O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 17 | Nº 50 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.10811180

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NAS ATIVIDADES DE ENSINO E PESQUISA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Luiza Helena Ramos Correio[1]

Fabiano Maury Raupp[2]

Marcio Metzner[3]

Resumo

O artigo tem como tema o modelo universitário de alocação de recursos orçamentários nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino e pesquisa. Tem por objetivo apresentar a metodologia de distribuição de recursos orçamentários nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino e pesquisa da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). A presente pesquisa poder ser caracterizada como qualitativa, com dados obtidos a partir da análise documental de leis, normas, artigos, e entrevista não estruturada. Preliminarmente, utilizou-se a análise documental do modelo de alocação de recursos utilizado pelo MEC/ANDIFES, através de sítios eletrônicos. Como resultados foi descrita a metodologia aplicada na UDESC a partir de dados coletados na planilha eletrônica e entrevista não estruturada, com o responsável pela elaboração. A Matriz Custeio UDESC constituiu uma base de dados importante para o desenvolvimento de estudos e análise sobre o Sistema de Ensino Superior. Conclui-se que o planejamento orçamentário da gestão universitária demonstrou avanços ao instituir nova metodologia de alocação de recursos, pois o gestor passou considerar critérios claros e técnicos para alocar os recursos, com base em dados quantitativos como o indicar aluno equivalente.

Palavras-chave: Alocação de Recursos; Distribuição Orçamentária; Matriz de Orçamento de Custeio.

Abstract

The article's theme is the university model of allocating budgetary resources in teaching and research maintenance and development activities. Its objective is to present the methodology for distributing budgetary resources in the maintenance and development activities of teaching and research at the State University of Santa Catarina (UDESC). This research can be characterized as qualitative, with data obtained from documentary analysis of laws, standards, articles, and unstructured interviews. Preliminarily, a documentary analysis of the resource allocation model used by MEC/ANDIFES was used, through electronic websites. As results, the methodology applied at UDESC was described based on data collected in the electronic spreadsheet and unstructured interviews, with the person responsible for preparation. The UDESC Costing Matrix constituted an important database for the development of studies and analysis on the Higher Education System. It is concluded that the budget planning of university management demonstrated progress by instituting a new methodology for allocating resources, as the manager began to consider clear and technical criteria to allocate resources, based on quantitative data such as indicating an equivalent student.

Keywords: Budget Distribution; Cost Budget Matrix; Resource Allocation.

[1] Graduada em Administração de Empresas pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE). E-mail: luiza.ramos@udesc.br

[2] Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Doutor em Administração. E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

[3] Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: marcio.metzner@udesc.br

INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema o modelo universitário de alocação de recursos orçamentários nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino e pesquisa. Sabe-se que os gestores das Instituições de Ensino Superior (IES) enfrentam dificuldade ao efetuar o planejamento orçamentário e financeiro da instituição, uma vez que nos últimos anos houve crescimento exponencial da área de ensino superior e consequentemente da demanda por mais recursos para manutenção das entidades. Assim, surge a necessidade de utilizar critérios técnicos para a alocação de recursos destinados a manutenção dos centros de ensino.

O estudo tem por objetivo apresentar a metodologia de distribuição de recursos orçamentários nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino e pesquisa da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Para tanto, discorre-se sobre o processo de elaboração desse método de distribuição de recursos, o qual utilizou como base a metodologia criada pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que dispõe de uma matriz matemática para alocação de parte dos recursos federais para as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Essa matriz utiliza critérios claros, transparentes e públicos para alocar os recursos que podem ser quantitativos ou qualitativos, como, por exemplo, o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação, a avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação, entre outros.

Diante dos desafios da alocação dos recursos, que estavam estruturados a partir da experiência dos gestores, o gestor da universidade objeto de estudo expressou a necessidade de maior transparência na distribuição dos recursos. Em virtude desses fatos, o artigo se justifica em apresentar, de forma sintética, os esforços da equipe de planejamento da universidade a partir de um estudo sobre as formas de alocação de recursos, e vislumbraram na Matriz OCC MEC/ANDIFES uma boa referência para elaboração de um modelo matemático de distribuição de recursos para manutenção dos Centros de Ensino.

O texto está estruturado em cinco seções, iniciando por esta introdução. Na sequência são apresentados os fundamentos teóricos que deram sustentação ao objeto de investigação. A próxima seção contempla os procedimentos metodológicos que constituíram a trajetória da pesquisa. A quarta seção traz os principais resultados e discussões. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Orçamento Público

A origem do orçamento público está relacionada com a instituição da democracia, momento que o detentor do patrimônio deixa de ser o monarca e passa para a sociedade. Com a evolução da democracia e constituições do estado, o aperfeiçoamento da administração pública, a sociedade como contribuinte passa a exigir do estado demandas por políticas públicas e consequentemente a necessidade de planejamento dos gastos públicos.

O orçamento público pode ser visualizado por meio de três dimensões: jurídica, econômica e política. A dimensão jurídica impõe ao orçamento caráter e força de lei, definindo limites a serem respeitados no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. A dimensão econômica considera o orçamento sob o aspecto redistributivo, como instrumento que extrai recursos da sociedade e injeta em áreas selecionadas. Por fim, a dimensão política deriva da dimensão econômica, ao ser redistributivo o orçamento, seu processo de elaboração, aprovação e gestão envolve interesses conflitantes que se resolvem em última instância no âmbito da ação política. (PALUDO, 2017)

Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o processo de orçamento público no Brasil contempla a elaboração de três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis seguem de formalidades constitucionais e legais, assim como etapas de elaboração, aprovação, execução e avaliação. Ademais, o processo é contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual o poder executivo elabora e planeja a lei, o poder legislativo aprova, o poder executivo executa o orçamento e por fim, o poder legislativo, com auxílio do tribunal de contas, controla e avalia a programação dos gatos do setor público (PALUDO, 2017).

De acordo com a CF/88, O PPA estabelecerá para o período de quatro anos, 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. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Por fim, a LOA compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social,

abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

No que tange às atribuições de cada lei e seus níveis organizacionais, observa-se a integração entre esses instrumentos de planejamento financeiro e orçamentário. O PPA surge de forma macro, contemplando as diretrizes gerais que mostram o planejamento estratégico a ser seguido para gestão dos recursos no período de 4 anos. A LDO fará o papel de planejamento tático, contemplando as metas e prioridades da administração e orientado a elaboração da lei orçamentária anual. A LOA será o plano operacional, contemplando a previsão de receitas e fixação de despesas divididos nas três áreas: fiscal, investimentos e seguridade social.

Com relação a definição do orçamento, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público descreve que "o orçamento é o instrumento de planejamento de qualquer entidade, pública ou privada, e representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em determinado período" (BRASIL, 2019 p. 71). Outra definição utilizada para o orçamento é que constitui um instrumento de curto prazo que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais cumprem os objetivos, metas, projetos e políticas fixadas nos planos nacionais (GIACOMONI, 2012).

A respeito de suas características, finalidades e aperfeiçoamento ao longo do tempo, a doutrina classifica o orçamento em orçamento tradicional, orçamento desempenho e orçamento programa. O orçamento tradicional corresponde ao orçamento clássico, confeccionado com base no orçamento do ano anterior e acrescido da projeção de inflação. Era um instrumento contábil, financeiro, sem nenhum tipo de planejamento. O orçamento desempenho apresenta duas dimensões do orçamento: objeto de gasto (secundário) e um programa de trabalho contendo as ações desenvolvidas. Sua ênfase está no desempenho organizacional, mas sem vinculação entre planejamento e orçamento. O orçamento programa compreende uma evolução do orçamento desempenho integrando o planejamento ao orçamento. A ênfase passa a ser no objetivo do gasto, visando avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais (PALUDO, 2017).

O orçamento base-zero não é um método de organizar ou apresentar o orçamento público, mas sim uma avaliação e a tomada de decisão sobre despesas. De acordo com o modelo, as ações de um programa governamental constituiriam unidades de decisão cujas necessidades de recursos seriam avaliadas em pacotes de decisão que correspondem aos elementos significativos das ações: finalidades, custos e benefícios, carga de trabalho e medidas de desempenho, entre outras. Os pacotes de decisão, devidamente analisados e ordenados, forneceriam as bases para as apropriações dos recursos nos orçamentos operacionais (GIACOMONI, 2012).

Durante a década de 1990 surgiu nos Estados Unidos da América o orçamento por resultados. A

premissa principal é que o orçamento deve se basear em resultados e a administração pública deve ser controlada e responsabilizada por eles, pois a sociedade sustenta a administração por meio de impostos, assim devem auxiliar na direção e explicitar quais resultados desejam em contrapartida dos recursos repassados ao setor público (GIACOMONI, 2012).

No Brasil, a administração pública adota o orçamento programa, integrando o planejamento e orçamento. A Lei nº 4320/1964 determinou o orçamento programa e o Decreto-lei nº 200/1967 trouxe a primeira classificação funcional programática em 1967, mas apenas o decreto nº 2829/1998 tornou o orçamento programa real ao trazer o plano plurianual 2000-2003 (PALUDO, 2017).

Diante desses fatos, observa-se que a CF/1988 ao estabelecer o processo orçamentário através do PPA, LDO e LOA, trouxe importante contribuição para a utilização do orçamento programa. A partir disso, normativas e ações do poder executivo conduzem a implantação de forma efetiva possibilitando que o orçamento se torne o instrumento de ligação entre o planejamento e as funções executivas da administração pública.

Outro aspecto a ser observado, se refere ao orçamento da Universidades Públicas. Como entes da administração indireta, seguem os preceitos e procedimentos previstos para a elaboração dos planos orçamentários do PPA, LDO e LOA de cada ente. Seus orçamentos são enviados ao chefe do poder executivo para consolidação em um único orçamento do ente da federação, podendo ser da União, Estado, Distrito Federal ou Munícipio.

Alocação de Recursos em Universidades

Enquanto o poder executivo trabalha na elaboração e aprovação da lei orçamentária anual, contemplando a administração direta e indireta, a gestor de cada entidade se preocupa com a distribuição dos recursos dentro de sua instituição. Assim, cabe ao gestor planejar a alocação de recurso no âmbito interno, ou seja, definir como será a distribuição os recursos humanos e financeiros nas diferentes atividades da organização. Diante disso, verifica-se a importância de estabelecer critérios para alocar recurso orçamentário, de acordo com os objetivos, metas e prioridades da organização.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) atribuiu às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ainda possibilitou o recebimento de apoio financeiro do Poder Público para as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 1988).

Conforme a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para o exercício da autonomia das universidades, são asseguradas as seguintes atribuições: criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior; fixar os currículos dos seus cursos e programas; estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; conferir graus, diplomas e outros títulos; firmar contratos, acordos e convênios; aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral; administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (BRASIL, 1996).

Diante dessa autonomia, observa-se que as universidades possuem prerrogativas para criar sua estrutura e forma de funcionamento, traçar objetivos e metas e escolher a melhor estratégia para alcançá-los. Nesse contexto, surgem os desafios do gestor na execução das políticas públicas, como por exemplo, a alocação dos recursos para manutenção das atividades.

A gestão financeira e orçamentária das Instituições de Ensino Superior deve ser realizada com a finalidade de garantir a sustentabilidade da entidade. Diversos indicadores podem ser utilizados pelos gestores na tomada de decisão, para auxiliar os gestores educacionais no bom funcionamento da organização e permitir uma visão sistêmica da gestão escolar (QUEIROZ *et al.*, 2011).

No âmbito Federal, o Decreto 7.233/ 2010 estabeleceu procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades, prevista no art. 207 da Constituição Federal, e definiu os critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais. Nesse contexto, o Ministério da Educação deve observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital. Essa matriz deve ser elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, composta pelo Ministério da Educação e membros indicados pelos reitores de universidades federais (BRASIL, 2010).

O decreto dispõe que os parâmetros a serem definidos pela comissão devem levar em consideração os seguintes critérios: 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, assim como os respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e por fim, a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010).

Diante desse cenário, o MEC e a ANDIFES elaboraram em conjunto a matriz OCC como critério de alocação de recurso nas Instituições Federais de Ensino Superior IFES. A matriz contempla a necessidade de diversos indicadores calculados sobre uma base de dados anuais de caráter acadêmico. Esse modelo de alocação é composto pela subdivisão em duas áreas: manutenção e investimento, conforme demonstra a figura abaixo.

Figura 1 – Alocação OCC das Instituições Federias de Ensino Superior



Fonte: Brasil (2006).

O orçamento de manutenção é composto de duas partes: a parcela de manutenção básica e a parcela de qualidade e produtividade. A parcela de manutenção básica utiliza um modelo sem partição considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicado pelo número de alunos equivalentes de cada IFES, o que corresponde a 80% do valor total do Orçamento de Manutenção. Já a parcela de qualidade e produtividade que utiliza um modelo de partição, considerando indicadores com aspectos qualitativos (BRASIL, 2006).

O orçamento de investimento é constituído pela parcela de equalização e parcela de políticas públicas e expansão do sistema federal de ensino superior. A parcela de equalização contempla a

situação de cada IFES em termos de infraestrutura apoiando projetos específicos submetidos a Secretaria de Ensino Superior (SESu/MEC). A parcela de políticas públicas e expansão do sistema federal de ensino superior aloca recursos para atender projetos de uma política de expansão da rede pública no sistema de educação superior do país (BRASIL, 2006).

Assim como o MEC e a ANDIFES elaboraram em conjunto a matriz OCC como critério de alocação de recurso nas IFES, surge a necessidade de cada instituição distribuir seus recursos internamente, conforme seus objetivos, metas e prioridades. Nesse contexto, cabe ao gestor, em conjunto com a comunidade universitária, estabelecer critérios para distribuir os recursos às unidades universitárias.

Na revisão de literatura, observou-se alguns métodos de alocação de recursos internos. A Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, passou a adotar uma matriz própria para alocação dos recursos orçamentários com base no quantitativo de alunos matriculados e ponderada por pesos atribuídos aos cursos (ALVES, 2016).

A metodologia utilizada pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) é baseada na Matriz de Outros Custeios e Capital (OCC) do Governo Federal. O modelo tem como objetivo incentivar que os departamentos se tornem mais eficientes e propiciar uma menor retenção de alunos, gerando um acréscimo no número de diplomados e, com isso apresentar uma melhora no desempenho institucional perante o Ministério da Educação (MEC) para repasse dos recursos (ALVES, 2016).

A metodologia de alocação de recursos da Universidade Federal de Goiás UFG, iniciou em 2006 e vem sendo revisada ao longo dos anos. Utiliza como referência o aluno equivalente para realizar a distribuição entre todos os campus da instituição. O modelo compreende duas formulações distintas para alocação dos outros custeios e capital, uma para custeio e outra para capital (ALVES, 2016).

Portanto, na análise das metodologias apresentadas, observa-se que as universidades adotaram conceitos da Matriz OCC MEC/ANDIFES para alocação dos recursos orçamentários internos, como o indicador aluno equivalente. Além de utilizar esses preceitos, cada instituição elaborou sua matriz, ponderando outros fatores conforme suas necessidades, objetivos e especificidades. Portanto o indicador aluno equivalente pode ser considerado um importante ponto de partida para adoção de uma metodologia de alocação interna de recuso.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa pode ser caraterizada como qualitativa, baseada em dados obtidos a partir da análise documental de leis, normas, artigos, e entrevista não estruturada. A coleta de informações iniciou

a partir de pesquisa bibliográfica, utilizando as palavras chaves (Alocação de Recurso, Matriz OCC, Alocação de Orçamento de Custeio e Capital) nas bases de dados scholar google, Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Na sequência, houve a busca de informações de leis e regulamentos no sítio do Ministério da Educação referente à Matriz OCC MEC e ANDIFES. Por fim, houve a coleta de dados institucionais e de orçamento na UDESC.

Na primeira etapa da pesquisa, utilizou-se a análise documental e exploratória do modelo de alocação de recursos utilizado pelo MEC/ANDIFES, através de sítios eletrônicos para apresentar o referencial teórico. Na segunda etapa do estudo, houve análise documental e exploratória de dados coletados na planilha eletrônica de alocação de recurso e documentos disponibilizados pela instituição e entrevista não estruturada com o responsável pela elaboração da Matriz Custeio UDESC, para descrição da metodologia elaborada na instituição. Por fim, houve análise documental e exploratória da Matriz Custeio UDESC para considerações finais da metodologia elaborada na Universidade.

RESULTADOS

Matriz OCC

O Ministério da Educação em 1991 apresentou a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - IFES (ANDIFES) uma metodologia para alocação global de recursos para as IFES. No ano de 1994, veio a Portaria 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994, que instituiu pela primeira vez um modelo matemático, baseado no “modelo holandês” para a distribuição de recursos de OCC para as IFES (BRASIL, 2006).

Em 1999, o MEC desenvolveu e implantou um novo modelo de alocação de recursos orçamentários nas IFES, entendido na época como uma adaptação da forma de financiamento do sistema Inglês, onde uma de suas características era a “conceito de produtividade acadêmica” (Brasil 2006). Esses primeiros modelos motivaram novos estudos, buscando aperfeiçoar a metodologia a fim de atender as necessidades básicas das instituições. Em 2002 a SESu/MEC convidou a ANDIFES e o FORPLAD (Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES) a pensarem conjuntamente em uma nova proposta (BRASIL, 2006).

A nova proposta previa um financiamento em duas etapas, o que viria a se denominar posteriormente como Orçamento de Manutenção e Orçamento de Investimento. Houve a identificação dos valores executados pelas IFES, em relação ao OCC do tesouro em 2003 em 10 itens de despesas, que foram considerados de maior impacto orçamentário: energia elétrica, água e esgoto,

telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção de frota de veículos. A partir disso, surgiu a Unidade Básica de Custeio que serviria como um dos parâmetros para identificar a necessidade do custeio das instituições (BRASIL, 2006).

A Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013, institucionalizou, no âmbito do Ministério da Educação a Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários para fazer jus às despesas de custeio e investimento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. A Matriz corresponde um modelo matemático de distribuição de parte dos recursos federais, utilizado pelo MEC e ANDIFES. Essa metodologia é importante para administração púbica, pois utiliza critérios claros, transparentes e públicos para alocar os recursos às Universidades Federais.

Nesse contexto, a distribuição dos recursos é feita de maneira participativa, com auxílio de comissão paritária composta por representantes da MEC, SESu, CAPES, e dirigentes de IFES indicados pela entidade representativa dos reitores das universidades federais. O modelo leva em consideração parâmetros que valorizam a diminuição da evasão e retenção acadêmica, preveem a expansão do sistema federal de ensino superior, incentivam a criação de cursos noturnos e valorizam a qualidade do ensino da graduação e pós-graduação, entre outros. Os parâmetros aplicados são especificados anualmente pela comissão (BRASIL, 2013).

O atual modelo dispõe de um indicador de eficiência e qualidade em que o cálculo da participação de uma instituição considera dois indicadores: 1) aluno equivalente, que é relacionado com o tamanho da instituição, utiliza no cálculo informações sobre a diplomação, retenção, evasão, turno dos cursos e a criação de novos campus; 2) eficiência e qualidade acadêmico-científico, que considera os conceitos SINAES dos cursos de graduação e os conceitos CAPES dos cursos de pós-graduação. (BRASIL, 2013).

A importância que cada indicador terá no cálculo da participação é atribuída por meio de pesos. De acordo com a Portaria 651/2013 do Ministério da Educação, a porcentagem de participação de cada IFES no total dos recursos da Matriz OCC é definida pelo seu tamanho e pela sua qualidade, sendo que esses dois fatores são ponderados por coeficientes decididos pela Comissão Paritária (BRASIL, 2013).

$$(1)\ PART^{j} = h1\ x\ (PTAE^{j}) + h2\ x\ (EQR^{j})$$

$PART^{j}$ = participação no indicador total de alunos equivalente.

$EQRj$ = participação no indicador e eficiência e qualidade acadêmico-científico

$h1 > 0$, $h2 > 0$ e $h1 + h2 = 1$

Atualmente a ANDIFES utiliza 90% da participação atribuída ao indicador aluno equivalente e

10 % ao indicador eficiência e qualidade acadêmico-científico. Os recursos recebidos são proporcionais ao percentual de participação, conforme equação (FORPLAD NACIONAL, 2018). Portanto, considerando os pesos atribuídos, observa-se que indicador aluno equivalente é o principal instrumento de análise dos custos de manutenção nas rubricas do orçamento de custeio e capital, pois representa na distribuição dos recursos um peso de 90%.

O indicador aluno equivalente é calculado a partir dos números relativos aos alunos matriculados da universidade. A base de dados a ser utilizada deve ser, preferencialmente, a do ano anterior a elaboração do Lei Orçamentária Anual. Ademais, o aluno equivalente total é composto por quatro indicadores referentes às atividades educacionais: graduação, mestrado, doutorado e residência médica (BRASIL, 2013). O número de estudantes é convertido em número equivalente de estudantes de tempo integral, através das fórmulas descritas na tabela abaixo, conforme estabelecido na Portaria 651/2013 do Ministério da Educação.

Quadro 1 – Cálculo do aluno equivalente Matriz OCC MEC/ANDIFES - Portaria 651/2013

Aluno Equivalente Total	(2) $TAE^j = TAEG^j + TAERM^j + TAEM^j + TAED^j$ $TAEGj$ = total de alunos equivalentes da graduação; $TAERMj$ = total de alunos equivalentes de residência médica; $TAEMj$ = total de alunos equivalentes do mestrado; $TAEDj$ = total de alunos equivalentes (doutorado);
Aluno Equivalente para Graduação	**Curso consolidados (+ 10 anos):** (3) $TAEGj = \sum_{i=1}^{n} \{[(NACGi)\ x\ (1 + Ri) + \frac{(Ni - NACG\ \ i)}{4}]\ x\ PGi\ x\ DGi\ x\ BTi\ x\ BFSi\}$ $NACGi = Número\ de\ alunos\ concluintes\ no\ curso\ de\ graduação\ i$; $Ni = Número\ de\ alunos\ ingressantes\ no\ curso\ de\ graduação\ i$; $DGi = Duração\ padrão\ do\ curso\ de\ graduação\ i$; $PGi = peso\ do\ grupo\ do\ curso\ de\ graduação\ i$; $Ri = retenção\ padrão\ do\ curso\ de\ graduação\ i$; $BTi = bônus\ por\ turno\ noturno\ do\ curso\ de\ graduação\ i$; e $BFSi = bônus\ por\ curso\ i\ de\ graduação\ fora\ da\ sede.$ Cursos novos e para os cursos intervalados (4) $TAEGj = \sum_{i=1}^{n} \{[(NMGi)\ x\ PGi\ x\ BTi\ xBFSi\}$ $NMGi = Número\ de\ alunos$ matriculados $no\ curso\ de\ graduação$ presencial i; $PGi = peso\ do\ grupo\ do\ curso\ de\ graduação$ presencial i; $BTi = bônus\ por\ turno\ noturno\ do\ curso\ de\ graduação\ i$; e $BFSi = bônus\ por\ curso\ i\ de\ graduação\ fora\ da\ sede.$ Cursos que não apresentarem ingressantes **ou número de ingressantes menor que o de diplomados** (5) $TAEGj = \sum_{i=1}^{n} \{[(NACGi)\ x\ (1 + Ri)\ x\ PGi\ x\ DGi\ x\ BTi\ xBFSi\}$
Aluno Equivalente para a Pós-Graduação: Cursos novos Mestrado criados a menos de 4 anos Doutorado criados a menos de 8 anos Retirar a duração do curso da fórmula	Mestrado (6) $TAEMj = \sum_{i=1}^{n} (NACMi)\ x\ (DMi)\ x\ (PMi)$ $NACMi$ = alunos concluintes do curso mestrado i DMi = duração padrão do curso de mestrado i PMi = peso do grupo do curso de mestrado i Doutorado (7) $TAEDj = \sum_{i=1}^{n} (NACDi)\ x\ (DDi)\ x\ (PDi)$ $NACDi$ = alunos concluintes do curso doutorado i DDi = duração padrão do curso doutorado i PDi = peso do grupo do curso doutorado i
Aluno Equivalente para a Residência Médica	(8) $TAERMj = \sum_{i=1}^{n} (NAMRMi)\ x\ PRMi$ $NAMRMi$ = alunos matriculados em residência médica $PRMi$ = peso grupo de residência médica

Fonte: Elaboração própria. Base de dados Ministério da Educação (2013).

O cálculo final do aluno equivalente é composto pelo somatório dos alunos equivalentes dos diversos níveis de escolaridade existentes na educação superior brasileira: graduação, mestrado, doutorado e residência médica (BRASIL, 2013).

O cálculo do aluno equivalente da graduação utiliza, principalmente, duas informações número de diplomados e o número novos de ingressantes. Com essas informações, estima-se a quantidade de alunos matriculados nos cursos. Verifica-se que ao invés de usar a quantidade exata de alunos matriculados, o indicador faz uma estimação desse quantitativo com base na quantidade de alunos diplomados. Como alguns alunos levam mais tempo para se formar pelo fato de ficarem retidos, é aplicada uma correção através do coeficiente de retenção do curso (FORPLAD NACIONAL, 2018).

A retenção é tabelada e representa o percentual de alunos que excede a duração do curso para se formar. Dessa forma, caso o curso apresente na prática um coeficiente de retenção maior do que aquele tabelado, a IFES terá que arcar com o custo adicional do aluno retido. Assim como a retenção, a duração padrão e o peso do curso tem valores tabelados (FORPLAD NACIONAL, 2018).

Outro tema que incorpora o cálculo do aluno equivalente é a questão da evasão e da criação de novas vagas. A diferença desses dois itens é dividida por quatro que é duração padrão mais frequente entre os cursos de graduação (FORPLAD NACIONAL, 2018). A soma desses dois cálculos multiplicada pela duração do curso em anos fornece a estimativa do total de alunos matriculados no curso.

No que tange aos bônus atribuídos, será 1,0 se o curso for diurno e será 1,15 caso o curso seja noturno. Com relação ao bônus fora da sede, caso o curso seja ministrado na sede será 1,0 e se for ministrado fora da sede será 1,10. (BRASIL, 2013).

Portanto, observa-se que parte dos componentes da equação aluno equivalente é definida pela tabela da SESu, disposta no Anexo I do documento denominado Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das IFES do MEC/SESu, e apresenta valores fixos para cada curso. Além disso, verifica-se que o número de diplomados de cada curso é determinante no valor do aluno equivalente da graduação e reflete na definição do orçamento destinado para a universidade e no planejamento da universidade.

Com relação ao peso do grupo, esse item representa um valor tabelado, conforme tabela do SESu. Para a determinação desse item, o fator predominante é a necessidade de maiores recursos para o funcionamento de determinados cursos. O peso reflete o fato de que diferentes cursos precisam de diferentes níveis de recursos, pois alguns cursos utilizam laboratórios e oficinas enquanto outros utilizam apenas as salas de aula tradicionais. Assim, um aluno de determinado curso pode custar 3 vezes mais do que um aluno de outro curso (FORPLAD NACIONAL, 2018).

Os cursos novos ainda não completaram o tempo de existência suficiente para formar a primeira turma. Nesses casos, utiliza-se o ajuste da equação, por não haver alunos diplomados e como forma de compensar o esforço com a criação de novos cursos. Os cursos intervalados correspondem a aqueles que por condições específicas de operacionalização, possuem interrupções de ingressantes e de diplomados simultaneamente (Ni = zero), independente da data de início do curso. Como forma de ajustamento, então, deve ser considerado o número de alunos matriculados no ano de referência do cálculo. No caso de cursos que não apresentarem ingressantes (Ni = zero) e para os cursos que apresentarem o número de ingressantes menor que o número de diplomados (Ni < NACGi), a segunda parcela da fórmula torna-se zero.

Por fim, é importante esclarecer que a matriz OCC MEC/ANDIFES apresenta na Portaria 651/2013 do Ministério da Educação o método de cálculo do indicador de eficiência e qualidade acadêmico-científica da IFES. Essa parcela corresponde a apenas 10% dos recursos calculados pela matriz OCC. Esse indicador não foi explorado e apresentado no presente estudo, por corresponder a uma pequena parcela de recursos e também por não ser utilizado na metodologia da UDESC. Isso não reduz seu grau de importância para utilização como critério na distribuição de recursos e sim demonstra a complexidade de ser adotado e aplicado na realidade.

Alocação de Recursos na UDESC

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) atua nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, assim dispõe de uma estrutura multicampi, com 12 unidades presenciais distribuídas em nove cidades do Estado de Santa Catarina, na Região Sul do Brasil. As unidades são denominadas: CESFI, ESAG, CAV, CCT, CEAD, CEAVI, CEPLAN, CERES, FAED, CEO, CEFID, CEART.

Dispondo de autonomia financeira e administrativa, estabelecida no art. 169 da Constituição Federal de 1988, e na Constituição do Estado de Santa Cataria de 1989 (art. 39), a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC é organizada sob a forma de fundação pública, mantida pelo Estado, e seus recursos são repassados em duodécimos (CESC, 1989).

O processo de orçamento UDESC segue os princípios e normas do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado de Santa Catarina. Essas leis seguem de formalidades constitucionais e legais, assim como etapas de elaboração, aprovação, execução e controle e avaliação.

A alocação de recursos na UDESC é dividida em duas áreas: orçamento básico de custeio e orçamento de investimento. O orçamento de custeio compreende recursos destinados a manutenção e

funcionamento das atividades dos Centros da universidade, contempla despesas classificadas como outras despesas correntes (sem pessoal, benefícios, aluguéis e ressarcimento de pessoal). O orçamento de capital corresponde a recursos para financiamento de obras, equipamentos, infraestrutura, imóveis entre outros.

Matriz Custeio UDESC

A Matriz Custeio UDESC consiste em um instrumento utilizado para a distribuição anual dos recursos destinados ao custeio dos Centros da Universidade, necessários para a manutenção e funcionamento das atividades relacionadas as despesas correntes. Corresponde a uma matriz matemática baseada no indicador aluno equivalente.

Até o ano de 2018, a alocação dos recursos para o custeio dos Centros de Ensino era baseada na percepção e experiência dos dirigentes, além de critérios históricos e suplementações pontuais. Em outubro de 2018 a Pró-Reitoria de Planejamento da UDESC (PROPLAN) apresentou aos Diretores Gerais dos Centros uma proposta de utilização de critérios técnicos para o rateio do orçamento de recursos de custeio, aprovada de forma unânime. Assim, a partir de 2019, implementou-se a Matriz Custeio UDESC, um critério técnico e quantitativo, baseado na Matriz OCC utilizada pelo MEC e ANDIFES.

A motivação para adoção de uma nova metodologia de distribuição de recursos foi uma solicitação do gestor que almejava adotar um critério técnico, claro e transparente. A expansão da Universidade nos últimos anos, resultando em uma estrutura multicampi de 12 unidades presenciais por todo o Estado de SC, gerou necessidades de novas ferramentas de gestão para superar desafios, como alocar recursos para manutenção das atividades. Em resposta à solicitação do gestor, a equipe da Pró-Reitoria de Planejamento da UDESC – PROPLAN elaborou um estudo sobre formas de alocação de recursos nas Universidades do Brasil e identificou a Matriz OCC MEC/ANDIFES como uma referência potencial para elaboração de uma metodologia para a UDESC.

Nesse contexto, a Matriz Custeio UDESC surgiu a partir de critérios similares da Matriz OCC MEC/ANDIFES, com adaptações e simplificações, visando atender a realidade e a necessidade da Universidade. A metodologia foi elaborada para alocar recurso de custeio dos Centros de Ensino. Esses gastos contemplam despesas classificadas como outras despesas correntes (sem pessoal, benefícios, aluguéis e ressarcimento de pessoal).

Preliminarmente, durante as discussões com os diretores gerais dos centros sobre a nova sistemática, optou-se por não considerar a parcela de qualidade e produtividade na metodologia, pois

entende-se que avaliar aspectos qualitativos é mais complexo e reflete em outras questões de gestão universitária. Da mesma forma, ficou estabelecida a necessidade de mudança gradual para permitir a adaptação das unidades aos novos critérios, de modo a evitar uma mudança abrupta com a sistemática anteriormente aplicada.

Diante dessa decisão, a alocação dos recursos para custeio passou a ser determinada a partir de uma fórmula. O indicador aluno equivalente é o principal elemento, através da elaboração de uma planilha eletrônica. Na sequência da elaboração da metodologia, após análise da realidade da universidade e projeções de formas de rateio, as seguintes premissas foram adotadas:

1. Atualizar anualmente o montante de recurso a ser distribuído, conforme as especificidades da Lei Orçamentária Anual – LOA, uma vez que a Universidade segue as normas financeiras e orçamentárias do Estado de Santa Catarina;
2. Distribuir 1/3 um terço do montante igualitariamente entre os 12 Centros da UDESC, considerando que algumas despesas de custeio são fixas, independentemente do tamanho e quantidade de alunos e cursos;
3. Distribuir 2/3 (dois terços) do montante de acordo como os critérios do aluno equivalente, correspondente a tabela OCC UDESC MEC/ANDIFES, considerando as despesas de custeio que variam conforme a quantidade de alunos e cursos;
4. Garantir que nenhum Centro tenha seu orçamento de custeio diminuído, a fim de não prejudicar o custeio das atividades de ensino, pesquisa e extensão e ainda permitir que cada entidade se a adapte a nova metodologia;
5. Implantar o critério de rateio com percentual da base histórica e da base Matriz UDESC, de forma gradual, na proporção de 80% base histórica e 20% Matriz Custeio UDESC no ano 1, 60% base histórica e 40% Matriz Custeio UDESC no ano 2, 40% base histórica e 60% Matriz Custeio UDESC no ano 3, 20% base histórica e 80% Matriz Custeio UDESC no ano 4 e 0% base histórica e 100% Matriz Custeio UDESC no ano 5, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Critério de rateio gradual UDESC

ANO 1	Base Histórica	80%	Base Histórica		80,0%
2019	Matriz UDESC	20%	Rateio Simples	1/3	6,7%
			OCC UDESC MEC/ANDIFES	2/3	13,3%
ANO 2	Base Histórica	60%	Base Histórica		60,0%
2020	Matriz UDESC	40%	Rateio Simples	1/3	13,3%
			OCC UDESC MEC/ANDIFES	2/3	26,7%
ANO 3	Base Histórica	40%	Base Histórica		40,0%
2021	Matriz UDESC	60%	Rateio Simples	1/3	20,0%
			OCC UDESC MEC/ANDIFES	2/3	40,0%
ANO 4	Base Histórica	20%	Base Histórica		20,0%
2022	Matriz UDESC	80%	Rateio Simples	1/3	26,7%
			OCC UDESC MEC/ANDIFES	2/3	53,3%
ANO 5	Base Histórica	0%	Base Histórica		0,0%
2023	Matriz UDESC	100%	Rateio Simples	1/3	33,3%
			OCC UDESC MEC/ANDIFES	2/3	66,7%

Fonte: UDESC (2023).

Com relação a opção pelo critério de rateio de forma gradual ao longo de 5 anos, foi adotado essa premissa com a finalidade de conceder tempo aos Centros para se adaptarem a nova metodologia. Outra justificativa para essa opção, seria a necessidade de corrigir as distorções da metodologia histórica, durante o período.

A distribuição da cota do primeiro quadrimestre dos recursos para custeio é realizada no início de cada ano, normalmente no final do mês de janeiro. Dessa forma, a partir do mês de novembro é aplicada a Matriz Custeio UDESC para a distribuição dos recursos do ano seguinte.

Considerando que o segundo semestre letivo se encerra no mês de dezembro e que muitas informações discentes ainda sujeitas a alterações, a base de dados utilizada para a elaboração dos cálculos é extraída do Sistema Acadêmico no final do segundo semestre letivo, utilizando as informações dos dois semestres letivos anteriores, visto estes já estarem concluídos (ou encerrados). A título de exemplo, para distribuição do orçamento de 2019, foram utilizadas as informações dos semestres 2017/02 e 2018/01.

Indicador Aluno Equivalente UDESC

Para o cálculo do aluno equivalente de cada Centro, a UDESC integrou os indicadores, referentes às atividades educacionais nos seguintes níveis: graduação, pós-graduação mestrado, pós-graduação doutorado. A equipe de trabalho da PROPLAN efetuou diversas análises e decidiu não considerar o nível residentes. A escolha foi para facilitar a gestão do processo de cálculo na matriz, pois o fato de conter um número muito pequeno de alunos residentes não apresentou alterações significativas nas simulações realizadas.

O total de alunos equivalentes centro será o indicador final para utilização na parcela correspondente a proporção da matriz. Esse indicador corresponde ao somatório do total de alunos equivalentes da graduação, total de alunos equivalentes da pós-graduação do curso de mestrado e total de alunos equivalentes da pós-graduação do curso de doutorado, conforme destacado no quadro 2, disposto na página seguinte.

No indicador aluno equivalente da graduação, para os cursos ativos e com ao menos uma turma concluída, a Universidade adotou a mesma fórmula adotada na Matriz OCC MEC/ANDIFES, com pequenas alterações na nomenclatura, e desconsiderando os itens bônus por turno e bônus por curso fora da sede. Para os cursos novos, que não tenham nenhuma turma concluída, bem como para os cursos em extinção, que não tem mais processos de ingresso, adotou-se a fórmula adaptada.

Com relação ao indicador aluno equivalente da pós-graduação, adotou-se a fórmula adotada na Matriz OCC MEC/ANDIFES, com pequenas alterações na nomenclatura, conforme disposto. A mesma fórmula é utilizada nos cursos de mestrado acadêmico ou profissional e doutorado acadêmico ou profissional.

Quadro 2 – Cálculo do aluno equivalente Matriz Custeio UDESC

Total de Alunos Equivalentes Centro	*(9) TAEc = TAEg + TAEpgm + TAEpgd* TAEc: Total de alunos equivalentes do Centro TAEg: Total de alunos equivalentes da Graduação TAEpgm: Total de alunos equivalentes da Pós-Graduação do mestrado TAEpgd: Total de alunos equivalentes da Pós-Graduação do doutorado
Aluno Equivalente da Graduação (TAEg)	*(10) TAEg = [(NAC)x(1+R)+ (NAI-NAC)/4]x(P)x(D)* TAEg: Total de alunos equivalentes da graduação NAC: Número de alunos concluintes NAI: Número de alunos ingressantes R: Fator de retenção P: peso do grupo D: Duração do curso Cursos novos *(11) TAEg = (NAM)x(D)* TAEg: Total de alunos equivalentes NAM: Número de alunos matriculados D: Duração do curso
Aluno Equivalente da Pós-Graduação Mestrado e Doutorado (TAEpg)	*(12) TAEpg = (NAC) X (P) X (D)* TAEpg: Total de alunos equivalentes da Pós-Graduação NAC: Número de alunos concluintes P: Peso do grupo D: Duração do curso Cursos novos *(13) TAEpg = (NAM) X (P)* TAEpg: Total de alunos equivalentes da Pós-Graduação NAM: Número de alunos matriculados no período de referência

Fonte: UDESC (2023).

Na equação do aluno equivalente, os itens retenção, a duração padrão e o peso do curso adotou-se os valores tabelados do SESu, assim como é feito na Matriz OCC MEC/ANDIFES. A equipe de trabalho observou que não há informações a respeito da forma de criação da tabela. A base de dados está disposta no Anexo I do documento denominado Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das IFES do MEC/SESu.

Matriz OCC UDESC/MEC/ANDIFES

A matriz denominada pela UDESC de Matriz OCC "UDESC/MEC/ANDIFES" corresponde a versão mais próxima da matriz OCC do MEC/ANDIFES, resultando no número total de alunos equivalentes da UDESC. A soma do total alunos equivalentes da graduação e pós-graduação de cada Centro (TAEG e TAEPG) corresponde ao total alunos equivalentes do centro (TAEC). Ao comparar o TAEC de cada centro com o número total de alunos equivalentes da UDESC, é obtido o percentual aluno equivalente do centro (PAEC), que seria a proporção ideal de distribuição dos recursos, se não fossem as particularidades da estrutura multicentro da universidade.

Tabela 2 – Matriz OCC "UDESC/MEC/ANDIFES"

Centro	TAEG	%TAEG	TAEPG	%TAEPG	TAEC	PAEC
CAV	3.476,8	18,6%	925,8	27,7%	4.402,5	20,02%
CCT	4.493,3	24,1%	659,8	19,7%	5.153,0	23,43%
CEAD	111,4	0,6%	9,0	0,3%	120,4	0,55%
CEART	1.475,3	7,9%	536,3	16,0%	2.011,5	9,15%
CEAVI	997,0	5,3%	-	0,0%	997,0	4,53%
CEFID	1.169,3	6,3%	382,0	11,4%	1.551,3	7,05%
CEO	1.517,0	8,1%	299,0	8,9%	1.816,0	8,26%
CEPLAN	823,8	4,4%	-	0,0%	823,8	3,75%
CERES	1.100,3	5,9%	-	0,0%	1.100,3	5,00%
CESFI	786,0	4,2%	-	0,0%	786,0	3,57%
ESAG	1.652,0	8,9%	131,0	3,9%	1.783,0	8,11%
FAED	1.047,0	5,6%	399,0	11,9%	1.446,0	6,58%
	18.648,9		**3.341,8**		**21.990,6**	

Fonte: UDESC (2023).

Matriz Custeio UDESC

A partir da Matriz OCC "UDESC/MEC/ANDIFES", são aplicadas as premissas estabelecidas pela Universidade para chegar no valor percentual do orçamento de cada Centro. Do valor total destinado ao custeio dos centros, 1/3 (um terço) é dividido igualitariamente entre os centros e 2/3 (dois terços) é distribuído conforme a matriz OCC "UDESC/MEC/ANDIFES", resultando na tabela de orçamento abaixo, obtendo-se a Matriz Custeio UDESC.

Tabela 3 – Matriz Custeio UDESC

Centro	Parcela fixa *1/3*	Aluno Equivalente *2/3*	Matriz Custeio *UDESC*
CAV	*2,78%*	*13,35%*	*16,12%*
CCT	*2,78%*	*15,62%*	*18,40%*
CEAD	2,78%	0,36%	3,14%
CEART	2,78%	6,10%	8,88%
CEAVI	2,78%	3,02%	5,80%
CEFID	2,78%	4,70%	7,48%
CEO	2,78%	5,51%	8,28%
CEPLAN	2,78%	2,50%	5,28%
CERES	2,78%	3,34%	6,11%
CESFI	2,78%	2,38%	5,16%
ESAG	2,78%	5,41%	8,18%
FAED	2,78%	4,38%	7,16%
	33,33%	66,67%	100,00%

Fonte: UDESC (2023).

Considerando a premissa de implantação gradual em razão da necessidade dos centros se adaptarem aos novos valores, a Matriz Custeio UDESC não foi aplicada na integralidade. Foi estabelecido que os percentuais utilizados no ano de 2018 seriam fixados como uma base histórica,

sendo substituída, a razão de 20% ano, pela Matriz Custeio UDESC. Desta forma, no ano 1 foi considerada a proporção de 80% base histórica e 20% matriz custeio UDESC, no ano 2, 60% base histórica e 40% matriz custeio UDESC, no ano 3, 40% base histórica e 60% matriz custeio UDESC, no ano 3, 20% base histórica e 80% matriz custeio UDESC, no ano 5 não será mais aplicada a base histórica, com a utilização integral da matriz custeio UDESC.

Relação distribuição de recursos Matriz Custeio UDESC

A nova metodologia de alocação de recursos para o custeio, baseada em critérios quantitativos, proporcionou alteração no percentual de orçamento de cada Centro. A tabela abaixo apresenta a relação base histórica de 2018, Matriz OCC UDESC/MEC/ANDIFES, que corresponde a versão mais próxima da Matriz OCC MEC/ANDIFES, Matriz Custeio UDESC, e a alocação dos recursos em 2019. Através desse demonstrativo é possível observar diversas etapas de análises efetuadas pela equipe de planejamento para chegar a um modelo de alocação para a UDESC.

Tabela 4 – Base Histórica de 2018, OCC UDESC/MEC/ANDIFES, Matriz Custeio UDESC e Alocação de 2019

Centro	Base Histórica 2018	OCC UDESC/MEC/ANDIFES	Custeio UDESC	Alocação 2019
CAV	16,06%	20,02%	16,12%	16,54%
CCT	16,05%	23,43%	18,40%	16,41%
CEAD	3,35%	0,55%	3,14%	3,40%
CEART	7,57%	9,15%	8,88%	7,75%
CEAVI	5,31%	4,53%	5,80%	5,37%
CEFID	9,96%	7,05%	7,48%	9,35%
CEO	11,41%	8,26%	8,28%	11,09%
CEPLAN	6,35%	3,75%	5,28%	6,21%
CERES	6,97%	5,00%	6,11%	6,84%
CESFI	4,39%	3,57%	5,16%	4,46%
ESAG	4,77%	8,11%	8,18%	5,21%
FAED	7,81%	6,58%	7,16%	7,37%

Fonte: UDESC (2023).

No que tange a coluna BASE HISTÓRICA 2018 observa-se a distribuição efetuada em 2018, baseada na percepção e experiência dos dirigentes, além de critérios históricos e suplementações pontuais. Com relação a coluna UDESC/MEC/ANDIFES, verifica-se os valores na versão mais próxima da Matriz OCC MEC/ANDIFES, baseada no critério quantitativo aluno equivalente. Os números mostram grandes variações de percentual, o que necessitou de novas adaptações a fim de não prejudicar alguns centros.

Com relação à coluna Custeio UDESC, apresenta-se valores calculados com a aplicação da premissa de considerar 1/3 (um terço) do recurso dividido igualitariamente entre os centros e 2/3 (dois

terços) distribuído conforme a matriz OCC UDESC/MEC/ANDIFES. Esse modelo parece uma boa opção, se for ponderado o fato de algumas despesas serem fixas para todos os centros, independentemente do número de alunos.

Analisando aos valores da coluna OCC UDESC/MEC/ANDIFES e a Custeio UDESC, observa-se variações maiores em centros como CAV, CCT, CEAD, CEPLAN, CESFI tanto positivas como negativas e variações menores nos demais Centros. Isso demonstra a necessidade de aplicar a premissa de 1/3 (um terço) do recurso dividido igualitariamente entre os centros e 2/3 (dois terços) distribuído conforme a matriz OCC "UDESC/MEC/ANDIFES" a fim de não prejudicar a manutenção dos centros.

Por fim, a coluna 2019 apresenta o valor distribuído no primeiro ano de aplicação da nova metodologia. É importante ressaltar que essa distribuição foi aplicada com critério de rateio na proporção de 80% base histórica e 20% matriz UDESC no ano 1. Assim nos próximos anos essa proporção sofrerá alteração, tanto em função do critério gradual como da nova base do cálculo aluno equivalente que é realizado de forma anual.

Destaca-se ainda que metodologia de alocação de recurso Matriz Custeio UDESC foi desenvolvida e implantada na gestão anterior, e continua aplicada pela atual gestão na proporção critério de rateio com percentual da base histórica da base Matriz Custeio UDESC, de forma gradual, ao logo dos 5 anos.

Outro aspecto importante é que essa matriz matemática gerou uma base de informações que contribuiu na reflexão das informações discentes, sendo utilizada também na gestão de outros assuntos inerentes a administração da universidade, como por exemplo, quantificação da contratação de corpo técnico administrativo e na distribuição dos recursos de investimento, denominado Qualifica.

Análise metodologia Matriz UDESC/MEC/ANDIFES e Matriz CUSTEIO UDESC

A tabela abaixo apresenta a relação da Matriz UDESC/MEC/ANDIFES que corresponde a versão mais próxima da Matriz OCC MEC/ANDIFES, e Matriz Custeio UDESC. Considerando que a metodologia elaborada teve como referência a Matriz MEC/ANDIFES, considera-se importante uma análise dos resultados e variação dos dois métodos.

Primeiramente, na análise das duas colunas, OCC UDESC/MEC/ANDIFES e Custeio UDESC, verifica-se grande variação no CEAD, correspondente à 470,91%. O CEAD consiste no Centro de Educação a Distância e essa variação ocorre em função do ensino a distância não ter alocação de recursos no modelo original (Matriz OCC MEC/ANDIFES). Assim, ao reconhecer os alunos regularmente matriculados em cursos de Educação à Distância (EaD) da UDESC, bem como ao utilizar

a premissa de alocar de 1/3 dos recursos totais distribuídos igualitariamente entre os Centros, justifica-se esta variação.

Tabela 5 – Variação UDESC/MEC/ANDIFES e CUSTEIO UDESC

Centro	OCC UDESC/MEC/ANDIFES	Custeio UDESC	Variação %
CAV	20,02%	16,12%	-19,48
CCT	23,43%	18,40%	-21,47
CEAD	0,55%	3,14%	470,91
CEART	9,15%	8,88%	-2,95
CEAVI	4,53%	5,80%	28,04
CEFID	7,05%	7,48%	6,10
CEO	8,26%	8,28%	0,24
CEPLAN	3,75%	5,28%	40,80
CERES	5,00%	6,11%	22,20
CESFI	3,57%	5,16%	44,54
ESAG	8,11%	8,18%	0,86
FAED	6,58%	7,16%	8,81

Fonte: UDESC (2023).

Ainda na análise observa-se variações positivas e negativas, tanto em Centros com maior número de discentes, como centros com menor número de discentes. Na variação negativa em Centros com maior número de discentes, como CCT (-21,47%) e CAV (-19,48%), pode-se considerar o fato da Matriz UDESC/MEC/ANDIFES considerar apenas a equação de aluno equivalente, assim a quantidade de cursos e alunos justifica chegar num percentual maior. Ao utilizar o critério de rateio de 1/3 (um terço) dividido igualitariamente entre os centros e 2/3 (dois terços), conforme a matriz OCC UDESC/MEC/ANDIFES, contribui para a redução considerável do percentual.

Outro fato observado se refere ao crescimento percentual de centros com menor número de discentes, como CEAVI (28,04%), CEPLAN (40,8%), CERES (22,20%) e CESFI (44,54%). Nesses casos, o efeito foi contrário ao anterior analisado, a quantidade de aluno equivalente apresenta proporção menor. Porém, com o critério de rateio de 1/3 (um terço) dividido igualitariamente entre os contribui para melhorar o índice da Matriz Custeio UDESC.

Diante desses fatos, verifica-se a importância de cada instituição elaborar sua metodologia, considerando seus objetivos e especificidades. Logo, pode-se afirmar que não há um modelo padrão único a ser utilizado, é necessário determinar um modelo conforme os objetivos da organização. Por fim, é importante ressaltar que esses percentuais da tabela não serão fixos, eles representam um cálculo comparativo realizado no final de 2018 para distribuição de recurso de 2019. No final de cada ano, os percentuais são recalculados para alocação de orçamento do exercício seguintes, a partir de dados quantitativos do Sistema Acadêmico, com base no indicador aluno equivalente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos propostos nesse trabalho, de estudar a metodologia da Matriz OCC utilizada pelo MEC/ANDIFES e apresentar como foi criada a metodologia de distribuição de recursos da UDESC, denominada Matriz Custeio UDESC, foram alcançados. A fundamentação teórica permitiu entender o histórico da alocação de recursos para despesas de custeio e investimento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, assim como o atual critério de distribuição de recursos baseados em dados qualitativos e qualitativos.

A Portaria MEC nº 651 de 2013, institucionalizou, no âmbito do Ministério da Educação, uma matriz matemática com base dois indicadores: aluno equivalente e qualidade acadêmico-científico. Aluno equivalente é relacionado com o tamanho da instituição, diplomação, retenção, evasão, turno dos cursos e a criação de novos campus e eficiência. Qualidade acadêmico-científico considera os conceitos SINAES dos cursos de graduação e os conceitos CAPES dos cursos de Pós-Graduação.

Nesse contexto, observa-se que apesar da Matriz OCC MEC/ANDIFES contemplar análise quantitativa e qualitativa, ainda é atribuído um peso pequeno para os dados qualitativos, correspondente a 10%. Portanto, verifica-se a complexidade da avaliação qualitativa e também a importância direcionada a quantidade de alunos equivalentes no curso, que corresponde a maior gasto de manutenção.

A UDESC, ao instituir nova metodologia de alocação de recursos para o custeio dos Centros de Ensino, passou a levar em consideração critérios claros e técnicos para alocar os recursos, com base em dados quantitativos, mais precisamente o indicador aluno equivalente. Assim, observa-se um avanço no planejamento orçamentário da gestão universitária e nas ações de transparência. Portanto, esse modelo de alocação de recurso passou a ser uma ferramenta de gestão capaz de promover maior controle e eficiência na gestão de recursos públicos e na gestão da universidade. No entanto, parâmetros qualitativos, como por exemplo, valorização da qualidade do ensino da graduação e pós-graduação ainda não estão contemplados na metodologia UDESC.

A Matriz Custeio UDESC constituiu uma base de dados importante para o desenvolvimento de estudos e análise sobre o Sistema de Ensino Superior. Essa base de informações contribuiu na gestão de outros assuntos inerentes a administração da Universidade e vem sendo utilizada em questões envolvendo o planejamento institucional. Nesse contexto, verifica-se uma gestão universitária em busca da integração do planejamento e objetivos da administração, almejando a eficiência nos resultados.

Encontrou-se dificuldade de analisar o modelo devido à falta de documentação descrevendo a metodologia Matriz Custeio UDESC. Não há norma regulamentando, existe planilha e documentos de

apresentação do orçamento. Assim considera-se importante documentar essa metodologia em busca da gestão do conhecimento, e também para facilitar o monitoramento e análise de futuras melhorias do modelo.

No que tange aos resultados do novo modelo de alocação de recursos para o custeio, baseada em critérios quantitativos, se comparar a coluna BASE HISTÓRICA 2018 com a coluna ALOCAÇÃO 2019, observa-se que houve pequena alteração no percentual de orçamento de cada Centro. Porém, esse é o primeiro ano de aplicação correspondente ao ano de 2019, com critério de rateio na proporção de 80% base histórica e 20% matriz UDESC no ano 1, assim não serve de referência para avaliar o real impacto.

No entanto, a coluna BASE HISTÓRICA 2018 e a coluna CUSTEIO UDESC servem de referência para avaliar o real impacto da matriz matemática, baseada em dados quantitativos. Nesse caso, observa-se variações maiores para alguns Centros, corrigido algumas distorções.

A tabela 5 pode ser considerada o ponto principal de análise da metodologia, uma vez que apresenta resultados da versão mais próxima da Matriz OCC MEC ANDIFES e da metodologia elaborada pela UDESC. Nessa análise, observa-se a que a premissa de rateio de 1/3 (um terço), dividido igualitariamente entre os centros, e 2/3 (dois terços), conforme a matriz OCC UDESC/MEC/ANDIFES), ameniza distorções e justifica-se pela premissa de algumas despesas apresentarem valores fixos, independentemente do tamanho do Centro e da quantidade de alunos.

A temática desse trabalho é ampla e complexa, por isso entende-se que foi realizado um estudo preliminar da nova metodologia de alocação de recurso de custeio adotada pela Universidade. Portanto, esse trabalho serve de introdução para diversos estudos visando aprimorar gestão orçamentária da Universidade, em busca de eficiência, eficácia e efetividade.

Sugere-se novos estudos, como comparar a aplicação da metodologia durante os 5 anos de transição, visando avaliar o real impacto da matriz matemática, identificar os aspectos positivos e negativos observados pelos Centros. Ademais, sugere-se analisar a possibilidade de integrar análise qualitativa na matriz, com indicadores de qualidade e eficiência, como conceito SINAES dos cursos de graduação e conceito CAPES dos cursos de pós-graduação. Ainda é importante identificar sugestões de melhoria na matriz, a fim de integrar o planejamento orçamentário com os objetivos da administração universitário, almejando a transparência e eficiência nos resultados.

REFERÊNCIAS

ALVES, E. S. **Um estudo sobre a alocação interna dos recursos orçamentários nas Universidades Federais Brasileiras** (Dissertação de Mestrado em Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade).

Salvador: UFBA, 2016.

ANDIFES- Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. "A Andifes e os Fóruns". **Portal ANDIFES** [2023]. Disponível em: <www.andifes.org.br>. Acesso em: 23/05/2023.

BRASIL. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

BRASIL. **Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das IFES**. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.233, de 19 de julho de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2019. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

FORPLAD NACIONAL – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração. "Matriz OCC - Entenda a Matriz". **Youtube** [2018]. Disponível em: <www.youtube.com>. Acesso em: 31/05/2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. Rio de Janeiro: Editora Método: 2017.

QUEIROZ, F. C. B. P. *et al*. "Gestão Estratégica e Financeira das Instituições de Ensino Superior: um estudo de caso". **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, vol. 3, n. 1, 2011.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <www.alesc.sc.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

SANTA CATARINA. **Lei n. 17.875, de 26 de dezembro de 2019**. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <www.alesc.sc.gov.br>. Acesso em: 31/05/2023.

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina. **Distribuição Custeio 2020**. Florianópolis: UDESC, 2020. Disponível em: <www.udesc.br>. Acesso em: 31/05/2023.

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2020**. Florianópolis: UDESC, 2020. Disponível em: <www.udesc.br>. Acesso em: 31/05/2023.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 17 | Nº 50 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima