



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado Profissional em Economia

Leandro de Moura

**ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS E AS DESPESAS DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS
NOS ANOS DE 2012 A 2015**

Brasília – DF
2017

Leandro de Moura

**ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS E AS DESPESAS DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS
NOS ANOS DE 2012 A 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior.

Brasília – DF

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Brasília
BCE – Serviço de Gerenciamento da Informação Digital
Ficha catalográfica gerada automaticamente

dM929e de Moura, Leandro
Estudo sobre a relação entre as receitas e as
despesas das universidades públicas federais nos
anos de 2012 a 2015 / Leandro de Moura; orientador
Roberto de Góes Ellery Júnior. -- Brasília, 2017.
66 p.
Dissertação (Mestrado - Mestrado em Economia) --
Universidade de Brasília, 2017.
1. Financiamento. 2. Universidades públicas
federais. 3. Transferências financeiras. 4.
Realização de despesa. I. Ellery Júnior, Roberto de
Góes , orient. II. Título.

Leandro de Moura

**ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS E AS DESPESAS DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS
NOS ANOS DE 2012 A 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em: __ / __ / ____

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior
Professor Orientador
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior
Membro interno
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Adolfo Sachsida
Membro externo
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

RESUMO

MOURA, Leandro de. *Estudo sobre a relação entre as receitas e as despesas das universidades públicas federais nos anos de 2012 a 2015*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Este estudo tem por objetivo identificar, no atual contexto de restrição orçamentária e financeira em que as universidades públicas federais se encontram, os recebimentos de transferências financeiras a sua relação com as categorias econômicas das despesas das universidades entre 2012 e 2015. Primeiramente, apresenta-se a fundamentação teórica acerca dos meios de constituição de uma universidade pública no Brasil. Propõe-se uma discussão em torno dos mecanismos de financiamento dessas universidades, mostrando que enquanto algumas correntes de pesquisa se posicionam a favor da participação exclusiva do Estado nesse financiamento, outras se posicionam contra. Após apresentar esclarecimentos acerca das técnicas estatísticas empregadas, este trabalho disponibiliza os dados obtidos no que se refere ao porte das universidades pesquisadas do ponto de vista da quantidade de alunos de graduação, do ano de fundação ou criação e, por fim, sob a perspectiva do montante da arrecadação da receita e da realização da despesa. Com esse levantamento, será processado o cálculo da regressão linear multivariada para encontrar a relação existente dos recebimentos de transferências financeiras com as categorias econômicas das despesas das universidades entre 2012 e 2015. Os cálculos indicam que o recebimento das transferências financeiras tem relação com as despesas correntes e, a partir desse resultado, apontam-se as possíveis causas que contribuem para essa relação. Por fim, apresentam-se os resultados alcançados, as principais conclusões e limitações com as quais a pesquisa se deparou, além de sugestões de temas de estudo futuros que possam ser desenvolvidos com essa abordagem.

Palavras-chave: Universidades públicas federais. Financiamento. Arrecadação de receita. Realização de despesa. Transferências financeiras. Despesa de investimento.

ABSTRACT

MOURA, Leandro de. *Estudo sobre a relação entre as receitas e as despesas das universidades públicas federais nos anos de 2012 a 2015*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

This study aims to identify, in the current context of budgetary and financial constraint in which the federal public universities are, the existing relationship of the receipts of financial transfers with the economic categories of university expenses between the years of 2012 to 2015. In firstly, it will be exposed the theoretical basis on the means of constitution of a public university in Brazil. It will also be proposed a discussion on the financing mechanisms of these universities with research currents positioning themselves in favor and others positioning against the exclusive participation of the State in this financing. After clarifying the statistical techniques employed, a series of tables will be published aiming at demonstrating the size of the universities surveyed from the point of view of the number of undergraduate students, the year of foundation or creation, and finally from the perspective of the amount of the collection of the Revenue and expenditure. With this survey, the calculation of the multivariate linear regression will be processed to find the existing relationship of the receipts of financial transfers with the economic categories of university expenses between the years of 2012 to 2015. The calculations indicate that the receipt of the financial transfers has relation to current expenses and starting from this result are pointed out the possible causes that contribute to this relationship. The conclusion of the study indicates the results achieved, the main conclusions and limitations that the research encountered besides suggesting future study themes that could be developed with this approach.

Keywords: Federal public universities. Financing. Revenue collection. Expenditure incurred. Financial transfers. Investment expense.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Receita orçamentária: classificação por origem e conceito	25
Quadro 2 – Despesa orçamentária: classificação por GND e conceito	26
Quadro 3 – Universidades públicas federais criadas a partir de 2005, por ano de criação	34
Quadro 4 – Universidades públicas federais não receptoras de transferências financeiras (2012-2015)	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Universidades pesquisadas, por ano de fundação e média anual de alunos de graduação..	36
Tabela 2 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2012)	40
Tabela 3 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2013)	41
Tabela 4 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2014)	42
Tabela 5 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2015)	44
Tabela 6 – Despesas de investimento das universidades (2012)	46
Tabela 7 – Despesas de investimento das universidades (2013)	47
Tabela 8 – Despesas de investimento das universidades (2014)	48
Tabela 9 – Despesas de investimento das universidades (2015)	50
Tabela 10 – Cálculo da regressão linear com múltiplas variáveis	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número médio de alunos das universidades federais (2012-2015).....	31
Gráfico 2 – Valor médio de transferências financeiras recebidas pelas universidades (2012-2015)....	46
Gráfico 3 – Valor médio das despesas de investimento realizadas pelas universidades (2012-2015)....	51
Gráfico 4 – Valor médio das outras despesas correntes realizadas pelas universidades (2012-2015)..	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fatores que dificultam a execução de despesas com investimento.....	56
--	----

LISTA DE SIGLAS

Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
Forplad	Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
FPF	Fundo Público Federal
Furg	Universidade Federal do Rio Grande
GND	Grupo de natureza da despesa
GTI	Grupo de trabalho interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ifect	Institutos federais de educação, ciência e tecnologia
Ifes	Instituições federais de ensino superior
IN	Instrução Normativa
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice de preços ao consumidor amplo
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OCC	Outros custeios e capital
OGU	Orçamento Geral da União
Ploa	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Lei do Plano Plurianual
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RP	Recursos próprios
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Universidades federais
UFABC	Universidade Federal do ABC
Ufac	Universidade Federal do Acre
Ufal	Universidade Federal de Alagoas
Ufam	Universidade Federal do Amazonas
Ufba	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
Ufersa	Universidade Federal Rural do Semiárido
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
Ufla	Universidade Federal de Lavras
Ufma	Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
Ufop	Universidade Federal de Ouro Preto
Ufopa	Universidade Federal do Oeste do Pará
Ufpa	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Ufpe	Universidade Federal de Pernambuco
Ufpel	Universidade Federal de Pelotas
Ufpi	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
Ufra	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Universidade Federal de Sergipe

Ufsc	Universidade Federal de Santa Catarina
Ufscar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Fundação Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB	Universidade de Brasília
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unifal	Universidade Federal de Alfenas
Unifap	Universidade Federal do Amapá
Unifei	Universidade Federal de Itajubá
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unila	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Unilab	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Unipampa	Fundação Universidade Federal do Pampa
Unir	Fundação Universidade Federal de Rondônia
Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Univasf	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivo geral e objetivos específicos	13
1.2 Delimitação da pesquisa	14
1.3 Estrutura da pesquisa	14
2 REFERÊNCIAS TEÓRICAS	16
2.1 Processos de criação das universidades públicas federais	16
2.1.1 O processo de expansão das universidades federais	17
2.2 Breve histórico de financiamento das universidades públicas federais no Brasil	18
2.3 Modelo de financiamento das universidades públicas federais	21
2.4 Execução orçamentária e financeira das universidades públicas federais	23
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	29
3.1 A coleta de dados	29
3.1.1 Alunos de graduação por universidade	29
3.1.2 Data de fundação das universidades federais	32
3.1.3 Receita orçamentária	32
3.1.4 Despesa orçamentária	32
3.2 Delimitação das universidades pesquisadas e procedimento amostral.....	33
3.3 Instrumentalização das variáveis propostas	36
3.4 Técnicas estatísticas empregadas	38
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	39
4.1 Receita própria e transferências financeiras.....	39
4.2 Despesas totais e despesa de investimento	46
4.3 O cálculo da relação das receitas de transferências financeiras com a natureza de despesa.....	53
4.4 Obstáculos na execução de despesas de investimento.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62
ANEXO	65
Anexo A – Série histórica do IPCA.....	65

1 INTRODUÇÃO

O atual contexto de restrição orçamentária imposto às universidades públicas federais, por um lado, e o volume de gastos para a manutenção do ensino superior no Brasil, por outro, suscita questionamentos e discussões tais como as propostas neste trabalho.

Esta introdução destaca que as universidades públicas federais (UFs) estão passando por severas e reiteradas restrições orçamentárias e financeiras em suas contas tendo em vista a dependência quase que exclusiva de aportes provenientes do Tesouro Nacional, em que pese a autonomia consagrada pela Constituição Federal de 1988. Indica que algumas UFs têm conseguido receber transferências financeiras de outros órgãos, autorizadas em lei, como forma de contornar a dependência financeira da União. Nesse cenário, as seções a seguir situam a pesquisa em relação à relevância do tema e à contextualização do problema, apresentam os objetivos pretendidos, bem como a delimitação e a estrutura da pesquisa.

No Brasil, o ensino superior é gratuito aos estudantes das universidades públicas federais (UFs). Em decorrência disso, em termos de contraprestação mensal de pagamento, a gestão da manutenção orçamentária e financeira de seu funcionamento tem se tornado um desafio tanto para o governo quanto para os gestores dessas instituições, os quais contam para isso quase que exclusivamente com recursos repassados pelo governo federal.

O fato de o Estado ser o mantenedor da educação superior pública no Brasil implica o consentimento de sua universalização por todos os cidadãos. Contudo, esse pressuposto esbarra na tese de que os recursos econômicos são escassos, uma vez que os créditos orçamentários destinados a custear a manutenção e o desenvolvimento do ensino superior são limitados à receita prevista na lei orçamentária de âmbito federal.

Diante dessa situação, o governo federal é obrigado a equacionar o financiamento do ensino superior público com o recurso disponível para isso em termos de créditos orçamentários totais. A questão do modelo de financiamento das UFs tem sido tema de intensos debates nos últimos anos junto à comunidade acadêmica. Para Corbucci (2000, p. 5) “a crise desse modelo de financiamento das UF tem se agravado em função de frequentes contingenciamentos orçamentários por parte do governo federal”.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha concedido autonomia às UF, esta ainda não se concretizou, tendo em vista a elevada dependência de aportes orçamentários definidos pelo Poder Executivo Federal, que ainda são submetidos à anuência e à aprovação do Congresso Nacional.

As universidades públicas federais no Brasil são constituídas sob a forma jurídica de direito

público denominada fundação pública ou autarquia. Esse tipo de organização também limita as formas de financiamento disponíveis para as UFs, uma vez que passam a ser vinculadas estritamente aos ditames legais que regem a matéria, que as obrigam a se sustentarem quase que exclusivamente em função dos repasses financeiros oriundos do Tesouro Nacional.

Adicionalmente a essas limitações impostas pelo sistema jurídico, os gestores das UFs vêm se deparando com uma dificuldade extra, a saber, o fato de que elas dispõem de reduzidas margens de expansão e flexibilidade no momento de planejar, elaborar e executar suas propostas orçamentárias.

Nesse contexto, algumas UFs buscam outros meios legais para subsidiar suas despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, por exemplo, a obtenção de recursos por meio de transferências financeiras provenientes de outros órgãos e ou entidades. Essa via alternativa de custeio, facultada em lei, tem contribuído para algumas universidades públicas federais complementarem o déficit de repasses do Tesouro Nacional.

Diante desse cenário de restrição orçamentária, por um lado, e limitações do ponto de vista da legislação vigente, torna-se relevante a identificação das universidades que complementam seus orçamentos com receitas próprias, a fim de colaborar com as diretrizes metodológicas de custeio empregadas para financiar o ensino, a pesquisa e a extensão do ensino superior público no país. Nesse sentido, a pesquisa cujos resultados são apresentados nesta dissertação realizou um levantamento das universidades que conseguem obter receitas provenientes de transferência financeiras de outros órgãos ou instituições com finalidade de sanear suas despesas básicas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que se refere à abordagem acerca da escassez de recursos orçamentários e financeiros nas universidades, este estudo se propõe a responder à seguinte pergunta: as receitas de transferências financeiras têm relação com qual categoria econômica da despesa das universidades: corrente ou capital?

1.1 Objetivo geral e objetivos específicos

Este estudo pretende verificar a relação existente entre as receitas obtidas pelas universidades por meio de transferências financeiras e a natureza de despesa a qual elas são destinadas a custear. Desse modo, o objetivo é identificar se os recursos provenientes de transferências financeiras de outros órgãos estão financiando as despesas correntes ou de capital das universidades. Para fins de análise, o estudo determinou o período de 2012 a 2015.

Para alcançar o objetivo geral, será necessário: *i)* traçar um perfil estrutural das

universidades, relacionando-as por ano de fundação, quantidade de alunos de graduação e execução orçamentária da receita e da despesa; *ii*) especificar quais instituições obtiveram receitas de transferências financeiras no período compreendido entre os anos de 2012 a 2015; e, por fim, *iii*) estabelecer a relação entre as transferências financeiras recebidas e as despesas por elas executadas, para o que será utilizado o método de regressão linear multivariada.

1.2 Delimitação da pesquisa

Com relação à amplitude desta pesquisa, a coleta de dados sobre a estrutura discente, bem como sobre a execução orçamentária e financeira das universidades teve como base as informações oficiais abertas à consulta pública. A busca teve como intuito identificar as UFs que receberam recursos por meio de transferências financeiras de outros órgãos ou entidades em pelo menos um dos anos do período de 2012 a 2015.

Na coleta de dados sobre a composição discente de cada universidade pesquisada, levou-se em consideração a expressiva quantidade de alunos matriculados na modalidade ensino à distância, razão pela qual a variável estudantes de graduação se refere a matrículas de alunos em cursos presenciais e à distância. Ressalta-se, porém, que não foram incluídos nesta pesquisa os alunos matriculados na pós-graduação – *lato e stricto sensu* –, visto que o acesso aos dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é mais complexo.

No que se refere às instituições estudadas, esta pesquisa limita-se apenas às universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). Essa escolha se deve ao caráter representativo da amostra, uma vez que essas UFs contemplam a maioria das instituições federais de ensino superior no Brasil constituídas sob a forma de universidades.

Optou-se também por não trabalhar com os Institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifect), criados pela Lei nº 11.892, em 29 de dezembro de 2008, por terem um escopo de atuação diferente das UFs, a saber, o ensino tecnológico voltado para a qualificação eminentemente profissional.

As informações coletadas para a pesquisa, bem como os resultados alcançados dependeram das bases de dados consultadas durante o processo de coleta de dados, as quais são publicamente disponibilizadas pelas próprias UFs em seus *sites*.

1.3 Estrutura da pesquisa

Além desta introdução, este trabalho é composto por quatro capítulos. O capítulo dois traz o referencial teórico acerca do processo de criação e fundação de uma universidade federal

e destaca os fatos históricos mais importantes que norteiam o financiamento das UFs desde a publicação da Constituição Federal de 1988 até a forma em vigor na atualidade. Discute, ainda, os modelos clássicos de financiamento que sustentaram esses fatos históricos, fazendo alusão à metodologia em vigor, além de tratar da forma de execução orçamentária e financeiras das UF.

O capítulo três, por seu turno, apresenta a metodologia de pesquisa, destacando os procedimentos de coleta e estruturação de dados; a delimitação das UFs pesquisadas e o procedimento amostral; a instrumentalização das variáveis propostas; e por fim as técnicas estatísticas empregadas.

No capítulo quatro, que discorre acerca da análise dos dados coletados durante a pesquisa, serão explicitados os cálculos realizados e discutidos os resultados alcançados.

Por fim, o capítulo cinco oferece as considerações finais, com uma síntese das conclusões da pesquisa e comentários acerca dos fatores limitantes do trabalho, além de sugestões para futuros trabalhos em torno do tema.

2 REFERÊNCIAS TEÓRICAS

Neste capítulo apresenta-se um conjunto de textos e trabalhos acadêmicos relevantes que acompanharam o desenvolvimento desta pesquisa e subsidiaram as análises propostas. Cada aspecto será abordado em maior detalhe nas seções a seguir. A primeira trata do processo de criação ou fundação de uma universidade pública federal, incluindo uma discussão acerca do processo de expansão das universidades ocorrido, especialmente, a partir de 2003. Em seguida, é apresentado o histórico de financiamento das UFs no Brasil e o modelo de financiamento das universidades em vigor. O último tópico versa sobre a execução orçamentária e financeira das UFs.

2.1 Processos de criação das universidades públicas federais

A criação de universidades federais não é um tema que comparece de maneira sistemática na literatura científica, sobretudo no de diz respeito às formas mais usuais de se instituir uma universidade pública federal. Assim, para atender ao escopo desta pesquisa, optou-se por recorrer aos documentos e às publicações oficiais produzidos pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC), que foram utilizados como suporte material.

De acordo com a linha do tempo de criação das universidades elaborada pela Sesu e disponibilizada no site do MEC, o processo de criação das universidades públicas federais em funcionamento no Brasil pode ser classificado em quatro grandes grupos:

- 1) Transformação de instituição federal em universidade federal;
- 2) Transformação mista (instituições federais, estaduais e privadas);
- 3) Federalização (privadas, estadual ou municipal – podendo ser escola, faculdade ou outros); e
- 4) Criação sem vínculos (BRASIL, 2017a).

O grupo chamado de “Transformação de instituição federal em universidade federal” refere-se ao processo em que as instituições federais de ensino superior mantidas pela União convertem-se em universidades federais. O processo de “Transformação mista”, por sua vez,

ocorre com a conversão de instituições federais, estaduais ou municipais, sejam elas públicas ou privadas, em universidades federais.

Já na “federalização” tem-se a transformação de instituições de ensino superior – sejam elas federais, estaduais ou municipais, públicas ou privadas – em entidades pertencentes à administração indireta do Estado. Esse caso distingue-se dos dois anteriores pelo fato de se tratar de uma inovação organizacional da estrutura administrativa, concebida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual determina que as duas formas resultantes da administração indireta são denominadas autarquias ou fundações. Em decorrência disso, atualmente, as UFs são organizadas juridicamente em autarquias federais ou fundações públicas e pertencem à administração indireta do Estado.

Pela ótica administrativa, a federalização transforma uma instituição de ensino superior preexistente e uma entidade federal sob a forma autárquica ou fundacional e com personalidade jurídica própria. Segundo Carvalho Filho (2017), essa medida tem por finalidade a execução de atividades típicas de Estado por entidades a ele vinculadas – no caso das universidades federais, vinculadas ao Ministério da Educação, órgão pertencente à administração direta¹ da União.

Por fim, tem-se o processo de criação de universidades federais em decorrência da edição de atos normativo federais (lei e decretos) sem a existência de vínculos anteriores, tratado pelo MEC como “Criação sem vínculo”. Esse processo se caracteriza ora pelo desmembramento de parte de uma UF em funcionamento ora pela implantação de instituições onde outrora não existiam.

2.1.1 O processo de expansão das universidades federais

A partir de 2003, o processo de criação de universidades federais ganhou impulso proporcionado pelo Plano Nacional de Educação – PNE (2001/2010), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o qual definiu como prioridade a ampliação do número de estudantes em todos os níveis e etapas de ensino, especialmente no ensino superior. O referido plano defendia como meta principal da educação superior, para o período de 2001 a 2010, um acréscimo de 30% na oferta de vagas para a população da faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2015).

¹ Como foi mencionado o termo técnico *administração indireta*, convém esclarecer brevemente acerca da *administração direta*, que, segundo Carvalho Filho (2014, p. 475), representa “o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado”. Na esfera federal, compreende os ministérios e demais órgãos ligados à Presidência da República.

Outro fator importante e que incentivou a criação de novas UFs foi a edição, pela Presidência da República, do Decreto (sem número) de 20 de outubro de 2003, instituidor do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação do ensino superior público no país naquela época e apresentar plano de ação para reestruturação, desenvolvimento e democratização das instituições federais de ensino superior (Ifes), incluindo as universidades.

Com a entrada em vigor do PNE 2001/2010 e do Decreto de 20 de outubro de 2003, observou-se uma elevação na criação de universidades federais, principalmente em direção ao interior do país. Desse modo, segundo o Ministério da Educação, a quantidade de municípios atendidos pelas universidades federais passou de 114, em 2003, para 237, ao final de 2011 (BRASIL, 2011).

Esse acréscimo no número de universidades federais também foi incentivado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e desempenhou papel crucial no financiamento de novos *campi* de UFS pelo país. Um dos objetivos do programa foi o aproveitamento das estruturas físicas existentes de universidades federais, bem como sua expansão em diversos municípios do país (BRASIL, 2007).

Entretanto, conforme Goulart e Maggi (2012), a condução do Reuni recebeu críticas em função dos atrasos, bem como dos projetos defeituosos e com elevados custos adicionais das obras das universidades novas ou das que estavam sendo ampliadas. Segundo Goulart e Maggi (2012), apesar de contar com aportes orçamentários crescentes para construção e ampliação de prédios nas UFs, a quantidade de obras paralisadas em decorrência das críticas citadas acima também aumentou de 53, em 2011, para 178, em 2012.

O financiamento de obras e instalações eleva as despesas de investimentos em novas universidades pelo fato de que, em instituições públicas, espera-se que despesas de capital, na modalidade investimento, sejam mais elevadas quando da sua criação ou ampliação, tendo em vista a necessidade de instalações próprias, muitas vezes em locais onde a administração pública não dispõe de acomodação e aparelhagem para tanto.

2.2 Breve histórico de financiamento das universidades públicas federais no Brasil

No Brasil, os principais mecanismos legais referentes ao financiamento da educação superior são a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), publicada em 1996. A CF/88, em seu artigo 207, determina que: “As universidades

gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Por sua vez, a LDB estabelece, em seu artigo 55, que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996).

A partir da publicação da CF/88 e da LDB, uma série de discussões ocorreram no sentido de elaborar um modelo de gestão financeira das UFs que atendesse simultaneamente aos objetivos da política pública de ensino superior defendida pelo governo federal e aos interesses dos dirigentes das universidades conduzida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Essa discussão resultou na atual Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários, ou simplesmente Matriz Andifes, que tem o parâmetro “aluno equivalente” como principal indicador.

Para Amaral (2008), o que se viu no contexto de financiamento das UFs introduzido pela CF/88 e pela LDB foi um clima de competição na busca por subsídios financeiros. Passou-se a empregar técnicas de gerenciamento administrativo e acadêmico semelhante aos padrões de instituições privadas e procurar por fontes alternativas de financiamento, porém sem apontar uma solução definitiva para o problema da falta de recursos.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) realizou em Paris, de 5 a 9 de outubro de 1998, a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, evento em que foram elaborados os documentos “Conferência Mundial sobre o Ensino Superior” e “Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento do ensino superior” (UNESCO; CRUB, 1999). Ambos os documentos dissertam sobre os compromissos e as funções da educação superior.

Além disso, no tocante à forma de custeio, a Unesco defendeu que o financiamento do ensino superior requer o aporte de recursos financeiros públicos e privados:

O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de atividades educacionais e sociais (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29).

Para Amaral (2003, p. 112-114), há duas questões centrais sobre o custeio do ensino superior: “quais seriam os recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições mantidas pela União e quais os critérios a serem utilizados para distribuir os recursos entre essas instituições?”

O financiamento do ensino superior, do qual as universidades federais fazem parte, vem passando por sérias restrições orçamentárias, com sucessivos decretos de limitações de seus orçamentos de custeio e de investimento. Esse cenário de contingenciamento orçamentário da principal fonte financiadora dos recursos das universidades faz com que suas despesas sejam diretamente impactadas, já que o Tesouro Nacional responde pela quase totalidade dos ingressos orçamentários para manutenção e desenvolvimento do ensino superior público no Brasil.

Além desses fatores, as UFs se deparam com rígidos processos para viabilizar a expansão de despesa e a busca por fontes alternativas de receitas para complementar seus orçamentos, aspecto este que atrapalha o alcance da autonomia universitária preconizada no art. 207 da CF/88.

Amaral (2003) argumenta que o Estado deve exercer papel normalizador e fiscalizador, em vez de executor, tendo em vista a autonomia universitária consagrada em lei. Entretanto, as ações do governo trazem para o cotidiano das universidades públicas federais um engessamento orçamentário, tornando-as dependentes de repasses mensais do Tesouro Nacional e comprometendo a excelência adequada ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Na esteira dessa discussão, Quintana e Igna (2006, p. 2) consideram a obtenção de recursos próprios uma solução para a falta de recursos nas UFs, e justificam:

As formas de financiamento das Universidades Federais geram frequentes discussões, pois para manutenção de suas atividades são comprometidos gastos além da expectativa de financiamento, gerando a necessidade de suprir as despesas com os chamados recursos próprios.

Em relação aos esforços para obter recursos próprios, as UFs se deparam com um fator limitante: a autonomia universitária. Para Borges (2005), apesar de essa autonomia ser assegurada pela CF/88, as UFs padecem da dependência administrativa e financeira do governo federal, o que, em adição aos controles externos excessivos, agrava a situação de sucumbência aos reduzidos repasses de recursos federais, em contraposição ao que poderia ser arrecadado via recursos próprios.

Nesse sentido, restou ao Fundo Público Federal (FPF), mantido pela União, o papel de agente financiador do ensino superior público no Brasil. O FPF é constituído de recursos arrecadados pelo governo por meio de impostos e tributos, destinados à implementação de políticas públicas, entre elas o ensino superior (AMARAL, 2003).

Na literatura (CONCEIÇÃO et al., 1998; VELLOSO, 2000; AMARAL, 2003), os mecanismos mais usuais de financiamento do ensino superior pelo Estado dividem-se em quatro:

- 1) Financiamento incremental ou inercial;
- 2) Financiamento por fórmula;
- 3) Financiamento contratual; e
- 4) Financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

No *Financiamento incremental ou inercial*, o governo pode estipular o valor a ser despendido no orçamento da universidade de diferentes maneiras: com base nos valores gastos no ano anterior; de maneira unilateral pelo governo; em acordo com a instituição; ou, ainda, com base em percentuais definidos (AMARAL, 2003).

Para Conceição et al. (1998, p. 86), o *Financiamento contratual* consiste em estabelecer um contrato entre o governo e a universidade em que a UF se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado.”

Velloso (2000, p. 49), por sua vez, defende que o *Financiamento por fórmula* se dá pela elaboração de variáveis ou indicadores que expressem, por meio de cálculos lógicos, os valores de recursos a serem distribuídos entre as UFs:

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

O *Financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes* pressupõe a existência de cheques de financiamento concedido aos estudantes de nível superior, os quais escolheriam a instituição de ensino que quisessem frequentar (CONCEIÇÃO et al., 1998).

2.3 Modelo de financiamento das universidades públicas federais

Atualmente, vigora nas UFs uma metodologia mista entre o modelo de financiamento incremental e o modelo por fórmulas. O financiamento incremental é adotado na elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (Ploa) da universidade, em que o Poder Executivo Federal determina os valores totais a serem executados de um ano para o outro. A Ploa, por sua vez, é aprovada pelo Congresso Nacional, sem consulta às reais necessidades das UFs, passando então a se chamar Lei Orçamentária Anual (AMARAL, 2008).

Em conjunto com o financiamento incremental, o modelo de financiamento por fórmulas é empregado pelo MEC para distribuir recursos financeiros aprovados na LOA a todas as UFs, a fim de subsidiar suas despesas de custeio e de investimento. Na prática, esse modelo é conhecido como Matriz Andifes e, antes de ter esse nome, passou por diversas reformulações.

De acordo com o relatório intitulado *A coleta de dados das Ifes para alocação de recursos orçamentários* (BRASIL, 2006), em 1991, o MEC e a Associação Nacional dos Dirigentes de Ifes (Andifes) demonstraram preocupação com a falta de critérios na distribuição dos créditos orçamentários às UFs. Da junção de interesses entre o MEC e a Andifes resultou a edição da primeira versão da Matriz Andifes, formalizada por meio da Portaria Ministerial nº 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994. Essa Portaria introduziu um modelo matemático, baseado no “modelo holandês”,² para a distribuição de recursos de custeio e de investimento para as universidades federais. Segundo Amaral (2003, p. 115), os argumentos que fundamentaram a edição da referida portaria foram pautados pelos critérios de “planejamento, previsibilidade, estabilidade, equilíbrio e fatores previamente definidos e divulgados”.

Amaral (2003) aponta ainda que, em 1999, o MEC e a comunidade universitária passaram a adotar uma nova metodologia, porém agora semelhante ao “modelo inglês”,³ constituída de duas fases: atividade de ensino e atividade de pesquisa. A métrica referente à atividade de ensino considerava os alunos de graduação, mestrado, doutorado e residência médica. Já a parcela relacionada à pesquisa considerava os docentes envolvidos com os programas de pós-graduação avaliados com nota igual ou superior a três pela Capes. Nesse ínterim, passou a ser valorizada a métrica quantidade de alunos, posto que era a variável mais relevante nesse modelo.

Marinho (1998) e Amaral (2003) fizeram críticas a esse modelo devido à ausência de relação com características da universidade, como o tamanho e os perfis variados de cada instituição, além da falta de indicadores que refletissem a qualidade do método de ensino.

A partir de 2006, o MEC e a Andifes, em conjunto com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), reformularam a Matriz Andifes, a qual passou a ser composta por duas partes: uma relacionada ao orçamento de manutenção; e a outra, ao orçamento de investimento. A métrica

² O modelo holandês valorizava indicadores de produtividade individual e acabava por promover uma cultura institucional nas Ifes pela melhoria dos indicadores de maneira geral (AMARAL, 2003; BRASIL, 2006).

³ O modelo inglês foi elaborado pelo Higher Education Funding Council for England (HEFCE) e era utilizado na Inglaterra até 2004, quando veio a sofrer alterações. Previa o cálculo do aluno equivalente como principal indicador de distribuição de recursos financeiros às universidades. Disponível em: <http://www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2004/04_23>.

aluno equivalente passou a ser utilizada como principal parâmetro na determinação das despesas de custeio e de investimento a serem financiadas pelo Fundo Público Federal (FPF) por meio do modelo em questão (BRASIL, 2006).

Dando continuidade ao processo de modernização da Matriz de Alocação, em 19 de julho de 2010, o Decreto nº 7.233 foi implantado, formalizando em termos legais o financiamento por fórmulas empregado nas UFS por meio da Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários. Ou seja, o documento formal, orientador das prioridades a serem realizadas no âmbito de cada instituição, é fruto de acordo entre o Ministério da Educação e a Andifes.

O processo de elaboração da Matriz de Alocação é gerido de forma individualizada em cada UF e submetida anualmente ao MEC, o qual exerce também o papel de aprovação do documento após todas as UFs enviarem suas respectivas matrizes. A partir desse momento, o Ministério da Educação consolida todas as propostas orçamentárias das entidades a ele vinculadas e as envia – em documento único – ao órgão central do Poder Executivo Federal responsável pela elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), a saber, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). A SOF consolida todas as propostas no âmbito federal e se encarrega de enviá-las ao Congresso Nacional, onde serão aprovadas sob a forma da LOA.

2.4 Execução orçamentária e financeira das universidades públicas federais

A partir da publicação da CF/88, a execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades pertencentes a todas as esferas da Administração Pública⁴ passou a ser disciplinada, principalmente, por três leis:

- **Lei do Plano Plurianual (PPA):** o PPA é aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte;
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo (no âmbito federal, o presidente da República, por meio da SOF). O projeto da LDO é encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano para aprovação; e

⁴ Pelo fato de as UFs serem mantidas pela Administração Pública federal, toda abordagem sobre a execução orçamentária e financeira contida nesta subseção versará sob a ótica federal, ou seja, não tratando de assuntos orçamentários específicos pertinentes à administração estadual, municipal ou distrital.

- **Lei Orçamentária Anual (LOA):** o projeto da LOA é encaminhado pelo presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Por força do Decreto-Lei nº 200/1967, alterado pela Lei nº 7.596 de 10 de abril de 1987, as universidades públicas federais fazem parte da Administração Indireta, tendo como determinante sua constituição sob a personalidade jurídica autárquica ou fundacional. Essa caracterização vincula as UFs a seguirem os ditames do sistema orçamentário definido na CF/88, sem exceção.

O sistema orçamentário federal, composto pelas leis do PPA, da LDO e da LOA, às quais as UFs estão submetidas, é gerido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e pelo Ministério da Fazenda (MF). Esses órgãos constituem a face do Poder Executivo na organização das finanças públicas dos órgãos e entidades de sua composição, conforme preceitua a CF/88.

No Brasil, o PPA funciona como mecanismo de planejamento da ação governamental de longo prazo, por meio do qual o Estado assume o papel de estimular o crescimento econômico do país, estipulando metas e objetivos a seus setores governamentais que podem ser redefinidas periodicamente (SANCHES, 2006). Por conseguinte, restou à LDO e à LOA o papel de operacionalizar as finanças que dão suporte à execução do PPA no âmbito dos órgãos e entidades componentes do governo.

A função da LDO consiste em fazer o elo entre o PPA e a LOA, ou seja, consiste em selecionar, entre os planos e metas definidos no PPA, aqueles que serão executados na lei orçamentária em questão, conforme determina o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal. Sobre a LDO, também são atribuídas funções concernentes à execução orçamentária; à fixação das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; à autorização específica para a concessão de qualquer vantagem em relação ao aumento de remuneração e benefícios ao funcionalismo público; e aos limites para elaboração das propostas orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

A estruturação do orçamento, em conformidade com o disposto na LDO, delimita a fixação de objetivos concretos para o período considerado, assim como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários a sua materialização e concretização (CONTI, 2009).

No que se refere à LOA, Vasconcelos (2010, p. 286) aponta que “trata-se de uma lei que contém o Orçamento Fiscal, de Investimento das Empresas e o da Seguridade Social, e não leis específicas para cada orçamento”. Essa argumentação sobre a LOA é válida, visto que constitui todas as possíveis formas de um órgão ou instituição pública se financiar no decorrer do ano, contemplando desde despesas correntes de manutenção a despesas de capital com investimentos, por exemplo.

Cada uma das leis – PPA, LDO e LOA – tem um rito específico de elaboração e aprovação pelos órgãos e entidades pertencentes à estrutura da Administração Pública, cabendo à LOA a instrumentalização do planejamento definido pelo PPA e pela LDO.

Um das definições consagradas de orçamento público materializada por meio da LOA refere-se à permissão que o Poder Legislativo concede ao Executivo para arrecadar as receitas previstas em lei, assim como autorizar realização de despesas para o funcionamento de entidades, sendo então, composta por duas partes: receitas e despesas (GIACOMONI, 2012).

Para facilitar o gerenciamento das despesas bem como das receitas constantes no orçamento público, a SOF adota a classificação orçamentária disciplinada pelo Manual Técnico do Orçamento (MTO). O MTO classifica a receita orçamentária arrecadada de acordo com a *origem*, com vistas a identificar a procedência dessa receita no momento em que ingressa nos cofres públicos (BRASIL, 2017b).

A classificação por origem das receitas usualmente arrecadas pelas universidades federais são: patrimonial; de serviço; e outras receitas correntes – conhecidas como recursos próprios ou diretamente arrecadados. Por seu turno, as transferências financeiras correntes também são classificadas como receitas, embora não assumam a qualidade de recursos próprios ou diretamente arrecadados. O Quadro 1 traz os conceitos referentes a cada uma dessas receitas, tal como constam do MTO.

Quadro 1 – Receita orçamentária: classificação por origem e conceito

Classificação por origem	Conceito
Receita patrimonial	São provenientes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/ <i>royalties</i> , concessões, entre outras.
Receita de serviços	Decorrem da prestação de serviços por parte do ente público, tais como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais, etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa.

Classificação por origem	Conceito
Outras receitas correntes	Constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas previstas em legislações específicas, entre outras.
Transferências correntes	São provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas.

Fonte: Brasil (2017b, p. 21-22).

Elaboração própria.

As transferências financeiras são advindas de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Relativamente às despesas orçamentárias executadas, o MTO utiliza, para agrupar as despesas, a classificação conhecida como *grupo de natureza da despesa* (GND), e os GNDs predominantes na execução do orçamento das UF são *pessoal e encargos social*, *outras despesas correntes* e *investimentos* (BRASIL, 2017b). O Quadro 2 apresenta os conceitos atribuídos a essas despesas de acordo com a classificação do MTO.

Quadro 2 – Despesa orçamentária: classificação por GND e conceito

GND	Conceito
Pessoal e encargos sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o <i>caput</i> do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.
Outras despesas correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

GND	Conceito
Investimentos	Despesas orçamentárias com <i>softwares</i> e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Fonte: Brasil (2017b, p. 21-22).

Elaboração própria.

A Matriz Andifes transporta para o cotidiano da execução orçamentária e financeira das universidades o orçamento público aprovado pela LOA, sob a forma de créditos orçamentários. Os créditos orçamentários responsáveis pela despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera das UFs são denominados *outros custeios e capital* (OCC)⁵ e compreendem o orçamento total de que a universidade dispõe, excetuando as despesas com pessoal e encargos pessoais.

Reis (2011, p. 12) afirma que o “OCC das UFs é dividido em orçamento básico (despesa corrente) e orçamento de investimento (despesa de capital)”, sendo que o percentual correspondente a cada parcela é calculado a partir da utilização de indicadores com viés quantitativo e qualitativo sobre a rotina da dinâmica acadêmica.

No entanto, em decorrência do princípio da unidade da universalidade orçamentária, que significa, sobretudo, adoção de um mesmo orçamento no âmbito de cada ente da Federação, a Matriz Andifes, por se tratar apenas do orçamento da despesa universitária não visa responder à deficiência orçamentária à qual as UFs estão submetidas. Com efeito, a referida matriz responde pelo planejamento da despesa orçamentária, enquanto a receita depende dos aportes financeiros do Tesouro Nacional.

Entre outros objetivos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶ introduziu o conceito de gestão fiscal responsável, que significa um código de conduta responsável na condução das finanças públicas. A LRF estabelece controle e proporciona elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros imprescindíveis à sua realização (MARTINS; NASCIMENTO, 2011, p. 45).

Se, por um lado, a LRF e a Matriz Andifes revestiram a execução orçamentária e financeira com aspectos de planejamento e responsabilidade fiscal, por outro, essas duas

⁵ Relativamente às despesas com pessoal e encargos pessoais, a discussão se dá entre o MEC e o Ministério de Planejamento Desenvolvimento e Gestão, com pouca interferência da gestão universitária, por se tratar de modalidade de despesa gerida a cargo do ministérios citados, portanto sem gerência direta da administração superior da universidade.

⁶ A LRF foi instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

medidas enrijecem a margem da administração superior da universidade na busca por fontes alternativas de financiamento, principalmente com a arrecadação de recursos próprios.

O instrumento legal que vincula as entidades da Administração Pública aos repasses do Tesouro Nacional para o custeio de suas finanças foi estabelecido pelos arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que trata de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Nos artigos dessa lei, há previsão de que, imediatamente após a promulgação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo federal deve aprovar um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a gastar. Tal rotina visa adequar o recebimento em caixa de recursos financeiros provenientes de impostos, taxas e tributos em geral, pagos pelos contribuintes às despesas realizadas por cada instituição federal.

Kohama (2010, p. 47) alega que a fixação de despesas por “subperíodos” orçamentários estabelecidos “proporcionarão às unidades executoras a regularidade de recursos e evitarão a emissão de documentos sem garantia de cobertura financeira efetiva e o atraso de pagamento de empenhos emitidos sem considerar as reais possibilidades de caixa”.

Entretanto, a programação financeira da União não é totalmente certa e confiável, pois depende da arrecadação de tributos, que, por sua vez, depende da atividade econômica do país. Por conta dessa incerteza e falta de confiabilidade, ocorre o contingenciamento de recursos financeiros por parte da União, em virtude da retração econômica vivida no Brasil.

Nesse sentido, aponta Piscitelli (2010, p. 208):

A programação é um processo contínuo em administração. Aprovado o orçamento, inicia-se a tarefa de operacionalizá-lo. Para isso, é necessária a programação do fluxo de caixa do governo, que deveria ocorrer mediante o estabelecimento, a cada exercício, de um quadro de cotas trimestrais de despesa que cada unidade orçamentária ficasse autorizada a utilizar.

Amaral (2008, p. 32) defende o diálogo entre “governo e instituições” em busca de mecanismos de financiamento capazes de barrar o progressivo sucateamento das universidades públicas federais, posto que o sistema atual se mostra ineficiente para manter o funcionamento do ensino superior público no Brasil no que se refere a sua execução orçamentária.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo serão tratados os procedimentos metodológicos e estatísticos utilizados por esta pesquisa para consecução dos objetivos tal como traçados na introdução. Inicialmente, apresenta-se como os dados foram coletados e suas respectivas fontes. Em seguida, tem-se a delimitação das universidades pesquisadas e os critérios para a seleção da amostra. Por fim, explicita-se a forma como as variáveis foram criadas e as técnicas estatísticas empregadas no cálculo para alcançar os resultados.

3.1 A coleta de dados

O conjunto de dados sobre as UFs utilizados nesta pesquisa divide-se em quatro grandes grupos, de acordo com forma com que foram extraídos das bases às quais pertencem:

- 1) alunos de graduação por UF;
- 2) data de fundação das UFs;
- 3) receita orçamentária; e
- 4) despesa orçamentária.

Cabe ressaltar que todos os dados são referentes ao período de 2012 a 2015, período definido para a realização do presente estudo.

Os valores relativos à execução da receita bem como da despesa orçamentária foram atualizados para o ano referência de 2015 pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e cuja tabela com os índices consta do Anexo A desta dissertação.

3.1.1 Alunos de graduação por universidade

Os dados sobre a quantidade de alunos de graduação presencial e a distância foram extraídos das Sinopses Estatísticas da Educação Superior disponibilizadas no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Inep é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro.

Entre os principais objetivos do instituto estão o subsídio à formulação e implementação

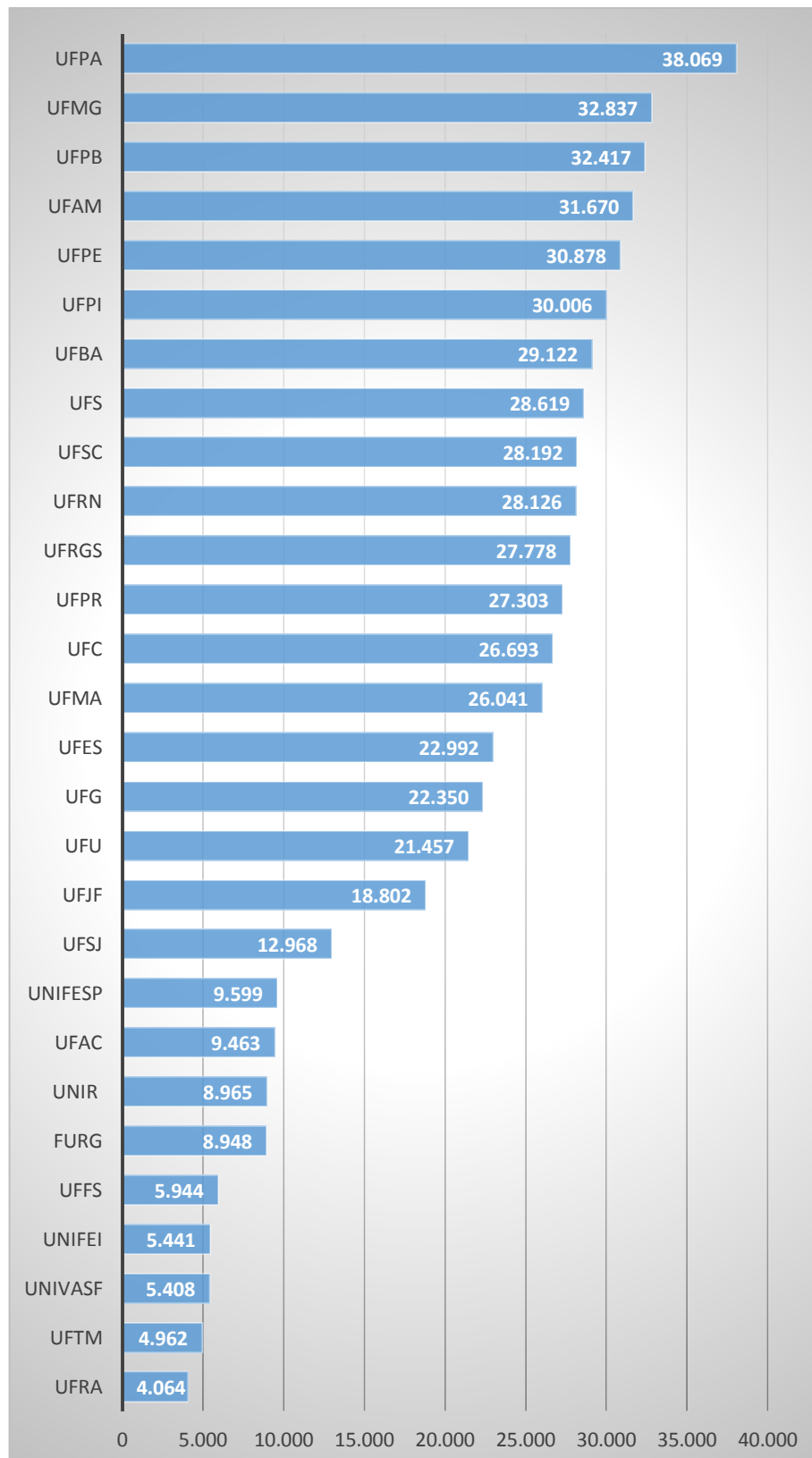
de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como a produção de informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

A Sinopse Estatística da Educação Superior vem sendo produzida desde 1995 e tem como base os resultados do Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Inep. Os dados correspondem a um conjunto de tabelas organizadas por temas, que está disponível para *download* no *site* eletrônico do instituto. A íntegra dessa Sinopse Estatística abrange diversos valores quantitativos concernentes ao ensino superior público no Brasil, entretanto, os dados de interesse para esta pesquisa fazem referência a universidades federais vinculadas ao MEC, no que diz respeito a seus cursos de graduação presenciais e a distância.

No caso dos dados sobre os alunos das UFs, esta pesquisa se limitou a extrair apenas os referentes à quantidade de alunos de graduação na modalidade presencial e a distância em cada uma das universidades vinculadas ao MEC no período mencionado. Por consistirem em informações de quantitativo do corpo discente de universidades públicas, os dados são de livre acesso pelo *site* do Inep e divulgados de maneira totalizada.

De acordo com o *Censo da Educação Superior 2014: manual do usuário*, o Inep considera aluno matriculado aquele que, no ano de referência do Censo da Educação Superior, apresenta situação de vínculo igual a “cursando” ou “formado”, independentemente do ano de ingresso no curso da universidade a que pertence (INEP, 2015b).

O objetivo de selecionar a métrica *alunos de graduação por UF* consiste em situar o porte das universidades estudadas com relação ao tamanho de seu corpo discente, o qual será tomado como uma das variáveis do cálculo da relação proposta por este estudo no capítulo 4, de análise dos dados. O Gráfico 1 evidencia a média anual dos alunos regularmente matriculados na graduação presencial e à distância em cada uma das 28 universidades abrangidas por esta pesquisa. Nesse contexto, observa-se que a Universidade Federal do Pará detém a maior média de alunos para o período em questão, no montante de 38.069, enquanto a Universidade Federal Rural da Amazônia registra a menor média, na ordem de 4.064 alunos matriculados.

Gráfico 1 – Número médio de alunos das universidades federais (2012-2015)

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior do INEP.

Elaboração própria.

3.1.2 Data de fundação das universidades federais

Sobre a data de fundação das UFs, os dados foram extraídos do *site* oficial de cada universidade, mais precisamente na área de informações institucionais e referem-se ao momento de sua criação, transformação ou federalização. Ressalta-se que essa fase da pesquisa foi mais trabalhosa, pois a descrição disponível nos endereços eletrônicos oficiais das universidades varia muito a depender da instituição. Algumas apresentam as informações de forma detalhada, outras de forma sucinta ou incompleta, ou, ainda, de forma arrefesada, devido ao complexo processo de fundação e qualificação que uma UF pode ter.

3.1.3 Receita orçamentária

Os dados referentes à receita orçamentária das UFs foram obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal, o qual é atualizado mensalmente, sempre no final do mês posterior ao dos dados. Esses dados, por sua vez, são fornecidos, no caso das universidades públicas federais vinculadas ao MEC, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão integrante da estrutura do Ministério da Fazenda.

O Portal da Transparência resulta da publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Segundo informações disponíveis no próprio portal, seu acesso é incentivado como forma de prevenção e controle dos atos de gestão pública por parte dos cidadãos em geral e, por isso, a obtenção de informações por meio dele é franqueada.

3.1.4 Despesa orçamentária

Os dados referentes à despesa orçamentária das UFs foram obtidos por meio de consulta ao relatório de gestão de cada universidade, disponibilizado no *site* do Tribunal de Contas da União (TCU). A obrigatoriedade de apresentação de contas dos órgãos e entidades é regulada pela Instrução Normativa (IN) nº 63/2010 do TCU, a qual estabelece regras gerais para a organização e a apresentação da prestação de contas pela Administração Pública federal a partir de 2010. De acordo com a referida IN, todas as despesas realizadas devem constar deste documento.

3.2 Delimitação das universidades pesquisadas e procedimento amostral

O universo inicial de interesse desta pesquisa consiste nas universidades públicas federais vinculadas ao MEC que, em 2015, totalizavam 63 instituições. Para alcançar a homogeneidade amostral desta pesquisa, foi necessário utilizar a técnica de amostragem intencional. Essa técnica permite dirigir-se, de maneira intencional, ao grupo das universidades federais que obtiveram receitas de transferências financeiras no período de 2012 a 2015 e que, simultaneamente, executaram despesas regulares dentro da rotina orçamentária da instituição.

Para tanto, o processo de definição da amostra ocorreu em três fases:

- **Fase 1:** exclusão das universidades com algum tipo de ausência de informações na etapa de coleta de dados;
- **Fase 2:** exclusão das universidades criadas a partir de 2005; e por fim,
- **Fase 3:** exclusão das universidades não receptoras de transferências financeiras.

Na Fase 1, foi excluída apenas uma universidade, por não ter divulgado informações referentes à realização da despesa em 2015 via relatório de gestão, como as demais: a Universidade Federal do ABC (UFABC). Apesar de ter o relatório de gestão disponibilizado no *site* do TCU, a UFABC não indicou o quantitativo de despesas realizadas no exercício de 2015. Via de regra, a indicação da despesa orçamentária é obrigatória, conforme a IN nº 63/2010 do TCU. Entretanto, esta pesquisa não entrou no mérito da ausência da informação.

A Fase 2 procurou excluir as UFs criadas a partir de 2005 pelo fato esperado de que essas instituições comprometem altos valores de despesas de investimento com instalações iniciais de estruturas físicas e equipamentos. Essa característica comprometeria o resultado da análise dos dados, o que, em última instância, poderia influenciar negativamente nos resultados finais desta pesquisa. Sendo assim, essa fase ocasionou a eliminação de 15 universidades criadas a partir de 2005, as quais constam discriminadas no Quadro 3, ordenadas por ano de criação. Por serem recentes e, portanto, menos conhecidas, as universidades excluídas nessa fase foram dispostas no Quadro 3 também por estado em que estão localizadas. Após a Fase 2, a amostra contava ainda com 47 universidades.

Quadro 3 – Universidades públicas federais criadas a partir de 2005, por ano de criação

Ordem	UF	Localização	Ano criação
1	Ufersa	Rio Grande do Norte	2005
2	UFGD	Mato Grosso do Sul	2005
3	UFRB	Bahia	2005
4	UFVJM	Minas Gerais	2005
5	Unifal	Minas Gerais	2005
6	UTFPR	Paraná	2005
7	Unilab	Ceará	2008
8	Unipampa	Rio Grande do Sul	2008
9	UFFS	Santa Catarina	2009
10	Ufopa	Pará	2009
11	Unila	Paraná	2010
12	UFCA	Ceará	2013
13	Unifesspa	Pará	2013
14	UFSB	Bahia	2013
15	Ufob	Bahia	2013

Fonte: sites das respectivas universidades.

Elaboração própria.

Por fim, a Fase 3 promoveu o corte nas UFs que não receberam receitas orçamentárias na modalidade recursos provenientes de transferências financeiras de outros órgãos ou instituições no período compreendido entre 2012 e 2015. Nessa fase, foram retiradas da amostra 19 universidades. Exemplificando, se, durante o período pesquisado, a universidade não foi contemplada com o recebimento de transferência financeira, ela foi eliminada da amostra. Esse é o caso que resultou na exclusão da Universidade de Brasília.

O Quadro 4 indica as 19 universidades que não receberam recursos de transferências financeiras em nenhum dos anos do período de 2012 a 2015, de acordo com a coleta de dados realizada no Portal da Transparência do Governo Federal, e, por essa razão, foram excluídas da amostra dessa pesquisa.

Quadro 4 – Universidades públicas federais não receptoras de transferências financeiras (2012-2015)

Ordem	UF	Denominação	Localização
1	Ufal	Universidade Federal de Alagoas	Alagoas
2	UFCG	Universidade Federal de Campina Grande	Paraíba

Ordem	UF	Denominação	Localização
3	UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Rio Grande do Sul
4	UFF	Universidade Federal Fluminense	Rio de Janeiro
5	Ufla	Universidade Federal de Lavras	Minas Gerais
6	UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Mato Grosso do Sul
7	UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso	Mato Grosso
8	Ufop	Universidade Federal de Ouro Preto	Minas Gerais
9	UFRJ	Universidade Federal do Rio De Janeiro	Rio de Janeiro
10	UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	Pernambuco
11	UFRR	Universidade Federal de Roraima	Roraima
12	UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
13	Ufscar	Universidade Federal de São Carlos	São Paulo
14	UFSM	Universidade Federal de Santa Maria	Rio Grande do Sul
15	UFT	Universidade Federal do Tocantins	Tocantins
16	UFV	Universidade Federal de Viçosa	Minas Gerais
17	UnB	Universidade de Brasília	Distrito Federal
18	Unifap	Universidade Federal do Amapá	Amapá
19	Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração própria.

Portanto, com a Fase 3, o procedimento amostral resultou em 28 UFs observadas com a finalidade de identificar a possível relação existente entre as receitas de transferências financeiras dessas universidades e a natureza das despesas que elas executam. A Tabela 1 relaciona a amostra final das universidades pesquisadas dispostas por ordem decrescente da média anual de alunos de graduação matriculados no período de 2012 a 2015, bem como o respectivo ano de fundação.

Tabela 1 – Universidades pesquisadas, por ano de fundação e média anual de alunos de graduação

Ordem	Sigla	Fundação	Média anual de alunos
1	Ufpa	1957	38.069
2	UFMG	1927	32.837
3	UFPB	1960	32.417
4	Ufam	1962	31.670
5	Ufpe	1946	30.878
6	Ufpi	1968	30.006
7	Ufba	1946	29.122
8	UFS	1967	28.619
9	Ufsc	1960	28.192
10	UFRN	1960	28.126
11	UFRGS	1947	27.778
12	UFPR	1950	27.303
13	UFC	1954	26.693
14	Ufma	1966	26.041
15	Ufes	1961	22.992
16	UFG	1960	22.350
17	UFU	1978	21.457
18	UFJF	1960	18.802
19	Ufpel	1969	16.856
20	UFSJ	2002	12.968
21	Unifesp	1956	9.599
22	Ufac	1974	9.463
23	Unir	1982	8.965
24	Furg	1969	8.948
25	Unifei	2002	5.441
26	Univasf	2002	5.408
27	UFTM	1960	4.962
28	Ufra	2002	4.064

Fonte: Portal da Transparência e *sites* das respectivas universidades.

Elaboração própria.

3.3 Instrumentalização das variáveis propostas

Para o cálculo da possível relação existente entre as receitas de transferências financeiras e as despesas das UFs, esta pesquisa constituiu cinco variáveis. São elas:

- *Variável I*: receita de transferência financeira;
- *Variável II*: número de alunos de graduação;

- *Variável III*: ano de fundação;
- *Variável IV*: despesa de investimento; e
- *Variável V*: despesa corrente.

As informações referentes à quantidade de alunos de graduação regularmente matriculados em cada universidade tem a finalidade de situar o porte de cada universidade em relação a sua arrecadação de receita e realização da despesa.

Tendo como referência os conceitos de receitas e despesas expostos na subseção 2.4, à luz do *Manual técnico de orçamento* (MTO), esta pesquisa relacionou as 28 universidades federais por categorias de receitas e despesas orçamentárias em cada um dos anos do período compreendido entre 2012 a 2015.

Nesse sentido, as categorias de receitas orçamentárias pesquisadas foram:

- 1) receita patrimonial;
- 2) receita de serviços;
- 3) outras receitas correntes; e
- 4) receitas de transferências correntes – esta última subdividida em espécie: a) convênio; e/ou b) transferências financeiras, as quais desempenham papel-chave neste trabalho de pesquisa.

As despesas orçamentárias consultadas foram: *i*) pessoal e encargos sociais; *ii*) investimento; e *iii*) outras despesas correntes. Vale ressaltar que essas categorias da receita e da despesa representam quase que a integralidade dos ingressos e dos dispêndios da execução orçamentária e financeira de uma UF e, por isso, são as que se tornam mais relevantes para os fins deste de estudo.

Nesse momento, é necessário compreender uma divisão entre dois termos presentes na execução orçamentária e financeira da qual a Matriz Andifez faz parte, qual seja: créditos orçamentários e recursos financeiros. A técnica orçamentária, por definição, refere-se a créditos orçamentários, como os limites aprovados na LOA, para realização da despesa. Já os recursos financeiros dizem respeito ao valor em espécie utilizado para cumprir as obrigações assumidas em decorrência da realização da despesa – ou seja, o pagamento.

Os créditos orçamentários e os recursos financeiros são face da mesma moeda e, por

determinação da LOA, andam juntos, ou seja, apenas é permitido o pagamento da despesa por meio de recursos financeiros se houver o respectivo crédito orçamentário. Essa limitação tem impacto direto na condução desta pesquisa, pois a arrecadação de receita mediante recursos próprios pela universidade não viabiliza de forma automática os pagamentos das despesas assumidas, tendo em vista as restrições legais impostas pela LRF no sentido de regulamentar e centralizar a gestão fiscal em toda a Administração Pública.

3.4 Técnicas estatísticas empregadas

Por se tratar de um estudo sobre a relação existente entre receitas de transferências financeiras e despesas a elas relacionadas, optou-se por utilizar a regressão linear multivariada em duas etapas com as variáveis descritas na seção anterior. Na primeira etapa, houve o emprego das variáveis independentes: *Variável I* – receita de transferência financeira; *Variável II* – número de alunos de graduação; *Variável III* – ano de fundação; *versus Variável IV* – despesa de investimento. Na segunda etapa, as mesmas variáveis independentes da etapa anterior foram aplicadas, mas agora em comparação com a *Variável V* – despesa corrente.

Para o cálculo da regressão linear multivariada, os valores foram deflacionados para o exercício de 2015 como forma de corrigir as distorções provocadas pelas perdas de valor no tempo pesquisado.

A pesquisa utilizou o *software* livre *RStudio* para manipulação e análise dos dados. O ambiente *R* possui como atributos desejados nesta pesquisa a capacidade de interagir com outras de base de dados e outros programas estatísticos, como, nesse caso, o Excel. Além disso, o *R* apresenta facilidade na elaboração de diversos tipos de gráficos, sobretudo o de modelagem linear, empregado neste trabalho.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, será apresentada a composição dos dados que fundamentaram a pesquisa com a finalidade de compreender o perfil das UFs estudadas do ponto de vista da arrecadação da receita e da realização da despesa. A partir desse levantamento, foi possível processar o cálculo da relação entre as receitas financeiras e as despesas das universidades. E por fim, aponta-se o resultado alcançado e suas possíveis causas dentro da realidade das UFs observadas.

Nas subseções 4.1 e 4.2, que tratam da arrecadação da receita e da realização da despesa, os valores estão nominais aos anos em questão. Esses valores não foram deflacionados, pois nessas seções eles não estão sofrendo comparações com outros anos.

4.1 Receita própria e transferências financeiras

As universidades federais estudadas nesta pesquisa arrecadaram cerca de R\$ 531 milhões em 2012, sendo, em média, 87% na modalidade recursos próprios (RP), e os demais 13% por meio de transferências financeiras (TF), conforme apresentado na Tabela 2. A UF que teve o valor relativo mais elevado de transferência financeira em relação a sua própria receita foi a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), com 62% de sua receita proveniente daquele tipo de arrecadação.

Em consulta ao relatório de gestão dessa universidade, disponibilizado no *site* do Tribunal de Contas da União (TCU), verifica-se, no capítulo referente à quantidade de instrumentos de transferências celebrados e valores repassados, que a UFTM tem envidado esforços no sentido de firmar convênios, termos de execução descentralizada e outros meios congêneres para manter as ações de ensino e pesquisa, fato que contribuiu para o recebimento desse valor na forma de transferências financeiras.

Em termos absolutos, em 2012, a UF de destaque na obtenção de transferências financeiras foi a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com aproximadamente R\$ 19 milhões. Entretanto, esse valor representa 24% de sua receita total, evidenciando expressiva capacidade de arrecadação desta universidade, como se observa na Tabela 2.

Em consulta ao Relatório de Gestão de 2012 da UFMG, verifica-se elevada quantidade de termos de execução descentralizada sendo executados na universidade para ações mantenedoras de atividades ligadas aos projetos de extensão universitária. A operacionalização desses termos de execução descentralizada contribuiu para o recebimento dos R\$ 19 milhões via transferências financeiras, conforme indica o Relatório de Gestão consultado. Notadamente, ainda em conformidade com a Tabela 2, oito universidades não apresentaram desempenho na

obtenção de transferências financeiras, quer seja por não terem recebido o recurso ou por não terem termos contratuais em vigência nesse sentido.

Tabela 2 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2012)

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Receita total RP +TF	Percentual TF sobre receita total
1	UFTM	1.205.004,17	1.991.213,75	3.196.217,92	62%
2	Ufes	20.973.428,03	12.517.585,80	33.491.013,83	37%
3	UFPB	7.262.414,53	4.100.000,00	11.362.414,53	36%
4	Furg	4.390.453,99	1.396.663,84	5.787.117,83	24%
5	UFMG	61.214.853,54	19.257.662,54	80.472.516,08	24%
6	UFU	4.610.415,19	1.242.383,02	5.852.798,21	21%
7	Ufpel	9.428.420,50	2.293.610,04	11.722.030,54	20%
8	UFS	4.943.108,99	1.085.621,71	6.028.730,70	18%
9	UFPR	51.947.961,56	9.226.593,16	61.174.554,72	15%
10	Ufpa	30.507.651,42	5.191.944,26	35.699.595,68	15%
11	UFJF	70.903.482,54	5.994.295,36	76.897.777,90	8%
12	Ufsc	24.882.072,88	2.059.167,20	26.941.240,08	8%
13	UFSJ	2.012.858,64	85.430,10	2.098.288,74	4%
14	UFRN	23.119.178,78	607.296,28	23.726.475,06	3%
15	Unifei	4.288.374,59	100.991,46	4.389.366,05	2%
16	UFC	10.679.694,61	178.065,19	10.857.759,80	2%
17	Ufac	6.691.348,82	104.300,00	6.795.648,82	2%
18	Ufam	12.724.665,49	103.133,32	12.827.798,81	1%
19	Ufma	22.812.197,32	35.936,40	22.848.133,72	0%
20	Ufpe	17.298.045,40	295,00	17.298.340,40	0%
21	Ufba	24.354.485,98	0,00	24.354.485,98	0%
24	UFRGS	19.486.403,22	0,00	19.486.403,22	0%
22	UFG	17.211.349,69	0,00	17.211.349,69	0%
23	Ufpi	5.688.606,36	0,00	5.688.606,36	0%
25	Unifesp	3.674.415,39	0,00	3.674.415,39	0%
26	Unir	665.968,80	0,00	665.968,80	0%
27	Ufra	412.233,47	0,00	412.233,47	0%
28	Univasf	292.646,49	0,00	292.646,49	0%
Total		463.681.740,39	67.572.188,43	531.253.928,82	13%

Nota: RP = receita própria; TF = transferências financeiras.

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração própria.

A Tabela 3 evidencia a relação entre receita própria (RP) e transferências financeiras (TF) no ano de 2013 e aponta que as UFs arrecadaram cerca de R\$ 672 milhões, sendo 15% desse valor referente à obtenção de transferências financeiras. Em termos de valores relativos, a universidade

que mais angariou transferências financeiras foi a mesma de 2012, a Universidade Federal do Triângulo Mineiro, com 80% de sua receita proveniente daquele tipo de arrecadação.

O destaque no recebimento de transferências financeiras, em valores absolutos, foi a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Minas Gerais, alcançando a cifra de R\$ 24,6 milhões, conforme dados da Tabela 3. A UFJF também deteve a maior arrecadação de receita total naquele ano, com R\$ 128,6 milhões arrecadados.

Em consulta ao relatório de gestão da UFJF referente ao exercício de 2014, verifica-se que a maior parte do valor recebido via transferências financeiras está ligado aos convênios firmados com outras instituições que a universidade mantém com a finalidade de desenvolver atividades de pesquisa e extensão. A Tabela 3 aponta também que sete universidades não tiveram transferências financeiras, ou as tiveram em valores irrisórios.

Tabela 3 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2013)

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Total RP +TF	Percentual de TF sobre receita total
1	UFTM	1.157.022,77	4.632.952,83	5.789.975,60	80%
2	UFU	7.193.291,76	7.183.722,31	14.377.014,07	50%
3	Univasf	607.919,73	450.000,00	1.057.919,73	43%
4	UFPB	3.497.985,97	1.899.000,00	5.396.985,97	35%
5	UFMG	47.460.104,71	16.447.543,80	63.907.648,51	26%
6	Ufes	38.161.501,77	12.000.005,68	50.161.507,45	24%
7	Unifei	3.588.580,13	1.060.000,00	4.648.580,13	23%
8	UFPR	39.128.486,80	10.220.860,02	49.349.346,82	21%
9	Furg	6.413.084,69	1.615.255,84	8.028.340,53	20%
10	UFJF	103.948.809,44	24.690.799,51	128.639.608,95	19%
11	Ufpa	30.734.131,02	7.075.108,55	37.809.239,57	19%
12	Ufam	9.100.730,15	2.007.501,57	11.108.231,72	18%
13	UFRN	34.803.286,95	5.365.831,70	40.169.118,65	13%
14	Ufba	34.924.035,35	5.365.831,70	40.289.867,05	13%
15	UFSJ	4.280.783,73	360.456,75	4.641.240,48	8%
16	Ufac	1.341.487,91	104.300,00	1.445.787,91	7%
17	Ufsc	23.256.484,66	1.240.408,43	24.496.893,09	5%
18	Ufma	14.412.902,34	167.711,40	14.580.613,74	1%
19	UFRGS	87.142.110,68	887.752,12	88.029.862,80	1%
20	UFC	10.034.660,39	61.325,74	10.095.986,13	1%
21	Ufpe	29.710.782,92	100.485,00	29.811.267,92	0%
22	Ufpi	6.687.870,63	67,87	6.687.938,50	0%
23	UFS	4.015.298,56	2,00	4.015.300,56	0%
24	UFG	18.293.295,44	0,00	18.293.295,44	0%
25	Ufpel	4.369.571,26	0,00	4.369.571,26	0%

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Total RP +TF	Percentual de TF sobre receita total
26	Unifesp	4.905.954,34	0,00	4.905.954,34	0%
27	Unir	337.404,02	0,00	337.404,02	0%
28	Ufra	926.384,58	0,00	926.384,58	0%
Total		569.507.578,12	102.936.922,82	672.444.500,94	15%

Nota: RP = receita própria; TF = transferências financeiras.

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração própria.

Em 2014, a Tabela 4 mostra que as UFs tiveram performance parecida na obtenção de receitas próprias (RP), isto é, arrecadaram aproximadamente R\$ 672 milhões, sendo que 15% desse valor refere-se a transferências financeiras (TF), ou seja, R\$ 98 milhões. Assim como em 2012 e 2013 a UFTM teve o maior percentual de transferências financeiras em comparação as suas receita total, em 2014 esse valor relativo foi na ordem de 72%.

Observando a Tabela 4, verifica-se que, em valores absolutos, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) deteve a maior quantidade, ou seja, R\$ 21 milhões. Entretanto, como a arrecadação das outras receitas dessa universidade também é expressiva, o valor referente às transferências financeiras se manteve em um patamar menos elevado do que o da UFTM. Ressalta-se também, a partir da observação dos relatórios de gestão, que tanto a UFPR quanto a UFTM receberam essas quantias elevadas de transferências de recursos financeiros mediante convênio, termo de cooperação ou outros instrumentos congêneres.

Outro fato marcante em 2014 é a elevada quantidade de UFs que não receberam transferências financeiras: 15 no total. Essa quantidade de instituições que não receberam recursos provenientes de transferências financeiras é superior à quantidade dos dois anos anteriores, conforme dados da Tabela 4. Esse aumento de UFs que não receberam transferências financeiras pode estar relacionado à restrição orçamentária do governo federal, ocorrida principalmente em 2014. Contudo, para comprovação desse fato, é imprescindível um estudo mais rigoroso.

Tabela 4 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2014)

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Total RP +TF	Percentual de TF sobre receita total
1	UFTM	1.403.174,09	3.641.319,76	5.044.493,85	72%
2	Unir	395.061,92	705.792,00	1.100.853,92	64%

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Total RP +TF	Percentual de TF sobre receita total
3	UFU	6.749.778,21	8.898.210,49	15.647.988,70	57%
4	Univasf	1.309.753,78	1.350.000,00	2.659.753,78	51%
5	Ufpel	7.767.535,63	4.905.850,61	12.673.386,24	39%
6	Ufra	569.700,42	299.400,00	869.100,42	34%
7	UFMG	46.617.012,39	20.453.075,12	67.070.087,51	30%
8	Ufes	25.607.617,21	11.210.022,29	36.817.639,50	30%
9	UFPR	61.314.595,68	21.002.247,25	82.316.842,93	26%
10	Furg	13.173.816,63	2.750.421,87	15.924.238,50	17%
11	UFJF	127.796.733,78	20.985.758,87	148.782.492,65	14%
12	Ufam	10.110.027,54	935.840,63	11.045.868,17	8%
13	UFG	25.548.197,09	988.615,66	26.536.812,75	4%
14	Ufac	1.363.502,30	0,00	1.363.502,30	0%
15	Ufba	29.004.614,21	0,00	29.004.614,21	0%
16	UFC	9.708.438,21	0,00	9.708.438,21	0%
17	Ufma	15.474.813,68	0,00	15.474.813,68	0%
18	Ufpa	25.145.441,81	0,00	25.145.441,81	0%
19	UFPB	5.267.760,95	0,00	5.267.760,95	0%
20	Ufpe	30.066.805,94	0,00	30.066.805,94	0%
21	Ufpi	8.425.208,56	0,00	8.425.208,56	0%
22	UFRGS	34.639.139,50	0,00	34.639.139,50	0%
23	UFRN	37.238.173,09	0,00	37.238.173,09	0%
24	UFS	6.588.023,13	0,00	6.588.023,13	0%
25	Ufsc	29.512.927,02	0,00	29.512.927,02	0%
26	UFSJ	2.173.275,87	0,00	2.173.275,87	0%
27	Unifei	1.386.912,86	0,00	1.386.912,86	0%
28	Unifesp	10.143.443,69	0,00	10.143.443,69	0%
Total		574.501.485,19	98.126.554,55	672.628.039,74	15%

Nota: RP = receita própria; TF = transferências financeiras.

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração própria.

Em 2015, conforme se observa na Tabela 5, as universidades federais arrecadaram o total de R\$ 671 milhões em receitas próprias (RP) e o valor correspondente às transferências financeiras (TF) somaram R\$ 120 milhões, ou seja, 18% do valor total arrecadado refere-se às transferências financeiras.

A Tabela 5 aponta ainda que, em 2015, a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), em Minas Gerais, foi a detentora do maior valor, tanto em termos de valor relativo, referente a transferências financeiras recebidas, quanto em termos de valores absolutos. Em termos absolutos, a UFU teve R\$ 42 milhões provenientes do recebimento de transferências financeiras

– esse valor representa 87% de toda receita arrecada pela instituição.

Em consulta ao relatório de gestão da UFU, no tópico referente à execução das receitas, observa-se que a universidade firmou, além de convênio com instituições multigovernamentais, contrato de repasse com o estado de Minas Gerais e com o município de Uberlândia, com a finalidade de desenvolver ações no âmbito de pesquisas acadêmicas de interesse para os dois entes. A execução desses termos possibilitou o recebimento de quase R\$ 42 milhões em 2015.

Com relação ao valor absoluto no recebimento de transferências financeiras, a Tabela 5 indica que a UFMG também foi destaque nesse quesito, tendo recebido R\$ 21 milhões via assinatura de termos de execução descentralizado visando ações mantenedoras de atividades ligadas aos projetos extensão universitária, conforme consulta a seu Relatório de Gestão de 2015.

A Tabela 5 aponta que, em 2015, nove instituições não receberam recursos na modalidade transferências financeiras. Essa quantidade se aproxima da dos demais anos pesquisados, com exceção de 2014, que foi de 15 UFs, pelo motivo já mencionado de restrição orçamentária.

Tabela 5 – Transferências financeiras sobre a receita total das universidades (2015)

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Total RP + TF	Percentual de TF sobre receita total
1	UFU	6.374.420,88	41.944.071,86	48.318.492,74	87%
2	UFTM	1.548.629,53	6.313.425,02	7.862.054,55	80%
3	Univasf	395.511,96	1.222.000,00	1.617.511,96	76%
4	Ufac	1.012.480,81	950.000,00	1.962.480,81	48%
5	Ufes	28.645.057,53	15.449.201,99	44.094.259,52	35%
6	Unir	466.398,14	175.536,00	641.934,14	27%
7	Ufpa	31.048.635,17	9.515.151,33	40.563.786,50	23%
8	UFMG	74.948.527,50	21.717.672,61	96.666.200,11	22%
9	UFPR	68.992.733,85	12.032.476,45	81.025.210,30	15%
10	Furg	3.873.340,36	594.661,74	4.468.002,10	13%
11	Ufam	7.849.926,90	970.475,40	8.820.402,30	11%
12	UFSJ	1.540.935,95	138.669,39	1.679.605,34	8%
13	Unifesp	10.800.772,55	823.554,97	11.624.327,52	7%
14	Ufpe	24.123.198,20	1.578.162,00	25.701.360,20	6%
15	UFJF	84.284.856,15	5.300.001,07	89.584.857,22	6%
16	Ufpel	4.727.027,43	279.960,56	5.006.987,99	6%
17	UFRGS	47.259.423,34	1.244.406,36	48.503.829,70	3%
18	UFC	18.274.923,71	382.257,01	18.657.180,72	2%
19	Ufsc	25.135.085,23	230.433,04	25.365.518,27	1%
20	UFRN	31.848.375,47	0,00	31.848.375,47	0%

Ordem	UF	Total RP	Total TF	Total RP + TF	Percentual de TF sobre receita total
21	Ufba	24.816.946,19	0,00	24.816.946,19	0%
22	UFG	22.593.556,89	0,00	22.593.556,89	0%
23	Ufma	12.902.203,50	0,00	12.902.203,50	0%
24	Ufpi	7.609.889,64	0,00	7.609.889,64	0%
25	UFS	4.783.695,45	0,00	4.783.695,45	0%
26	UFPB	3.419.691,90	0,00	3.419.691,90	0%
27	Ufra	1.021.081,30	0,00	1.021.081,30	0%
28	Unifei	771.430,19	0,00	771.430,19	0%
Total		550.297.325,53	120.862.116,80	671.159.442,33	18%

Nota: RP = receita própria; TF = transferências financeiras.

Fonte: Portal da Transparência.

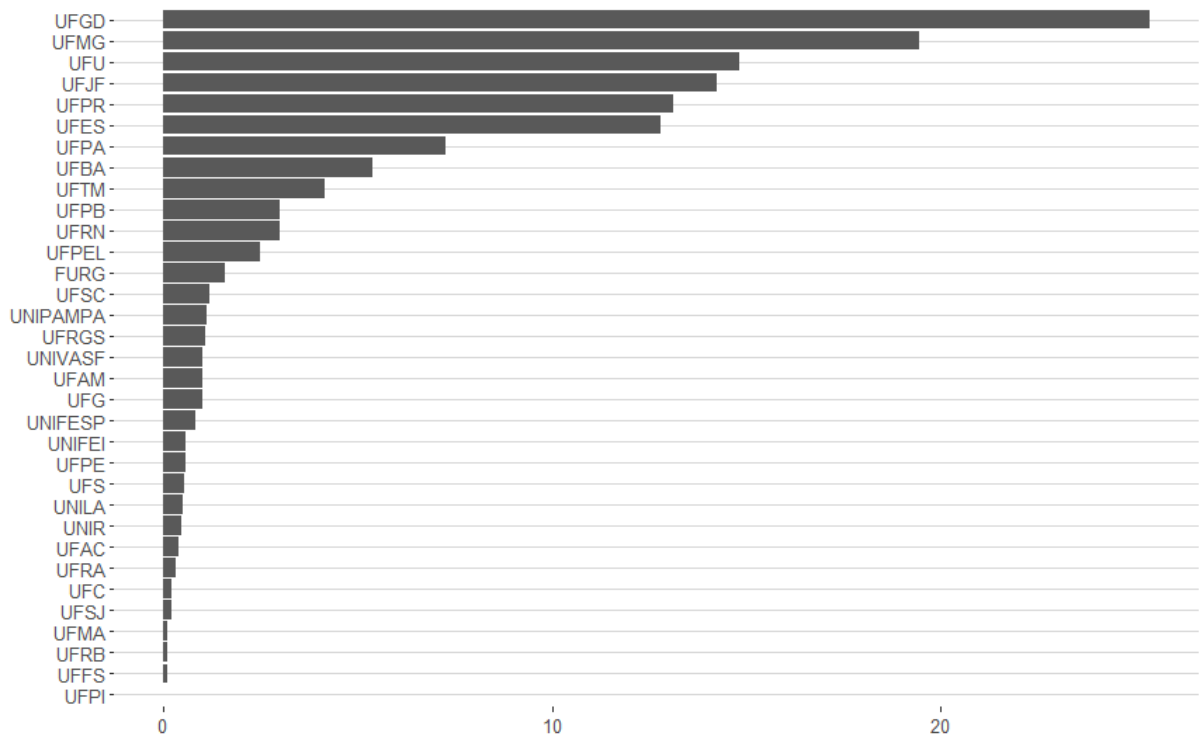
Elaboração própria.

No decorrer do período de 2012 a 2015, as três universidades que mais obtiveram transferências financeiras (TF) foram UFMG, UFU e UFJF. Por outro lado, as três universidades que menos receberam recursos nessa modalidade de receita foram a Universidade Federal do Piauí (UFPI), a Universidade Federal do Maranhão (Ufma) e a Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ), em Minas Gerais. O Gráfico 1 ilustra essas duas situações.

A análise do Gráfico 1 revela outra disparidade: enquanto a UFMG obteve média de recebimento anual aproximada de R\$ 20 milhões de transferências financeiras, por outro lado, a Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe), cujo porte em termos de alunos de graduação e ano de fundação é semelhante (ver Quadro 4), atingiu a média anual de recebimento de apenas R\$ 2 milhões de transferências financeiras. Embora essa análise seja preliminar e mereça estudos mais detalhados, a discrepância desperta atenção pela amplitude que alcança em ambas as universidades, de tamanho e estrutura semelhantes.

Gráfico 2 – Valor médio de transferências financeiras recebidas pelas universidades (2012-2015)

(Em milhões)



Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração própria, com a colaboração do prof. Roberto de Góes Ellery Júnior.

4.2 Despesas totais e despesa de investimento

Relativamente às despesas totais, observa-se pela Tabela 6 que, em 2012, as 28 universidades pesquisadas dispenderam cerca de R\$ 17 bilhões, sendo que, desse montante, R\$ 387 milhões se referem a despesas de investimento. Em termos percentuais, a taxa de investimento, definida nesse estudo como o valor da despesa de investimento dividido pela despesa total, representa apenas 2% em 2012.

Em 2012, nota-se que a Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), localizada na cidade de Petrolina/PE, teve um percentual de investimento de 22%, destoando sobremaneira da média das demais UFs pesquisadas, que é de apenas 2%, conforme se observa pela Tabela 6.

Tabela 65 – Despesas de investimento das universidades (2012)

Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
1	Univasf	56.729.103,56	19.822.801,89	21.955.603,57	98.507.509,02	22%
2	Ufra	85.528.651,65	16.311.689,71	11.925.867,04	113.766.208,40	10%

Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
3	UFS	304.258.558,41	56.436.560,18	18.207.170,75	378.902.289,34	5%
4	Ufma	386.694.552,27	69.061.045,58	22.401.867,50	478.157.465,35	5%
5	UFU	627.227.826,41	113.668.111,28	34.780.060,28	775.675.997,97	4%
6	Unifesp	632.306.880,81	77.384.778,72	33.012.987,56	742.704.647,09	4%
7	UFG	667.971.953,74	107.136.660,89	23.670.415,61	798.779.030,24	3%
8	UFRN	872.737.936,38	128.260.531,21	28.451.126,71	1.029.449.594,30	3%
9	Ufam	352.179.610,48	80.792.814,23	11.277.855,15	444.250.279,86	3%
10	Furg	293.536.118,81	43.855.449,74	8.493.789,68	345.885.358,23	2%
11	UFTM	234.851.586,46	28.901.345,59	6.044.125,11	269.797.057,16	2%
12	Ufes	502.276.340,03	84.160.597,93	13.203.680,26	599.640.618,22	2%
13	UFSJ	113.808.865,96	21.640.001,76	2.837.410,30	138.286.278,02	2%
14	UFMG	1.165.577.966,57	252.529.304,90	29.669.829,48	1.447.777.100,95	2%
15	Ufpel	381.023.867,54	69.413.712,62	8.884.380,45	459.321.960,61	2%
16	UFPB	804.030.020,20	95.683.585,37	17.287.126,82	917.000.732,39	2%
17	Ufpi	336.968.539,95	83.141.116,52	7.818.649,01	427.928.305,48	2%
18	UFJF	361.243.335,93	155.017.199,04	9.562.554,37	525.823.089,34	2%
19	UFRGS	951.053.708,42	129.036.090,56	19.060.989,27	1.099.150.788,25	2%
20	Ufpa	681.644.437,85	134.141.015,24	13.404.692,16	829.190.145,25	2%
21	UFPR	883.741.304,22	150.019.126,32	16.292.994,92	1.050.053.425,46	2%
22	Ufac	141.011.415,69	21.518.828,62	2.471.980,60	165.002.224,91	1%
23	Ufpe	889.722.099,32	85.240.801,30	11.495.795,52	986.458.696,14	1%
24	UFC	842.416.309,91	105.505.512,04	8.385.237,76	956.307.059,71	1%
25	Ufba	878.759.843,95	135.686.117,74	8.931.352,68	1.023.377.314,37	1%
26	Ufsc	850.151.229,42	127.966.847,55	8.256.056,83	986.374.133,80	1%
27	Unifei	98.833.673,52	15.256.417,74	893.850,35	114.983.941,61	1%
28	Unir	109.251.876,19	18.166.133,22	256.462,44	127.674.471,85	0%
Total		14.505.537.613,65	2.425.754.197,49	398.933.912,18	17.330.225.723,32	2%

Fonte: relatórios de gestão das universidades, disponíveis no *site* do TCU.

Elaboração própria.

Em 2013, as despesas realizadas pelas universidades totalizaram cerca de R\$ 20 bilhões, sendo 2% desse valor referente ao percentual de investimento, conforme dados da Tabela 7. Nesse ano de 2013, a universidade detentora do percentual de investimento mais elevado foi a Universidade Federal de Sergipe (UFS), com 11% desse índice.

Tabela 7 – Despesas de investimento das universidades (2013)

Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
1	UFS	318.635.506,46	66.503.591,05	48.872.684,50	434.011.782,01	11%
2	Ufra	96.971.296,07	32.872.911,20	6.944.716,26	136.788.923,53	5%
3	Ufma	449.940.469,24	89.338.336,95	24.603.711,05	563.882.517,24	4%
4	Unifesp	710.938.477,61	104.855.383,42	33.828.121,33	849.621.982,36	4%
5	Univasf	69.799.901,25	29.320.369,43	3.631.074,64	102.751.345,32	4%
6	Ufpa	778.380.316,56	171.725.420,48	30.590.608,27	980.696.345,31	3%
7	Unifei	112.446.037,55	20.093.219,17	3.807.471,55	136.346.728,27	3%
8	UFU	723.137.790,58	133.095.244,15	23.113.296,00	879.346.330,73	3%

Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
9	UFG	760.707.797,27	145.116.211,32	23.866.046,99	929.690.055,58	3%
10	UFSJ	136.835.175,97	34.842.496,74	4.460.612,31	176.138.285,02	3%
11	UFTM	162.270.967,23	28.438.677,48	4.513.422,15	195.223.066,86	2%
12	Ufac	166.535.584,54	30.510.124,05	4.452.501,16	201.498.209,75	2%
13	Furg	309.022.474,93	51.988.648,77	7.925.456,15	368.936.579,85	2%
14	UFRN	987.912.637,51	156.898.503,44	22.147.954,46	1.166.959.095,41	2%
15	Ufpi	394.466.122,91	95.298.423,92	9.031.984,55	498.796.531,38	2%
16	UFJF	425.944.272,31	220.190.684,69	10.902.661,99	657.037.618,99	2%
17	Ufes	494.504.477,73	100.373.963,96	9.865.841,17	604.744.282,86	2%
18	UFRGS	1.086.005.138,80	170.951.867,09	19.547.689,69	1.276.504.695,58	2%
19	UFMG	1.325.020.782,12	301.729.255,31	24.321.480,81	1.651.071.518,24	1%
20	Ufba	989.911.352,48	162.865.466,15	16.597.372,34	1.169.374.190,97	1%
21	Ufam	408.488.548,45	99.870.297,41	6.464.775,57	514.823.621,43	1%
22	UFPR	1.000.659.727,98	222.588.114,35	15.430.811,20	1.238.678.653,53	1%
23	Ufpe	834.975.812,55	116.519.626,33	11.850.560,62	963.345.999,50	1%
24	Ufsc	977.980.174,32	136.909.514,88	8.705.652,61	1.123.595.341,81	1%
25	UFC	910.897.965,74	123.839.250,76	7.844.977,58	1.042.582.194,08	1%
26	Ufpel	408.012.311,88	74.965.987,80	2.752.926,62	485.731.226,30	1%
27	Unir	126.851.624,69	21.643.186,65	689.043,55	149.183.854,89	0%
28	UFPB	1.070.825.658,61	110.385.818,41	2.947.732,37	1.184.159.209,39	0%
Total		16.238.078.403,34	3.053.730.595,36	389.711.187,49	19.681.520.186,19	2%

Fonte: relatórios de gestão das universidades, disponíveis no *site* do TCU.

Elaboração própria.

Em 2014, a despesa total realizada pelas universidades somaram quase R\$ 23 bilhões, dos quais 8% refere-se ao percentual de investimento. Outro fato marcante diz respeito à quantidade de universidades com taxa de investimento superior a 10% em 2014. Entre as 28 instituições, onze investiram acima de 10% nesse quesito, conforme a Tabela 8.

Nesse ano de 2014, as instituições que mais fizeram investimento foram a Universidade Federal de Rondônia (Unir), com 22%, e a UFJF, com 19%. Destaca-se, ainda, que a UFJF também deteve o título de universidade que mais investiu em valores absolutos: cerca de R\$ 177 milhões. Outrossim, a Universidade Federal do Ceará (UFC) destinou a uma quantia elevada de aproximadamente R\$ 150 milhões, em termos absolutos, para o investimento. Esses dados podem ser observados na Tabela 8.

Tabela 8 – Despesas de investimento das universidades (2014)

Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
1	Unir	155.883.958,00	59.875.983,00	60.229.763,20	275.989.704,20	22%
2	UFJF	503.270.192,00	264.074.625,00	176.912.497,00	944.257.314,00	19%
3	UFSJ	168.879.431,00	72.720.872,00	47.559.688,00	289.159.991,00	16%
4	Ufac	193.287.654,00	62.029.777,00	49.853.078,00	305.170.509,00	16%
5	Unifei	130.201.724,00	31.975.425,00	28.352.116,00	190.529.265,00	15%

Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
6	Univasf	83.669.726,00	41.403.226,00	21.027.907,00	146.100.859,00	14%
7	UFS	381.955.093,00	88.268.914,00	76.163.413,00	546.387.420,00	14%
8	UFTM	191.513.556,00	52.844.762,00	38.523.624,00	282.881.942,00	14%
9	Ufra	115.139.211,00	42.025.480,00	23.743.802,00	180.908.493,00	13%
10	UFC	927.858.467,00	181.988.297,00	149.765.219,00	1.259.611.983,00	12%
11	Ufpi	447.177.756,00	155.826.071,00	71.880.961,00	674.884.788,00	11%
12	Furg	341.438.187,00	67.681.630,00	44.973.836,00	454.093.653,00	10%
13	Ufma	439.473.557,00	130.250.568,00	54.461.737,00	624.185.862,00	9%
14	Unifesp	620.604.465,00	115.829.328,00	68.044.299,00	804.478.092,00	8%
15	Ufam	390.364.895,00	133.084.167,00	43.816.695,00	567.265.757,00	8%
16	Ufpe	962.325.293,00	216.120.845,00	91.247.453,00	1.269.693.591,00	7%
17	Ufes	567.870.219,00	186.957.539,00	57.767.803,00	812.595.561,00	7%
18	UFRN	1.108.214.894,00	214.765.202,00	99.642.907,00	1.422.623.003,00	7%
19	Ufpa	771.393.945,00	232.071.708,00	70.496.520,00	1.073.962.173,00	7%
20	UFPB	1.026.769.040,00	151.395.250,00	72.334.023,00	1.250.498.313,00	6%
21	UFPR	1.108.924.043,00	286.766.771,00	84.642.279,00	1.480.333.093,00	6%
22	Ufpel	455.508.837,00	105.461.118,00	33.214.913,00	594.184.868,00	6%
23	UFU	626.496.873,00	133.592.723,00	39.937.535,00	800.027.131,00	5%
24	UFRGS	1.184.627.009,00	222.397.551,00	67.069.049,00	1.474.093.609,00	5%
25	Ufsc	1.091.460.577,00	246.966.056,00	60.858.039,00	1.399.284.672,00	4%
26	UFMG	1.276.209.314,00	321.955.561,00	58.020.681,00	1.656.185.556,00	4%
27	Ufba	963.053.843,00	214.952.566,00	42.357.482,00	1.220.363.891,00	3%
28	UFG	751.055.207,04	151.228.811,83	27.834.178,09	930.118.196,96	3%
Total		16.984.626.966,04	4.184.510.826,83	1.760.731.497,29	22.929.869.290,16	8%

Fonte: relatórios de gestão das universidades, disponíveis no *site* do TCU.

Elaboração própria.

Em 2015, as despesas das 28 universidades pesquisadas somaram cerca de R\$ 24 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 467 milhões referentes a despesas de investimento. Nesse sentido, a taxa de investimento em 2015 voltou ao patamar de 2%, semelhante aos anos de 2012 e 2013. Importante ressaltar que, em 2015, três universidades tiveram despesas bastante irrisórias de investimentos: Universidade Federal da Bahia (Ufba), Universidade Federal de Rondônia (Unir) e Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Os detalhes a respeito das performances arrecadatória dessas universidades podem ser verificados na Tabela 9.

A Tabela 9 também evidencia que, em 2015, a Univasf, localizada na cidade de Petrolina/PE, teve um percentual de investimento de 7%, o maior entre as demais universidades. Em valores absolutos, o destaque foi a Universidade Federal do Pará (Ufpa), que investiu cerca de R\$ 70 milhões em 2015.

Tabela 9 – Despesas de investimento das universidades (2015)

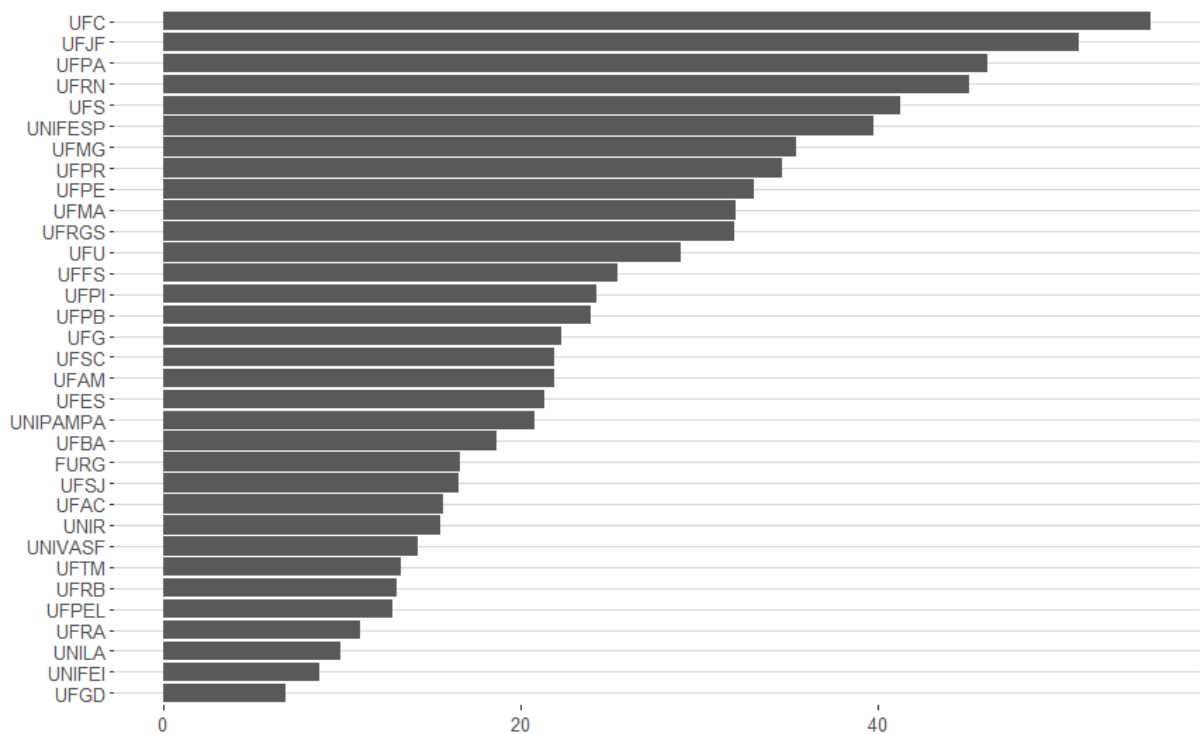
Ordem	UF	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimento	Despesa total	Percentual de investimento
1	Univasf	95.039.703,23	38.295.484,42	10.320.201,77	143.655.389,42	7%
2	Ufpa	851.006.592,00	225.763.149,00	70.360.921,00	1.147.130.662,00	6%
3	UFC	973.627.852,61	150.952.383,73	55.413.567,57	1.179.993.803,91	5%
4	Ufam	426.550.849,00	103.059.932,00	26.029.916,00	555.640.697,00	5%
5	UFSJ	190.161.590,30	48.403.683,00	11.328.355,45	249.893.628,75	5%
6	UFS	419.692.638,36	91.175.974,78	21.996.570,26	532.865.183,40	4%
7	Ufma	558.231.632,14	223.066.979,28	26.762.516,72	808.061.128,14	3%
8	Ufac	211.764.564,89	37.341.919,65	5.883.609,77	254.990.094,31	2%
9	UFU	687.528.695,14	139.217.122,17	18.188.503,72	844.934.321,03	2%
10	Unifesp	892.797.940,22	217.572.338,87	24.251.801,08	1.134.622.080,17	2%
11	UFRN	1.187.746.734,69	242.999.708,10	30.321.775,22	1.461.068.218,01	2%
12	UFMG	1.339.615.153,06	288.703.628,06	29.834.064,63	1.658.152.845,75	2%
13	UFTM	217.056.963,39	41.725.060,54	4.042.930,34	262.824.954,27	2%
14	UFRGS	1.284.388.581,56	235.966.594,54	22.266.624,33	1.542.621.800,43	1%
15	Ufpe	1.052.451.645,41	182.694.041,54	17.713.720,79	1.252.859.407,74	1%
16	Ufpi	511.652.046,43	136.001.426,21	8.166.820,63	655.820.293,27	1%
17	UFPR	1.390.995.397,66	397.026.483,56	22.409.727,55	1.810.431.608,77	1%
18	Furg	366.457.552,59	68.055.524,18	5.149.450,44	439.662.527,21	1%
19	UFG	921.425.449,90	243.408.261,17	13.785.765,59	1.178.619.476,66	1%
20	Unifei	143.542.487,22	20.567.900,76	1.869.858,39	165.980.246,37	1%
21	UFJF	557.749.719,69	245.467.689,47	7.928.524,05	811.145.933,21	1%
22	Ufpel	526.128.463,47	145.855.883,26	6.324.643,30	678.308.990,03	1%
23	Ufra	126.506.467,23	36.092.652,97	1.406.617,57	164.005.737,77	1%
24	Ufsc	1.235.999.856,00	202.234.920,99	9.876.686,17	1.448.111.463,16	1%
25	Ufes	614.663.136,90	151.219.591,49	4.628.083,89	770.510.812,28	1%
26	Ufba	1.180.607.625,51	422.329.384,25	6.650.550,93	1.609.587.560,69	0%
27	Unir	177.892.424,83	30.342.178,09	699.591,17	208.934.194,09	0%
28	UFPB	1.194.187.010,11	131.386.121,26	3.197.545,58	1.328.770.676,95	0%
Total		19.335.468.773,54	4.496.926.017,34	466.808.943,91	24.299.203.734,79	2%

Fonte: relatórios de gestão das universidades, disponíveis no *site* do TCU.

Elaboração própria.

No período pesquisado, de 2012 a 2015, as três universidades que tiveram a maior média na realização de despesa de investimento foram respectivamente a UFC, a UFJF e a Ufpa, com média de investimento acima de R\$ 40 milhões anuais. Entretanto, três universidades têm taxa anual de investimento abaixo de 10%. O Gráfico 3 além de evidenciar essas duas situações demonstra também a média de investimento das outras universidades pesquisadas.

Gráfico 3 – Valor médio das despesas de investimento realizadas pelas universidades (2012-2015)
(Em milhões)



Fonte: relatórios de gestão das universidades, disponíveis no *site* do TCU.

Elaboração própria, com a colaboração do prof. Roberto de Góes Ellery Júnior.

As outras despesas correntes também constituem modalidades de despesa importantes na execução orçamentária e financeira das universidades. Elas, em conjunto com as despesas de investimentos, são as principais formas de destinação das receitas das UFs, tendo em vista as despesas com pessoal e encargos sociais terem uma rotina específica de custeio por parte dos Ministérios da Educação e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

No âmbito das universidades públicas federais, as despesas correntes correspondem ao orçamento básico da Matriz Andifes, da Matriz Reuni de custeio e de rubricas específicas, como as consignadas na Matriz Pnaes (Programa Nacional de Assistência Estudantil) para a assistência socioeconômica ao estudantes carentes.

Como tal, as despesas correntes podem ser exemplificadas como despesa de manutenção da atividade da instituição, tais como água, energia, telefonia, bolsas e auxílios diversos aos estudantes, contratos de prestação de serviços de vigilância, limpeza, manutenção, aquisição de materiais de consumo, passagens e diárias, apoio a eventos relacionados à pós-graduação, pesquisa e extensão, entre outros.

No âmbito das universidades, em virtude das amarras existentes para execução de despesas de investimento, as outras despesas correntes se tornam alternativas para a aplicação

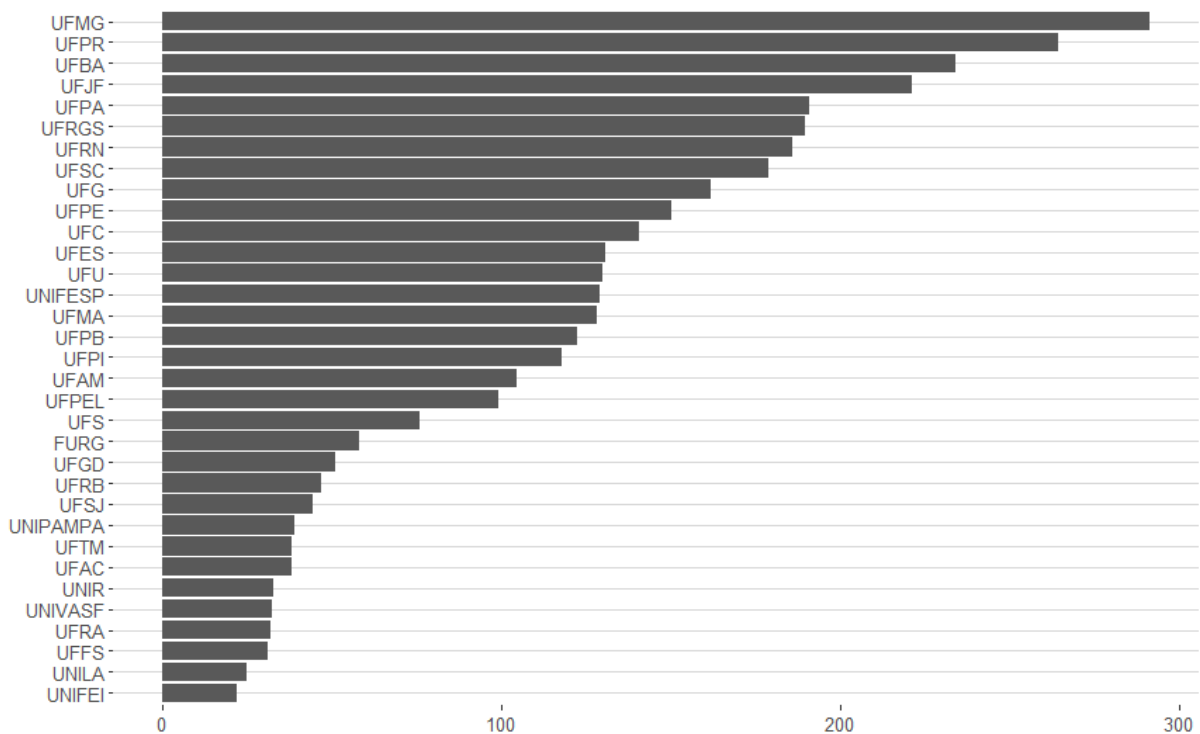
das receitas arrecadadas pelas instituições, entre outros fatores, por estarem ligadas a demandas mais urgentes do cotidiano das universidades, por exemplo, o pagamento de água, luz e comunicação, bem como serviços de segurança e limpeza. Isso ocorre pelo menor grau de complexidade que envolve esse tipo de despesa em comparação com as despesas de investimento, cujos processos de execução demandam planejamento, autorização em normativos legais e mão de obra especializada.

O Gráfico 4 mostra que, de 2012 a 2015, quatro universidades tiveram média anual de despesas correntes acima de R\$ 200 milhões: UFMG, UFPR, Ufba e UFJF. Por sua vez, a Universidade Federal de Itajubá (Unifei), a Univasf e a Unir investiram em média valores abaixo de R\$ 20 milhões por ano.

O fato de a UFMG, a UFPR e a UFJF contarem com grandes quantidades de alunos de graduação, enquanto a Unifei, a Univasf e a Unir possuem menos alunos (ver Quadro 4), pode estar relacionado à evidente discrepância na realização de despesa correntes, no entanto, essa constatação necessita ser comprovada por meio de outro estudo científico.

Gráfico 4 – Valor médio das outras despesas correntes realizadas pelas universidades (2012-2015)

(Em milhões)



Fonte: relatórios de gestão das universidades, disponíveis no *site* do TCU.

Elaboração própria, com a colaboração do prof. Roberto de Góes Ellery Júnior.

4.3 O cálculo da relação das receitas de transferências financeiras com a natureza de despesa

A partir desse momento, a pesquisa procede ao cálculo da relação existente entre as receitas de transferências financeiras e as naturezas de despesas das 28 universidades analisadas. Para tanto, é necessário observar o conjunto de variáveis indicadas na seção 3.3 deste estudo: *Variável I* – receita de transferência financeira; *Variável II* – número de alunos de graduação; *Variável III* – ano de fundação; *Variável IV* – despesa de investimento; *Variável V* – despesa corrente.

Essas variáveis, em conjunto com os dados coletados das 28 universidades, foram introduzidas no ambiente *R*, no qual passou a ser verificado o cálculo da regressão linear proposta para a extração do resultado relacionado à pergunta desta pesquisa. Nesse sentido foram tratados como dependentes as *Variáveis IV* e *V*, e como independentes as *Variáveis I, II* e *III*.

No primeiro momento do cálculo, o modelo apresentado apontou relação entre a *Variável I* – receita de transferência financeira e a *Variável IV* – despesa de investimento no valor de 0.006. Isso pode ser observado na linha 1 da Figura 1. Os fatores internos ao modelo que pudessem interferir no resultado foram excluídos durante as fases da pesquisa descritas na subseção 3.2, pois a meta da regressão linear era minimizar a soma de seus erros quadráticos. Esse resultado está aquém do valor apresentado de 0.059 quando se compara a mesma *Variável independente I* – receita de transferência financeira com a *Variável dependente V* – despesa corrente.

Sendo assim, a partir da observação da linha 1 na Figura 1, verifica-se que os resultados apresentados de 0.059 e de 0.006 da relação entre a *Variável I* – receita de transferência financeira, respectivamente, com a *Variável V* – despesa corrente e com a *Variável IV* – despesa de investimento, indica que a realização de despesa corrente é mais afetada pelo recebimento de transferências financeiras em detrimento da despesa com investimento. Ou seja, o cálculo considerou que, com o recebimento da transferência financeira pela universidade, é mais provável de ocorrer a realização de despesa corrente que a despesa de investimento.

Esse resultado guarda coerência com a realidade na execução orçamentária e financeira das UFs, pois a realização de despesas correntes, por seu caráter de urgência, ligado ao apoio às rotinas diárias, costuma ser mais demandado pela comunidade universitária como um todo – alunos, professores e servidores técnico-administrativos.

Relativamente à linha 2 da Figura 1, a *Variável II* – número de alunos de graduação foi confrontada com a *Variável IV* – despesa de investimento e também com a *Variável V* – despesa corrente, resultando nos índices de 0.589 e 0.835 respectivamente. O *software R* destaca, por meio

dos símbolos (***) , que ambas variáveis (*IV* e *V*) têm impactos significativos quanto ao número de alunos de graduação das UFs, ou seja, a quantidade de alunos de graduação impacta tanto as despesas correntes quanto as despesas de investimento.

Tendo em vista as necessidades de instalações e manutenção dos serviços prestados aos estudantes, esse resultado ambivalente condiz com a realidade observada nas universidades federais, pois a quantidade de alunos de graduação matriculados afeta tanto a realização de despesa corrente quanto, por exemplo, a aquisição de materiais de suporte e apoio às atividades de ensino; o custeio de serviços de limpeza, conservação, segurança, entre outros semelhantes; além da despesa de investimento, como aquisição de ativos imobilizado em geral.

Com relação à linha 3 da Figura 1, a *Variável III* – ano de fundação < 2005, também foi relacionada com as variáveis *IV* e *V*, respectivamente, despesa de investimento despesa corrente. O ambiente *R* apontou, por meio dos índices 0.192 e -0.0003, que a *Variável III* não tem impacto significativo para explicar a ocorrência de ambas variáveis – despesas de investimento, muito menos, despesas correntes.

Esse resultado corrobora a tese inicial de que as universidades criadas até 31 de dezembro de 2004 realizaram, outrora, suas despesas com investimento, de maneira que no período pesquisado, entre 2012 e 2015, essa modalidade de despesa não provoca influência significativa para esse grupo de UFs criadas até então.

Por conseguinte, na análise da linha 3 da Figura 1, a *Variável III* – ano de fundação < 2005 também não possui capacidade decisiva de explicar a realização das despesas correntes dessas universidades pelo fato de que a realização de despesas correntes depende preponderantemente de outros fatores para incorrerem, tais como a quantidade de alunos matriculados.

Sendo assim, esse resultado ratifica a proposta empregada na Fase 1 da seção 3.2, em que esse estudo procurou excluir as universidades criadas a partir de 2005, visto que – como esperado – elas destinam elevada parcela da execução de sua despesa orçamentária em investimentos decorrentes das instalações iniciais de estruturas físicas e aparelhamento onde antes não havia universidade.

Tabela 10 – Cálculo da regressão linear com múltiplas variáveis

	Variável independente	Variável dependente	
		Log (m. Despesa investimento) (IV)	Log (m. Despesa ODC) (V)
1	Log (m. receitas de convênios e transferências) (I)	0.006 (0.037)	0.059*** (0.021)
2	Log (m. alunos graduação total) (II)	0.589*** (0.172)	0.835*** (0.097)
3	<i>Dummy</i> (Criada < 2005) (III)	0.192 (0.361)	-0.0003 (0.203)
4	Constante	11.076*** (1769)	9.427*** (0.995)
5	Observações	36	36
6	R ²	0.304	0.776
7	R ² ajustado	0.239	0.755
8	Erro padrão dos resíduos (df = 32)	0.682	0.384
9	Estatística F (df = 3; 32)	4.664***	36.923***

Notas: *p<0.1; **p<0.05; e ***p<0.01.

Fonte: resultados do Ambiente R.

Elaboração própria, com a colaboração do prof. Roberto de Góes Ellery Júnior.

Por definição, o coeficiente de determinação – R² – consiste na porcentagem de variação da variável dependente explicada pelas variáveis independentes. No modelo aplicado por esta pesquisa, o coeficiente de determinação R² calculado pelo ambiente R expressa a porcentagem da variação da *Variável* dependente V – despesa corrente, explicada pelas variáveis independentes I, II e III, respectivamente receita de transferência financeira, número de alunos de graduação e ano de fundação. Nesse sentido, a Tabela 10 aponta que o valor de R² é 0.776, ou seja, o R² de 0.776 indica que as variáveis independentes explicam 77,6% da variação da variável dependente.

Portanto, o R² de 0.776 encontrado no cálculo da relação entre a *Variável* dependente V – despesa corrente, explicada pelas variáveis independentes I, II e III, respectivamente, receita de transferência financeira, número de alunos de graduação e ano de fundação, é superior ao R² de 0.304, encontrado no cálculo da *Variável* dependente IV – despesa de investimento, na ordem aproximada de 2,5 vezes.

A estatística F pode ser definida em estatística como uma medida de quão bem um

conjunto de variáveis independentes, tidas como um grupo, explica a variação na variável dependente. Nessa pesquisa, o ambiente *R* formulou a estatística *F* para testar todas as variáveis independentes como um grupo (*Variável I* – receita de transferência financeira; *Variável II* – número de alunos de graduação; *Variável III* – ano de fundação), ou seja, para verificar se elas têm poder de explicação incremental sobre a *Variável* dependente *V* – despesa corrente.

O resultado do cálculo da estatística *F* pelo ambiente *R* para a *Variável* dependente *V* – despesa corrente foi da ordem de 36.923, como pode ser observado pela Tabela 10. Esse valor é superior 7,9 vezes quando comparado ao resultado da *Variável* dependente *IV* – despesa de investimento no valor de 4.664, indicando mais aderência das variáveis independentes às despesas correntes.

O resultado do cálculo do coeficiente de determinação – R^2 , bem como da estatística *F* indicam que as transferências financeiras recebidas pelas 28 universidades pesquisadas entre 2012 e 2015 estejam custeando de maneira preponderante as despesas correntes em detrimento das despesas de investimento.

4.4 Obstáculos na execução de despesas de investimento

O modelo de gestão orçamentária e financeira discutido no capítulo 2 desta dissertação pode ter influência na baixa relação entre o recebimento de transferências financeiras e a sua aplicação no custeio de despesas de investimento das universidades. Para tanto, três condições adversas às quais as universidades públicas federais estão submetidas exemplificam essa situação, conforme explicitado pela Figura 1.

Figura 1 – Fatores que dificultam a execução de despesas com investimento



Fonte: dados da pesquisa acerca da execução orçamentária e financeira das UFs.

Elaboração própria.

A primeira condição diz respeito à forma de constituição e organização de uma universidade. Como já mencionado, as universidades públicas federais se estabelecem legalmente sob a forma jurídica autárquica ou fundacional. Essa característica limita o escopo de atuação ao modelo instituído a todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal. Uma das consequências dessa limitação consiste na sujeição das UFs à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral das Licitações), bem como aos órgãos de controle responsáveis por verificar a aplicabilidade compulsória dessa legislação.

A Lei Geral das Licitações impõe às universidades rigorosos processos licitatórios de aquisição de serviços e materiais em geral, inclusive os relativos a despesas de investimento, como máquinas e equipamentos. Para a operacionalização desse processo licitatório, as universidades não dispõem de recursos humanos qualificados tal como a rotina definida em lei requer. Essa lacuna representada pelo alto grau de exigências e controles impostos pela lei aliado à falta de corpo técnico qualificado costuma atrasar as aquisições e, por vezes, até impossibilitar que elas sejam concluídas, haja vista a validade lindada do crédito orçamentário disponibilizado.

Outra condição que pode ser indicada como limitante para aplicação de transferências financeiras em custeio de despesa de capital refere-se às frequentes edições de decretos de contingenciamento por parte do Poder Executivo federal, ao qual as universidades estão subordinadas. Na prática, isso significa que as universidades têm o limite orçamentário fixo estipulado para gastos com despesas, inclusive as de investimento, determinados pelo Órgão Central de Programação Financeira, que é o Ministério da Fazenda. Contudo, no dia a dia vivido pelas universidades federais, esse limite, com frequência, mostra-se insuficiente e bem abaixo das expectativas dos gestores da comunidade universitária.

O limite orçamentário determinado pelos decretos de contingenciamento reduz a possibilidade de aplicação das transferências financeiras em despesas de investimento, visto que elas ingressam na conta caixa da universidade como recursos financeiros sem trazer consigo o respectivo crédito orçamentário. Como foi mencionado na seção 3.3, acerca da instrumentalização das variáveis propostas, o recurso financeiro só pode ser utilizado caso haja autorização de limite orçamentário (dotação orçamentária).

Portanto, caso a universidade obtenha recursos financeiros por meio de transferência financeira e não disponha de limite orçamentário em virtude da edição de decretos de contingenciamento, a utilização dessa transferência fica inviabilizada. Nesse sentido, cabe ressaltar que a edição desses decretos tem sido cada vez mais frequente e progressiva por parte do governo federal.

Por fim, a terceira condição que pode limitar o uso das transferências financeiras pelas universidades para custeio de despesas de investimento refere-se à característica interna de cada universidade, de ter as despesas de investimento previstas no plano de desenvolvimento institucional. Os planos de desenvolvimento, elaborados por cada instituição, apenas liberam despesas de investimento acima de determinado valor, desde que essa despesa tenha sido previamente autorizada pelos órgãos colegiados das UFs para o período em questão. A finalidade do plano de desenvolvimento consiste, entre outras, em dotar as ações de investimento da universidade de planejamento.

Apesar de ter essa nobre intenção, o fato de o referido plano depender de aprovação definida para um intervalo de tempo/anos contribui para que despesas de investimento que surjam nesse intercurso fiquem sem autorização para serem realizadas. Considerando essa necessidade de aprovação prévia para o início de sua realização, essa normalização por vezes desestimula a comunidade universitária a projetar o recebimento de transferências financeiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O complexo cenário burocrático em que as universidades públicas federais (UFs) estão inseridas e os crescentes contingenciamentos orçamentários decorrentes de sua excessiva dependência do financiamento federal evidenciam a relevância de se debruçar sobre o tema. Nesse contexto, este estudo se propôs a analisar a possível relação existente entre as receitas de transferências financeiras e as naturezas de despesa das universidades públicas federais, com foco no período de 2012 a 2015.

Na literatura científica, o debate a respeito das formas de financiamento das UFs tem sido frequente, entretanto não há consenso sobre esse assunto. Alguns autores defendem uma maior participação do Estado no financiamento, outros apontam para uma metodologia mista e menos dependente de recursos do fundo público federal.

Enquanto isso, os gestores das universidades têm de lidar com extensos gastos para manter e desenvolver o ensino superior público no Brasil, em um ambiente em que a margem de expansão de suas receitas tem se tornado progressivamente escassa com o passar dos anos. O resultado desse conflito é que sobram despesas diante das receitas que as universidades podem potencialmente arrecadar.

Esse cenário é agravado pelo fato de que, quando as universidades federais se constituem, elas adotam a forma jurídica autárquica ou fundacional. Em ambos os casos, as UFs se tornam dependentes quase que exclusivamente de aportes de financiamento proveniente do governo federal. A pequena margem que resta para que as universidades possam angariar recursos de outras fontes consiste na arrecadação de recursos próprios por meio da prestação de serviços que lhes é permitido executar, além da obtenção de transferências financeiras provenientes dos outros órgãos ou entidades.

Apesar desse contexto desfavorável, algumas universidades conseguem arrecadar receitas e receber transferências financeiras graças aos esforços da comunidade acadêmica. O conhecimento sobre o perfil arrecadatário, bem como a natureza do destino desses recursos, desperta a curiosidade sobre a matéria.

Para uma melhor compreensão da realidade vivenciada pelas universidades públicas federais no Brasil, no que se refere à análise de seu financiamento, arrecadação de receitas e transferências financeiras, bem como realização de despesas, foi necessário categorizar e agrupar as universidades por ano de criação ou fundação, número de alunos de graduação, quantidade de receita arrecada e de despesa realizada nos anos de 2012 e 2015.

Para isso, este estudo procurou limitar-se, inicialmente, às 63 universidades públicas federais vinculadas ao Ministério da Educação existentes em 2012. A partir desse ponto, a amostra final constituiu-se de 28 universidades, acerca das quais se buscou informações relacionadas ao tamanho da execução orçamentária e financeira. Os dados de cada instituição foram apresentados em forma de tabelas, organizadas por ano estudado. Para fins de análise, essas tabelas foram divididas em duas partes: uma referente à ordenação das UFs por arrecadação de receitas próprias e recebimento de transferências financeiras; e a outra relativa à realização das principais despesas executadas.

A partir dessas tabelas, foi possível identificar a existência de universidades com potencial arrecadatório bastante elevado quando comparado com outras instituições dentro do mesmo ano. A aprovação de convênios e outros termos de execução descentralizada foi apontada como fator colaborativo para o destaque de algumas das instituições na obtenção de receitas.

Com relação à execução das despesas, as tabelas serviram de apoio e permitiram compreender melhor a posição de destaque das universidades na realização de despesas nas modalidades pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimento. Essa etapa foi vital para a percepção do baixo valor investido pelas universidades no decorrer dos anos pesquisados, com exceção de 2015, devido ao fato isolado da liberação de recursos financeiros anteriormente contingenciados.

Após terem sido evidenciados os dados do ponto de vista da arrecadação da receita e da realização das despesas, este estudo procedeu ao cálculo da relação existente entre as transferências financeiras recebidas e a natureza das despesas executadas pelas universidades. Para tanto, foram definidas cinco variáveis, com o propósito de operacionalizar o cálculo estatístico por meio do ambiente *R*. Como resultado, foi possível identificar que a relação entre o recebimento das transferências financeiras tem maior relação com as despesas correntes, em detrimento das despesas de capital.

Como amparo à relação mais evidente entre o recebimento de transferências financeiras e as despesas correntes em detrimento das despesas de capital, este estudo apontou três principais entraves que impedem as universidades públicas federais de realizarem investimentos, sejam financiados com recursos diretamente arrecadados ou financiados com recursos provenientes do Tesouro Federal.

Os motivos apontados como responsáveis por retardar o investimento no cenário de escassez orçamentária em que as universidades públicas federais se encontram, corroboram os estudos científicos sobre o assunto, mencionados no capítulo 2, que analisam a participação excessiva do Estado na condução das atividades das instituições universitárias públicas no Brasil.

Esses estudos científicos não afastam totalmente a necessidade de participação estatal na organização do ensino superior no Brasil. No entanto, pregam que o caminho deveria privilegiar um modelo misto, que permita a gestão autônoma da universidade em face das diretrizes norteadoras da Administração Pública, conforme estabelecem os ditames da Constituição Federal de 1988.

Diante da amplitude do tema do financiamento do ensino superior público no Brasil, por um lado, o recorte oferecido pela pesquisa responde a alguns questionamentos; mas, por outro, incentiva novos estudos, que abordem os aspectos qualitativo e quantitativo da execução da receita e das despesas da universidade, especialmente no que se refere às transferências financeiras e às despesas de investimento.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado X mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Unimep, 2003.

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

BORGES, Duscelino Pereira. **A expansão do ensino superior público no Brasil e a questão do financiamento no período 1995-2002**: o caso da universidade de Brasília. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, n. 39, seção 1, p. 1, 27 fev. 1967.

BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep**. Brasília: Inep, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994. **Diário Oficial da União**, 6 ago. 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, n. 248, seção 1, p. 1-10, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, n. 7, seção 1, p. 1, 10 jan. 2001.

BRASIL. Decreto de 20 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - Ifes. **Diário Oficial da União**, n. 204, seção 1, p. 3, 21 out. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **A coleta de dados das Ifes para alocação de recursos orçamentários**. Brasília, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. **Diário Oficial da União**, n. 79, seção 1, p. 7, 25 abr. 2007.

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. **Diário Oficial da União**, n. 137, seção 1, p. 4-5, 20 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Reuni**: expansão. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país**: 2003-2014. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Criação de universidades**: linha do tempo. Brasília, 2017a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento – MTO**. Versão 2017. Brasília, 2017b.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, 2017c. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2017

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.

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

CONTI, José Mauricio. **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **As universidades federais**: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOULART, Nathalia; MAGGI, Leticia. Reuni: CGU aponta ‘sistemática de atrasos’ em obras das universidades federais. **Veja**, São Paulo, 11 jul. 2012. On-line.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Série histórica do IPCA**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/kQFRw>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/E5N2o4>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/E5N2o4>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/E5N2o4>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/E5N2o4>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2014**: manual do usuário. Brasília, 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/aj8iHt>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINHO, Alexandre. O aporte de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 83-93, jul./ago. 1998.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 11. ed. rev., ampliada e atualizada até novembro de 2009. São Paulo: Atlas, 2010.

QUINTANA, Alexandre Costa; IGNA, Aline Selau Dall. Análise dos gastos públicos das universidades federais da Região Sul do Brasil. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 2, p. 93-118, 2006.

REIS, Cisne Zélia Teixeira. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007, v. 2, p.187-217.

VASCONCELOS, Alexandre. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2010.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA; CRUB – CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. **Tendências da educação superior para o século XXI**. Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior. Brasília: Crub, 1999.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 39-66, jul. 2000.

ANEXO

Anexo A – Série histórica do IPCA

Ano	Mês	(%)		
		No mês	No ano	Acumulado
2012	Jan	0,56	0,56	0,56
	Fev	0,45	1,01	1,01
	Mar	0,21	1,22	1,22
	Abr	0,64	1,87	1,86
	Mai	0,36	2,24	2,23
	Jun	0,08	2,32	2,32
	Jul	0,43	2,76	2,75
	Ago	0,41	3,18	3,17
	Set	0,57	3,77	3,75
	Out	0,59	4,38	4,36
	Nov	0,60	5,01	4,98
	Dez	0,79	5,84	5,80
2013	Jan	0,86	0,86	6,66
	Fev	0,60	1,47	7,26
	Mar	0,47	1,94	7,73
	Abr	0,55	2,50	8,28
	Mai	0,37	2,88	8,65
	Jun	0,26	3,15	8,91
	Jul	0,03	3,18	8,94
	Ago	0,24	3,43	9,18
	Set	0,35	3,79	9,53
	Out	0,57	4,38	10,10
	Nov	0,54	4,95	10,64
	Dez	0,92	5,91	11,56
2014	Jan	0,55	0,55	12,11
	Fev	0,69	1,24	12,80
	Mar	0,92	2,18	13,72
	Abr	0,67	2,86	14,39
	Mai	0,46	3,33	14,85
	Jun	0,40	3,75	15,25
	Jul	0,01	3,76	15,26
	Ago	0,25	4,02	15,51
	Set	0,57	4,61	16,08
	Out	0,42	5,05	16,50
	Nov	0,51	5,58	17,01
	Dez	0,78	6,41	17,79
2015	Jan	1,24	1,24	19,03

Fev	1,22	2,48	20,25
Mar	1,32	3,83	21,57
Abr	0,71	4,56	22,28
Mai	0,74	5,34	23,02
Jun	0,79	6,17	23,81
Jul	0,62	6,83	24,43
Ago	0,22	7,06	24,65
Set	0,54	7,64	25,19
Out	0,82	8,52	26,01
Nov	1,01	9,62	27,02
Dez	0,96	10,67	27,98

Fonte: IBGE.