

O USO DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: ESTUDO DE CASO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL LOCALIZADA NO SUDESTE GOIANO

 <https://doi.org/10.56238/arev6n4-411>

Data de submissão: 25/11/2024

Data de publicação: 25/12/2024

Luis Fernando Oliveira Duarte

Especialista em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas.
Técnico-administrativo em Educação, cargo contador, na Universidade Federal de Catalão.

E-mail: luis.fernando.duarte@ufcat.edu.br.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6735-4494>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8648538788151770>

Emerson Gervásio de Almeida

Doutor e Mestre em Geografia (Área de Planejamento e Gestão do Espaço Urbano) pela
Universidade Federal de Uberlândia.

Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado Profissional) em Gestão
Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Catalão

E-mail: emersongervasio@ufcat.edu.br.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0875-1995>.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1551600541874380>.

Jordana Alves de Aguiar

Mestre em Gestão Organizacional pela Universidade Federal de Goiás.
Técnica-administrativa em Educação, cargo enfermeira, Universidade Federal de Catalão.

E-mail: jordanaaguiar@ufcat.edu.br.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4640-2198>.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6397960074636015>.

RESUMO

Em um cenário de escassez orçamentária, gestores públicos das universidades federais brasileiras contam com o uso de indicadores para avaliar a gestão orçamentária do órgão e também para contribuir na adoção de ações corretivas. O objetivo deste artigo é avaliar a gestão orçamentária da Universidade Federal de Catalão no biênio 2022-2023, baseado em 12 indicadores desenvolvidos e validados por especialistas na área de orçamento. A metodologia foi desenvolvida por meio de um estudo de caso descritivo, utilizando-se de indicadores adaptados da metodologia dos seis “E”: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, execução e excelência. Notou-se oito indicadores com resultados positivos e quatro com resultados negativos, sendo possível observar a expansão das despesas para a manutenção dos serviços essenciais. A despeito da aplicabilidade dos indicadores ter sido validada, lacunas foram identificadas, dentre elas a não evidência de outras fontes de financiamento como, por exemplo, emendas parlamentares de bancada, de comissão, e de descentralizações de outros órgãos para apoio do seu funcionamento.

Palavras-chave: Indicadores de avaliação, Gestão orçamentária, Universidade Federal.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) prevê no §16, do art. 37 que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas e um dos aspectos que devem ser considerados são as informações sobre o sistema de acompanhamento da execução orçamentária (BRASIL, 2024).

A execução orçamentária está intrinsecamente ligada à gestão do orçamento (ou gestão orçamentária). Sua função é manter o padrão de qualidade na entrega de produtos e serviços por meio da viabilização dos gastos advindos das atividades finalísticas da entidade pública (EVANGELISTA et al., 2020).

As universidades federais públicas brasileiras gozam de autonomia de sua gestão orçamentária, conferida pelo artigo 207 da CF/88. Não obstante, um desafio para consolidação dessa autonomia está nas políticas restritivas de gastos adotadas no Brasil nas últimas décadas.

Iniciativas para controlar os gastos públicos ocorreram ao longo dos anos, com destaque à promulgação da Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, que prevê a possibilidade de contingenciamento de despesas, se verificada frustração na arrecadação (BRASIL, 2000).

Outra medida que merece evidência é a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), de 2016, que foi definida como o Novo Regime Fiscal, estabelecendo, neste sentido, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, pelos próximos vinte anos, a contar do ano de 2018, que as despesas não poderiam ser reajustadas acima da inflação do ano anterior (BRASIL, 2016).

Destaca-se também a Lei Complementar nº 200, promulgada em 2023, que substituiu o Novo Regime Fiscal pelo Regime Fiscal Sustentável, estipulando que as despesas só poderão crescer no máximo 70% da variação real das receitas, não podendo ser inferior a 0,6% a.a nem superior a 2,5% a.a. (BRASIL, 2023a).

A Emenda Constitucional (EC) 95, apelidada de “PEC dos Gastos”, impactou o mínimo destinado aos gastos públicos, dentre eles os referentes à Saúde e Educação (NUNES et al., 2022). Nesse contexto, as universidades públicas federais brasileiras foram impactadas. Em um levantamento realizado em 2022 pelo Centro de Estudos sobre Sociedade, Universidade e Ciência, sediado na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), em parceria com o Instituto Serrapilheira, foi apresentado que nos últimos 4 anos, os recursos públicos para custeio das universidades e assistência estudantil reduziram em 45% e os para investimentos em 50%, considerando a inflação (CENTRO DE ESTUDOS SOCIEDADE, UNIVERSIDADE E CIÊNCIA, 2022).

No contexto de expansão de políticas restritivas de gastos por parte do Estado, as universidades parecem não estar preparadas para lidar com este cenário e nem tampouco conciliá-lo com as exigências cada vez maiores por parte da sociedade. Neste sentido, avaliar políticas públicas, entendendo-as como o campo do conhecimento que coloca o “governo em ação” e/ou analisa essa ação (SOUZA, 2007), por meio da avaliação da gestão orçamentária de uma entidade pública, é desafiador, especialmente das Instituições de Ensino Superior (IES). A dificuldade em se avaliar o desempenho funcional da universidade consiste em definir o produto universitário, que acabou incorporando uma multiplicidade de fins além do ensino, e estabelecer critérios de avaliação de qualidade e de eficácia (SANTOS, 2013).

Nesse sentido, o manual “Indicadores de Programas: Guia Metodológico”, elaborado em 2010 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, traz o conceito de indicadores:

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (BRASIL, 2010b, p. 21).

De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009, p. 13), “os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, bem como dos seus projetos, programas e políticas”. E completa:

Dessa forma os indicadores servem para: mensurar resultados e gerir o desempenho; embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada de decisão; contribuir para melhoria contínua de processos; facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes. (BRASIL, 2009, p. 13).

Evangelista et al. (2020) construíram um conjunto de indicadores para avaliar a gestão orçamentária das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e possibilitar a tomada de decisão dos seus dirigentes a partir da adaptação e aplicação da metodologia 6“Es” (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, execução e excelência). Estes indicadores mostraram-se confiáveis uma vez que o seu processo de construção passou pela participação de especialistas e a análise da forma de mensuração do indicador evidenciou que a maioria dos indicadores propostos são aplicáveis, podendo ser utilizados para comparações e tornando-se apropriados para monitorar e avaliar a gestão orçamentária das IES públicas (EVANGELISTA et al., 2020).

Nesta linha de raciocínio, o objetivo deste artigo foi avaliar a gestão orçamentária de uma das 69 universidades federais públicas brasileiras, quer seja, da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), utilizando como ferramenta os indicadores desenvolvidos por Evangelista et al. (2020).

2 METODOLOGIA

A metodologia da presente análise trata-se de um estudo de caso descritivo. No estudo de caso, estuda-se um fenômeno (o “caso”) no seu contexto real (YIN, 2010). Gil (2019) cita que um dos propósitos da crescente utilização do estudo de caso como método de pesquisa é o de preservar o caráter unitário do objeto estudado.

Nesse sentido, a universidade federal pública brasileira escolhida para o estudo foi a Universidade Federal de Catalão, criada pela lei nº 13.634, de 20 de março de 2018, a partir do desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Localizada no município de Catalão, na região sudeste do Estado de Goiás, a aproximadamente 261 km da capital, Goiânia. De acordo com o último Relatório de Gestão (2023), a universidade contava com 3,6 mil alunos de graduação distribuídos em 34 cursos; 14 programas de pós-graduação stricto sensu; 113 técnicos-administrativos em educação; 302 docentes; 16 docentes temporários; 13 servidores municipais cedidos; e 164 terceirizados.

O biênio analisado correspondeu ao de 2022-2023, motivado pelo fato de que a divulgação da informação deve ser comparativa ao período anterior para todos os montantes do período corrente (BRASIL, 2023b). Neste caso, o período corrente escolhido foi o último cuja execução orçamentária já havia sido concluída até o momento da coleta de dados, ou seja, o ano de 2023. Trata-se de dados secundários coletados de *dataset* público, disponíveis no Portal da Transparência, no site oficial da universidade e também por meio de pedido de informação via Lei de Acesso à Informação. A análise dos dados coletados foi realizada no software *Microsoft Office Excel 365*.

Os indicadores foram adaptados e aplicados a partir da metodologia 6E's. No Quadro 1, eles se encontram separados por qual dos 6E's o indicador está relacionado, onde a primeira coluna indica a sua ordem numérica, a segunda coluna é o nome do indicador e a terceira demonstra a sua fórmula do cálculo:

Quadro 1 - Indicadores de avaliação de gestão orçamentária

ECONOMICIDADE		
1	Autonomia Orçamentária	$\frac{\text{Total dos Créditos Discricionários consignados na LOA}}{\text{Orçamento total da LOA (dotação atualizada)}}$
EFICIÊNCIA		
2	Gastos com o funcionamento por aluno	$\frac{\text{Gastos com o funcionamento}}{\text{Nº de alunos equivalentes}}$

3	Representatividade das despesas empenhadas em obras	$\frac{\text{Valor total das despesas empenhadas com obras}}{\text{Total das despesas empenhadas com investimento na Ação de Funcionamento}}$
4	Representatividade das despesas empenhadas com contratos	$\frac{\text{Valor total do contratos}}{\text{Total das despesas empenhadas na Ação de Funcionamento}}$
EFICÁCIA		
5	Representatividade da receita de serviços	$\frac{\text{Valor da receita de serviços}}{\text{Receita total realizada}}$
6	Receita do Patrimônio Imobiliário	$\frac{\text{Total da receita do patrimônio imobiliário}}{\text{Total da receita arrecadada}}$
7	Representatividade da receita própria	$\frac{\text{Receita arrecadada}}{\text{Receita estimada}}$
EFETIVIDADE		
8	Equilíbrio orçamentário	$\frac{\text{Despesas estimadas para o funcionamento}}{\text{dotação prevista na Ação de Funcionamento (próprios e tesouro)}}$
EXECUÇÃO		
9	Execução da despesa em ODC	$\frac{\text{Valor liquidado em Outras Despesas Correntes (ODC)}}{\text{Dotação atualizada em ODC (exceto benefícios e Emendas)}}$
10	Execução da despesa em Investimento	$\frac{\text{Despesas empenhadas em investimento}}{\text{Dotação atualizada em investimento}}$
11	Execução das emendas parlamentares individuais	$\frac{\text{Valor das emendas parlamentares empenhadas}}{\text{Total das emendas parlamentares aprovadas}}$
EXCELÊNCIA		
12	Autorização concedida para empenho	$\frac{\text{Valor de limite recebido}}{\text{Valor empenhado}}$

Fonte: Adaptado de Evangelista et al. (2020)

O Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2020) prevê que as auditorias operacionais podem examinar um ou mais das principais dimensões de desempenho, sendo elas: economicidade, que refere-se à capacidade de uma organização gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição (indicador 1); eficiência, que refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos (indicadores 2, 3 e 4); eficácia, que consiste na capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações (indicadores 5, 6 e 7); e efetividade, que diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo (indicador 8).

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009) traz mais duas dimensões de desempenho: execução, que se refere à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos (indicadores 9, 10 e 11); e excelência, que consiste na conformidade a critérios e padrões de qualidade/referência para realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade (indicador 12).

Os indicadores foram analisados de acordo com a sua ordem numérica, sem intenção de estabelecer um ranking de importância entre eles por meio de um levantamento de possíveis interpretações acerca dos resultados obtidos com o seu cálculo. Dessa forma, o objetivo geral deste artigo foi avaliar a gestão orçamentária da Universidade Federal de Catalão (UFCAT) a partir dos indicadores descritos acima e os objetivos específicos foram: (i) validar a aplicabilidade destes indicadores e (ii) possibilitar a utilização desses indicadores em outras universidades federais a partir de um estudo de caso.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A alocação dos recursos orçamentários para atender as despesas de custeio e capital (OCC) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) se dá por meio da Matriz OCC. Esta matriz utiliza diversos indicadores calculados sobre uma base de dados anuais extraídos pela Secretaria de Educação Superior (SESu), vinculada ao Ministério da Educação. Um dos principais indicadores previstos se denomina Aluno Equivalente, que integra quatro indicadores parciais referentes às atividades educacionais nos seguintes níveis: graduação, mestrado *stricto sensu*, doutorado e residência médica (BRASIL, 2006).

Metodologia esta, consolidada pelo Decreto nº 7.233/2010, por meio do seu art. 4º, segundo o qual: “(...) na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o Ministério da Educação deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital” (BRASIL, 2010a).

Segundo Marcovitch (2018), é através destes recursos orçamentários alocados pelo Estado, definidos como insumos (*inputs*) que as universidades devem entregar resultados e impactos (*outputs*) à sociedade. De acordo com o autor, o bom gerenciamento desses recursos trata-se de “conformidade legal indeclinável”, uma vez que se trata de financiamento público, e deve fazer parte do processo de prestação de contas (*accountability*).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da decisão nº 438/2002, determinou que as IFES incluíssem nos seus respectivos relatórios de gestão anuais nove indicadores de desempenho de gestão elaborados pelo tribunal, fruto de uma auditoria operacional realizada em seis universidades federais brasileiras, distribuídas entre as cinco regiões e o distrito federal, com objetivo de avaliar o ensino superior. Entretanto, conforme o próprio relatório contido na decisão, os indicadores receberam críticas dos representantes das universidades auditadas, porque não eram capazes de refletir realidades diversas. Ademais, os dirigentes das IFES afirmaram que a educação superior não pode ser concebida como sistema parametrizado e que a intenção de comparar as IFES é

desprovida de fim útil, agredindo o princípio da autonomia universitária, concentrando a avaliação somente em dimensões de controle e medida (TCU, 2002).

Rodrigues Santos et al. (2017) desenvolveram um estudo para correlacionar a eficiência orçamentária, definida como o orçamento executado sobre o planejado, com os indicadores de desempenho do TCU a partir de dados extraídos no ano de 2013. De acordo com os pesquisadores, o comportamento dos indicadores desenvolvidos pelo TCU possibilita uma redefinição e reorientação estratégica das IFES ao passo que vão se conhecendo as deficiências.

Os indicadores desenvolvidos por Evangelista et al. (2020) e utilizados neste artigo, ao contrário dos desenvolvidos pelo TCU, focam na gestão orçamentária das IFES, não se sobrepondo aos do tribunal, mas os complementando no objetivo de avaliação destas instituições e no processo de tomada de decisões de seus dirigentes. A própria decisão nº 438/2002 prevê a possibilidade de acrescer aos relatórios de gestão das universidades federais outros indicadores, de acordo com critérios e necessidades de cada instituição.

Após o cálculo e análise dos indicadores (Quadro 2), foi verificado que a Universidade Federal de Catalão apresentou, no biênio 2022-2023, 10 deles com variação positiva (autonomia orçamentária, gastos com o funcionamento por aluno, representatividade das despesas com obras, representatividade das despesas empenhadas com contratos, receita do patrimônio imobiliário, representatividade da receita própria, equilíbrio orçamentário, execução da despesa em ODC, execução da despesa em investimento e autorização concedida para empenho), um com variação negativa (representatividade da receita de serviços) e um onde não foi possível calcular a variação (execução das emendas parlamentares individuais).

Quadro 2 - Resultados dos indicadores de gestão orçamentária da Universidade Federal de Catalão

N	Indicador	2022	2023	Δ
1	Autonomia Orçamentária	14,59%	14,91%	0,32%
2	Gastos com o funcionamento por aluno (R\$)	1.238,00	2.344,02	1.106,02
3	Representatividade das despesas empenhadas em obras	42,60%	53,17%	10,57%
4	Representatividade das despesas empenhadas com contratos	61,04%	73,77%	12,73%
5	Representatividade da receita de serviços	22,94%	10,34%	-12,60%
6	Receita do Patrimônio Imobiliário	71,02%	85,02%	14,00%
7	Representatividade da receita própria	38,53%	106,84%	68,31%
8	Equilíbrio orçamentário	119,78%	165,14%	45,36%
9	Execução da despesa em ODC	79,58%	97,72%	18,14%
10	Execução da despesa em Investimento	97,87%	99,32%	1,45%

11	Execução das emendas parlamentares individuais	-	100%	-
12	Autorização concedida para empenho	97,42%	99,68%	2,26%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Se o indicador retornou uma variação numérica positiva de um exercício financeiro para outro não significa que houve ganho no seu desempenho, como poderá ser observado durante a discussão. Ademais, o seu resultado pode contar com mais de uma interpretação a depender da perspectiva do usuário da informação, sendo possível analisar o indicador individual ou conjuntamente.

O indicador 1, de autonomia orçamentária, está relacionado ao “E” de economicidade. A partir da proporção entre créditos discricionários e orçamento total, este indicador permite mensurar o quanto autônoma é a gestão orçamentária do ponto de vista de tomada de decisão. Isso significa que, quanto maior a porcentagem, mais autonomia a universidade tem de decidir onde serão alocados os seus recursos. Observa-se que do ano de 2022 para 2023 houve uma variação positiva ($\Delta = 0,32\%$), embora pouca expressiva. Para o cálculo do indicador, foi considerada a dotação atualizada, ou seja, a dotação inicial e os créditos retirados ou acrescidos à Lei Orçamentária Anual (LOA) por meio de “cortes” orçamentários ou créditos suplementares, respectivamente.

Os indicadores 2, 3 e 4 estão relacionados ao “E” de eficiência. Para o cálculo do indicador 2 (gastos com o funcionamento por aluno), foram consideradas na variável “gastos com o funcionamento” todas as despesas liquidadas, ou seja, efetivamente incorridas, na ação orçamentária de funcionamento consignada à LOA do Órgão. A variação positiva do indicador ($\Delta = 1.106,02$) foi motivada por um aumento nas despesas concomitante a uma diminuição no nº de alunos equivalentes de um exercício para o outro. A princípio, entende-se que houve uma perda de eficiência à medida que a universidade elevou o seu gasto por aluno, no entanto, é necessária uma análise mais profunda. Por um lado, depreende-se que houve um aumento na alocação de recursos para funcionamento da instituição, o que configura um fator positivo, visto que está diretamente ligado aos esforços para manter a estrutura que proporciona a execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Por outro lado, o fato de o número de alunos equivalentes declinar não justificaria tal acréscimo no volume de despesas.

Outro fator a ser considerado foi a existência de créditos descentralizados à universidade vindos de outros órgãos na ação orçamentária denominada “apoio ao funcionamento das IFES”, o que nos indica que parte das despesas com o funcionamento foi liquidada com recursos externos. Em 2022, o volume desses créditos foi bem superior ao de 2023, o que também ajudaria a explicar a variação expressiva nesse indicador.

Os outros indicadores de eficiência (3 e 4), representatividade das despesas empenhadas com obras e representatividade das despesas empenhadas com contratos, também registraram uma variação positiva de 2022 a 2023 ($\Delta = 10,57\%$, $\Delta = 12,73\%$, respectivamente), o que corrobora com o indicativo de que houve uma expansão de despesas na universidade custeadas com o orçamento discricionário da universidade.

Os indicadores 5, 6 e 7 foram adaptados do “E” de eficácia. Enquanto o primeiro, representatividade da receita de serviços, apresentou variação negativa ($\Delta = -12,60\%$), os demais, receita do patrimônio imobiliário e representatividade da receita própria, apresentaram, respectivamente, variação positiva ($\Delta = 14\%$; $\Delta = 68,31\%$). É possível concluir que a universidade melhorou a eficácia da sua gestão orçamentária à medida que arrecadou mais recursos através da exploração do seu patrimônio imobiliário (arrendamentos e aluguéis), o que se refletiu na arrecadação total. Entretanto, o mesmo não ocorreu com a receita de serviços, o que indica que há espaço para aprimorar os meios de prospectar recursos por meio da prestação de serviços à sociedade.

O indicador 8, de equilíbrio orçamentário, trata do “E” de efetividade. Foram consideradas na variável “despesas estimadas para funcionamento” todas aquelas relacionadas com o funcionamento da universidade, como água, energia elétrica, locação de mão-de-obra, manutenção, além das aquisições de materiais e prestação de serviços demandadas pelas unidades acadêmicas e pró-reitorias a partir da distribuição de recursos feita a elas pela gestão do órgão. Já na variável “dotação prevista na ação de funcionamento (tesouro e fonte própria)”, foi considerado o montante das dotações orçamentárias, classificadas como outras despesas correntes, consignadas à LOA do órgão na ação orçamentária de funcionamento, abrangendo tanto a arrecadação de receitas próprias quanto os recursos cuja fonte é o Tesouro Nacional. É importante destacar que, por se tratar de um indicador de planejamento, não foram incluídos os possíveis créditos retirados ou acrescidos à LOA por meio de “cortes” orçamentários ou créditos suplementares, respectivamente, pois não há como prever estes eventos pelo fato de dependerem da frustração ou do excesso de arrecadação de receita por parte do Governo Federal.

O indicador apresentou um cenário de déficit orçamentário no biênio 2022-2023 com uma variação positiva no período ($\Delta = 45,36\%$), ou seja, as despesas estimadas foram maiores do que as dotações orçamentárias previstas, além disso, o desequilíbrio foi acentuado no exercício de 2023, o que corrobora com as informações dos indicadores 2 e 4. O cálculo foi baseado na execução orçamentária (despesas empenhadas) dos exercícios financeiros abrangidos na pesquisa e nas informações das notas explicativas publicadas pela contabilidade, uma vez que a Universidade Federal

de Catalão não deu publicidade a nenhum documento que discriminasse seu planejamento orçamentário.

Todos os indicadores de execução e excelência (9, 10, 11 e 12), dispostos no Quadro 2, apresentaram evolução positiva no biênio analisado, o que permite concluir que a universidade executou o orçamento próximo de 100%, o que denota que a instituição empreendeu esforços para atingir o aproveitamento máximo dos recursos disponíveis.

Embora os indicadores de avaliação da gestão orçamentária de Evangelista et al. (2020) tenham proporcionado informações úteis para que os dirigentes da Universidade Federal de Catalão possam tomar decisões, eles não consideram os financiamentos externos que a universidade prospecta, como emendas parlamentares de bancada e de comissão. Tratam de informações relevantes uma vez que possibilitaria que o órgão soubesse quanto da sua atividade depende de recursos orçamentários que não estejam consignados à LOA. Além disso, não ficam evidenciados os remanejamentos realizados de outras ações orçamentárias para a de funcionamento, bem como se houve redução ou aumento dos créditos disponíveis em decorrência de “cortes” ou recomposições do orçamento.

Outra lacuna foi o fato dos indicadores de eficácia não forneceram aos usuários das informações a proporção da receita de arrecadação própria em relação à dotação atualizada total da ação de funcionamento, com objetivo de verificar se os recursos arrecadados pela universidade com aluguéis, serviços e outros possuem representatividade no financiamento das despesas.

Conforme já dito anteriormente, as universidades vêm sofrendo com reduções nos seus orçamentos de custeio e investimento no decorrer dos últimos anos, fruto das políticas restritivas de gastos. Souza (2007) afirma que a agenda de medidas de austeridade fiscal dominou a maioria dos países em desenvolvimento nas últimas décadas, dentre eles o Brasil. Santos (2013) também trata disso quando alega que o Estado invoca uma crise financeira, nem sempre comprovada e quase nunca suficiente, com o objetivo de promover reestruturações profundas no sentido de desacelerar, estagnar ou mesmo contrair o orçamento. Isso quer dizer que os gestores públicos devem realizar a gestão orçamentária e tomar decisões, nem sempre fáceis, baseados em um cenário aparentemente irreversível de escassez de recursos. No entanto, evita-se a discussão de análises de custo-benefício com medo de que a inevitável revelação do desperdício, da ineficiência e dos estouros do orçamento acabe por levar a novos cortes de verbas (HOMES; SUSTAIN, 2019).

Enquanto as organizações enfrentam a escassez de recursos, a folga acaba sendo uma necessidade. A folga deixa de ser criada à medida que o foco é no que precisa ser feito, ao passo que não se planeja o futuro o suficiente. Quando há desequilíbrio entre receitas e despesas, grande parte dos recursos é usada para pagar dívidas, ou seja, uma proporção significativa do orçamento é usada

para financiar a necessidade de se recuperar (MULLAINATHAN; SHAFIR, 2016). Os indicadores analisados forneceram evidências de que esta é a realidade em que a Universidade Federal de Catalão se vê inserida: a necessidade de um planejamento que transponha as necessidades imediatas, buscando reduzir ineficiências, e que mire uma folga de recursos para lidar com fatos imprevistos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da autonomia orçamentária e financeira das universidades federais brasileiras estarem garantidas na CF/88, estas instituições enfrentam desafios para consolidá-las em decorrência da redução do financiamento do Estado motivado pela predominância de uma agenda política de austeridade fiscal.

No entanto, as universidades expandiram seu papel na sociedade e, consequentemente, suas atividades. Dado um cenário paradoxal, onde a demanda por resultados por parte da sociedade aumenta ao mesmo tempo em que os recursos são escassos, é levantada a discussão de como promover uma boa gestão orçamentária nas universidades de modo que as políticas públicas executadas por elas, através da entrega de produtos e serviços, sejam mantidas concomitantemente a um padrão de qualidade.

Nesse contexto, a criação de indicadores se mostra como uma ferramenta útil para que os dirigentes das universidades avaliem a sua gestão orçamentária, gerando informações que contribuam para o processo de tomada de decisão e de prestação de contas à sociedade.

Inicialmente, o TCU determinou que as universidades divulgassem em seus respectivos relatórios de gestão anuais os indicadores de desempenho criado por ele. Apesar das críticas, estes indicadores foram aprimorados pelo Tribunal e a sua obrigatoriedade se mantém até hoje. Além do mais, este órgão fiscalizador prevê que seus indicadores podem ser utilizados em conjunto com outros, caso a universidade avalie necessário.

Este estudo procurou contribuir com essa discussão fazendo uso de indicadores de avaliação da gestão orçamentária, desenvolvidos por Evangelista et al. (2020). Por não serem de uso obrigatório, o objetivo principal foi utilizá-los na forma de um estudo de caso em uma das universidades federais brasileiras e, assim, validar a sua aplicabilidade.

Considerando os resultados, a aplicação dos indicadores foi comprovada, produzindo dados e interpretações relevantes a respeito da gestão orçamentária da Universidade Federal de Catalão, escolhida entre as 69 universidades federais. De acordo com a análise, oito indicadores com resultados positivos, sendo eles Autonomia Orçamentária, Representatividade das despesas empenhadas em obras, Receita do Patrimônio Imobiliário, Representatividade da receita própria, Execução da despesa em ODC, Execução da despesa em Investimento, Execução das emendas parlamentares individuais e

Autorização concedida para empenho. Por sua vez, os indicadores com resultados negativos foram: Gastos com o funcionamento por aluno, Representatividade das despesas empenhadas com contratos, Representatividade da receita de serviços e Equilíbrio orçamentário.

Foi observado que a universidade apresentou um crescimento das despesas com seu funcionamento no biênio 2022-2023 concomitante a uma melhora na representatividade da receita de arrecadação própria, com destaque para a receita do patrimônio imobiliário. No entanto, isso não foi o suficiente para que o indicador de equilíbrio orçamentário alcançasse o marcador de 100%, o que indicaria que as despesas estimadas são iguais à dotação prevista na ação orçamentária de funcionamento.

Os objetivos específicos também foram atingidos, uma vez que a aplicabilidade dos indicadores foi comprovada, podendo ser utilizados em outras universidades federais, inclusive com o intuito de comparar o desempenho entre elas. Dessa forma sugere-se para realização de trabalhos futuros aplicá-los em outras IES públicas.

Embora os indicadores tenham contribuído para *insights* a respeito do panorama da gestão orçamentária da Universidade Federal de Catalão, foi constatado que eles precisam ser analisados considerando também outras fontes de financiamento, como emendas parlamentares de bancada e de comissão, além de descentralizações de outros órgãos para apoio do seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitucacao.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

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: Presidência da República, 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.634, de 20 de março de 2018. Cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13634.htm. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2023b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. A Coleta de Dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários. Brasília, DF: Ministérios da Educação, 2006. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/RelatorioMatriz2006.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Guia referencial para medição de desempenho e manual para criação de indicadores. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/613>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores de programas: guia metodológico. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/84>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico Orçamentário. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>. Acesso em: 16 nov. 2024.

CENTRO DE ESTUDOS SOCIEDADE, UNIVERSIDADE E CIÊNCIA. Verbas de custeio caem 45% e investimento despenca 50% em universidades federais no governo Bolsonaro. Sou Ciência, São Paulo, 19 out. 2022. Disponível em: <https://souciencia.unifesp.br/destaques/universidade-em-pauta/verbas-de-custeio-caem-45-e-investimento-despenca-50-em-universidades-federais-no-governo-bolsonaro>. Acesso em: 15 nov. 2024.

EVANGELISTA, G. L. L.; ALMEIDA, A. N.; ABREU, L. M. Indicadores de avaliação da gestão orçamentária universitária - um estudo de caso para a Universidade de Brasília. Meta: Avaliação, v. 12, p. 689 - 718, 2020. Acesso em: 01 nov. 2024

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2019. p. 3-66. Tradução de: The Cost of Rights.

MARCOVITCH, J. Monitoramento das Métricas de Desempenho Acadêmico. In: MARCOVITCH, J. et al. Repensar a universidade I : desempenho acadêmico e comparações internacionais. (Projeto Métricas). Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, 2018. cap. 5, p. 95 - 110. DOI: <https://doi.org/10.11606/9788571661868>. Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/224 . Acesso em 23 novembro. 2024.

MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. Escassez: uma nova forma de pensar a falta de recursos. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Best Business, 2016. p. 202 - 217. Tradução de: Scarcity.

NUNES, F. B. X.; ALMEIDA, E. G. de; CÂNDIDO, M. C.; CORREIA, T. B.. Análise da Conjuntura da Política Pública Brasileira e a Percepção da Redução do Papel do Estado sob a Perspectiva de Laura Carvalho. Revista Concilium, v. 22, n. 3, 2022, p. 64-79.

RODRIGUES SANTOS, A.; SAMPAIO BARBOSA, F. L.; VICTOR MARTINS, D. F.; DE MOURA, H. J. Orçamento, Indicadores e Gestão de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 276–285, 2017. DOI: 10.21118/apgs.v9i4.5116. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5116>. Acesso em: 1 nov. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2013, cáp. 10.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão 408 - Plenário. Relatório Consolidado de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2002/Plenario/DC-2002-000408-IS-PL.doc>. Acesso em: 24 nov. 2024.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Auditoria Operacional. 4. ed. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/manual-de-auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 8 nov. 2024.

YIN, Robert K. Pesquisa qualitativa: do início ao fim. Tradução: Daniel Bueno. 1. ed. Porto Alegre: Penso: 2010.