

OS DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UERJ NO PERÍODO ENTRE 2012 A 2023

THE CHALLENGES OF UNIVERSITY MANAGEMENT: AN ANALYSIS OF UERJ'S BUDGET FROM 2012 TO 2023

Bruno Sobral

 <https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

Correspondência: brunoleo.rj@hotmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Bruno Cabral

 <https://orcid.org/0000-0003-1870-3866>

Correspondência: bruno.cabral@ppge.ie.ufrj.br

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89517

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Este estudo analisa o orçamento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) entre 2012 e 2023, identificando estratégias e desafios para a adaptação a cenários econômicos e políticos ao longo desse período. Um desafio central é a discrepância entre as propostas orçamentárias da UERJ e os valores efetivamente disponibilizados no orçamento anual. A análise por grupo de gastos revela diferentes realidades, influenciadas por fatores externos, como crises financeiras e sanitárias. O estudo simula um modelo de financiamento alternativo, inspirado em São Paulo, onde uma alíquota fixa do ICMS é destinada às universidades. Diante dos desafios, surge a necessidade de priorizar as demandas mais urgentes e viáveis, elaborar propostas orçamentárias mais realistas, alinhadas com as necessidades e possibilidades da UERJ e diálogos eficazes com o governo estadual para garantir recursos adequados e sustentáveis.

Palavras-chave: Universidade Pública; Desenvolvimento; Rio de Janeiro; Educação Superior; Orçamento Público.

ABSTRACT

This study analyzes the budget of the State University of Rio de Janeiro (UERJ) between 2012 and 2023, identifying strategies and challenges for adapting to economic and political scenarios over this period. A central challenge is the discrepancy between UERJ's budget proposals and the amounts effectively allocated in the annual budget. The analysis by expenditure groups reveals different realities, influenced by external factors such as financial and health crises. The study simulates an alternative funding model inspired by São Paulo, where a fixed percentage of ICMS (state VAT) is allocated to universities. In light of these challenges, there is a need to prioritize the



most urgent and feasible demands, develop more realistic budget proposals aligned with UERJ's needs and possibilities, and engage in effective dialogues with the state government to ensure adequate and sustainable resources.

Keywords: public university; development; Rio de Janeiro; higher education; public budget.

1 INTRODUÇÃO

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) atua como um vetor do desenvolvimento fluminense através das atividades de ensino, pesquisa e extensão, respectivamente, formando profissionais capacitados para atuarem em atividades complexas, aumentando a base de conhecimento existente e prestando serviços diretamente à sociedade. Em vista de alcançar estes resultados, a universidade precisa de recursos - financeiros, humanos e patrimoniais - mas, além disso, também necessita de capacidade para gerenciar estes recursos. Por ser parte da administração indireta na esfera estadual vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), ela possui autonomia para se organizar e realizar suas atividades, entretanto, depende diretamente do Governo do Estado para obter os seus recursos. Dessa forma, a questão orçamentária é um ponto fundamental para qualquer tipo de análise mais aprofundada em relação à universidade ou à política universitária, pois é ela quem delimita o seu espaço de atuação.

Este trabalho apresenta uma avaliação da trajetória histórica do orçamento da UERJ no decênio de 2012 a 2023, em se tratando de recursos do tesouro estadual, principal financiador das despesas da instituição. Durante este período, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) passou por períodos de pujança financeira, seguida por uma crise fiscal, recuperação desta crise, uma pandemia de COVID-19 e retorno a cenários sanitários semelhantes aos anteriores à crise. Busca-se, portanto, não um exaustivo diagnóstico, mas chamar atenção, pelo exame estatístico de alguns pontos chaves e de caráter estrutural que merecem atenção, para se projetar o futuro da instituição.

A primeira seção discute o primeiro desafio que é a discrepância entre as propostas orçamentárias da UERJ e os valores efetivamente disponibilizados no orçamento anual aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Em 2023, a diferença entre o que se pediu e o que se conseguiu chegou a 59%, exigindo uma proposta mais condizente com a realidade. Em seguida, prossegue para a análise da

capacidade de execução do orçamento pela universidade, expondo de forma linear a relação entre o que é solicitado, o que é conquistado e o que é utilizado. A segunda seção aprofunda a análise da execução orçamentária desagregando-a em grupos de gastos, revelando realidades distintas: despesas com pessoal estáveis, recuperação do orçamento de custeio após a crise de 2016 e respectiva regressão em 2020; atividades finalísticas incrementadas por políticas assistenciais adotadas durante a pandemia (a partir de 2021) e execução de investimentos com crescimento em 2022, após quedas em 2020-2021. A terceira seção expõe a participação de UERJ na totalidade do orçamento estadual, descendo para a comparação desta participação em cada ciclo de governo no estado - 2011-2014 (Cabral/Pezão), 2015-2018 (Pezão) e 2019-2022 (Witzel/Castro) - onde no primeiro ciclo observou-se a maior queda e o maior aumento no orçamento da UERJ, já no segundo, período da crise financeira do estado, a variação foi estritamente negativa e o terceiro, período da crise sanitária da Covid-19, também foi marcado pela variação negativa mas em um grau menos acentuado que o do segundo ciclo. Por fim, a quarta seção realiza uma simulação de um modelo de financiamento alternativo inspirado em São Paulo, onde uma alíquota fixa do ICMS é destinada às universidades, o que, se implementado no Rio de Janeiro, beneficiaria a UERJ com mais recursos e maior previsibilidade.

2 RELAÇÃO ENTRE PO, LOA E EXECUÇÃO¹ DO PONTO DE VISTA AGREGADO

O orçamento público é um instrumento da gestão estatal presente nas sociedades democráticas que serve tanto para auxiliar a administração pública a atingir os seus objetivos, como a dar mais transparência aos cidadãos sobre o uso do dinheiro público. De acordo com Dal Bem Pires e Motta (2006, p. 23), “ao orçamento público é dado o caráter de principal documento para a divulgação das ações do governo junto à sociedade”. Ao mesmo tempo, Calil afirma que:

Para as universidades, o orçamento é uma ferramenta de trabalho. Um instrumento democrático, se todos os segmentos da comunidade

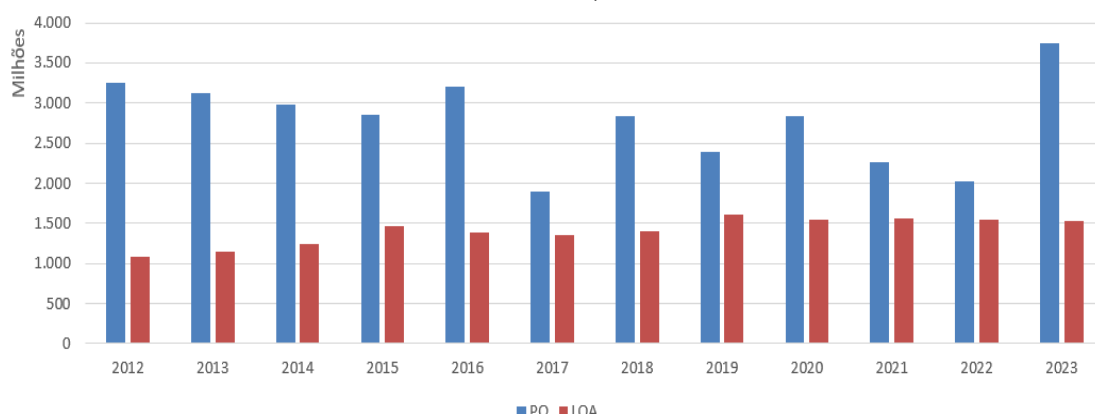
¹Nessa seção e nas seguintes, não estão computados no levantamento ações que envolvam descentralizações de outros órgãos/entidades, em razão da gestão orçamentária a que estes se referem caber aos seus órgãos competentes. Portanto, o exame se baseia sobre orçamento destinado pelo tesouro do ERJ especificamente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

universitária participarem, não só de sua elaboração, mas também de sua execução e avaliação (Calil, 2000, p. 4)

Dessa forma, os valores das Propostas Orçamentárias (POs) refletem o planejamento e as aspirações 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 (CONSUN) 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 os constantes na 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 LOAs apresentam 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.

Gráfico 1 – PO x LOA, 2012 – 2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

De um modo geral, até 2017, é possível afirmar uma tendência de redução da diferença entre PO e LOA, passando de um patamar de 50% a 60% para 40% da PO não

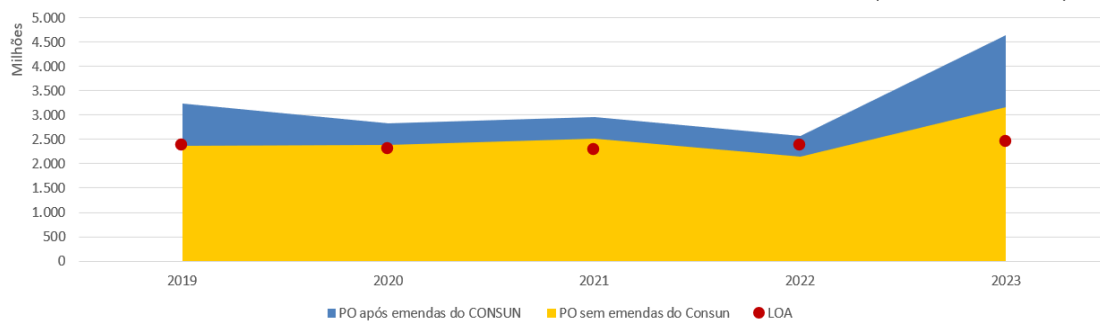
se tornando dotação na LOA. Posteriormente, esse padrão em torno de 40% se manteve até 2021. Os dois últimos anos merecem uma ponderação por serem extremos e revelarem uma assimetria significativa nas expectativas, o que requer maiores cuidados diante de uma conjuntura das finanças estaduais que sinaliza 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 24,15% da PO não se tornou dotação na LOA. Inversamente, no exercício 2023 reverte-se a tendência de forma expressiva, saltando-se aquela diferença para o patamar de 59,3%.

Soma-se a essa assimetria nas expectativas, uma dependência estrutural de suplementação orçamentária posteriormente à publicação da LOA, a partir de 2022. Considera-se de caráter estrutural por se dever a fatores endógenos ao desenvolvimento da instituição. Agora sua execução maior que a LOA originalmente estabelecida, associa-se a processos de expansão e interiorização e a programas assistenciais que a UERJ consolidou em 2022, entre outras iniciativas da gestão, por exemplo: a compra de imóveis, expansão dos programas de incentivo à permanência e desenvolvimento discente e a incorporação da Universidade Estadual da Zona Oeste (UEZO).

Nota-se que vem havendo um crescimento real dos valores inscritos em LOA. Comparados a 2012, em valores corrigidos, o ano de 2023 atingiu um acréscimo de 40,39% em relação ao primeiro ano da comparação. No entanto, mesmo com esse crescimento nos últimos 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 orçamentária apontada.

Infere-se, nesse contexto, que uma projeção exacerbada da PO não seria uma solução eficiente para essa questão. Ressalta-se, portanto, a importância de uma proposta orçamentária realista. Afinal, considerados os valores consolidados pela Diretoria de Planejamento e Orçamento (DIPLAN) da UERJ para as Propostas Orçamentárias mais recentes (entre 2020 e 2023), observa-se que estes aproximam-se mais das dotações iniciais conferidas pelas LOAs do que quando adicionadas às emendas do CONSUN da UERJ. Esse último ponto fica evidente no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Valores da Proposta Orçamentária Antes e Após Emendas do Conselho Universitário, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

O descolamento da LOA da PO aprovada em CONSUM dificulta muitas vezes a compreensão que a Execução Orçamentária se desenvolve próxima dos valores inscritos na LOA. 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\$1.407.244.242,21 e a média de execução foi R\$1.441.433.503,48. Nesse sentido, esses últimos valores são bons parâmetros para considerar em um primeiro momento numa busca por flexibilização orçamentária, por refletirem a capacidade de execução da Instituição. Na elaboração da PO, aprovar valores muito superiores exigiria um esforço administrativo voltado para sustentar ganhos crescentes de produtividade associados à capacidade de execução, pois, ao longo da série histórica, a universidade não tem performado anualmente algo muito distinto disso.

Gráfico 3 – LOA x Execução, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

3 COMPARAÇÃO DOTAÇÃO INICIAL X EXECUÇÃO POR GRUPO DE GASTOS

Passando para uma análise mais pormenorizada da execução orçamentária da UERJ, abrimos os gastos da universidade a partir dos grupos, assim como são classificadas as despesas públicas:

Tabela 1- Grupos Orçamentários.

Código	Título Oficial	Descrição
L1	Atividades de pessoal e encargos sociais	Compreende ações orçamentárias, do tipo ATIVIDADE, que dotam exclusivamente despesas com folha de pagamento de pessoal bruta e as obrigações patronais de ativos, inativos e pensionistas, inclusive as decorrentes de contratações por tempo determinado.
L2	Atividades de manutenção administrativa	Compreende ações orçamentárias, do tipo ATIVIDADE, com dotação destinada ao pagamento de despesas de custeio previsíveis, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.
L3	Outras atividades de caráter obrigatório	Compreende todas as ações orçamentárias, do tipo OPERAÇÃO ESPECIAL, com dotação destinada ao pagamento de despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, 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 a amortização e encargos da dívida, tributos e contribuições, indenizações e restituições, sentenças, custas e precatórios judiciais, serviços financeiros e despesas bancárias.
L4	Atividades finalísticas	Compreende todas as ações orçamentárias, do tipo ATIVIDADE, que envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, e que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade ou do próprio Estado.
L5	Projetos	Compreende todas as ações orçamentárias, do tipo PROJETO, que envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Seus produtos concorrem para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação de governo

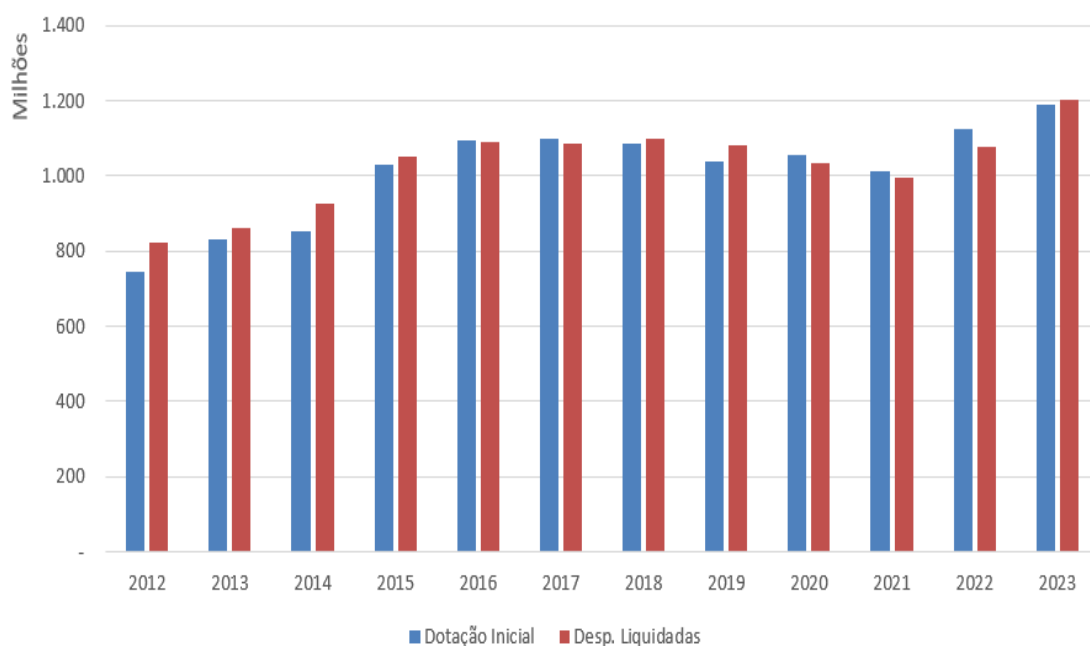
Fonte: SEPLAG/RJ.

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 (RIO DE JANEIRO, 2014); 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.

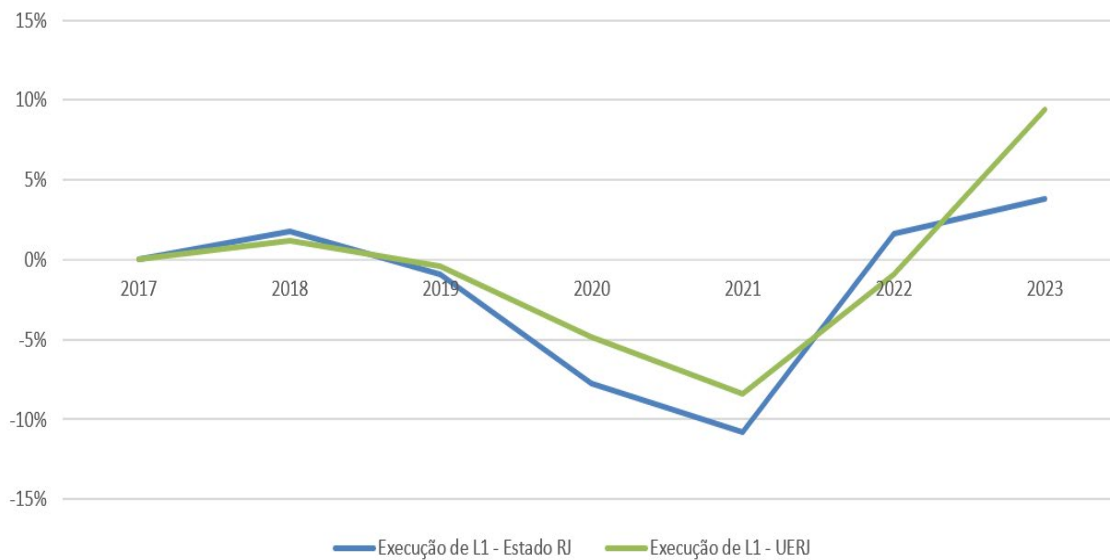
Diante disso, a inflexão positiva nos últimos não deve ser vista como um descompromisso em apoiar o ajuste fiscal estadual, mas a necessidade de lidar com o acúmulo de demandas reprimidas quando se tem colaborado com o esforço de medidas contracionistas por vários anos seguidos. Portanto, os últimos dois anos são marcados pela curva voltar a apresentar crescimento em função da concessão de recomposição inflacionária após 8 anos de perda de poder aquisitivo, bem como do 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, bem como, a edição da Lei 9.602, de 22 de março de 2022, que promove a incorporação da UEZO pela UERJ.

Gráfico 4 – L1 – Atividades de Pessoal e Encargos Sociais, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (Em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 – Taxa de Crescimento – Execução de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (L1), 2012-2023 (em %).

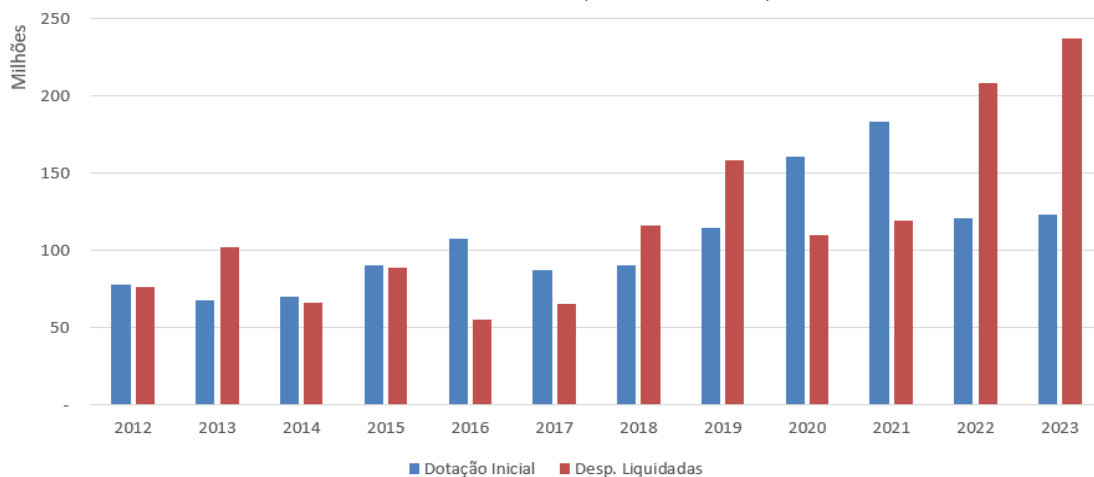


Fonte: Elaboração própria.

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.

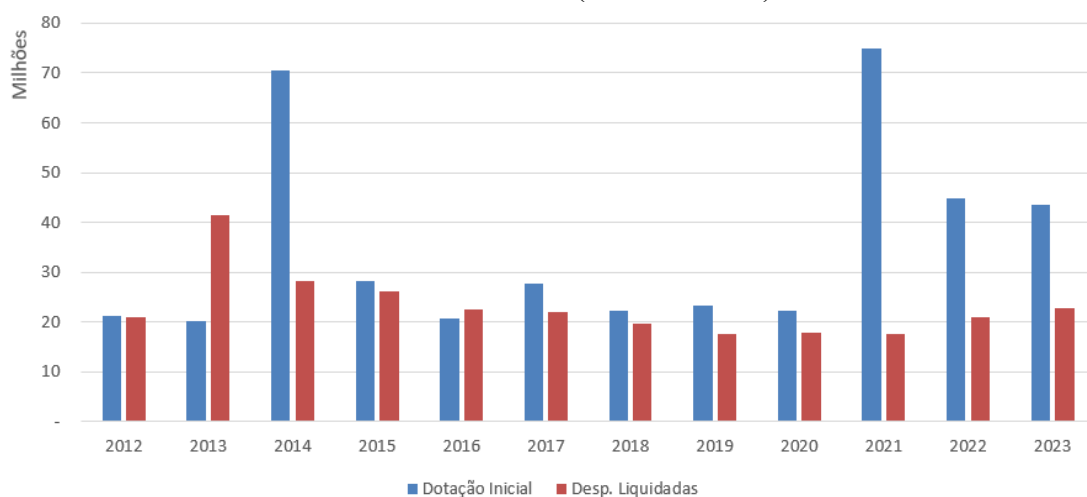
Gráfico 6 – L2 – Atividades de Manutenção Administrativa, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Em relação à execução de outras atividades de caráter obrigatório (L3), sua evolução não requer uma análise aprofundada devido ao 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.

Gráfico 7 – L3 – Outras Atividades de Caráter Obrigatório, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

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.

Gráfico 8 – L4 – Atividades Finalísticas, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



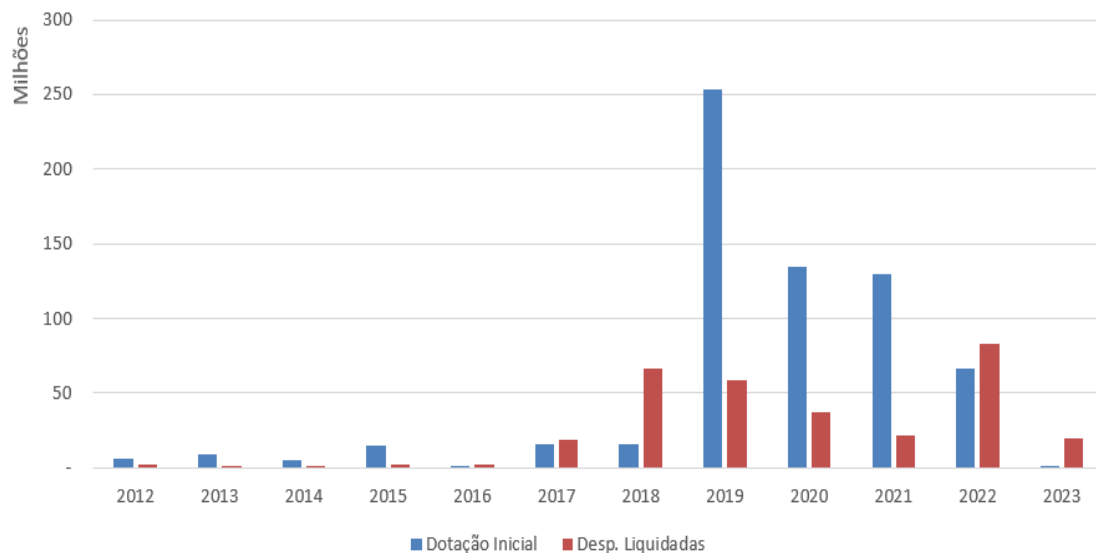
Fonte: Elaboração própria.

Em relação às despesas com investimentos (L5) verifica-se que até 2017, a variação é pouco significativa, havendo um incremento nessas despesas de forma 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 Hospital Universitário Pedro Ernesto (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 -36,6%, 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 -42,4% 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 interiorização² 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.

Gráfico 9 – L5 - Projetos, 2012-2023, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



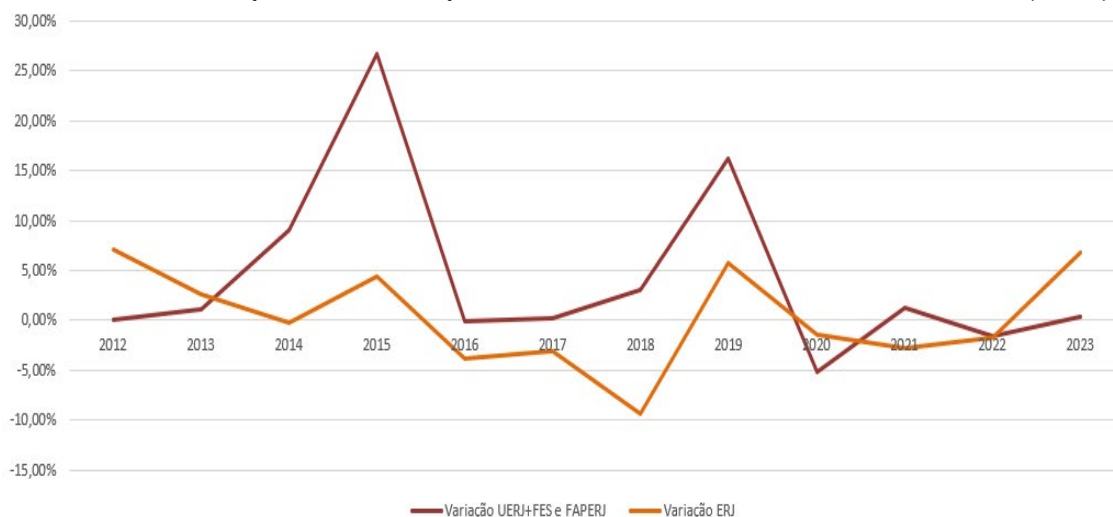
Fonte: Elaboração própria.

² Sobre este assunto, ver Baptiste (2021).

4 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). No 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 se torne tendência para os próximos anos. Isso porque, quando isso ocorre, o significado é perda de participação da UERJ no orçamento público estadual.

Gráfico 10 – Variação Anual do Orçamento Estadual Destinado à UERJ, 2012-2023 (em %)

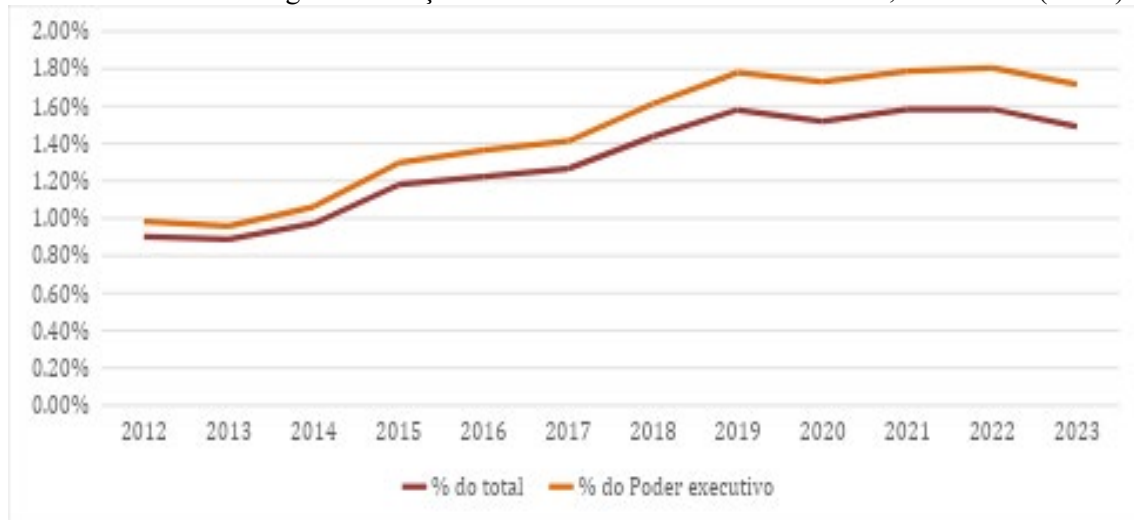


Fonte: Elaboração própria.

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 vêm sendo alcançados se deveram muito mais por um esforço administrativo ter conseguido

e 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.

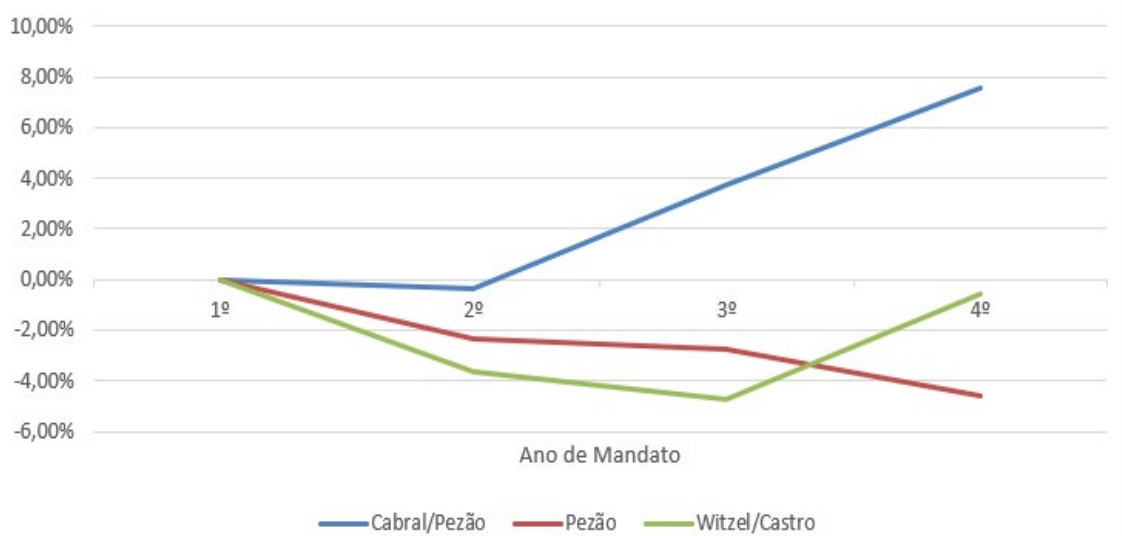
Gráfico 11 – Porcentagem dos Orçamentos Estaduais Destinados à UERJ, 2012-2023 (em %)



Fonte: Elaboração própria.

A seguir se faz um comparativo por mandatos do Poder Executivo. Para a comparação ser possível, não consideramos 2023, o primeiro ano da atual gestão. O primeiro gráfico apresenta 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 Sérgio 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 outros governantes. Cabe destacar, como exceção, a inflexão no último ano do último quadriênio (gerido por Witzel e Castro). Graças a isso essa gestão ultrapassou, terminando com uma performance melhor que a segunda gestão (mandato executivo de Pezão) marcada pelo auge da crise financeira estadual.

Gráfico 12 – Taxa de Crescimento da LOA por Mandato (Quadriênio), 2011-2022, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Já a execução orçamentária apresentou um crescimento constante entre 2011 e 2014, 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.

Gráfico 13 – Taxa de Crescimento da Execução por Mandato (Quadriênio), 2011-2022, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

5 SIMULANDO UMA REGRA FISCAL ALTERNATIVA PARA O FINANCIAMENTO DA UERJ: O EXEMPLO DO ESTADO DO SÃO PAULO

O atual modelo de financiamento da UERJ se resume à 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 concorre 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 (SÃO PAULO, 1989) que dispõe sobre a autonomia universitária, ele estabelece uma alíquota fixa da arrecadação de ICMS destinada às Universidades Públicas Estaduais.

Tabela 2 – Repartição do Orçamento para as Universidades Estaduais e Base de Cálculo do ICMS, 2012-2023.

	% DO ORÇAMENTO DAS ESTADUAIS DESTINADO À UERJ	BASE DE CÁLCULO ICMS*	REPASSE ÀS ESTADUAIS*	UERJ (REGRA ICMS)
2012	78,18%	24.326.647.916,00	4.377.318.669,26	3.422.063.555,40
2013	81,46%	25.694.140.708,00	4.365.389.755,78	3.555.974.165,96
2014	83,02%	23.497.310.827,00	3.751.670.129,81	3.114.492.467,08
2015	83,06%	26.292.477.339,00	3.793.220.438,92	3.150.637.133,05
2016	84,26%	27.369.309.055,00	3.714.907.464,90	3.130.120.762,66
2017	83,30%	25.260.144.121,00	3.330.378.849,55	2.774.167.033,81
2018	83,65%	25.382.899.230,00	3.225.740.548,35	2.698.425.662,82
2019	80,65%	27.494.721.768,00	3.349.867.386,36	2.701.564.510,03
2020	82,76%	28.730.109.954,00	3.349.089.391,57	2.771.585.668,09
2021	84,28%	33.219.940.313,11	3.518.478.592,37	2.965.268.735,68
2022	81,08%	31.832.702.849,87	3.187.169.117,34	2.584.071.770,29
2023	76,87%	29.705.505.868,06	2.842.816.911,57	2.185.247.012,92

Fonte: Elaboração própria.

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 (São Paulo, 1989).

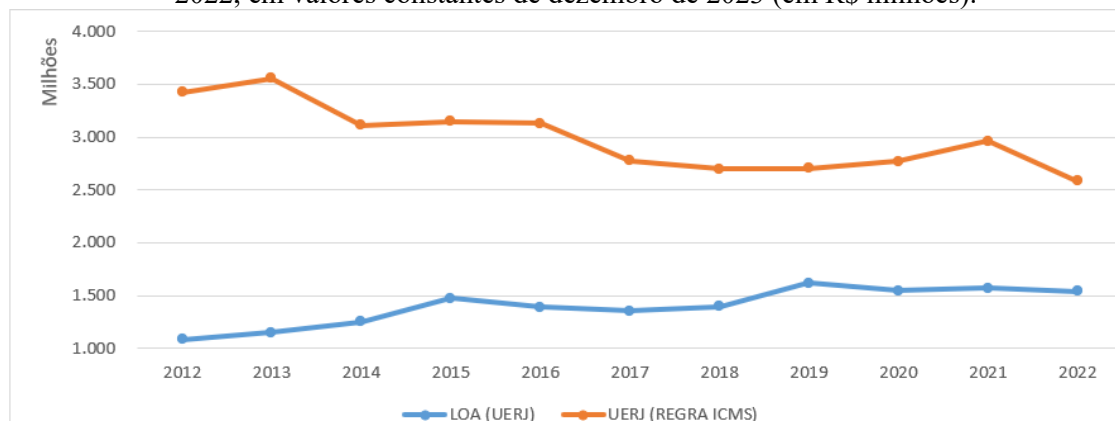
Tabela 3 – Orçamento da UERJ e UENF Pelas Regras Vigente e de ICMS (SP), 2012-2023.

	LOA (UERJ)	UERJ (REGRA ICMS)	UENF (REGRA ICMS)	LOA (UENF)
2012	1.086.290.975,74	3.422.063.555,40	955.255.113,86	303.233.704,73
2013	1.147.347.729,14	3.555.974.165,96	809.415.589,82	261.160.822,76
2014	1.249.820.207,02	3.114.492.467,08	637.177.662,73	255.694.154,59
2015	1.472.424.069,85	3.150.637.133,05	642.583.305,87	300.305.965,58
2016	1.387.025.955,84	3.130.120.762,66	584.786.702,24	259.131.962,04
2017	1.353.723.082,13	2.774.167.033,81	556.211.815,74	271.417.245,01
2018	1.396.014.009,22	2.698.425.662,82	527.314.885,53	272.803.130,22
2019	1.617.298.068,11	2.701.564.510,03	648.302.876,33	388.108.070,55
2020	1.543.116.648,36	2.771.585.668,09	577.503.723,48	321.532.767,49
2021	1.568.842.155,67	2.965.268.735,68	553.209.856,68	292.688.124,23
2022	1.539.991.056,41	2.584.071.770,29	603.097.347,05	359.419.011,22
2023	1.525.036.949,00	2.185.247.012,92	657.569.898,65	458.903.907,00

Fonte: Elaboração própria.

Com base neste modelo, realizamos uma simulação da sua aplicabilidade para o caso do Rio de Janeiro, a fim de verificar 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 (UERJ e UENF). 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.

Gráfico 14 – Simulação Regra de Financiamento por Alíquota ICMS (Modelo de SP), 2012-2022, em valores constantes de dezembro de 2023 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

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.

6 CONCLUSÃO

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, as demandas 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.

Fica evidente a necessidade de considerar modos de financiamentos alternativos, que permitam uma maior autonomia na captação ou execução de recursos. Medidas possíveis envolvem a diversificação das fontes de receita por meio de doações incentivadas por benefícios fiscais ou parcerias com setores estratégicos da iniciativa privada. Em contextos de restrição orçamentária, o fortalecimento deste modelo de financiamento misto poderia diminuir a dependência de recursos do tesouro estadual, conferindo maior previsibilidade e adaptação a cenários adversos.

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 obtería uma dotação orçamentária maior. Evidentemente, isso atenderia as necessidades de flexibilização orçamentária e permitiria que focassem os esforços administrativos em processos de modernização na capacidade de execução.

Na ausência de uma regra fiscal semelhante, o artigo 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 à educação e pesquisa no estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

CALIL, Vera Lucia Lelis Oliveira. **Uma Contribuição ao aperfeiçoamento da elaboração das propostas orçamentárias da Universidade Estadual do Oeste do Paraná: UNIOESTE**. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração e Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/78419>. Acesso em: 28 jun. 2024.

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**,

vol. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago. 2006. Disponível em:
<https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491> . Acesso em: 7 jul. 2024.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2012**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2012c.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2013.xls> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2014**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2014.xls> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2015**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2015c.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2016**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/orcamento2016.xls> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2017 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/Orcamento2017.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2018 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2021/01/Orcamento2018.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2019 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2022/08/Orcamento2019.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2020 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2022/08/Orcamento2020.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2021 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2022/04/Orcamento2021.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2022 – Formato Antigo**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2023/03/Orcamento2022.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Planejamento e Orçamento. **Execução Orçamentária 2023 – Formato Novo**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.diplan.uerj.br/wp-content/uploads/2024/05/Execucao-Orcamentaria-da-Despesa-2023.xlsx> Acesso em: 07 ago. 2024

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.602 de 22 de março de 2022. **Determina e promove a incorporação da fundação centro universitário estadual da zona oeste pela fundação universidade do estado do rio de janeiro e dá outras providências**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9602-2022-rio-de-janeiro-determina-e-promove-a-incorporacao> Acesso em: 15 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.701 de 11 de março de 2014. **Reestrutura o plano de cargos, carreiras e remunerações do quadro de pessoal dos servidores técnico-administrativos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e dá outras providências**. Rio de Janeiro, RJ, 2014. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/9148898c687ced8483257c990070eb31?OpenDocument> Acesso em: 15 ago. 2025.

SÃO PAULO. Decreto nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989. **Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária**. São Paulo, SP: Secretaria de Estado do Governo, 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=35148> Acesso em: 17 ago. 2024.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.