



NOVA MATRIZ

ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO

2023

A UFRJ E O ORÇAMENTO PÚBLICO

A **composição do orçamento da UFRJ**, assim como das demais Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, considera, em sua formação, as despesas obrigatórias e não-obrigatórias.

São **despesas obrigatórias** aquelas as quais o órgão tem a obrigação legal de realizar, não cabendo margem para decidir se cumprirá ou não. Estão enquadrados nesse grupo os salários dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, os encargos sociais, os benefícios previdenciários, entre outros. De todo orçamento enviado para UFRJ mais de 90% se refere ao pagamento das despesas obrigatórias

As **despesas não-obrigatórias**, ou discricionárias, são aquelas que o órgão precisa decidir em como e quanto irá gastar. Dentre esses gastos estão: luz, água, vigilância, limpeza, obras, bolsas acadêmicas, equipamentos, insumos de laboratório, entre outros.

Na universidade, desde 2015 a restrição orçamentária tem impactado as contas públicas. Os cortes orçamentários, em geral, incidem predominantemente sobre as despesas não obrigatórias, o que faz com que a universidade tenha que decidir quais contas poderão ser pagas e as que não serão honradas.

Em um cenário onde o orçamento tem se mostrado cada vez mais escasso, o desafio de atender todas as demandas da universidade é cada vez mais difícil.

A pluralidade existente dentro da maior universidade federal do Brasil é imensa. Com as mais distintas demandas de cada uma das Decanias, Unidades Acadêmicas, Unidades da Administração Central e as Unidades Hospitalares o planejamento participativo do orçamento tem uma relevância ímpar no ambiente universitário.

O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO ORÇAMENTO DA UFRJ

Ciente das multiplicidades de cada uma das suas unidades, a UFRJ separa uma fatia do orçamento discricionário e a descentraliza para suas unidades a fim de que cada um dos diretores participem das tomadas de decisão que envolvam o orçamento público.

Afinal, diante de tantas particularidades, a UFRJ entende que são as unidades da ponta que podem melhor ajudar no direcionamento do orçamento para atender suas necessidades mais prioritárias, principalmente em cenários onde as demandas superam, e muito, o orçamento disponível.

Dessa forma, a distribuição de parte do orçamento, fomenta que todos os segmentos da universidade possam discutir e definir suas prioridades em cada uma de suas instâncias, respeitando os seus limites orçamentários.

Logo, o planejamento participativo do orçamento se baseia na metodologia cujo enfoque se concentra em um modelo de organização democrática que considere a comunidade acadêmica como um elemento ativo na gestão orçamentária-financeira.

A UFRJ já adota uma matriz de distribuição orçamentária interna, através da qual descentraliza parte do seu orçamento discricionário às Decanias, Unidades Acadêmicas e Unidades Hospitalares. No entanto, observou-se uma **oportunidade de proposição** de um novo modelo de distribuição que seja **mais inclusivo**, com **indicadores mais transparentes**, passível de uma atualização periódica e que reflita a instituição que é hoje.

Desse modo, conhecendo todos os critérios para a distribuição do orçamento participativo, cada uma das unidades poderá se mobilizar para atuar em seus indicadores, de forma a melhorar sua performance e conseqüentemente receber uma parcela maior dessa distribuição.

A NOVA MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA UFRJ

Compreendendo a importância da instituição de critérios transparentes e objetivos, a proposta da nova matriz de distribuição do orçamento participativo se baseia na adoção de **4 indicadores** considerados de grande relevância para a universidade.

Foram considerados indicadores que impactam diretamente no cálculo que o Ministério da Educação (MEC) considera para determinar o valor do orçamento discricionário que é destinado as universidades¹. Além disso, **não foi desprezado nenhum dos pilares do ensino superior**, a saber: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com isso, os critérios propostos para a distribuição do orçamento participativo são:

- O Aluno equivalente de graduação;
- O Aluno equivalente da pós-graduação;
- Um coeficiente obtido através do produto entre as ações de extensão realizadas pela universidade e o respectivo número de alunos matriculados;
- Os atendimentos Ambulatoriais e Internações dos hospitais universitários.

Caso sejam validados esses critérios, é importante que seja definido o percentual que cada um deles responderá na distribuição do participativo, de forma a totalizar 100%.

¹ A matriz utilizada pelo MEC para enviar o orçamento às universidades considera a soma de todos os alunos equivalentes (graduação, pós graduação e residência médica). Proporcionalmente na UFRJ, o MEC, atribui os seguintes pesos para o cálculo do envio do orçamento: Aluno Equivalente graduação 68%, Pós Graduação 19%, Residência Médica 13%. A matriz do MEC não considera a extensão em seus cálculos.

O ALUNO EQUIVALENTE DA GRADUAÇÃO

O aluno equivalente da graduação é o principal indicador para fins de análise de custo das instituições federais de ensino superior.

Na graduação, o aluno equivalente considera as seguintes variáveis: Número de alunos diplomados, duração média dos cursos, peso do grupo², coeficiente de retenção dos cursos e o número dos ingressantes. Além disso, é dada uma bonificação para os cursos noturnos e fora de sede. Outrossim, observou-se a necessidade de um fator de correção para as unidades que participam na formação de estudantes de cursos que não são atribuídos a elas, oferecendo disciplinas experimentais.

Na UFRJ, a Pesquisadora Institucional junto à Pró-Reitoria de Graduação (PR1) atua anualmente na captação dos dados para fornecimento ao Ministério da Educação e elaboração desses indicadores de cada unidade acadêmica.

Os cursos novos ou intervalados, apresentam uma variação na fórmula de cálculo, mas também são considerados na formação desse indicador. A fórmula para o cálculo do aluno equivalente é:

$$Nfte_{(G)} = \left\{ [N_{di} \times D \times (1 + R)] + \left[\left(\frac{N_i - N_{di}}{4} \right) \times D \right] \right\} \times BT \times BFS \times PG$$

² O peso do grupo busca diferenciar os cursos que têm custos maiores em relação aos demais, tendo por fator preponderante a necessidade de laboratório para o seu funcionamento.

Entenda o cálculo:

SIGLA	DESCRIÇÃO
N	Nº de alunos ingressantes no curso de graduação
DG	Duração padrão do curso de graduação
PG	Peso do grupo do curso de graduação
R	Retenção padrão do curso de graduação
BT	Bônus por turno noturno do curso de graduação, estabelecido em 10%
BFS	Bônus por curso de graduação fora da sede, estabelecido em 15%

Abaixo a tabela com exemplificando a realidade de alguns cursos:

Código	Área	Fator de Retenção	Duração	Grupo	Peso do Grupo
A	Artes	11,5%	4	A3	1,5
CB	Ciências Biológicas	12,5%	4	A2	2
CET	Ciências Exatas e da Terra	13,3%	4	A2	2
CH	Ciências Humanas	10,0%	4	A4	1
CH1	Psicologia	10,0%	5	A4	1
CH2	Licenciatura e Pedagogia	10,0%	4	A4	1
CS1	Medicina	6,5%	6	A1	4,5
CS2	Veterinário, Odontologia, Zootecnia	6,5%	5	A1	4,5
CS3	Nutrição, Farmácia	6,6%	5	A2	2
CS4	Enfermagem, Fisio, Fono, Ed. Fsica	6,6%	5	A3	1,5
CSA	Ciências Sociais Aplicadas	12,0%	4	A4	1
CSB	Direito	12,0%	5	A4	1
ENG	Engenharias	8,2%	5	A2	2
LL	Linguística e Letras	11,5%	4	A4	1
M	Música	11,5%	4	A3	1,5
CE1	Ciências Exatas - Matemática e Estatística	13,3%	4	A3	1,5
CE2	Ciências Exatas - Computação	13,3%	4	A3	1,5
CSC	Arquitetura/Urbanismo	12,0%	4	A3	1,5
CA	Ciências Agrárias	5,0%	5	A2	2

COEFICIENTE DE CORREÇÃO DO ALUNO EQUIVALENTE

Uma característica muito forte e presente na UFRJ, mas que é desprezada na elaboração do indicador do aluno equivalente de graduação por parte do MEC, é o fato de que os alunos de vários cursos utilizam parte do corpo docente e da infraestrutura de outros cursos pa-

para auxiliá-los em sua formação. Ou seja, o indicador em si não considera as aulas em outras unidades acadêmicas que o estudante de um determinado curso recebe. Isso faz com que apenas a unidade que tem o aluno cadastrado seja beneficiada com o desempenho do discente.

Entende-se que, em relação ao número de docentes necessários para cada uma das unidades acadêmicas, o trabalho realizado periodicamente pela Comissão Temporária de Alocação de Vagas (COTAV) consegue observar esse fenômeno. Porém, no que diz respeito às despesas de cada unidade acadêmica, não existe um indicador que permita essa mensuração. Por esse motivo, foi desenvolvido o fator de dedução e acréscimo do aluno equivalente da graduação.

Esse coeficiente considera uma base extraída do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA), que observa todos os estudantes matriculados em um curso, mas que recebem aula em outro curso. Dessa forma, todos esses estudantes são sujeitos ao coeficiente de correção. Em seguida, observa-se o percentual que a aula recebida desse outro curso representa sobre o total geral da carga horária que o aluno cursa para sua formação acadêmica. Esse valor do aluno equivalente é deduzido da unidade que é responsável pelo curso e é transferido para a unidade que, de fato, ministra a disciplina.

Após algumas simulações, percebeu-se que o maior impacto ocasionado por esse coeficiente de correção se dá nas disciplinas que são ministradas em laboratórios, uma vez que nessas disciplinas, o uso de insumos e equipamentos pelos estudantes de outros cursos impacta consideravelmente nos custos da unidade acadêmica. Dessa forma, considerou-se a adoção desses indicadores somente para as disciplinas que são classificadas no SIGA com o local de aula "em laboratório".

Importa reforçar que, caso haja alguma inconsistência nos dados apresentados na matriz de distribuição do orçamento participativo em relação aos números disponibilizados, é importante que a unidade solicite à Pró-Reitoria de Graduação - PR-1 que providencie as correções no sistema."

O ALUNO EQUIVALENTE DA PÓS GRADUAÇÃO

Na pós-graduação, o aluno equivalente considera as seguintes variáveis: Número de alunos ativos, tempo dedicado para cursar as disciplinas e peso do grupo³.

Na UFRJ, diferente do que acontece na graduação, não existe um levantamento anual para o cálculo do aluno equivalente da pós graduação, porém, todos os dados podem ser obtidos através do Sistema Integrado de Gestão Acadêmica - SIGA, o que permite a sua atualização periódica.

A fórmula para o cálculo do aluno equivalente de pós-graduação é:

$$Nfte = N \times fD \times PG$$

Entenda o cálculo:

SIGLA	DESCRIÇÃO
N	Nº de alunos ativos no curso de pós-graduação
FD	Fator de tempo usado para cursar as disciplinas
PG	Peso do grupo do curso de pós-graduação

³ O peso do grupo busca diferenciar os cursos que têm custos maiores em relação aos demais, tendo por fator preponderante a necessidade de laboratório para o seu funcionamento.

O COEFICIENTE DE CÁLCULO DA EXTENSÃO

As ações de extensão dizem respeito às atividades que buscam estabelecer uma **relação** entre a **universidade** e a **sociedade**.

Além disso, as ações de extensão possibilitam o compartilhamento do conhecimento produzido na universidade com o público externo, dessa forma é possível alcançar uma real transformação da realidade social.

Na UFRJ, as ações de extensão são conduzidas com o apoio da Pró Reitoria de Extensão PR5. Todas as unidades podem cadastrar ações de extensão nas modalidades: Cursos, eventos, projetos e programas. Podendo essas atividades serem de curta ou longa duração, que podem envolver ou não atividades experimentais.

No ambiente universitário, não há regras para que o estudante de um determinado curso se limite a realizar as atividades de extensão propostas pela sua unidade acadêmica. Os discentes podem transitar entre as centenas de atividades de extensão propostas por todos os cursos da UFRJ.

Para fins de distribuição do orçamento participativo, o indicador ação de extensão considera o produto entre o número de ações e extensão existentes em cada uma das unidades e quantidade e alunos inscritos em cada um delas.

Além disso, as atividades classificadas como cursos e eventos têm um peso 1 no computo desse indicador, enquanto os programas e projetos têm peso 2.

ATENDIMENTOS HOSPITALARES

Os atendimentos hospitalares foi o critério utilizado como base para a distribuição do orçamento participativo às Unidades Hospitalares.

Os dados extraídos através do departamento de informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) permitem identificar a produção de cada uma das Unidades Hospitalares da UFRJ.

A base permite a extração dos números dos atendimentos ambulatoriais e de internações de cada uma dessas unidades.

Enquanto os atendimentos ambulatoriais preveem as consultas médicas, exames e os tratamentos que não demandem internação; a internação hospitalar se refere a um regime de ocupação de leito, no qual o paciente demande uma maior atenção médica.

Face a complexidade dos eventos, para o cálculo de distribuição do orçamento participativo, considerou-se o atendimento ambulatorial com peso 1 e a internação hospitalar com peso 1,5.

O PISO E O TETO DA NOVA MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO

Uma das motivações para a instituição de uma nova matriz para distribuição do orçamento participativo reside no fato de propor uma matriz justa com sua atual realidade e transparente. Compreendendo a diversidade entre as muitas entidades que compõem a UFRJ percebeu-se a heterogeneidade dos dados quando diferentes unidades são comparadas.

Com o intuito de garantir um valor inicial justo para todas as unidades foi proposto a instituição do piso de distribuição. O piso se refere a um valor mínimo que todas as unidades devem receber na distribuição do orçamento participativo.

O valor do piso sempre será um percentual do total a ser distribuído a título do orçamento participativo. De forma que quanto maior for esse percentual, maior será o piso a ser dado às unidades.

Caso o valor calculado pelos critérios sejam superiores ao piso instituído, o valor do piso será desprezado e a unidade fará jus ao maior valor previsto. Caso o valor calculado pelos critérios seja inferior ao piso, porém diferente de zero, o valor do provisionado será a diferença para que a unidade tenha garantido o direito de receber o mínimo previsto pelo piso.

No outro extremo da distribuição, estabeleceu-se a adoção de um teto de recebimento⁴, que será também um percentual do valor total a ser distribuído.

Esse mecanismo visa que não haja a concentração de valores em algumas unidades de forma a reduzir consideravelmente o total a ser distribuído para as demais unidades.

CRITÉRIOS DE RECEBIMENTO DO PARTICIPATIVO DAS DECANIAS

As Decanias são entes que visam facilitar a coordenação e integração do ensino, da pesquisa e da extensão, em cada área do

⁴ Caso seja adotado um teto de distribuição será necessário formalizar o que deverá ser feito com o valor excedente ao teto, de forma que seja formalizado como esse montante deverá ser redistribuído.

conhecimento e articular as unidades e órgãos suplementares com a Estrutura Superior da UFRJ.

O relevante papel das Decanias permitiu conquistas fundamentais para a Universidade Federal do Rio de Janeiro. As Decanias são responsáveis por concentrar as vozes dissonantes das unidades convergindo-as de forma contundente nas participações políticas.

No entanto, via de regra, as Decanias não são diretamente atendidas pelos critérios de distribuição propostos no cálculo da nova matriz de distribuição do orçamento participativo.

Porém, compreendendo a relevância do papel desempenhado pelas Decanias, a nova matriz de distribuição do orçamento participativo propôs que as Decanias recebessem, a título de repasse do orçamento participativo, um percentual a ser calculado de acordo com a performance de cada uma das unidades que compõe o seu quadro (além do valor mínimo garantido pelo piso).

Importante destacar que esse valor não será deduzido do montante que cabe a cada uma das unidades. Seu cálculo apesar de considerar a performance das unidades é deduzido do valor total a ser distribuído. Dessa forma, as unidades não terão nenhuma espécie de desconto no seu valor bruto a ser recebido.

CRITÉRIOS DE TRANSIÇÃO ENTRE AS FORMAS DE DISTRIBUIÇÃO

Os ensaios realizados com as diferentes metodologias de distribuição do orçamento participativo apresentaram significativas distorções entre as Unidades, levando a necessidade de se ter uma transição de forma gradual, onde todos possam compreender plenamente o modelo e propor melhorias e adequações. Para isso, pensou-se na implementação de um critério de transição.

O critério de transição é representado por um valor percentual que garante que nenhuma unidade receberá menos do que uma percentagem (a ser instituída) daquilo que recebeu no ano anterior. Entende-se que ao instituir esse critério é imposta uma limitação a performance dos indicadores bases da distribuição da nova matriz do orçamento participativo. Afinal, ao comprometer um valor na garantia de transição, apenas o valor residual será contabilizado pelos critérios de distribuição.

Entretanto, o critério de transição permite que não haja reduções substanciais dos valores a serem recebidos pelas Unidades. Desta forma, as unidades negativamente impactadas pelo novo modelo de distribuição do orçamento participativo terão um tempo para que possam rever e adequar seus critérios, tendo assim a oportunidade de performar melhor nos indicadores e captar um valor maior na distribuição do orçamento participativo.

OUTROS IMPORTANTES CRITÉRIOS OBSERVADOS

Nos últimos meses, muitas Unidades foram ouvidas com o intuito de buscar critérios de avaliação justos, transparentes e auditáveis. Com isso muitas propostas foram levantadas e outros indicadores foram sugeridos.

entre esses indicadores sugeridos, pode-se destacar: "área útil", "número de servidores", "imóveis tombados", "matriz capes", aluno equivalente da residência médica", "acervo", "valor patrimonial", entre outros. Todas as sugestões foram bem recebidas e cenários foram simulados tendo-as por base.

O que foi possível observar com a adoção desses indicadores foi

que, ao implementá-los, percebeu-se uma concentração de recursos em algumas poucas Unidades, logo, ao invés de termos uma matriz mais igualitária, percebemos uma concentração de orçamento em Unidades que já performam bem com seus indicadores propostos.

Outros indicadores, foram observados, porém a dificuldade de coletar os dados para manter a base atualizada, inviabilizaria a sua adoção. Uma vez que a proposta da nova matriz é dispor de uma base cuja fonte seja confiável e periodicamente atualizada. Foram vetados os indicadores que demandassem formulários autodeclarados.

DEFINIÇÃO DOS PERCENTUAIS IDEIAS PARA A NOVA MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO

Após a construção da ferramenta que permite o cálculo dos valores a serem distribuídos de acordo com a nova metodologia, é fundamental que sejam definidos os percentuais de cada um dos critérios de distribuição. Serão esses percentuais que definirão os valores a serem distribuídos a cada uma das Unidades.

Para a definição desses percentuais, será realizada uma consulta pública envolvendo todas as unidades que são diretamente afetadas pelo novo modelo.

Nessa consulta, as unidades poderão sugerir os percentuais que considerem mais adequados para que a distribuição seja feita da melhor maneira possível.

Após validado os percentuais, o cenário proposto seguirá para aprovação no Conselho Universitário (CONSUNI) da UFRJ , onde to-

dos aqueles representantes que dispõem de um assento no conselho poderão fazer suas críticas e ponderações.

Após a aprovação do modelo, a revisão desses percentuais poderão ser feitas periodicamente para que o modelo se mantenha sempre ajustado de acordo com a realidade temporal.



NOVA MATRIZ

ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO

2023