

NOTA TÉCNICA:

**DIAGNÓSTICO DA EVOLUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**

2012/2023

FOTO: PLANTIO – PATRÍCIA DA ROSA E THIAGO MEIRELLES (HERBARIUM BRADEANUM / IBRAG)



DIPLAN
Diretoria de Planejamento e Orçamento



Nota Técnica DIPLAN 01/2023

Diagnóstico da evolução orçamentária da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012/2023



DIRETOR DA DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

BRUNO LEONARDO BARTH SOBRAL

EQUIPE DA DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

ALEXANDRA DRABIK CHAVES

ALEXANDRE CEZAR NASCIMENTO DOS SANTOS

ANDRÉ LUIZ REIS DO AMARAL

ANDRESSA FATEUS DOS SANTOS

BRUNO CABRAL MUNIZ FREIRE

ÉRIKA NEUSCHWANG REGATO

FÁBIO PEREIRA DUARTE

MARCELO FERREIRA DE MORAES

MARILENE VIANNA VETTORE

MAYLA STELMAN DE MEDEIROS GONÇALVES DE FREITAS

NATHALIA CAMARGO DE OLIVEIRA

PRISCILA MEDEIROS TERRA PINTO

PRISCILA RAMALHO JUSTA DO VALLE

SAMUEL PEREIRA BATISTA

SUELY DOS SANTOS SILVA

PRODUÇÃO VISUAL

JULIANA MENOIO GOMES

A UERJ tem planejamento: entregas recentes e a importância de um diagnóstico para enfrentar novos desafios

A Diretoria de Planejamento e Orçamento – DIPLAN completou 30 anos de existência em 2023. Ao longo das décadas, ela se confirma como uma guardiã da cultura de planejamento na instituição a partir de suas ferramentas e metodologias. Ao assessorar a estrutura administrativa interna e ser ponto focal da UERJ no Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, nossa missão está atrelada na modernização da gestão universitária e na defesa de uma visão estratégica.

Essa missão vem se fortalecendo consideravelmente desde a criação da “Rede UERJPlan” em 2020. Sua consolidação nos anos recentes vem garantindo melhor capacidade de definir e compartilhar prioridades em todos os níveis de direção da instituição. É inegável que “Rede UERJPlan” é uma conquista coletiva que nasceu do desejo da própria comunidade por um orçamento participativo, e já se trabalha para que seja cada vez mais aprimorado o retorno na ponta com dezenas de pontos focais atendidos. Não obstante, outras conquistas precisam ser atingidas para que se contribua de maneira decisiva para as diretrizes de desenvolvimento institucional e a avaliação de impacto das políticas da UERJ no desenvolvimento estadual e nacional.

Como exemplo, a DIPLAN reafirma seu compromisso em melhorar constantemente a qualidade dos processos e se prepara, com o suporte da Diretoria-Geral de Tecnologia da Informação – DGTI, para lançamento da “PO Digital” para o exercício 2024 (Elaboração da PO 2025). Com essa nova ferramenta todo o preenchimento de informações pelos pontos focais das unidades será agilizado, além de, no lugar de um trabalho hoje feito manualmente através de planilhas, permitir organizarmos um banco de dados, inclusive, disponível para consulta. Cabe destacar que a “PO Digital” é o primeiro módulo de um sistema de gestão da informação orçamentária, projeto maior já em elaboração. No módulo seguinte, uma nova ferramenta para administração de uma base de dados deve ser finalizada, incluindo a entrega de um painel (dashboard) para alta gestão, o que permite também a produção de cenários prospectivos e boletins periódicos de revisão.

Avançarmos mais significa que cultura de planejamento seja cada vez mais a dimensão-chave no processo de tomada de decisões de todos. Com essa compreensão, a DIPLAN disponibiliza a presente nota técnica em que se apresenta uma avaliação da trajetória histórica do orçamento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro entre 2012 e 2023. Busca-se com esse trabalho não um exaustivo diagnóstico, mas reafirmar nosso compromisso com uma gestão baseada em evidências, logo, chamar atenção, pelo exame estatístico de alguns pontos chaves e de caráter estrutural que merecem atenção, para se projetar o futuro da instituição.



Em particular, é necessário perseguir uma proposta orçamentária realista para que se tenha mais eficácia com esse instrumento, bem como priorizar a discussão sobre uma metodologia de acompanhamento sistêmico da execução orçamentária a ser consolidada. Quanto esse último ponto, podem ser adotadas diversas ferramentas voltadas para gestão por resultados. É fundamental essa discussão avançar para se estabelecer de maneira mais efetiva uma programação de metas e indicadores somada a uma matriz de avaliação de risco, trazendo mais segurança e racionalidade nas decisões administrativas ligadas ao orçamento público sempre sujeito a conjunturas adversas.



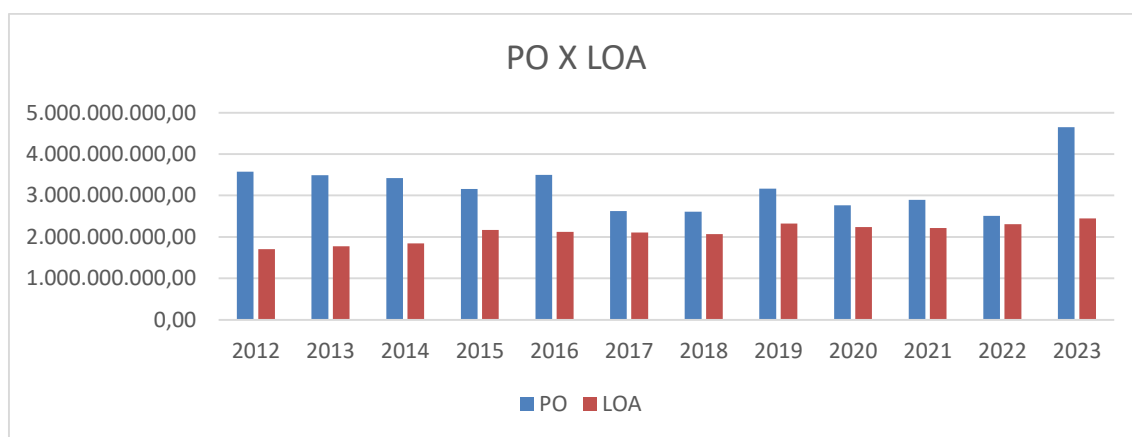
Sumário

Relação PO, LOA e Execução do ponto de vista agregado.....	6
Comparação Dotação Inicial x Execução por Grupo de Gastos	10
A participação da UERJ no cenário Orçamentário Estadual.....	15
Simulando uma regra fiscal razoável para o financiamento da UERJ: o exemplo do Estado do São Paulo	18
Considerações finais.....	20

Relação PO, LOA e Execução¹ do ponto de vista agregado

Os valores das Propostas Orçamentárias - POs refletem o planejamento e os sonhos da comunidade da UERJ para os exercícios em pauta. Enquanto proposta, os detalhamentos que são trabalhados e planejados junto às unidades, durante o ano compilados, votados e aprovados em Conselho Universitário não são, de imediato, orçamentariamente garantidos. Todavia, enquanto instrumento participativo e referencial indispensável, a proposta orçamentária estabelece o planejamento coletivo da entidade para o exercício financeiro seguinte, bem como, compõe a estrutura fundamental do orçamento que será submetido ao executivo para pactuação, à ALERJ para aprovação e à gestão para direcionamento de suas prioridades.

Em linhas bem gerais, os montantes consolidados na PO vêm sendo maiores do que a Lei Orçamentária Anual - LOA publicada, haja vista os limites orçamentários dispostos para alocação das despesas, bem como, eventuais contingenciamentos realizados no início de cada exercício ou no próprio decorrer deste. Os valores das Leis Orçamentárias Anuais apresentam-se variações com baixa elasticidade, possuindo uma tendência de estabilidade no decorrer dos anos quando deflacionados. Esta disposição PO x LOA ratifica, portanto, uma proposta orçamentária com crescimento por vezes mais significativo do que a alocação real posteriormente publicada como dotação inicial na abertura do exercício.



Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

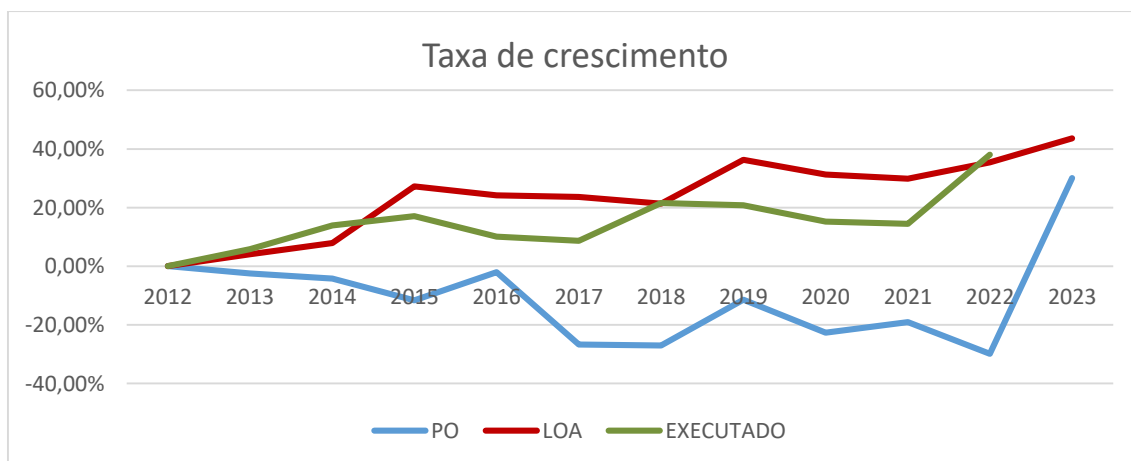
De um modo geral, até 2016, é possível afirmar uma tendência de redução da diferença entre PO e LOA, passando de um patamar de 40% a 50% para 20% da PO não se tornando dotação na LOA. Posteriormente, esse padrão em

¹ Nessa seção e nas seguintes, não estão computadas no levantamento ações que envolvam descentralizações de outros órgãos/entidades, em razão da gestão orçamentária a que estes se referem caber aos seus órgãos competentes. Portanto, o exame se baseia sobre orçamento destinado especificamente para a UERJ.

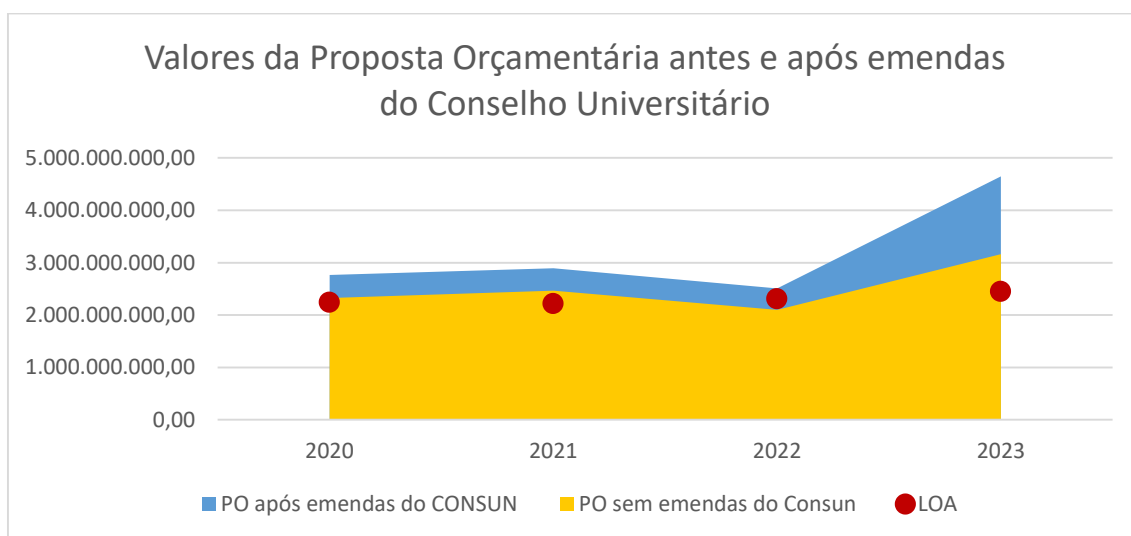
torno de 20% se manteve até 2021. Os dois últimos anos merecem uma ponderação por serem extremos e revelarem uma assimetria significativa nas expectativas, o que requer maiores cuidados diante de uma conjuntura das finanças estaduais que sinaliza para uma situação mais adversa. O exercício 2022 foi aquele que acelerou a tendência de redução da diferença entre PO e LOA a ponto de ser a menor diferença entre todos os anos analisados: somente 7,8% da PO não se tornou dotação na LOA. Inversamente, no exercício 2023 reverte-se a tendência e de forma expressiva, saltando-se aquela diferença para o patamar de 47,3%.

Soma-se a essa assimetria nas expectativas, uma dependência estrutural de suplementação orçamentaria posteriormente a publicação da LOA a partir de 2022. Considera-se de caráter estrutural por se dever a fatores endógenos ao desenvolvimento da instituição. O gráfico abaixo deixa evidente essa dependência ao notar que a taxa de crescimento do executado supera da LOA. A última vez que isso aconteceu foi em 2018, situação excepcional após um período de aguda crise financeira estadual, logo, por razões exógenas. Diferentemente, agora sua execução maior, portanto, que a LOA originalmente estabelecida, associa-se a processos de expansão e interiorização e programas assistenciais que a UERJ consolidou em 2022, entre outras iniciativas da gestão, por exemplo: compra de imóveis, expansão dos programas de incentivo à permanência e desenvolvimento discente, incorporação da UEZO.

Nota-se que vem havendo um crescimento real dos valores inscritos em LOA. O gráfico acima representa a taxa de crescimento dos valores da LOA, comparados a 2012, em valores corrigidos, atingindo, no ano de 2023, um acréscimo de 35,46% em relação ao primeiro ano da comparação. No entanto, desde 2016, a maior parte dos anos foi marcada por estagnação, excetuando-se apenas 2019, 2022 e 2023. Mesmo com esse crescimento nos últimos dois anos, o processo de mudança estrutural recente na UERJ já justifica a necessidade de alterar seu orçamento para um padrão superior de dotação inscrita na LOA, em particular, para reduzir a dependência de suplementação orçamentaria apontada.



Inferre-se, nesse contexto, que a solução para essa questão não se dará com uma taxa de crescimento explosiva da PO como ocorreu entre 2022 e 2023 (vide o gráfico anterior). Em qualquer circunstância, deve se buscar a importância de uma proposta orçamentária realista. Nesse sentido, nota-se o efeito positivo da Rede UERJPlan capacitando pontos focais e subsidiando com assessoria os mesmos no momento da consulta para produção da PO. Afinal, considerados os valores consolidados pela DIPLAN para as Propostas Orçamentárias mais recentes (entre 2020 e 2023), observa-se que estes aproximam-se mais das dotações iniciais conferidas pelas Leis Orçamentárias Anuais do que quando adicionadas as emendas do Conselho Universitário da UERJ. Esse último ponto fica evidente no gráfico a seguir:

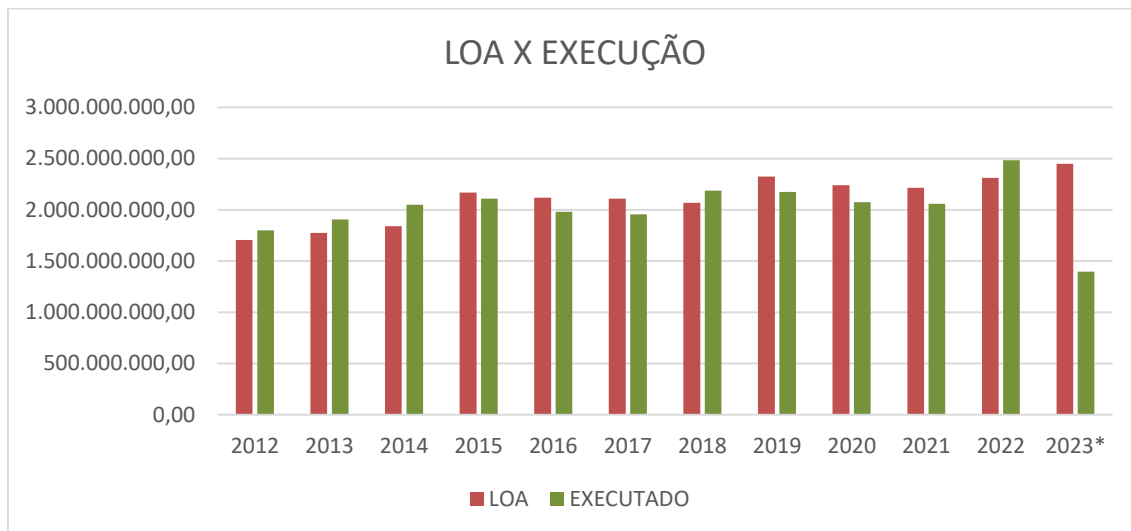


Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

Ainda que uma questão meritória, a flexibilização da restrição orçamentária não será obtida com uma taxa de crescimento explosivo da PO, e sim por negociações junto ao governo estadual na defesa do aspecto positivo da mudança estrutural recente mesmo em conjuntura fiscal adversa (especificamente, revisão dos limites definidos no Planejamento Orçamentário Detalhado - POD). Já na ocasião de debate para aprovação da PO, sua discussão terá mais êxito ao servir antes para a pactuação na definição de prioridades e a perseguição de projetos estratégicos, não desconsiderando a restrição orçamentária.

O descolamento da LOA da PO aprovada em CONSUN dificulta muitas vezes a compreensão que a Execução Orçamentária se desenvolve próxima dos valores inscritos na Lei Orçamentária Anual. Como mostra o gráfico abaixo, acompanhando, portanto, com uma tendência de estabilidade. Na série histórica analisada, com dados deflacionados, a média da dotação em LOA foi R\$ 2.111.115.606,43 e a média de execução foi R\$ 2.014.977.928,55. Cabe destacar que, com dados deflacionados, o ano de 2022 foi aquele de pico na

execução de toda série histórica, respectivamente, R\$ 2.484.820.550,09. Nesse sentido, esse último valor é um bom parâmetro para considerar em um primeiro momento numa negociação por flexibilização orçamentária. Na elaboração da PO, aprovar valores muito superiores exigiria um esforço administrativo voltado para sustentar ganhos crescentes de produtividade associados a capacidade de execução (afinal, ao longo da série histórica, a universidade não vem performando anualmente algo muito distinto disso).



* valores executados apenas no 1º semestre (junho de 2023).

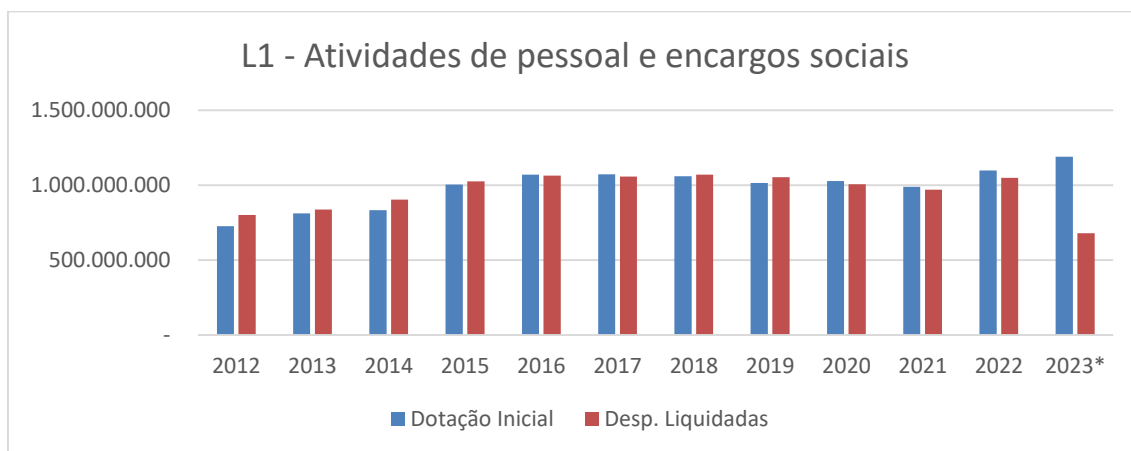
Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

Pondera-se que, para o ano de 2023, ainda não se dispõe do fechamento do exercício para ser o valor de execução comparável totalmente. Observamos que foi executado até o mês de julho 63,82% da dotação inicial aprovada.

Comparação Dotação Inicial x Execução por Grupo de Gastos

As análises relativas ao grupo de pessoal (L1) são mais estáveis e sem discrepâncias significativas a serem observadas durante os exercícios apontados no estudo em termos de oscilações. Houve momentos de maior variação, por exemplo, em 2014-2015, quando foi reformulado o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Técnicos Administrativos da UERJ – PCC; 2015 marcou a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A partir daí a curva passa a ter um comportamento mais estável. Todavia, há uma tendência de perdas reais crescentes (ou seja, em valores deflacionados), em especial, entre 2018 e 2021.

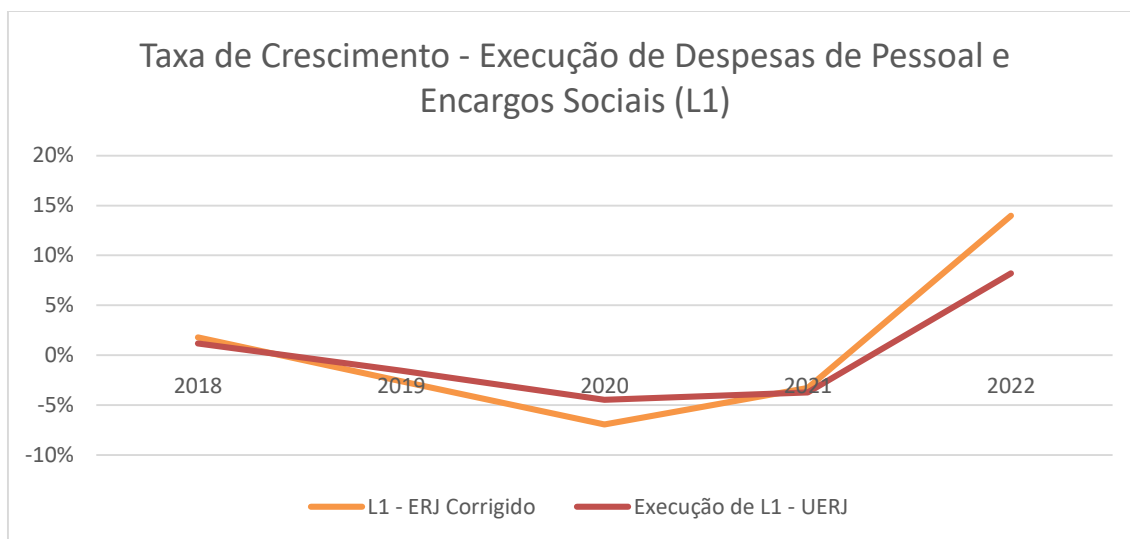
Os últimos dois anos são marcados pela curva voltar a apresentar crescimento em função da concessão de recomposição inflacionária, após 8 anos de perda do poder aquisitivo (o que já encontra-se em risco de descontinuidade para os próximos anos), bem como, no êxito da gestão na negociação política que possibilitou, por exemplo: destravar a atualização dos valores dos auxílios alimentação e creche, a concessão de duas parcelas do auxílio tecnológico, da posse de concursados e a edição da Lei 9.602 de 22 de março de 2022, que promoveu a incorporação da UEZO pela UERJ.



* valores executados apenas no 1º semestre (junho de 2023).

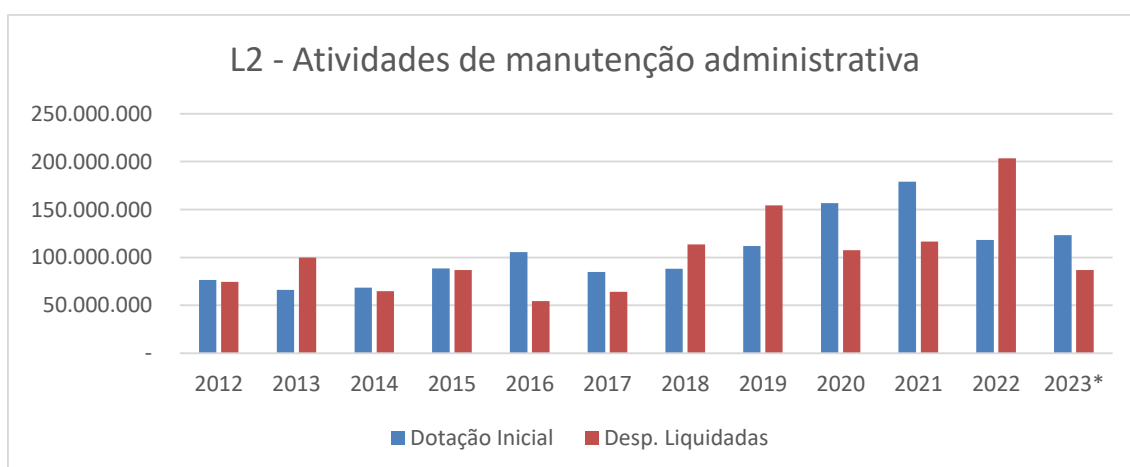
Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

Diante disso, é importante enfatizar que a inflexão positiva nos últimos anos não deve ser vista como um descompromisso em apoiar o ajuste fiscal estadual, mas a necessidade de lidar com o acúmulo de demandas reprimidas quando se tem colaborado com o esforço de medidas contracionistas por vários anos seguidos. Inclusive, em 2022, a taxa de crescimento dos gastos com pessoal (L1) foi menor para a UERJ do que para o total do Estado do Rio de Janeiro. Isso significa que não há nenhum exagero no movimento ocorrido, porque acompanhamos o sentido do movimento geral e, ao crescer menos, continuamos contribuindo relativamente para o ajuste fiscal estadual.



Em relação à execução do custeio da Universidade (L2), a gestão Pezão (2014-2018) inaugura um período de inflexão negativa nessa tendência a partir de 2015, que chegará em seu ponto crítico em 2016, quando o custeio executado com recursos do tesouro por meio da Fundação Universidade do Estado Rio de Janeiro retornou a valores inferiores a 2012. Só em 2018 ultrapassou-se o valor de 2013, até então o maior da série histórica.

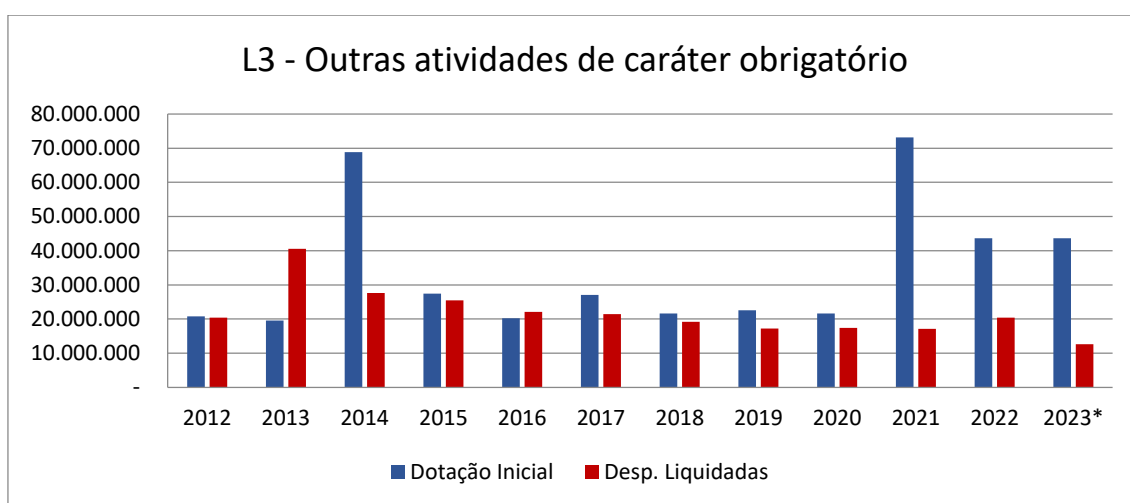
É importante destacar que após a saída do momento mais agudo da crise financeira estadual vinha ocorrendo uma variação anual positiva continuada. Contudo, em função da crise sanitária desde 2020, fez recuar o valor das despesas com custeio, que apresentou queda em 2020 em relação a 2019, interrompendo a tendência de recuperação iniciada em 2017. Em 2021, tivemos uma retomada modesta na variação. Em 2022, já com o recuo da crise sanitária e retorno definitivo das aulas presenciais, tivemos o maior valor da série para a totalidade do período analisado. Portanto, fica evidente o quanto esse grupo de despesas fica vulnerável a conjunturas adversas, muitas vezes exigindo suplementação orçamentária.



* valores executados apenas no 1º semestre (junho de 2023).

Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

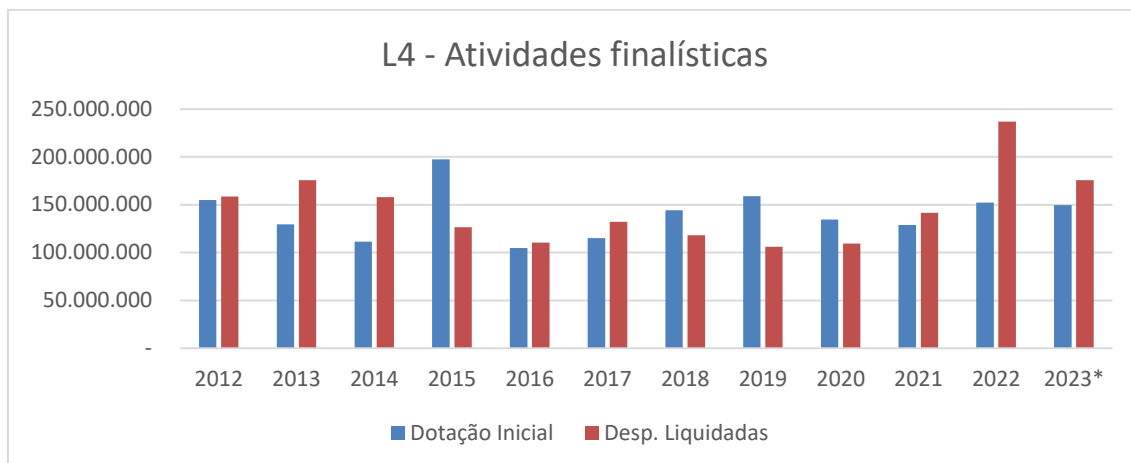
Em relação à execução de outras atividades de caráter obrigatório (L3), sua evolução não requer uma análise específica pelo seu caráter específico. Trata-se de todas as ações orçamentárias do tipo operações especiais, com dotação destinada ao pagamento de despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações administrativas, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São exemplos, dentre outras, as despesas relativas à amortização e encargos da dívida, indenizações e restituições, sentenças, custas e precatórios judiciais, serviços financeiros e despesas bancárias. Como se observa no gráfico, sempre há uma reserva para essas operações serem honradas de modo que se mantêm relativamente constantes em praticamente todos os anos.



* valores executados apenas no 1º semestre (junho de 2023).

Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

Em relação à execução de despesas com atividades finalísticas (L4), o início da gestão Pezão (2014-2018) inaugura uma tendência de queda que atingirá seu pior momento durante a crise estabelecida em 2016, somente retomando seu crescimento mais significativo a partir de 2021 com os incrementos assistenciais advindos da crise sanitária do Covid-19, bem como, em 2022 com o reforço significativo às políticas de assistência estudantil, de apoio à formação e permanência discente, bem como, de incentivo à produção técnica / administrativa e docente. De forma semelhante ao custeio da universidade (L2), fica evidente o quanto esse grupo de despesas também fica vulnerável a conjunturas adversas, muitas vezes exigindo suplementação orçamentária. Nota-se que no último ano, 2023, já houve necessidade de suplementação considerando apenas a execução do 1º semestre.



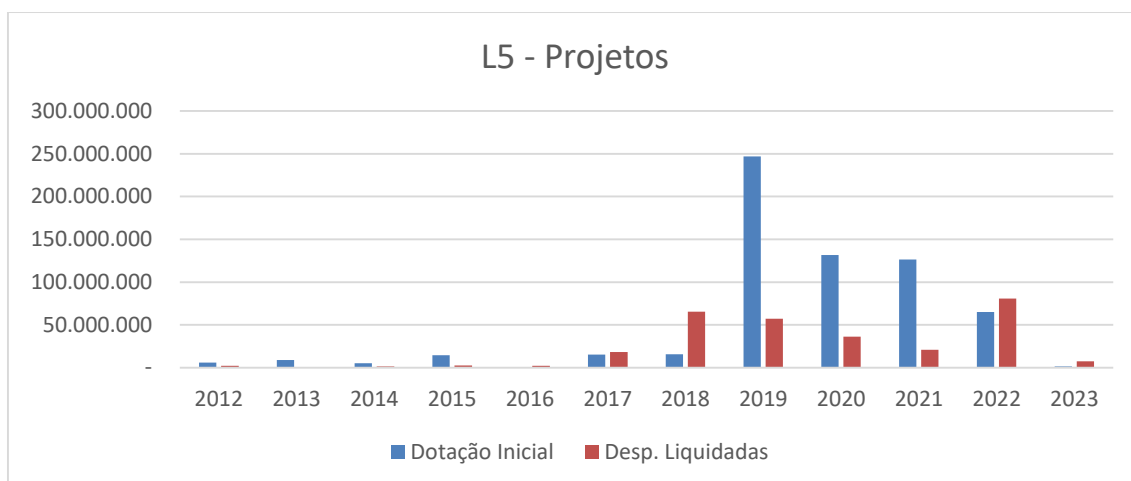
* valores executados apenas no 1º semestre (junho de 2023).

Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

Em relação às despesas com investimentos (L5) verifica-se que até 2017, a variação é pouco significativa, havendo um incremento nessas despesas de forma bem esporádica. Somente a partir de 2018 é que houve aumento considerável na execução destas despesas, muito maior do que os recursos inicialmente previstos inclusive, sendo este em sua grande parte executado ao final do exercício pelo HUPE. Contudo, nos anos de 2019, 2020 e 2021 observa-se outro cenário, no qual o montante previsto na LOA teve um aumento significativo, especialmente em 2019, onde teve seu pico na série histórica. Em contraponto, observa-se um declínio progressivo na execução das despesas deste grupo de gastos. Um dos efeitos provocados, em função das medidas protetivas adotadas pelos governos no combate à crise sanitária mundial, em 2020, foi a significativa redução do valor dos investimentos realizados pela universidade, em torno de -33,3%, relativamente a 2019 causando frustração no início de vários projetos da UERJ.

No ano de 2021, ainda sob os efeitos do isolamento social provocado pela pandemia, a redução dos recursos aplicados nesse grupo de gastos (L5), foi da ordem de -55,56% quando comparado ao ano de 2020. De forma excepcional, no ano de 2022, verificamos um aumento significativo na execução, contrariamente à variação negativa dos anos anteriores e, inclusive, mesmo comparado ao maior período anteriormente atingido da série histórica analisada. Uma retomada com o aumento da execução sem precedentes na série histórica, parte em resposta à possibilidade de retorno definitivo das atividades presenciais, às aquisições de imóveis realizadas, bem como, aos investimentos motivados pela política de interiorização da Universidade.

Malgrado o aguardo de uma variação positiva gerada pelo aporte realizado em 2022, no exercício de 2023, até o momento, não houve liberação de recursos para investimentos no orçamento da Universidade sendo este, quando foi executado, realizado por intermédio de solicitações de remanejamentos internos de recursos.

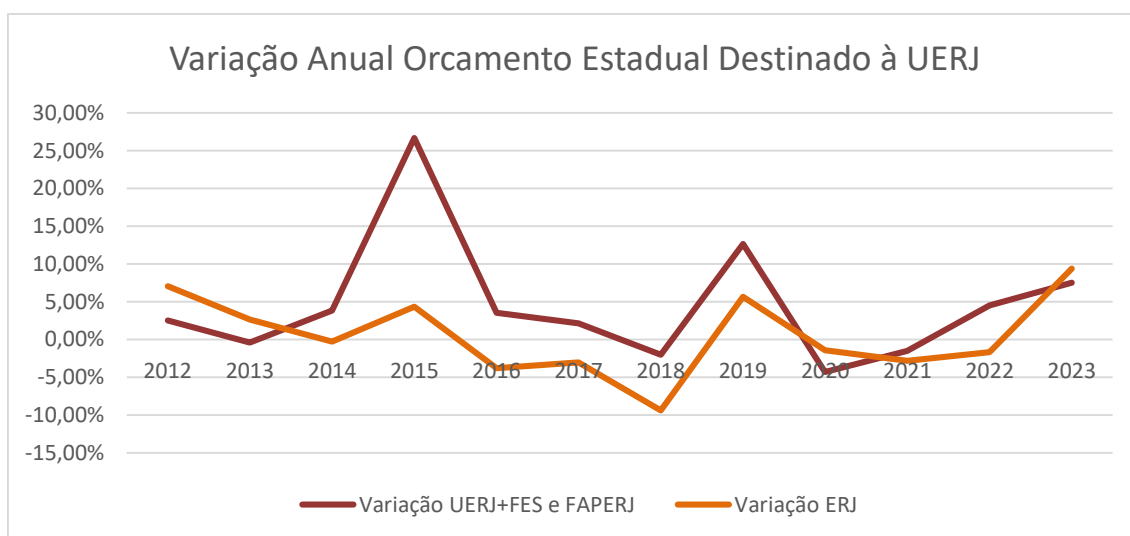


* valores executados apenas no 1º semestre (junho de 2023).

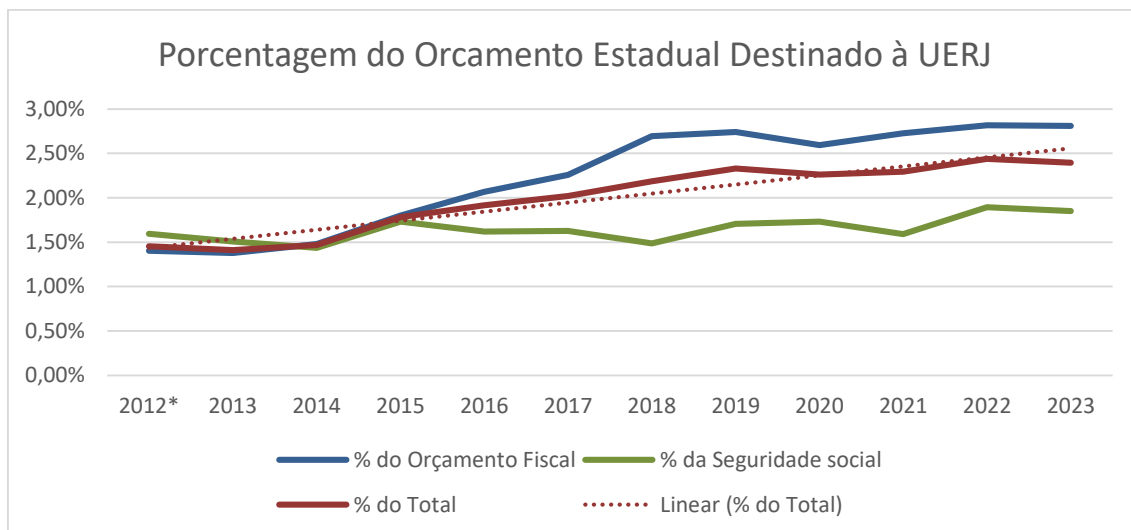
Dados deflacionados pelo IPCA de março de 2023

A participação da UERJ no cenário Orçamentário Estadual

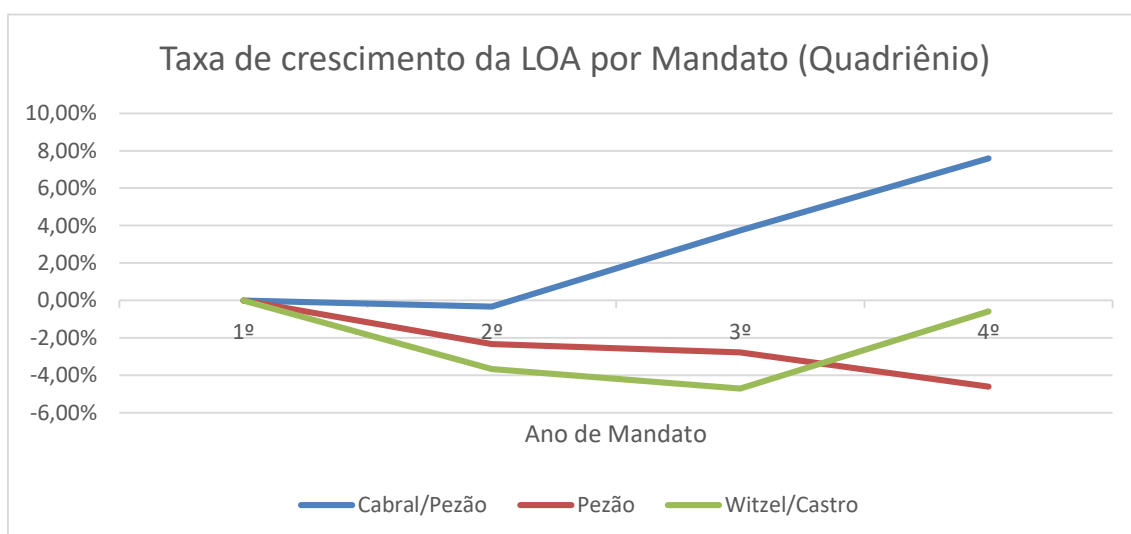
Percebe-se que a variação da dotação inicial destinada à UERJ, entre os anos de 2015 e 2020, acompanha, em níveis mais acentuados, a destinada ao Estado do Rio de Janeiro como um todo. Isso significa que mesmo quando sofreu contrações no orçamento destinado anualmente, estas foram menores que as ocorridas no orçamento estadual. Esta tendência se inverte em 2020, possivelmente em função do contexto pandêmico, para logo em seguida voltar a tendência anterior nos dois anos seguintes (2021 e 2022). O ano de 2023, uma vez mais a tendência se inverte, contudo, sem razões extraordinárias para justificá-la (não se trata de um cenário de imprevisibilidade como o contexto pandêmico). Isso traz maiores preocupações, em especial, caso vire tendência. Isso porque, quando isso ocorre, o significado é perdas de participação da UERJ no orçamento público estadual.



Portanto, é importante relativizar a tendência geral de crescimento da parcela dos recursos orçamentários totais destinados pelo Estado do Rio de Janeiro à UERJ demonstradas nos gráficos seguintes. Isso porque esses ganhos de participação são muito mais modestos no período após o momento agudo da crise financeira estadual. Isso significa que, mesmo com a mudança estrutural recente, a UERJ não conseguiu ainda conquistar um aumento de forma significativa em sua participação no orçamento público estadual e há risco de uma tendência inversa. Em grande medida, os resultados que vem sendo alcançados se deveram muito mais por um esforço administrativo ter conseguido elevar a capacidade de execução quase ao limite das possibilidades da máquina administrativa interna, especialmente em 2022. Portanto, permanece o desafio para a negociação política de ser consolidado esse processo com o aumento mais significativo dessa participação no orçamento público estadual para que não haja descontinuidades nas iniciativas planejadas.

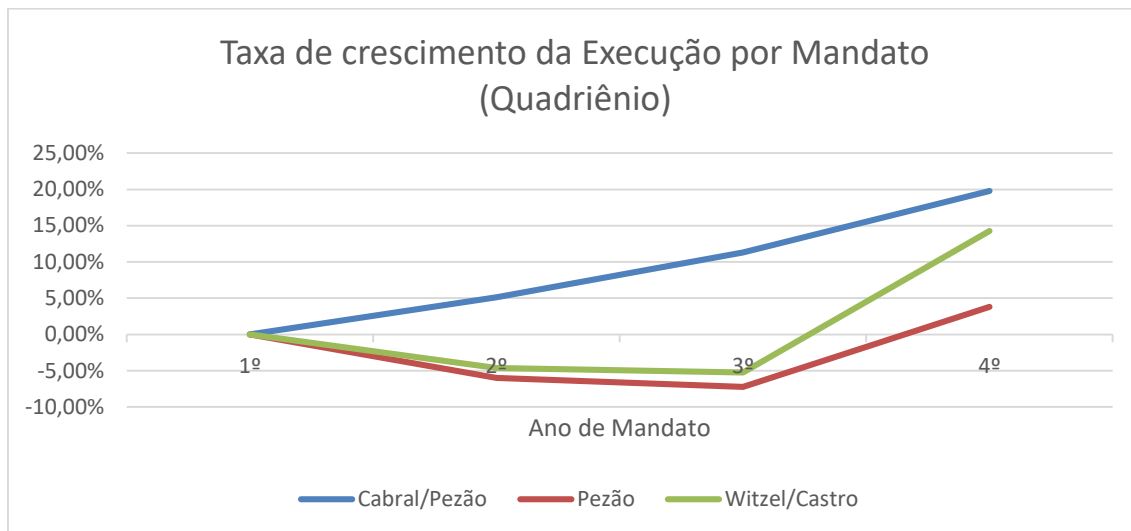


A seguir se faz um comparativo por mandatos do Poder Executivo. Para comparação ser possível, não consideramos 2023, o primeiro ano da atual gestão Castro. O primeiro gráfico apresenta para a taxa de crescimento da dotação para UERJ inscrita na LOA. Com destaque ao primeiro quadriênio avaliado 2011 – 2014 (quando o ERJ foi governado por Sergio Cabral e Luiz Fernando Pezão), no qual observamos que a dotação na LOA do último ano representou um aumento de 7,58% em relação à primeira, pode-se constatar uma tendência de queda nos valores das dotações iniciais, em relação ao primeiro ano de mandato de cada um dos governantes. Cabe destacar, como exceção, a inflexão no último ano da gestão Witzel/Casto já sob o comando deste último (especificamente, 2022). Graças a isso essa gestão ultrapassou, terminando com uma performance melhor que a gestão Pezão marcada pelo auge da crise financeira estadual.



Já a execução orçamentária apresentou um crescimento constante durante a gestão Cabral/Pezão, enquanto, durante os demais mandatos, apenas o quarto

ano não segue a tendência de queda, ultrapassando o marco do primeiro ano do mandato. Uma vez mais fica claro, o resultado excepcional em 2022, com uma taxa de crescimento da execução que nenhum outro mandato avaliado obteve em qualquer ano.



Simulando uma regra fiscal razoável para o financiamento da UERJ: o exemplo do Estado do São Paulo

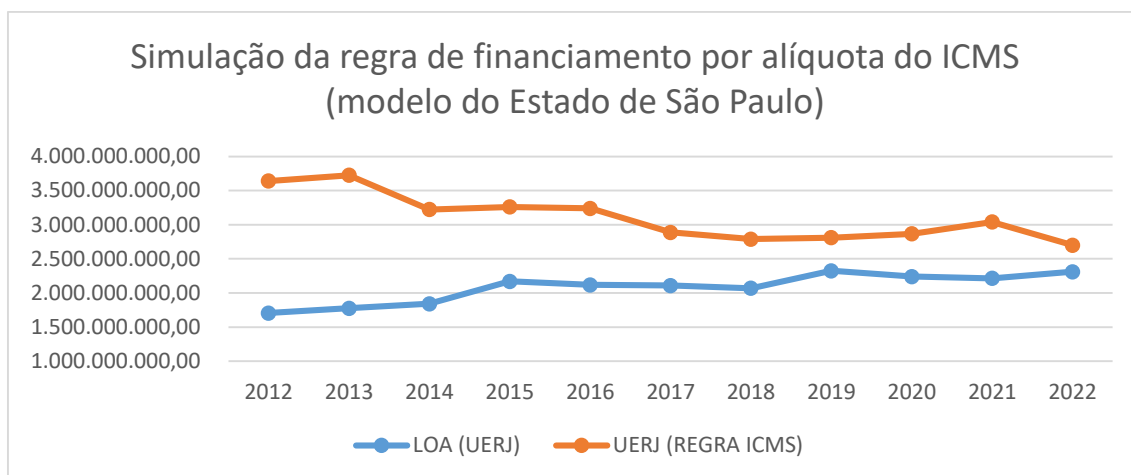
O atual modelo de financiamento da UERJ consiste na elaboração de uma proposta orçamentária pela universidade que deve ser debatida na ALERJ junto a todas as outras propostas dos órgãos estaduais. Na prática, equivale a dizer que a proposta da UERJ compete com todo o estado, uma vez que a alocação dos recursos orçamentários é feita com base em estimativas da receita futura. O modelo de financiamento da educação superior pública no estado de São Paulo mostra-se bastante conveniente para a defesa da autonomia universitária. Estabelecido pelo decreto Nº 29.598/1989 que dispõe sobre a autonomia universitária, ele estabelece uma alíquota fixa da arrecadação de ICMS destinada às Universidades Públicas Estaduais.

Neste modelo de financiamento, do total arrecadado com o ICMS – contando o principal, multas, juros de mora e dívida ativa – deduz-se a Quota-Parte dos Municípios (QPM), ou seja, o valor do ICMS destinado aos municípios do estado, restando como base de cálculo, a Quota-Parte Estadual (QPE). Desta, reserva-se um total de 9,57% para financiar as universidades estaduais.

ANO	LOA (UERJ)	ORÇAMENTO UERJ (REGRA ICMS)	LOA (UENF)	ORÇAMENTO UENF (REGRA ICMS)	VARIAÇÃO DO ORÇAMENTO (UERJ e UENF)
2012	1.706.040.988,78	3.640.203.719,62	295.909.467,83	631.386.204,98	113%
2013	1.775.720.596,33	3.725.292.285,83	254.852.804,54	534.656.853,53	110%
2014	1.841.605.818,41	3.224.207.080,77	249.518.177,00	436.846.074,79	75%
2015	2.169.794.406,03	3.261.149.058,07	293.052.444,62	440.450.810,02	50%
2016	2.119.338.525,32	3.238.741.752,18	252.872.948,44	386.436.695,38	53%
2017	2.109.664.385,21	2.887.430.187,62	264.861.495,53	362.507.460,00	37%
2018	2.069.805.676,84	2.789.098.916,65	266.213.906,38	358.727.839,14	35%
2019	2.324.775.703,61	2.811.008.517,69	378.733.797,80	457.946.945,12	21%
2020	2.239.577.614,28	2.866.585.443,18	313.766.539,24	401.610.816,35	28%
2021	2.215.323.274,35	3.041.373.892,33	285.618.602,85	392.120.180,35	37%
2022	2.311.083.154,96	2.700.369.837,55	350.737.687,40	409.817.132,67	17%

Com base neste modelo, realizamos uma simulação da sua aplicabilidade para o caso do Rio de Janeiro. Qual seria o orçamento das Universidades Estaduais do Rio de Janeiro caso o governo resolvesse adotar esta regra? Para chegar a este valor, foi calculado a QPE da arrecadação do ICMS no RJ e aplicado à alíquota de 9,57%, chegando-se ao repasse total às Universidades Estaduais. Para fazer o rateio do valor total entre UERJ e UENF, somamos, ano a ano, as dotações iniciais orçamentárias (em valores de 2023) e calculamos o percentual que cada universidade obtém do orçamento para as universidades estaduais. Por fim, aplicamos esta proporção ao repasse total com a regra do

ICMS, chegando ao quanto a UERJ e a UENF receberiam neste modelo de financiamento.



É importante destacar que essa aparente aproximação das duas curvas se dá em razão de os números estarem em valores constantes de 2023. Assim, fica evidente que caso o Estado do Rio de Janeiro adotasse esse modelo de financiamento, ambas as universidades estaduais receberiam uma dotação orçamentária superior ao que vêm recebendo, dando mais previsibilidade para sua gestão orçamentária e deixando menos dependente de ações de suplementação. Cabe salientar que isso não se trata de desconsiderar o esforço de ajuste fiscal estadual, pois o financiamento da Universidade dependeria do desempenho econômico do estado. Ou seja, uma regra considerando um esforço de ajuste fiscal efetivo e sustentado por estar comprometido com a recuperação econômica, em que a atividade universitária contribui diretamente de diversas maneiras, inclusive através de ganhos de produtividade com seu quadro de egressos qualificados.

Considerações finais

Após análise de todos os itens apresentados neste estudo, é possível chegar a algumas conclusões objetivas.

Em relação às propostas orçamentárias da universidade é possível concluir que os montantes aprovados em Conselho superam, e muito, os montantes disponibilizados na LOA. Tal fato aponta para uma reflexão de gestão em relação à necessidade de priorização das demandas que são realmente viáveis de execução no ano em questão, tendo em vista que os valores das Leis Orçamentárias anuais se apresentam em maior equilíbrio, com tendência de estabilidade no decorrer dos anos, não sendo capazes de abarcar, por completo, os sonhos da comunidade da UERJ.

A partir de análise em relação à execução orçamentária, constata-se a capacidade de execução do orçamento disponibilizado na LOA, tendo em vista que, em totais gerais, a execução é bem próxima ao total disponibilizado, ou, até mesmo, acima deste total, em razão de créditos suplementares recebidos durante o exercício.

No entanto, embora o aparente panorama de equilíbrio entre os valores disponibilizados na LOA e a Execução, após análise desta por grupos de gastos, é possível verificar que, especialmente em relação aos grupos de gastos L2 – atividades de manutenção administrativa e L4 – atividades finalísticas, os montantes disponibilizados na LOA, por vezes, demonstraram ser insuficientes para o atendimento de todas as despesas, o que gera preocupação. E, ainda, em relação ao grupo de gastos L5 – projetos, nos períodos em que houve disponibilização de recursos, a capacidade de execução mostrou-se muito aquém do esperado. Exceto pelo ano de 2022, onde a execução superou a LOA, devido às razões já mencionadas anteriormente.

E, por fim, a análise acerca da destinação à UERJ dos recursos do Orçamento Estadual, demonstra uma tendência de crescimento ao longo do período estudado. Inclusive a participação da Universidade na execução orçamentária estadual aponta para um crescimento durante o período em questão apesar de ainda ser insuficiente. Em particular, isso fica evidente diante da mudança estrutural recente que a universidade vem passando.

Pondo em uma nova perspectiva o orçamento da universidade, a partir do modelo de financiamento adotado pelo governo de SP, a simulação realizada demonstra que nesse modelo a UERJ obterá uma dotação orçamentária maior. Evidentemente, isso atenderia plenamente as necessidades de flexibilização orçamentária e permitiria que se focasse os esforços administrativos mais em processos de modernização na capacidade crescente de execução.



Na ausência de uma regra fiscal semelhante, o relatório reforça a importância redobrada dos instrumentos de planejamento para o cumprimento das funções e objetivos da UERJ e para a manutenção de sua relevância como Instituição de Ensino Superior. A dinâmica entre estes instrumentos e sua observação sob a luz de cenários externos, como crises econômicas e sanitárias, denotam a resiliência da universidade em meio a adversidades orçamentárias sobre as políticas públicas voltadas a educação e pesquisa no estado do Rio de Janeiro.