas para financiamento da educação superior nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, apresentando de maneira detalhada o valores destinados a custeio e capital. O Gráfico 1 evidencia essas informações..

Gráfico 1 - Evolução orçamentária



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019.

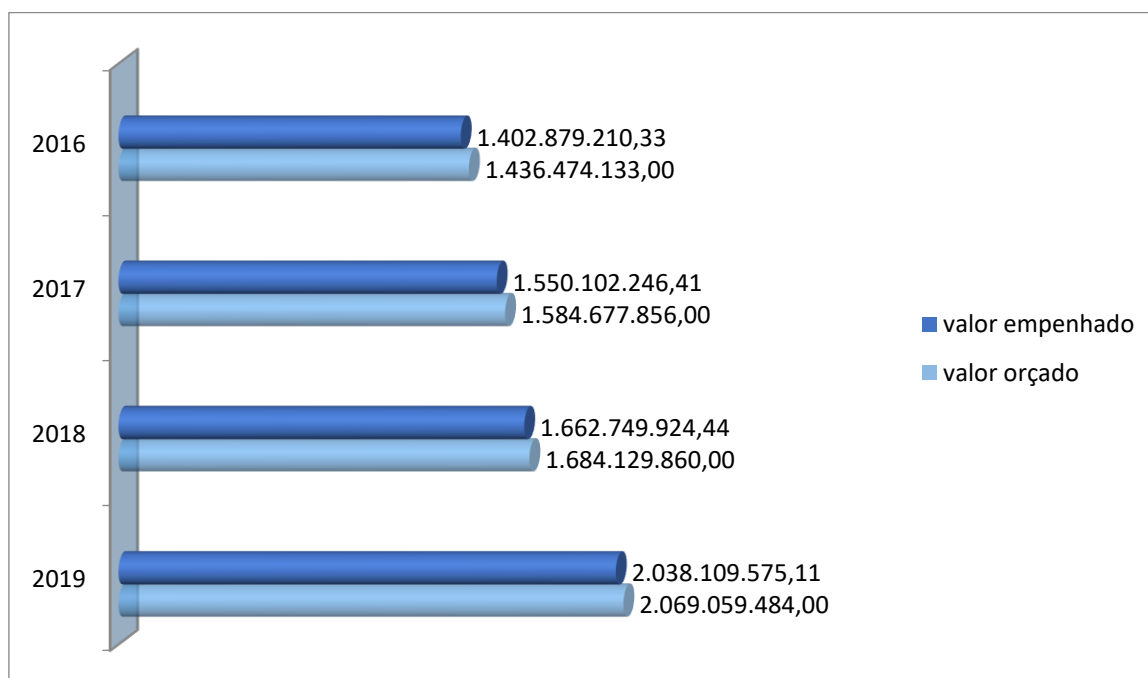
Analisando o gráfico, percebe-se que, em valores totais, houve crescimento de 44% dos valores orçados na educação superior na UFPB entre os anos de 2016 e 2019. Porém, essa análise não pode ser feita de maneira simplista e sem considerar o cenário atual econômico-financeiro, bem como diversos fatores externos que ocorreram entre os anos analisados,

como, por exemplo, as mudanças na chefia de Estado do Governo Federal, as propostas relacionadas ao teto de gastos com educação, entre outros.

Outro destaque que chama atenção ao analisar o gráfico é a redução significativa de quase 80% nos valores orçados em despesas de capital no período em análise.

Em relação à execução orçamentária, o Gráfico 2 mostra que, no ano de 2016, 97,66% dos valores dotados foram executados. Já em 2017 foram executados 97,82% do valor orçado. No ano de 2018, 98,73% do orçamento foi executado e, no ano de 2019, 98,50%. Esse esforço para executar o orçamento quase que em sua totalidade visa reduzir o montante do orçamento inscrito em restos a pagar, buscando melhorar a gestão dos recursos.

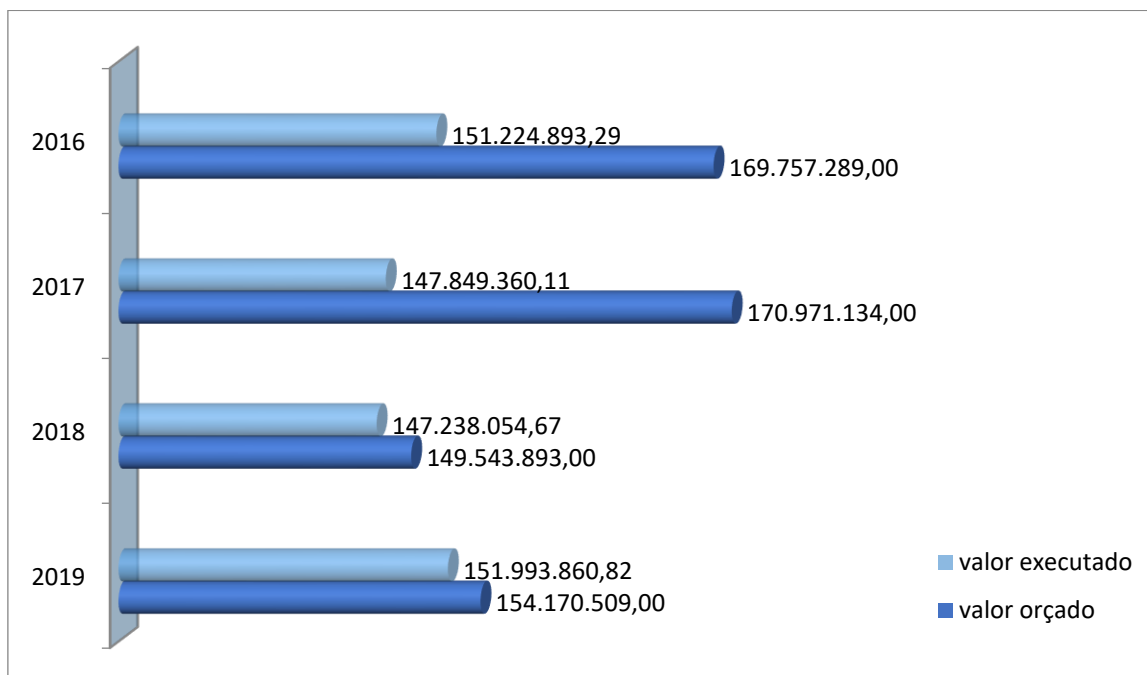
Gráfico 2 - Valor Orçado X Valor Empenhado (despesas totais)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019.

No que diz respeito às despesas discricionárias, que são as despesas de custeio e capital, excluídas as despesas de pessoal e benefícios, o Gráfico 3 evidencia seus valores:

Gráfico 3 - Valor Orçado X Valor Empenhado (despesas discricionárias)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Ao analisar o gráfico, é possível perceber que, de maneira gradativa, a UFPB tem buscado melhorar a sua execução para que não ocorram perdas orçamentárias no futuro. Sendo assim, no período analisado, a UFPB passou de 89,08% de execução em 2016, para 98,59% em 2019. Outro destaque refere-se ao fato relacionado à diminuição de 9,18% no orçamento discricionário entre o período de 2016 e 2019.

Ressalta-se que os altos percentuais de execução não significam, necessariamente, qualidade de execução, uma vez que essa medida envolve outros fatores não abordados nesse estudo.

De maneira geral, a UFPB enfrenta algumas adversidades quando da execução do orçamento, como, por exemplo, algumas que estão destacadas nos relatórios analisados: demora na liberação do limite para empenho; liberação de recursos financeiros a menor do que está liquidado; liberação de créditos orçamentários de forma irregular e imprevisível; entre outras.

Cabe salientar que as informações contidas nos gráficos foram resultado de análise minuciosa e da junção de informações contidas nos diversos documentos analisados, contando também com o auxílio da ferramenta Tesouro Gerencial para a confirmação desses valores.

A segunda subcategoria diz respeito ao (ii) custo corrente por aluno equivalente. No ano de 2016, o custo corrente por aluno foi de R\$ 18.091,21. No ano de 2017, R\$ 20.187,68.

Já no ano de 2018, esse custo aumentou e foi para R\$ 23.267,96, um aumento de 28,61% em relação ao ano de 2016.

Ao analisar o relatório de gestão de 2019, não foram encontradas informações sobre o custo corrente por aluno equivalente, sendo, portanto, uma limitação a esta pesquisa.

Dito isto, a seguir, é evidenciada a categoria que trata sobre a transparência contábil na UFPB.

4.2.4 Transparência contábil (C4)

A quarta categoria de análise C4 trata do tema transparência contábil. Esta categoria visa evidenciar se as demonstrações contábeis e as notas explicativas estão contempladas de maneira expressa nos documentos analisados, separadas em duas subcategorias: (i) informações sobre as demonstrações contábeis; (ii) informações sobre as notas explicativas. Para tanto, os documentos analisados os relatórios de gestão dos anos de 2016, 2017, 2018, 2019.

O Quadro 19 evidencia de maneira resumida os achados quando da análise desses documentos:

Quadro 19 - Achados da categoria Transparência Contábil

SUBCATEGORIA	RELATÓRIO DE GESTÃO 2016	RELATÓRIO DE GESTÃO 2017	RELATÓRIO DE GESTÃO 2018	RELATÓRIO DE GESTÃO 2019
Informação sobre as demonstrações contábeis	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes, porém de forma reduzida, apresentando um link que redireciona para o relatório contábil de 2019
Informação sobre notas explicativas	A UFPB divulgou todas as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB NÃO divulgou as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes, apresentando um link que redireciona para o relatório contábil de 2019.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019.

É possível perceber que apenas o relatório de gestão de 2019 apresenta algumas inconsistências em relação à transparência contábil ao não divulgar de maneira completa as demonstrações contábeis exigidas pela Lei n.º 4320/64, Lei Complementar n.º 101/2000, MCASP e demais orientações estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Setorial de Contabilidade do MEC (SPO).

Ressalta-se ainda que as notas explicativas não constam no relatório de gestão de 2019, constando apenas no documento intitulado de relatório contábil 2019, o qual é possível acessar através do link disponível no relatório de gestão de 2019 (p. 107).

Diante de todos os achados que foram identificados nos diversos documentos analisados, o estudo avança para a discussão dos resultados, apresentando o diagnóstico sobre a transparência na distribuição de recursos orçamentários na UFPB.

4.3 DIAGNÓSTICO SOBRE A TRANSPARÊNCIA NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NA UFPB

O termo transparência é frequentemente utilizado como ferramenta que assegura a democracia entre os diversos atores que detêm uma informação pública. No âmbito público, dentre as informações que garantem uma gestão democrática estão incluídas as informações orçamentárias.

Ao analisar as informações tomadas em conjunto, foi possível chegar a algumas conclusões a respeito da transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB. Ressalta-se que o diagnóstico possui o intuito de auxiliar a instituição a evoluir enquanto entidade de ensino superior pública.

A UFPB, como foi evidenciado, distribui seu orçamento discricionário com base em uma matriz de alocação de recursos que considera as seguintes variáveis: Alunos equivalentes da graduação e pós-graduação, Professores doutores equivalentes, Produção acadêmico-científica equivalente, Professores que desenvolvem atividades de extensão, Alunos que desenvolvem atividades de extensão.

O documento que aborda a matriz orçamentária da UFPB trata sobre a maneira como a UFPB realiza a sua distribuição de recursos, os conceitos relacionados ao tema, as fórmulas utilizadas nos cálculos de distribuição, entre outras questões. Cabe ressaltar que o documento possui conteúdo denso e que é necessário um prévio conhecimento do tema para o efetivo entendimento do que ele aborda. O acesso ao documento só foi possível através do envio de e-SIC à UFPB. Ou seja, o documento está disponível nos portais de comunicação que a UFPB utiliza e não possui fácil compreensibilidade, causando ruídos na relação de transparência entre a instituição e a sua comunidade. Esses ruídos que ocorrem nessa relação são chamados de problemas de agências, ocasionados pela assimetria de informação entre a comunidade acadêmica e os gestores detentores da informação.

Jensen e Meckling (1976 *apud* MOTA; DINIZ; SANTOS, 2017) destacam que esse tipo de problema pode existir em diversas organizações e corporações, como por exemplo: universidades, órgãos públicos, entre outros. Borba *et al.* (2018) destacam que uma das formas para mitigar os problemas de agência seria através da redução da assimetria

informativa, ou seja, agente e principal devem possuir igualdade de condições na sua relação. O agente (gestor detentor da informação) não pode omitir informações para o principal (comunidade acadêmica). Agente e principal devem possuir um relacionamento claro e equilibrado, para que haja transparência das ações desenvolvidas.

A transparência na administração pública é considerada um instrumento para redução da assimetria informativa derivada da relação do agente-principal. Aló (2009) fala que, para ser efetiva, a transparência deve permitir ao cidadão, além do acesso à informação, a facilidade de seu uso, a qualidade do conteúdo, a compreensibilidade, bem como a veracidade das informações. De acordo com a International Federation of Accountants (IFAC), a transparência pode ser considerada um recurso público. É a partir da transparência que se pode construir uma gestão efetivamente democrática.

Quanto às análises realizadas sobre as categorias Distribuição Orçamentária (C1), Transparência Pública (C2), Financiamento da Educação Superior (C3) e Transparência contábil (C4), elas foram feitas com o intuito de dar robustez e densidade a este diagnóstico, contribuindo para a solução do problema apresentado.

Inicialmente, foi detectado que a UFPB é uma autarquia que faz parte do Orçamento Geral da União, que recebe recursos orçamentários do MEC através da alocação feita com base na matriz/modelo ANDIFES, também conhecida como matriz/modelo OCC. A UFPB encaminha, anualmente, a sua proposta orçamentária, para o ministério da educação para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA). Após a aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional e divulgação do Decreto que dispõe sobre a distribuição orçamentária anual, é feita a distribuição interna do orçamento.

A UFPB possui um setor que atua na gestão orçamentária, elaborando, acompanhando e avaliando o orçamento anual, bem como alocando internamente os recursos orçamentários. Esse setor é a Coordenação de Orçamento (CODEOR). Cabe destacar que essa distribuição interna realizada deve ser aprovada pelo CONSUNI, dando origem a uma resolução que aprova o orçamento interno da instituição. Ressalta-se, como limitação, que a resolução de aprovação do orçamento interno de 2017 não foi encontrada.

No que diz respeito a essa distribuição orçamentária (C1), os diversos documentos analisados nas categorias apontam a existência de uma matriz de alocação de recursos orçamentários, algumas vezes denominada de modelo universidade participativa. Porém, apesar de citada, essa matriz não é apresentada ou explicada de maneira detalhada nos documentos analisados nas diversas categorias. Diante do que foi apresentado, é possível inferir a existência de um problema de agência quanto à distribuição dos recursos, uma vez

que uma das partes (gestores detentores da informação orçamentária) possui mais informação que a outra (comunidade acadêmica).

No quesito transparência pública (C2), foi notada a evolução da UFPB ao longo do tempo, ampliando os canais de comunicação com a comunidade, criando ainda uma coordenação voltada para a gestão e acompanhamento dos dados e informações institucionais, a CODEINFO.

A modernização e a reestruturação dos portais/canais de atendimento e o incentivo à cultura de transparência na UFPB culminaram no aumento da efetividade da transparência, fazendo com que a UFPB em 2019 apresentasse um percentual de transparência ativa de 86,9% em 2019. Esse aumento é resultado da busca para cumprir o que está exposto na lei de acesso à informação, especialmente o artigo 8º da LAI, que preconiza que os órgãos e entidades públicas devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral em local de fácil acesso. Ressalta-se que, apesar da melhora nos índices de transparência, a UFPB ainda tem um longo caminho pela frente para se tornar uma referência em transparência pública.

Em relação ao financiamento da educação superior (C3), foi possível notar que a UFPB teve um crescimento no valor do seu orçamento global, porém não se pode analisar essa informação de maneira isolada, mas sim integrada, levando em consideração fatores internos e externos. No que diz respeito às despesas discricionárias, pode-se afirmar que apesar da diminuição do seu orçamento, o seu nível de execução melhorou no período analisado, passando de 89,08% em 2016, para 98,59% em 2019. Outro fator que chama atenção é a redução no valor do orçamento de capital, deixando evidente o momento delicado que a educação superior brasileira atravessa.

O alto índice de execução orçamentária da UFPB pode ser atribuído à necessidade de reduzir o montante do orçamento inscrito em restos a pagar, buscando melhorar a gestão dos recursos e não atrapalhar o planejamento e a execução orçamentária dos anos seguintes.

Já o custo corrente por aluno tem aumentado, demonstrando que a educação pública tem se tornando cada vez mais cara. Porém, no ano de 2019, não foi possível verificar essa informação, tendo em vista a sua ausência no relatório de gestão.

Portanto, em relação à categoria C3, foi possível inferir que a UFPB tem se esforçado para corroborar com o exposto por Cruz *et al.* (2012), quando fala que a gestão pública não deve limitar-se a divulgar apenas as informações previstas em lei. A instituição deve também mencionar outras informações qualitativas, com vistas a demonstrar o efetivo desempenho do gestor. Ao final da análise desta categoria, foi verificado que os relatórios possuem uma gama

minuciosa de informações sobre o financiamento da educação superior na UFPB, bem como um nível elevado de detalhamento de valores orçados e executados.

Já no que diz respeito à transparência contábil (C4), apenas o relatório de 2019 não apresenta de maneira evidente e detalhada as suas demonstrações contábeis e notas explicativas. Porém, estes demonstrativos, bem como suas notas explicativas podem ser visualizadas através do link presente no relatório de gestão que redireciona para o Relatório Contábil de 2019. Os demais documentos analisados apresentam de maneira expressa e detalhada tanto as demonstrações contábeis como as notas explicativas.

Por fim, a partir das análises realizadas sobre as categorias C1, C2, C3 e C4, bem como levando em conta as considerações feitas quanto ao processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária, foi possível chegar ao seguinte diagnóstico:

Quadro 20 - Diagnóstico sobre a transparência na distribuição de recursos orçamentários na UFPB

DIAGNÓSTICO SOBRE A TRANSPARÊNCIA NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NA UFPB	
Processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB	Análise das categorias C1, C2, C3 e C4
• O planejamento orçamentário da UFPB é feito em conformidade com a legislação vigente no país; • A UFPB utiliza uma matriz de distribuição orçamentária para alocar os recursos discricionários às suas unidades • Não foi encontrado nenhum documento de institucionalização da matriz orçamentária da UFPB; • As variáveis que compõem a matriz são: Alunos equivalentes da graduação e pós-graduação, Professores doutores equivalentes, Produção acadêmico-científica equivalente, Professores que desenvolvem atividades de extensão, Alunos que desenvolvem atividades de extensão; • O documento que trata sobre a distribuição de recursos orçamentários não é disponibilizado nos portais de comunicação da UFPB; • O documento que trata sobre a distribuição de recursos orçamentários na UFPB pode ser considerado denso e, até certo nível, complexo, exigindo prévio conhecimento do tema para seu efetivo entendimento; • A execução orçamentária realizada pela UFPB é feita em conformidade com a legislação vigente no país.	• A matriz de distribuição orçamentária da UFPB não é apresentada ou explicada de maneira detalhada nos documentos analisados nas diversas categorias, mas apenas citada; • A UFPB, ao longo do tempo, tem evoluído no quesito transparência pública, ampliando os canais de comunicação com a comunidade, criando ainda uma coordenação voltada para gestão e acompanhamento dos dados e informações institucionais, a CODEINFO; • No período em análise, houve um perceptível aumento da transparência ativa; • A UFPB tem se adequando cada vez mais aos preceitos da LAI; • Os relatórios analisados possuem uma gama minuciosa de informações sobre o financiamento da educação superior na UFPB, bem como um nível satisfatório de detalhamento de valores orçados e executados; • Os documentos e relatórios analisados possuem acentuadas fragilidades ao abordarem a temática da distribuição de recursos orçamentários na UFPB.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Após o diagnóstico realizado, apresentam-se no tópico a seguir as considerações finais com o intuito de apresentar as conclusões e sugestões desta pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

A presente pesquisa teve como objetivo geral realizar diagnóstico acerca da transparência na distribuição dos recursos orçamentários no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Para tanto, foi necessária a realização de um levantamento documental e bibliográfico relacionado com a temática de orçamento público, financiamento da educação superior, bem como sobre transparência pública. Além disso, foi preciso descrever o processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB, visando o entendimento desse processo e dar suporte a uma avaliação, sob a ótica orçamentária, em relação à distribuição dos recursos na UFPB, para se chegar ao diagnóstico.

Para alcançar a solução do problema apresentado e, conseqüentemente, atender aos objetivos traçados, a pesquisa teve que se orientar por um percurso metodológico sistemático e detalhado. Inicialmente, foram definidos os embasamentos teóricos para dar suporte às análises e conclusões. Foram explanados os seguintes assuntos: processo de planejamento orçamentário, orçamento público, financiamento da educação superior e o processo orçamentário das IFES, dando ênfase ao entendimento da matriz OCC, e por fim, teoria da agência e transparência pública.

Logo após, foi realizada a coleta de dados com base em fontes bibliográficas e documentais, com recorte temporal compreendido no período de 2016 a 2019. De posse dos dados, foi realizada a descrição do processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB. Ademais, o estudo organizou-se em categorias de análises para facilitar a elucidação do problema, analisando as categorias distribuição orçamentária (C1), transparência pública (C2), financiamento da educação superior (C3), transparência contábil (C4), com base na metodologia da análise de conteúdo.

Através das análises feitas, foi possível perceber que a UFPB utiliza uma matriz de distribuição orçamentária para alocar os recursos discricionários às suas unidades, porém, não foi achado nenhum documento de institucionalização dessa matriz, demonstrando uma fragilidade no âmbito formal. Essa matriz possui conteúdo denso e complexo, sendo necessário prévio conhecimento do tema para ser efetivamente entendida, evidenciando uma fragilidade de compreensibilidade. O documento que trata sobre essa distribuição de recursos orçamentários não é disponibilizado nos portais de comunicação da UFPB de forma ativa, demonstrando fragilidade no âmbito do acesso e da disponibilidade.

Quando da análise das categorias, foi percebido que, apesar de mencionada nos documentos e relatórios analisados (PDIs, relatórios de Gestão e resoluções de aprovação do

orçamento interno), a matriz de distribuição orçamentária não é apresentada ou explicada de maneira detalhada, sendo apenas citada. Por outro lado, é perceptível que a UFPB tem se dedicado a difundir a cultura da transparência na instituição, ampliando os canais de comunicação com a comunidade e criando ainda uma coordenação voltada para a gestão e acompanhamento dos dados e informações institucionais. Foi possível notar ainda que a instituição divulga, de forma enfática e minuciosa, informações que abordam a temática sobre financiamento da educação superior, evidenciando demonstrativos contábeis, notas explicativas e informações sobre valores orçados e executados.

No que diz respeito às limitações, esta pesquisa esbarrou em alguns obstáculos quando da sua execução, como: dificuldade para encontrar documentos públicos da instituição que abordam a matriz orçamentária UFPB; escassez de estudos semelhantes; ausência da resolução de aprovação do orçamento interno do ano de 2017; e densidade e complexidade dos documentos analisados.

Diante do que foi apresentado, é possível concluir que a transparência na distribuição dos recursos orçamentários na UFPB pode ser considerada como um processo em andamento, passível de melhoramentos, revisões e lapidação, possuindo fragilidades a serem corrigidas pela instituição, visando a evolução da UFPB como instituição pública de ensino superior.

Buscando contribuir com a transparência orçamentária na UFPB, foram elaboradas as seguintes sugestões:

- 1) Institucionalizar e dar publicidade ao documento que aborda a distribuição de recursos orçamentários na UFPB;
- 2) Implementar um controle interno responsável por fiscalizar a distribuição de recursos na instituição;
- 3) Promover debates com a comunidade acadêmica para possibilitar a compreensão de como é realizada a distribuição dos recursos orçamentários na instituição;
- 4) Disponibilizar informações orçamentárias sem a necessidade de requerimento;
- 5) Elaborar, mensalmente, relatório evidenciando a distribuição dos recursos orçamentários às unidades, disponibilizando o seu conteúdo nos canais de comunicação oficiais da UFPB;
- 6) Revisar, se necessário, o modelo/matriz utilizado, tomando por base outras instituições públicas de ensino superior de ponta no país, levando em conta sempre as suas especificidades;
- 7) Incentivar o controle social através da promoção de eventos que abordem a temática da transparência orçamentária.

Por fim, cabe ressaltar que a temática da transparência na distribuição de recursos orçamentários não se esgota neste estudo, podendo novas pesquisas serem realizadas na área, tendo em vista a carência e a necessidade de se aprofundar neste quesito que tanto pode contribuir para a gestão das instituições públicas de ensino superior do país.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F da. **Gestão de Finanças Públicas**. 3. ed. v. 1. Brasília: Gestão Pública, 2013.

AMADO, J. **Manual de investigação qualitativa em educação**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014. 427 p.

ALÓ, C. C. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009, 328 f. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ALVARENGA, E. M. de. **Metodologia da investigação quantitativa e qualitativa**. Normas técnicas de apresentação de trabalhos científicos. 2. ed. Assunção, Paraguai: Saf, 2012.

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

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 411.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BORBA, P. O. *et al.* A distância entre o planejado e o efetivamente executado: uma análise da Universidade Federal de Rondônia sob a ótica da transparência. In: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 18., 2018, Loja/Equador. **Anais...** Loja. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190521>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Município. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018.

BRASIL. **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/ DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. **Lei complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília/ DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Edição de 2020. Brasília, 2019. 151 p.

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília/ DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 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 n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1029987/lei-12527-11>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários**. Brasília, DF, nov. 2006.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria n.º 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163**, de 4 de maio de 2001. STN/ SOF, Brasília. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos anuais/orcamento2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm163_2001_atualizada_2015_02set 2015.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos%20anuais/orcamento2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm163_2001_atualizada_2015_02set%202015.pdf). Acesso em 13 jan. 2020.

BRASIL. **Portaria n.º 651**, de 24 de julho de 2013. Disponível em: http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n_651-Matriz%20OCC.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

CONCEIÇÃO, P. *et al.* **Novas ideias para a universidade**. Lisboa: Editora IST Press, 1998.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência na gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153 a 176, 18 dez. 2012.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, 1989, v. 15, n. 1, p. 57-74.

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

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORTES, J. B. F. de S. P. **Contabilidade Pública**: orçamento público, lei de responsabilidade fiscal, teoria e prática. 9. ed. rev. e atual. Brasília: Franco & Fortes, 2006. 586 p.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 14. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

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

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Revista Psicologia**: Teoria e Pesquisa, v. 22, n. 2, p. 201-210, maio-ago. 2006.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. New York: [s.e.], 2001.

KOHAMA, H.; **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2010

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEWIS, J. R. T. From Formal-passive to Informal-active Transparency: Freedom of Information, eGovernance and WikiLeaks. **Global Conference on Transparency Research**, 1, Rutgers University Newark: New Jersey, 2011.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação**: Abordagens Qualitativas. [2. ed]. - [Reimpr.]. - Rio de Janeiro: E.P.U. , 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MENDONÇA, A. C. A. **Distribuição Orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora**: uma proposta de revisão do modelo. 2016. 116 f. Dissertação (mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<http://mestrado.caedufjf.net/distribuicao-orcamentaria-da-universidade-federal-de-juiz-de-fora-uma-proposta-de-revisao-do-modelo/>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

MOTA, B. F.; DINIZ, J. A.; SANTOS, L. C. A Estrutura Orçamentária como Determinante do Nível de Transparência Fiscal. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 20, n. 2, p. 293-313, 2017.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público** 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2009. 656 p.

NUINTIN, A. A. **Eficiência da aplicação de recursos públicos nas universidades federais**. 2014. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras (MG), 2014. Disponível em:

<http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/3155/1/TESE_Efici%C3%Aancia%20da%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos%20p%C3%ABlicos%20nas%20universidades%20federais.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. Rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

REIS, C. Z. T. *et al.* Variáveis Discriminantes do Nível de Institucionalização do Modelo Orçamentário nas Universidades Federais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 83-100, ago. 2014. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n39p83>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n.4, pp. 54-76, out./dez. 1993.

SILVA, J. C.. **Lei nº. 4.320/64 Comentada**. Brasília: Thesaurus, 2007.

SILVA, L. da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**, 9. ed. Atlas, 2012a.

SILVA, P. M. **Planejamento estratégico situacional: uma proposta metodológica para implantação do projeto de internacionalização da Universidade Federal de Lavras**. Lavras: UFLA, 2013. 129 p. Disponível em:

<http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1010/1/PROJETO%20TECNICO_Planejamento%20Estrategico%20Situacional....pdf>. Acesso em 25 dez. 2019.

SILVA, T. M. da. **Financiamento das IFES e sua relação com os modelos existentes de descentralização orçamentária**. UFPE, Recife. 2018. 61p. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/32370>. Acesso em: 05 fev. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. João Pessoa: UFPB, 2014. Disponível em:

<http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/avaliacaopdi-2014-2018_final.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. João Pessoa: UFPB, 2019a. Disponível em:

http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi_2019-2023_posconsuni-1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2016**. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: <<http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2017**. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: <<http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2017>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2018**. João Pessoa: UFPB, 2018. Disponível em: <<https://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de gestão 2019**. João Pessoa: UFPB, 2019b. Disponível em: <<https://drive.ufpb.br/s/2FXp8gyZ5zb7gRs#pdfviewer>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 18/2016** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2016. João Pessoa: UFPB, 2016. Disponível em: <https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/20161871118c232832706a2f376c50b8/Runi18_2016.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 23/2018** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2018. João Pessoa: UFPB, 2018. Disponível em: <https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/20180321148e3e1122212bdf394737348/Runi23_2018.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Resolução n.º 23/2019** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2019. João Pessoa: UFPB, 2019c. Disponível em: <<https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/201914017124571814720c43398df20d2/consuni.23.2019.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

VALA, J. A Análise de Conteúdo. In: SILVA, A. A.; PINTO, J. M. (Orgs.). **Metodologia das Ciências Sociais**. Porto: Edições Afrontamento, 1986.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: Rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, n.º 110, p. 39-66, jul. 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE A – Informações das categorias de análises

DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA (C1)			
Fontes	Subcategorias		
	Informação sobre a distribuição orçamentária do MEC para a UFPB	Informação sobre a distribuição orçamentária interna da UFPB	Informação sobre a distribuição orçamentária interna da UFPB por centros
PDI 2014-2018	- A UFPB integra o Orçamento Geral da União; - Utilização de uma matriz de participação para distribuição dos recursos do MEC para UFPB; - Indicadores da Matriz: valor da unidade básica de custeio, número de alunos equivalentes; - A expansão orçamentária da UFPB depende de sua expansão quantitativa e da melhoria dos seus indicadores de eficiência e eficácia em grau, no mínimo, igual à média do sistema federal de ensino superior.	- A CODEOR é responsável pela distribuição e acompanhamento dos créditos orçamentários; - Definição do objetivo estratégico: promover a participação da comunidade na alocação dos recursos, por meio do modelo da Universidade Participativa; - Informa que a UFPB dispõe de um instrumento de transparência do uso dos recursos com a comunidade universitária no processo de discussão e alocação por meio do modelo de Universidade Participativa; - O modelo Universidade Participativa é baseado na democracia participativa e operacionalizado através de audiências públicas; - Definição de Ação para o período 2014-2018: otimizar a alocação de recursos orçamentários de acordo com as prioridades institucionais.	- A CODEOR é responsável pela distribuição e acompanhamento dos créditos orçamentários.
PDI 2019-2023	- UFPB é uma autarquia que recebe recursos distribuídos pelo MEC, via LOA; - O MEC utiliza um modelo de participação nos recursos baseado em indicadores, chamado de Matriz Andifes; - Nem sempre o que foi autorizado pela LOA pode ser executado, tendo em vista que, após a aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional, sua distribuição fica a critério do Ministério da Economia.	- A CODEOR é responsável pela distribuição e acompanhamento dos créditos orçamentários; - No item 20.3, informa que a distribuição dos recursos internos deve se utilizar de um modelo que possa proporcionar a melhoria dos indicadores institucionais, além de assegurar uma justiça distributiva baseada em critérios técnicos; - O modelo poderá envolver critérios adotados pelo MEC na distribuição do orçamento da União para as IFES, bem como outros parâmetros, respeitando as especificidades dos centros da UFPB; - A distribuição de recursos para todas as	- O modelo poderá envolver critérios adotados pelo MEC na distribuição do orçamento da União para as IFES, bem como outros parâmetros, respeitando as especificidades dos centros da UFPB.

		unidades, incluindo as Pró-Reitorias, deverá ser alocada através de variáveis voltadas para a melhoria dos indicadores de desempenho e o cumprimento das metas institucionais previstas no PDI.	
RELATÓRIO DE GESTÃO	- RELATÓRIO DE GESTÃO 2019: a) O planejamento orçamentário da instituição inicia-se com a elaboração da proposta orçamentária, encaminhada ao Ministério da Educação para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA); b) O ano de 2019 foi marcado pelo contingenciamento no orçamento do Ministério, em torno de 30%, no início do ano; c) A liberação de até 70% dos créditos orçamentários se deu de forma irregular e imprevisível, e apenas no final do ano ocorreu a liberação dos créditos remanescentes; d) O orçamento total atualizado da UFPB em 2019 foi de R\$ 2.069.059.484,00; e) redução dos recursos de capital, que apresentaram uma diminuição de 35% em relação ao ano de 2018. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2018: a) A UFPB encaminha, anualmente, a sua proposta orçamentária, para o ministério da educação para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta proposta contém todas as informações dos gastos necessários para o funcionamento da instituição, quais sejam despesas com pessoal, custeio e capital; b) O orçamento da UFPB é classificado em ações e programas estabelecidos pelo Governo Federal - RELATÓRIO DE GESTÃO 2017: a) Os recursos orçamentários para custear o funcionamento e a consolidação da UFPB, bem como das demais IFES, provêm do Orçamento Fiscal do Governo	- RELATÓRIO DE GESTÃO 2019: a) A distribuição interna do orçamento, no que tange às ações discricionárias, sob a responsabilidade da Coordenação de Orçamento. Essa distribuição é aprovada pelo Conselho Universitário; b) O contingenciamento no orçamento do MEC comprometeu o planejamento e a distribuição dos créditos orçamentários internamente na UFPB. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2018: a) A PROPLAN, através da CODEOR, atua na gestão orçamentária, elaborando, acompanhando e avaliando orçamento anual, bem como alocando internamente os recursos orçamentários. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2017: Não há informações - RELATÓRIO DE GESTÃO 2016: Não há informações	Não há informações

	Federal. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2016: a) Os recursos orçamentários para custear o funcionamento e a consolidação da UFPB, bem como para demais IFES, provêm do Orçamento Fiscal do Governo Federal.		
RESOLUÇÃO CONSUNI	- Evidenciam estimativas de receita e fixação da despesa - As liberações financeiras provenientes de recursos do Tesouro Nacional serão realizadas obedecendo às fontes de recursos e de acordo com a discriminação constante em casa resolução; - Permite a possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares, respeitando os preceitos da Lei n.º 4.320/64.	- RESOLUÇÃO n.º 23/2019: a) O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro de 2019, estima a Receita em R\$ 2.002.764.016,00 e fixa a Despesa em igual valor. b) A receita está discriminada por fonte de recursos e a despesa por projeto/atividade e também por unidade orçamentária (ex: pró-reitorias e centros) - RESOLUÇÃO n.º 23/2018 a) O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro de 2018, estima a Receita em R\$ 1.599.300.212,00 e fixa a Despesa em igual valor. b) A receita está discriminada por fonte de recursos e a despesa por projeto/atividade e também por unidade orçamentária (ex: pró-reitorias e centros) - RESOLUÇÃO n.º 18/2016 a) O orçamento interno da UFPB, para o exercício financeiro de 2016, estima a Receita em R\$ 1.320.150.611,00 e fixa a Despesa em igual valor. b) A receita está discriminada por fonte de recursos e a despesa por projeto/atividade e	- A receita está discriminada por fonte de recursos e a despesa por projeto/atividade e também por unidade orçamentária (ex: pró-reitorias e centros)

		também por unidade orçamentária (ex: pró-reitorias e centros).	
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão UFPB de 2016, 2017, 2018 e 2019, PDI UFPB 2014-2018 e PDI UFPB 2019-2023.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (C2)				
Fontes	Subcategorias			
	Política de transparência	Portal da transparência	SIC	Ouvidoria
PDI 2014-2018	- A UFPB atualmente apresenta um importante instrumento de transparência do uso dos recursos com a comunidade universitária no processo de discussão e alocação por meio do modelo da Universidade Participativa.	- Não há informações	- Não há informações	- Não há informações
PDI 2019-2023	- A Política de Transparência da UFPB firma o compromisso institucional com o fomento e a promoção de boas práticas de transparência na execução de suas atividades e na governança de suas ações para uma gestão pública de excelência. Esta política tem como objetivo: orientar a comunidade acadêmica quanto aos princípios e diretrizes a serem observados na realização das atividades quanto à prática da transparência, estabelecendo com o cidadão um relacionamento aberto, confiável e seguro no acesso às informações de âmbito institucional, em conformidade às legislações aplicáveis.	- Não há informações	- Não há informações	- Não há informações
RELATÓRIO DE GESTÃO	- RELATÓRIO DE GESTÃO 2019:	- RELATÓRIO DE GESTÃO 2019:	- RELATÓRIO DE GESTÃO 2019:	- RELATÓRIO DE GESTÃO 2019 a) A Ouvidoria-Geral da UFPB recebeu, por meio

	a) As ações desenvolvidas pelas unidades que realizam o canal direto com a sociedade seguem principalmente as disposições estabelecidas em lei específica, tais como as Leis n.º 12.527/2011, n.º 13.460/2017 e n.º 13.853/2019, além de diversas outras Instruções Normativas e Decretos. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2018: a) A transparência das informações ocorre por meio de diversos canais, podendo ser por meio do gerenciamento de dados e informações institucionais, gerenciamento do serviço de informação ao cidadão (SIC), gerenciamento do sistema e do portal de dados abertos, gerenciamento do portal da transparência e, ainda, da ouvidoria. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2017: a) Criação da CODEINFO. RELATÓRIO DE GESTÃO 2016: a) A UFPB possui dois canais de acesso ao cidadão, que são: o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), para fins de solicitações de informações, e a Ouvidoria, para fins de reclamações, denúncias e sugestões.	a) As atividades realizadas, em 2019, resultaram no avanço da efetividade do portal, que elevou o percentual de transparência ativa de 67,8%, em 2018, para 86,9%, em 2019. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2018: a) Implantação do novo portal da transparência da UFPB - RELATÓRIO DE GESTÃO 2017: a) A UFPB disponibiliza mecanismos de interação com a sociedade, dentre eles o Portal de Transparência; b) A reestruturação do Portal tem sido priorizada para atendimento à legislação de acesso à informação. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2016: Não há informações	a) O número de pedidos foi reduzido se comparado ao ano anterior, pois o solicitante passou a acessar informações em transparência ativa sem a necessidade de abrir um pedido de acesso à informação via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). b) O principal fator contribuinte para a redução da quantidade de prorrogações foi o acompanhamento junto às unidades demandadas pelas solicitações. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2018: a) Melhoria nos índices de satisfação no atendimento e na facilidade de compreensão das respostas aos pedidos; b) Apoio às unidades administrativas para a conscientização da relação entre o órgão e a sociedade por meio do SIC; c) Aumento no número de prorrogações d) Redução da negação de acesso às informações - RELATÓRIO DE GESTÃO 2017: a) O ano de 2017 foi marcado pela reestruturação do SIC; b) Foram direcionados esforços na reestruturação administrativa e	da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) e do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-Ouv (plataforma utilizada anteriormente pelas ouvidorias no âmbito do Governo Federal), 408 manifestações em 2019, um aumento de 85% em relação ao ano anterior. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2018: a) 88% das solicitações foram respondidas, e que o grau de satisfação dos usuários atingiu 43,8%. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2017: a) Nesta gestão, buscou-se aplicar a Mediação de Conflito (MC), evitando-se o quanto possível a abertura de processos físicos. Houve, também, diversos casos em que a Mediação de Conflito foi feita a partir de demandas presenciais e telefonemas; b) O novo procedimento adotado pela Ouvidoria-Geral é abrir processo interno apenas em casos de denúncias, ficando as demais modalidades tratadas em conversas e por e-mail, procedendo-se as mediações de conflito, nos casos de reclamação; c) Além do acesso presencial, o cidadão poderá entrar em contato com a ouvidoria por meio eletrônico, telefone e pelo sistema e-Ouv. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2016: a) No ano de 2016, a Ouvidoria-geral da UFPB foi incorporada ao sistema on-line e-OUV, mantido pela CGU do Governo Federal, através do site https://sistema.ouvidorias.gov.br/, no qual o usuário interno e externo a IES, ao adentrar no “link da Ouvidoria”, na página da UFPB, também poderá fazer denúncias diretamente à OGU/CGU, que reencaminhará para a Ouvidoria da UFPB, a
--	--	---	---	--

			funcional, redesenho do fluxo dos processos de atendimento junto às unidades internas da instituição e, também, na comunicação com o cidadão; c) Aumento de 41,6% na quantidade de pedidos de acesso à informação, em 2017, quando comparado ao ano anterior. Dentre as razões percebidas, pode-se apontar a divulgação junto à sociedade dos canais de acesso à informação sobre os órgãos públicos, bem como a promoção da transparência das ações realizadas pela UFPB, internamente às unidades administrativas e externamente junto aos canais de comunicação com a sociedade. - RELATÓRIO DE GESTÃO 2016: a) Através da utilização do e-mail institucional (sic@ufpb.br), pôde-se diminuir a quantidade de processos físicos, contribuindo para a economicidade do serviço público; b) Ao SIC são encaminhados “pedidos de informação”; c) O tempo médio de resposta diminuiu ao longo do período: em 2012, a média de resposta era de 227 dias, diminuindo para uma média de 25,90 dias em 2015. Vale destacar que os atrasos de 2016 são decorrentes do aumento considerável nos pedidos de	fim de tratá-las em tempo recorde, sob pena de lembrete/advertência/punição do Órgão Federal de Controle.
--	--	--	---	--

			informação em decorrência do concurso público para os quadros de técnico-administrativo da Instituição. d) das 63 Universidades Federais, a UFPB foi a terceira com maior número de pedidos em 2016	
--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão UFPB de 2016, 2017, 2018 e 2019, PDI UFPB 2014-2018 e PDI UFPB 2019-2023.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (C3)						
Fontes		Subcategorias				
		Valor orçado total	Valor empenhado total	Valor orçado discricionário	Valor empenhado discricionário	Custo corrente por aluno equivalente
RELATÓRIO GESTÃO 2016	DE	- capital: R\$ 34.922.700,00 - custeio: R\$ 1.401.551.433,00 - total: R\$ 1.436.474.133,00	R\$ 1.402.879.210,33	R\$ 169.757.289,00	R\$ 151.224.893,29	R\$ 18.091,21
RELATÓRIO GESTÃO 2017	DE	- capital: R\$ 34.877.895,00 - custeio: R\$ 1.549.799.961,00 - total: R\$ 1.584.677.856,00	R\$ 1.550.102.246,41	R\$ 170.971.134,00	R\$ 147.849.360,11	R\$ 20.187,68
RELATÓRIO GESTÃO 2018	DE	- capital: R\$ 10.953.736,00 - custeio: R\$ 1.673.176.124,00 - total: R\$ 1.684.129.860,00	R\$ 1.662.749.924,44	R\$ 149.543.893,00	R\$ 147.238.054,67	R\$ 23.267,96
RELATÓRIO GESTÃO 2019	DE	- capital: R\$ 7.088.652,00 - custeio: R\$ 2.061.970.832,00 - total: R\$ 2.069.059.484,00	R\$ 2.038.109.575,11	R\$ 154.170.509,00	R\$ 151.993.860,82	Não há informações

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019.

TRANSPARÊNCIA CONTÁBIL (C4)		
Fontes	Subcategorias	
	Informação sobre as demonstrações contábeis	Informação sobre notas explicativas
RELATÓRIO DE GESTÃO 2016	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes
RELATÓRIO DE GESTÃO 2017	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes
RELATÓRIO DE GESTÃO 2018	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes	A UFPB divulgou todas as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes
RELATÓRIO DE GESTÃO 2019	A UFPB divulgou todas as demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes, porém de forma reduzida, apresentando um link que redireciona para o relatório contábil de 2019	A UFPB NÃO divulgou as notas explicativas das demonstrações contábeis exigidas de acordo com os normativos vigentes, apresentando um link que redireciona para o relatório contábil de 2019.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019.

APÊNDICE B – Questionamentos enviados via e-Sic para a UFPB

Na instituição, é utilizado algum modelo/matriz de distribuição orçamentária dos recursos recebidos pelo MEC?

SIM ()

NÃO ()

Caso a resposta seja SIM, responda as seguintes questões:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O modelo de distribuição orçamentária utilizado atende às necessidades das unidades acadêmicas				
Houve participação da comunidade acadêmica na construção do modelo de distribuição orçamentária utilizado				
O modelo de distribuição orçamentária utilizado foi aprovado pelo conselho universitário				
O modelo de distribuição orçamentária utilizado precisa ser revisto/atualizado				

Quais as variáveis que compõem o modelo de distribuição orçamentária da instituição?

Qual é a fórmula do modelo de distribuição orçamentária utilizada pela instituição?

APÊNDICE C – Solicitação de informação na Plataforma FALA.BR

20/02/2021

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

CORONAVÍRUS (COVID-19) (HTTP://WWW.SAUDE.GOV.BR/CORONAVIRUS)

ACESSO À INFORMAÇÃO (HTTP://WWW.ACESSOAINFORMACAO.GOV.BR)

PARTICIPE (HTTPS://WWW.GOV.BR/PT-BR/PARTICIPAR)

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (../Principal.aspx)



artur soto de sousa (../Login/Logout.aspx)

Usuário

Sua sessão expira em: 28:59 minutos

Consultar Manifestação

Teor



Fale aqui

Gostaria de informações a respeito do modelo/matriz de distribuição orçamentária utilizado para a alocação dos recursos que vem do MEC. Para tanto, segue em anexo um pequeno questionário.

Anexos Originais

Nome

questionario e-sic.docx

Manifestação



Tipo de manifestação

Acesso à Informação

Número

23480.002092/2020-64

Esfera

Federal

Órgão destinatário

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

Serviço

-

Órgão de interesse

-

Assunto

<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/DetailManifestacao.aspx>

1/3

20/02/2021

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Educação Superior

Subassunto

Tag

-

Data de cadastro

22/01/2020

Prazo de atendimento

27/02/2020

Situação

Concluída

Registrado por

artur soto de sousa

Modo de resposta

Pelo sistema (com avisos por email)

Canal de entrada

Internet



Respostas e históricos de ações



Respostas

Publicação	Tipo	Responsável	Decisão	Especificação da Decisão	Destinatário Recurso 1ª	Prazo para recorrer
+ 27/02/2020 15:24	Resposta Conclusiva	SIC	Acesso Concedido	Resposta solicitada inserida no Fala.Br		09/03/2020

Histórico de ações

Data/Hora	Ação	Responsável	Informações Adicionais
22/01/2020 20:12	Cadastro	artur soto de sousa	

Pág. << < 1 de 3 > >>

Qtd. Registros por Página:

Total de registros: 3

Encaminhamentos

Não foram encontrados registros.

Prorrogações

<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/DetailManifestacao.aspx>

2/3

20/02/2021

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Data/Hora	Prazo		Responsável	Motivo	Justificativa	
	Original	Novo Prazo				
12/02/2020 11:52	17/02/2020 23:59	27/02/2020 23:59	SIC	Complexidade para elaborar resposta	Prezado(a) Sr(a). Considerando as atuais demandas do setor responsável pela informação, comunicamos que estamos tomando as devidas providências para o atendimento ao pedido de informação solicitado e que o prazo de atendimento será prorrogado por 10 (dez) dias, condição prevista no §2º, art. 11, da Lei nº 12.724/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Pela compreensão, obrigado. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC Universidade Federal da Paraíba - UFPB	Inclua ou exclua um grupo de informações da manifestação na impressão. clicar sobre o título.
Respostas as pesquisas de satisfação						
Não foram encontrados registros.						

[Voltar à Página Inicial](#) [Responder Pesquisa](#) [Imprimir](#)

[Voltar ao Topo](#) ^

ANEXO A – Modelo de alocação de recursos orçamentários OCC-Manutenção

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA PRO-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

MODELO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS OCC-MANUTENÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Os recursos de OCC-Manutenção do Orçamento da UFPB recebidos do Tesouro Nacional, através do MEC, destinam-se ao financiamento das Despesas de Custeio e Capital necessárias ao funcionamento das atividades acadêmico-administrativas da Universidade. O Modelo de alocação, aqui proposto, procura adequar a distribuição desses recursos às suas finalidades, pautando-se pela busca da melhoria de desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão. As diretrizes operacionais desse novo modelo são as seguintes:

- a) Definir no Orçamento da Universidade, de modo realista, um novo conceito de OCC-Líquido;
- b) Assegurar o financiamento integral das despesas básicas de custeio da Universidade;
- c) Distribuir o valor da parcela do OCC-Líquido que cabe aos Centros, segundo critérios objetivos vinculados ao desempenho de suas atividades acadêmicas.

2. DEFINIÇÃO DO OCC-LÍQUIDO (OCCL_t)

O OCC-Líquido do ano t (OCCL_t) será obtido deduzindo-se do valor OCC-Manutenção/Tesouro do ano t (OCCM_t), alocado à UFPB para as suas atividades acadêmico-administrativas do terceiro grau, o valor das despesas básicas de OCC-Manutenção do ano t (OCCB_t) e os compromissos no ano t relativos a dívidas de despesas de OCC-Manutenção de exercícios anteriores (DOCCM_{t-1}).

$\text{OCCL}_t = \text{OCCM}_t - (\text{DOCCM}_{t-1} + \text{OCCB}_t)$
--

As despesas básicas de OCC-Manutenção da UFPB ($OCCB_t$) têm a seguinte composição:

- a) Serviços de água e esgoto, energia elétrica e telefone;
- b) Serviços de vigilância e limpeza;
- c) Funcionamento da Rede de Informática da UFPB;
- d) Funcionamento do Sistema de Bibliotecas da UFPB;
- e) Manutenção e Conservação de bens:
 - Imóveis
 - Equipamentos
 - Veículos
 - Combustíveis
 - Aluguéis

As dotações orçamentárias anualmente destinadas às despesas de Manutenção e Conservação de Imóveis, Equipamentos e Veículos serão distribuídas por Campus. As parcelas percentuais desses recursos alocadas aos Campi I (PU) e II (CCA) e III (CFT) terão como base de cálculo a proporção que o valor patrimonial, por Campus, do conjunto de cada um dos referidos itens de bens representa no correspondente valor patrimonial total dos bens existentes na UFPB. No caso do Campus II, admite-se que 40% dos aludidas manutenções e conservações devem ser custeadas com os recursos da Universidade destinada às atividades do ensino superior, que são objeto deste Modelo.

3. DISTRIBUIÇÃO DO OCC-LÍQUIDO

O OCC-Líquido anual da UFPB ($OCCL_t$) será distribuído em quatro parcelas, com a seguinte destinação:

- α_1 = Parcela percentual do $OCCL_t$ destinada ao financiamento das despesas com as atividades acadêmico-administrativas dos Centros.
- α_2 = Parcela percentual do $OCCL_t$ destinada ao financiamento das despesas de funcionamento e dos programas dos órgãos da Administração Superior;
- α_3 = Parcela percentual do $OCCL_t$ destinada ao financiamento das despesas com gêneros alimentícios, combustíveis e manutenção dos Restaurantes Universitários da UFPB;
- α_4 = Parcelas percentual do $OCCL_t$ destinada ao financiamento dos Programas de Bolsas da UFPB;

$OCCL_t = \alpha_1 OCCL_t + \alpha_2 OCCL_t + \alpha_3 OCCL_t + \alpha_4 OCCL_t$	$0 < \alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4 < 1$
	$\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4 = 1$

4. MATRIZ DE ALOCAÇÃO DO OCC-LÍQUIDO DOS CENTROS

O valor total do OCC-Líquido dos Centros ($\alpha_4 OCCL_t$) será composto de três parcelas: a) parcela destinada às atividades de ensino (VE); b) parcela destinada às atividades de pesquisa (VP) e c) parcela destinada às atividades de extensão (VEX).

A parcela VE não terá a sua distribuição entre os Centros pautada por um vetor de partição. Cada Centro será contemplado com uma subparcela (VE_i) para financiar o custeio básico de suas atividades de ensino, a partir de um **custo padrão pré-determinado por aluno equivalente da UFPB (C_p) e o correspondente número de alunos equivalentes do Centro ($NAEC_i$)**. Alternativamente, VE pode ser expresso, de modo equivalente, como um vetor de ensino (E) cujos componentes são os percentuais de cada Centro no total de alunos equivalentes da Universidade (e_i)

As parcelas VP e VEX serão alocadas entre os Centros à base dos seus correspondentes vetores de partição. O vetor de pesquisa (P) terá como determinantes o número de professores-doutores e a produção acadêmico-científica. Os componentes determinantes do vetor de extensão (EX) serão o número de professores com atividades de extensão e o número de alunos com atividades de extensão.

Desse modo, fazendo-se $\alpha_4 OCCLC_t = OCCLC_t$, o OCC-Líquido total dos Centros terá, inicialmente, a seguinte partição básica:

$$OCCLC_t = VE + VP + VEX$$

Onde:

VE = Valor da parcela do $OCCLC_t$ destinado às atividades de ensino;

VP = Valor da parcela do $OCCLC_t$ destinado às atividades de pesquisa;

VEX = Valor da parcela do $OCCLC_t$ destinado às atividades de extensão.

É facilmente deduzível que as parcelas VE, VP e VEX podem ser definidas através das seguintes expressões:

VE = $P_e * OCCLC_t$, onde P_e = % do $OCCLC_t$ destinado às atividades de ensino;

VP = $P_p * OCCLC_t$, onde P_p = % do $OCCLC_t$ destinado às atividades de pesquisa;

VEX = $P_x * OCCLC_t$, onde P_x = % do $OCCLC_t$ destinado às atividades de extensão.

Nota: A definição dos valores de P_e , P_p , P_x envolve decisão de quanto do OCC-Líquido dos Centros deve ser alocado às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

4.1. A Parcela de OCC-Líquido de Cada Centro ($OCCLC_i$)

O valor total do OCC-Líquido destinado aos Centros ($OCCLC_t$) será alocado, entre estes, em 9 parcelas ($OCCLC_i$). Cada uma dessas parcelas será determinada pelas subparcelas VE_i , VP_i e VEX_i .

Para um Centro i qualquer da UFPB, o valor da sua parcela no total de recursos do OCC-Líquido da UFPB destinado aos Centros ($OCCLC_i$) poderá ser obtido, alternativamente, através das duas seguintes expressões:

$$OCCLC_i = C_p(NAEC_i) + p_i(VP) + ex_i(VEX) \text{ onde } 0 < p_i, ex_i < 1$$

$$OCCLC_i = e_i(VE) + p_i(VP) + ex_i(VEX) \text{ onde } 0 < e_i, p_i, ex_i < 1$$

C_p = Custo médio padrão por aluno equivalente;
 $NAEC_i$ = Número de alunos equivalentes do Centro i;
 e_i = Coeficiente do Centro i no vetor de ensino (E);
 p_i = Coeficiente do Centro i no vetor de pesquisa (P);
 ex_i = Coeficiente do Centro i no vetor de extensão (EX).

Sabendo-se que: $VE = P_e(OCCLC_t)$, $VP = P_p(OCCLC_t)$ e $VEX = P_x(OCCLC_t)$ e $P_e + P_p + P_x = 1$ onde $0 < P_e, P_p, P_x < 1$

Então:

$OCCLC_i = e_i(P_e OCCLC_t) + p_i(P_p OCCLC_t) + ex_i(P_x OCCLC_t)$ e, portanto:

$$OCCLC_i = [e_i(P_e) + p_i(P_p) + ex_i(P_x)] OCCLC_t$$

O valor absoluto da parcela VE_i de cada Centro pode ser diretamente calculada, conforme segue:

$$VE_i = C_p * NAEC_i$$

Onde:

VE_i = Valor da parcela do $OCCLC_t$ destinada às atividades de ensino do Centro i;

C_p = $(OCCLC_t)/(NTAE_t)$ = Custo médio padrão por aluno equivalente;

$NAEC_i$ = Número de alunos equivalentes do Centro i, no ano t ;

4.2. O Vetor de Ensino

O vetor de ensino (E) terá os seus componentes (e_i) calculados com base no número total de alunos equivalentes da UFPB ($NTAE_t$). Esse total de alunos será obtido pelo somatório do número de alunos equivalentes de cada Centro ($NAEC_i$):

$$NTAE_t = \sum_{i=1}^9 NAEC_i$$

$$E = (e_1, e_2, \dots, e_9)$$

Cada componente e_i do vetor E será quantificado de acordo com a seguinte expressão:

$$e_i = (NAEC_i)/(NTAE_t)$$

O número de alunos equivalentes de cada Centro ($NAEC_i$) será definido pela soma dos seus correspondentes totais de alunos equivalentes de graduação ($NAEG_i$) e de alunos equivalentes de pós-graduação ($NAEPG_i$).

$$NTAC_i = NAEG_i + NAEPG_i$$

4.2.1. Cálculo do Número de Alunos Equivalentes de Graduação ($NAEG_i$)

O cálculo do total de alunos equivalentes de graduação por Centro ($NAEG_i$) será feito de acordo com a expressão:

$$NAEG_i = \alpha NAEGM_i + (1-\alpha) NBAEG_i$$

Onde:

$$0 < \alpha < 1$$

α = Peso atribuído ao tamanho das atividades de ensino;

$(1 - \alpha)$ = Peso atribuído ao desempenho das atividades de ensino;

$NAEGM_i = \sum_{j=1}^n NAEGM_j$ = Número de alunos equivalentes de graduação matriculados no Centro i , no ano t ;

$NBAEG_i = \sum_{j=1}^n NBAEG_j$ = Número básico de alunos equivalentes de graduação do Centro i , no ano t ;

$NAEGM_j = \sum [P_{jc} * NAGM_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.º de alunos equivalentes de graduação matriculados no Departamento j , no ano t ;

$NBAEG_j = \sum [P_{jc} * NBAG_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.º básico de alunos equivalentes de graduação do Departamento j , no ano t ;

P_{jc} = CH_{jc}/CHT_c = participação do Departamento j no Curso c ;

CHT_c = Total da carga horária do Curso c ;

CH_{jc} = Carga horária do Departamento j no Curso c ;

$NAGM_c$ = Número de alunos de graduação matriculados no Curso c ;

$NBAG_c$ = Número básico de alunos de graduação do Curso c ;

β_j = Fator de custo relativo da área de conhecimento do Departamento j .

O cálculo do número básico de alunos de graduação de um Curso c qualquer ($NBAG_c$) será feito através da fórmula:

$$NBAG_c = (NAGD_c * dc) (1 + R_c) + (NAGI_c - NAGD_c) dc * EV_c$$

Onde:

$NAGD_c$ = Número de alunos de graduação diplomados no Curso c , no ano t ;

dc = Duração padrão nacional do Curso c , em anos;

R_c = Taxa de retenção média do Curso c , expressa em termos de fração do tempo de duração do Curso (dc)

$NAGI_c$ = Número de alunos de graduação ingressantes no Curso c , por ano;

EV_c = Taxa de evasão de alunos de graduação do Curso c medida como fração do tempo de duração do Curso (dc)

Fator de Custo Relativo	Ensino de Graduação											Ensino de Pós- Graduação	
	Área do Conhecimento												
	CA	CB	CEN	CH	CS1	CS2	CS3	CSAJ	ENG	A	LL	MS	DR
β_{φ}	3,0	2,0	2,0	1,0	3,0	2,5	2,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,5	2,0

Onde:

CA - Ciências Agrárias	CS3 - Demais Cursos da Área da Saúde
CB - Ciências Biológicas	CSAJ - Ciênc. Soc. Aplicadas e Jurídicas
CEN - Ciências Exatas e da Natureza	ENG - Engenharia
CH - Ciências Humanas	A - Artes
CS1 - Medicina	LL - Letras e Linguística
CS2 - Odontologia e Enfermagem	MS - Mestrado
	DR - Doutorado

Nota: Para os campi agrários $NAEGM_i$ e $NBAEG_i$ serão multiplicados por um fator de compensação de suas especificidades (FCE)

4.2.2. Cálculo do Número de Alunos Equivalentes de Pós-Graduação ($NAEPG_i$)

O número de alunos equivalentes de pós-graduação de um Centro i qualquer ($NAEPG_i$) será obtido através da expressão:

$$NAEPG_i = \alpha NAEPGM_i + (1-\alpha) NBAEPG_i$$

Onde:

$NAEPGM_i = \sum_{j=1}^n (NAEDM_j + NAEMM_j + NAERMM_j) = n.^o$ de alunos equivalentes de pós-graduação matriculados no Centro i, no ano t;

$NAEDM_j = \sum [P_{jc} * NADM_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.^o de alunos equivalentes de doutorado matriculados no Departamento j;

$NAEMM_j = \sum [P_{jc} * NAMM_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.^o de alunos equivalentes de mestrado matriculados no Departamento j;

$NAERMM = \sum [P_{jc} * NAMRM_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.^o de alunos equivalentes de residência médica matriculados no Departamento j;

$NADM_c$ = Número de alunos de doutorado matriculados no Curso c;

$NAMM_c$ = Número de alunos de mestrado matriculado no Curso c;

$NARMM_c$ = Número de alunos de residência matriculado no Curso c;

$NBAEPG_i = \sum_{j=1}^n (NBAED_j + NBAEM_j + NBAERM_j) = n.^o$ básico de alunos equivalentes de pós-graduação do Centro i, no ano t;

$NBAED_j = \sum [P_{jc} * NBAD_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.^o básico de alunos equivalentes de doutorado do Departamento j;

$NBAEM_j = \sum [P_{jc} * NABM_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.^o básico de alunos equivalentes de mestrado do Departamento j

$NBAERM_j = \sum [P_{jc} * NBARM_c] * \beta_j$ (somatório em c) = n.^o básico de alunos equivalentes de residência médica do Departamento j;

$NBAD_c = 5 * NTDA = N^o$ básico de alunos de doutorado do Curso c, onde NTDA = n.^o de teses de doutorado aprovadas;

$NBAM_c = 3 * NDMA = n.^o$ básico de alunos de mestrado do Curso c, onde NDMA = n.^o de dissertações de mestrado aprovadas;

$NBARM_c$ = Número básico de alunos de residência médica do Curso c = Número de certificados de residência médica.

Nota: Para os campi agrários, NAEPG_{Mi} e NBAEPG_i serão multiplicados por um fator de compensação de especificidades (FCE).

4.3. O Vetor de Pesquisa (P)

Os componentes do vetor de pesquisa (p_i) serão calculados à base de duas variáveis determinantes: a) número de professores-doutores equivalentes (NPDE) e b) produção acadêmico-científica equivalente (PAE). Na elaboração do cálculo de NPDE e PAE serão consideradas as influências do custo relativo da pesquisa por área de conhecimento e da qualidade relativa da pesquisa que serve de base à produção acadêmico-científica.

$$P = (p_1, p_2, \dots, p_9)$$

$$p_i = k_1(x_i) + k_2(y_i)$$

Onde:

- p_i = Coeficiente do Centro i no vetor pesquisa (P);
 x_i = % que representa o número de professores-doutores equivalentes do Centro i ($NPDEC_i$) no total de professores-doutores equivalentes da UFPB ($NPDE_t$);
 y_i = % que representa a produção acadêmico-científica equivalente do Centro i ($PAEC_i$) no total da produção acadêmico-científica equivalente da UFPB (PAE_t);
 k_1 = Peso de NPDE na definição do p_i
 k_2 = Peso de PAE na definição do p_i
 $0 < k_1, k_2 < 1$ e $k_1 + k_2 = 1$

No cálculo dos NPDE e PAE, a atuação determinante do fator de custo relativo por área de pesquisa acadêmico-científica dar-se-á através do parâmetro σ . O fator qualidade relativa terá sua atuação efetivada através do parâmetro π , representativo do conceito obtido pelo programa de pós-graduação ao qual se vincula o Departamento responsável pela produção acadêmico-científica.

Os fatores de custo relativo dos Departamentos σ por área de pesquisa acadêmico-científica são os abaixo distribuídos:

	Área de Pesquisa da Produção Acadêmico-Científica					
	CEB	TEC	CS1	CS2	CA	CSHJ
Fator de Custo Relativo (σ_j)	2	2	2	1,5	2,0	1,0

Onde:

CA - Ciências Agrárias	CS2 - Ciências da Saúde (demais subáreas)
CEB - Ciências Exatas e Biológicas	CSHJ - Ciências Sociais, Humanas e Jurídicas
CS1 - Ciências da Saúde (Medicina, Enfermagem, Odontologia e Farmácia)	TEC - Tecnologia (Engenharias e Correlatas)

As grandezas relativas do fator qualidade da pesquisa que dá suporte à produção acadêmico-científica são as seguintes:

	Conceito CAPES dos Programas de Pós-Graduação						
	7	6	5	4	3	2	1
Fator de Qualidade Relativa (π_j)	4,0	3,0	2,5	2,0	1,5	1,0	1,0

4.3.1. Cálculo do Número de Professores-Doutores Equivalentes (NPDE)

O total de professores-doutores equivalentes da UFPB ($NPDE_t$) será obtido pela soma dos professores-doutores equivalentes dos 9 Centros da Universidade ($NPDEC_i$):

$$NPDE_t = \sum_{i=1}^9 NPDEC_i$$

Desse modo, cada Centro terá o seu componente x_i calculado conforme segue;

$$x_i = (NPDEC_i) / (NPDE_t)$$

O número de professores-doutores equivalentes de um Centro i qualquer ($NPDEC_i$) será determinado a partir do número dos professores-doutores que formam os seus Departamentos ($NPDD_j$) multiplicado pelo correspondente fator custo relativo da área acadêmico-científica de pesquisa (σ_j):

$$NPDEC_i = \sum_{j=1}^n (NPDD_j) \sigma_j$$

4.3.2. Cálculo da Produção Acadêmico-Científica Equivalente (PAE)

Para a UFPB, o total da produção acadêmico-científica equivalente anual (PAE_t) será igual à soma das correspondentes produções ($PAEC_i$) dos seus 9 Centros:

$$PAE_t = \sum_{i=1}^9 PAEC_i$$

O componente y_i que atua na definição do coeficiente de cada Centro i no vetor de pesquisa (p_i) será calculado conforme segue.

$$y_i = (PAEC_i) / (PAE_t)$$

A produção acadêmico-científica equivalente de cada Centro será igual à soma dessa produção realizada pelos professores dos seus Departamentos ($PAED_j$)

$$PAEC_i = \sum_{j=1}^n (PAED_j)$$

A $PAED_j$ de um determinado Departamento será quantificada a partir de sua produção acadêmico-científica básica ($PABD_j$), representativa dos mais importantes itens da produção dos seus professores. No cálculo de $PABD_j$, esses itens serão ponderados pelos seguintes pesos relativos:

	Tipos de Produção Acadêmico-Científica							
	NLPI	NLPC	NCLP	NATPE	NATPN	NTCPAE	NTCPAN	NPR
Peso relativo dos Itens de Produção	2,667	2,0	0,667	1,333	1,0	0,867	0,533	2,667

A produção acadêmico-científica de um Departamento j ($PAED_j$) será quantificada mediante o uso da fórmula:

$$PAED_j = (PABD_j)\pi_j$$

Onde:

$$PABD_j = \frac{2,667(NLPI) + 2,0(NLPC) + 0,667(NCLP) + 1,333(NATPE) + (NATPN) + 0,867(NTCPAE) + 0,533(NTCPAN) + 2,667(NPR)}{\text{Produção acadêmica básica do Departamento } j}$$

π = fator de qualidade relativa;

NLPI = Número de livros técnico-científicos ou artístico-culturais publicados na área acadêmica, com autoria individual, aprovados por Conselho Editorial ou com registro ISBN;

NLPC = Número de livros técnico-científicos ou artístico-culturais publicados na área acadêmica, com mais de um autor, aprovados por Conselho Editorial ou com registro ISBN;

- NCLP = Número de capítulos de livro técnico-científicos ou artístico-culturais publicados na área acadêmica, aprovados por Conselho Editorial ou com registro ISBN;
- NATPE = Número de artigos técnicos ou científicos publicados em periódicos indexados internacionalmente;
- NATPN = Número de artigos técnicos ou científicos publicados em periódicos de circulação nacional;
- NTCPAE = Número de trabalhos completos publicados em anais de eventos internacionais;
- NTCPAN = Número de trabalhos completos publicados em anais de eventos nacionais;
- NPR = Número de patentes registradas.

Nota: Para os campi agrários, NPDEC_i e PAEC_i serão multiplicados por um fator de compensação de especificidades (FCE).

4.4. O Vetor de extensão

O Vetor de extensão (EX) terá os seus componentes (ex_i) determinados a partir de duas variáveis: a) número de professores desenvolvendo atividades de extensão (NPEX) e b) número de alunos desenvolvendo atividades de extensão (NAEX). Cada Centro terá o seu coeficiente nesse vetor dado pela expressão:

$$E = (ex_1, ex_2, \dots, ex_9)$$

$$ex_i = h_1(w_i) + h_2(z_i)$$

Onde:

- ex_i = Coeficiente do Centro i é no vetor de extensão (EX);
- w_i = % que representa o número de professores do Centro i com atividades de extensão (NPEXC _{i}) no total de professores da UFPB com atividades de extensão (NPEX _{t});
- z_i = % que representa o número de alunos do Centro i com atividades de extensão (NAEXC _{i}) no correspondente total de alunos da UFPB (NAEX _{t});
- h_1 = Peso de NPEX na definição de ex_i ;
- h_2 = Peso de NAEX na definição de ex_i ;

4.4.1. Cálculo do Número de Professores com Atividades de Extensão (NPEX)

A UFPB como um todo terá a sua carga horária seu total de professores com atividades de extensão ($CHPEX_t$) dado pela soma desses professores nos 9 Centros ($NPEXC_i$):

$$NPEX_t = \sum_{i=1}^9 (CHPEXC_i)$$

Onde:

$CHPEX_t$ = Carga horária total dos professores da UFPB com atividades de extensão, no ano t ;

$CHPEXC_i = \sum_{j=1}^n (CHPEXD_j)$ = Carga horária dos professores do Centro i com atividades de extensão, no ano t ;

$CHPEXD_j$ = Carga horária dos professores do Departamento j com atividades de extensão.

O Cálculo da variável w_i definidora parcial do coeficiente ex_i do vetor EX será dado pela fórmula:

$$w_i = (CHPEXC_i) / (CHPEX_t)$$

4.4.2. Cálculo do Número de Alunos com Atividades de Extensão (NAEX)

A carga horária total dos alunos da UFPB com atividades de extensão ($CHAEX_t$) será igual à soma das cargas horárias desses alunos nos seus 9 Centros ($CHAEXC_i$):

$$CHAEX_t = \sum_{i=1}^9 (CHAEXC_i)$$

Onde:

$CHAEX_t$ = Carga horária total dos alunos da UFPB com atividades de extensão, no ano t ;

$CHAEXC_i$ = Carga horária dos alunos do Centro i com atividades de extensão, no ano t ;

A variável z_i , que complementa a definição do coeficiente ex_i do vetor EX , terá a sua quantificação efetuada pela expressão:

$$z_i = (CHAEXC_i)/(CHAEX_t)$$

Nota: Para os campi agrários, $CHPEX_i$ e $CHAEX_i$ serão multiplicados por um fator de compensação de especificidades (FCE).

ANEXO B – Resposta aos questionamentos feitos via e-Sic

Na instituição é utilizado algum modelo/matriz de distribuição orçamentária dos recursos recebidos pelo MEC?

SIM (x)

NÃO ()

Caso a resposta seja SIM, responda as seguintes questões:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O modelo de distribuição orçamentária utilizado atende às necessidades das unidades acadêmicas		x		
Houve participação da comunidade acadêmica na construção do modelo de distribuição orçamentária utilizado		x		
O modelo de distribuição orçamentária utilizado foi aprovado pelo conselho universitário		x		
O modelo de distribuição orçamentária utilizado precisa ser revisto/atualizado		x		