

CAPÍTULO 4 – CAPACIDADE E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO

4.1 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA NO IFSC.....	3
4.1.1 Estrutura de Orçamento e Finanças no IFSC.....	5
4.1.2 Orçamento do IFSC.....	5
4.1.3 Matriz Conif.....	7
4.2 ESTRATÉGIAS DE GESTÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA SUSTENTÁVEL NO IFSC.....	10

A sustentabilidade é “consequência de um complexo padrão de organização que apresenta cinco características básicas: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade. Se essas características forem aplicadas às sociedades humanas, essas também poderão alcançar a sustentabilidade”. (CAPRA, 2006 apud ROSA, 2007¹, p. 47).

“Em termos econômicos, a sustentabilidade prevê que as organizações têm que ser economicamente viáveis, face ao seu papel na sociedade e que deve ser cumprido levando em consideração o aspecto da rentabilidade, dando retorno ao investimento realizado [...]”. (DINIZ DA SILVA, 2010 apud BACHA; SANTOS; SCHAUN, 2010², p. 8).

Em resumo, ser sustentável é não gastar ou não planejar gastar mais do que se tem ou se preveja ter, ou seja, não gerar prejuízo, proporcionando o máximo retorno possível ao investimento.

Para ser sustentável o IFSC precisa atender, com a máxima qualidade, eficiência e responsabilidade social, às necessidades dos alunos e da sociedade, para que suas despesas programadas não sejam maiores do que a previsão de receitas. Sendo assim, IFSC gerencia os seus recursos financeiros com efetividade, a fim de maximizar os resultados da instituição e otimizar o tempo de atendimento às demandas, por meio do planejamento da captação, da aplicação e da execução dos recursos financeiros.

4.1 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA NO IFSC

Considerando a complexidade de gestão de uma instituição multicâmpus e o nível de autonomia administrativa de cada câmpus, para bem atender às necessidades da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo é necessário estabelecer diretrizes orçamentárias e estruturas de governança eficientes, além de efetivar a atuação em rede para a otimização dos processos e resultados.

1 ROSA, Altair. Rede de governança ambiental na cidade de Curitiba e o papel das tecnologias de informação e comunicação. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Curitiba, 2007.

2 BACHA, Maria de Lourdes; SANTOS, Jorgina; SCHAUN, Angela. Considerações teóricas sobre o conceito de Sustentabilidade. VII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2010. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/artigos10/31_cons%20teor%20bacha.pdf.

Desse modo, os câmpus do IFSC atuam em rede visando à integração, à inovação e à efetividade do modelo de gestão institucional em rede, alinhado à otimização dos processos e estruturas implementadoras da estratégia.

A atuação em rede das unidades que compõem o IFSC tem trazido bons resultados e busca tornar ainda mais eficiente a gestão de seus processos para que o ensino ofertado seja da máxima qualidade. Mesmo assim, tem-se a consciência de que muito precisa ser feito e aprimorado e, principalmente, que essa avaliação positiva é resultado do esforço coletivo de servidores comprometidos e qualificados e de alunos competentes e preparados.

Embora a Lei de Criação dos Institutos Federais preveja a identificação orçamentária por campus, que é viabilizada pela Matriz Conif, é preciso destacar que essa metodologia é um desenvolvimento da própria Rede Federal de EPCT e que – principalmente – o IFSC é um órgão do serviço público federal com missão voltada à sociedade e com recursos públicos como forma de financiamento.

Sendo assim, os recursos destinados ao IFSC por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) não são de cada câmpus ou da Reitoria, são do público. As decisões quanto à alocação e à execução desses recursos não podem levar em consideração os interesses individuais, políticos e segmentados. É necessária uma atuação técnica e sistêmica para definição das prioridades institucionais em prol do IFSC e da sua comunidade, compreendendo-se que cada câmpus possui especificidades quanto a diversas condições: número de alunos, número de servidores, estrutura física, tempo de funcionamento, qualificação dos servidores e gestores, orçamento, cursos ofertados, localização, arranjos produtivos locais, política e cultura, dentre outros.

É primordial, ainda, entender que autonomia administrativa difere de independência e soberania. A autonomia administrativa é garantida somente quando há justiça e equidade no tratamento das questões entre os envolvidos, com o estabelecimento de critérios técnicos e objetivos, visão sistêmica, estabelecimento de diretrizes e regulamentação de processos. Dessa maneira, pode-se ter transparência e unidade entre os câmpus e a reitoria para que o IFSC cumpra sua missão.

Por meio da adoção do modelo de gestão em rede colaborativa, solidária e sustentável entre as unidades administrativas, o IFSC busca garantir mais eficiência no gasto público, atuação mais transparente, justa e com mais responsabilidade social.

4.1.1 Estrutura de Orçamento e Finanças no IFSC

A gestão orçamentária do IFSC ocorre de forma parcialmente descentralizada: a Reitoria é, atualmente, a única Unidade Gestora Executora (UG-E) do IFSC, enquanto os campi são Unidades Gestoras Responsáveis (UG-R).

Cada campus planeja e gerencia seu orçamento próprio, porém a execução final é realizada pela Reitoria. Alguns procedimentos, porém, já foram descentralizados para agilizar o processo e capacitar os gestores e servidores dos campi para a descentralização orçamentária, tais como a emissão de notas de empenho e a liquidação de notas fiscais.

4.1.2 Orçamento do IFSC

Os recursos orçamentários do IFSC advêm do Orçamento Geral da União por meio da LOA, o que permite visualizar os limites da gestão em cada Exercício Financeiro. Os recursos previstos na LOA têm sua execução planejada e dividida em: despesas de pessoal (folha de pagamento), de custeio (funcionamento, manutenção, reformas, serviços, materiais de consumo) e de investimento (obras e aquisição de equipamentos e imóveis).

Tabela 4.1: Limites orçamentários do IFSC em 2019

Subdivisão	Discriminação	Limites
FUNCIONAMENTO E CAPACITAÇÃO DA EPT	Capacitação	R\$ 697.259
	Custeio	R\$ 55.399.898
	Investimento	R\$ 5.708.207
	Subtotal	R\$ 61.805.364
MAIS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS	Despesas Correntes - recursos próprios (fonte 250)	R\$ 1.270.689
	Despesas de Capital - recursos próprios (fonte 250)	R\$ 200.000
	Anuidade do Conif	R\$ 87.065
	Assistência Estudantil	R\$ 14.078.353
	Reestruturação e Modernização dos Institutos Federais	R\$ 2.000.923
	Publicidade de Utilidade Pública no estado	R\$ 250.000
	Subtotal	R\$ 17.887.030
PESSOAL E ENCARGOS	Inativos e Pensionistas	R\$ 63.024.000

	Pessoal Ativo	R\$348.141.258
	PASEP	R\$ 59.085.000
	Subtotal	R\$ 470.250.258
OUTROS VALORES DA FOLHA DE PESSOAL	Assistência e Auxílios	R\$ 26.227.535
	Sentenças judiciais e Precatórios	R\$ 6.509.996
	Subtotal	R\$ 32.737.531
TOTAL		R\$ 582.680.183

Fonte: Lei Orçamentária Anual, 2019.

O orçamento inicial do IFSC para 2019, com recursos do Tesouro, atingiu cerca de 583 milhões de reais, compreendendo as despesas com pessoal ativo e inativo, pensionistas, encargos sociais, benefícios aos servidores, manutenção e investimentos (Tabela 4.1).

O orçamento destinado ao cumprimento das despesas com pessoal ativo e inativo, pensionistas, encargos sociais e benefícios aos servidores vem sendo administrado de forma direta pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO/MEC), cabendo à gestão do IFSC informar eventuais reestimativas dentro do exercício.

Conforme apresentado na Tabela 4.1, o orçamento do IFSC conta também com recursos decorrentes de receita própria, ou seja, recursos diretamente arrecadados. Esses recursos são captados por meio de ações como aluguel de ambientes, realização de concursos e outros, compondo uma parcela que correspondeu, em 2019, a 0,25% do valor oriundo da União.

Além desses recursos, o IFSC conta também com os recursos diretamente arrecadados, com orçamento próprio para projetos/programas específicos, tais como Mediotec e UAB, com as descentralizações de créditos, com eventuais emendas parlamentares e com convênios públicos e privados. A instituição firma convênios e termos de cooperação com a Setec, a Capes, o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e outros órgãos públicos de fomento. Esses convênios e termos de cooperação permitem ampliar o nível de investimentos e desenvolver outros projetos de ensino, pesquisa e extensão.

Os recursos oriundos de descentralizações de crédito, em sua grande maioria, são firmados por meio de Termos de Cooperação com a Setec, que subsidia as ações de expansão e melhoria da educação profissional e tecnológica.

Os recursos diretamente arrecadados, as descentralizações de créditos e as emendas

parlamentares são distribuídos com base em alguns critérios, tais como:

- Matrículas e quantidade de alunos;
- Número de alunos e de docentes;
- Áreas de conhecimento e eixos tecnológicos;
- Apoio às instituições públicas de ensino;
- Programas de extensão e certificação;
- Produção de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico;
- Núcleos de inovação tecnológica;
- Registro e comercialização de patentes;
- Resultados das avaliações;
- Sistemas de informação e programas do MEC;
- Programas de mestrado e doutorado.

4.1.3 Matriz Conif

A parcela do orçamento da União referente às despesas de custeio (manutenção, materiais de consumo e serviços) e capital (investimento, equipamentos permanentes e obras), prevista na LOA para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica - e projetos correlatos - é dividida entre os Institutos Federais pela SPO/MEC, com base em uma matriz parametrizada, denominada Matriz Conif.

Essa matriz é um modelo matemático, elaborado por meio de discussão conjunta entre o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), por meio do seu Fórum de Planejamento e Administração (Forplan) e a Setec. A metodologia que vem sendo utilizada para distribuição dos recursos destinados aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia nos últimos exercícios considera, para efeito de composição e cálculos, uma estrutura e alguns parâmetros. A estrutura da Matriz é composta por blocos: pré-expansão³, expansão⁴, Reitoria, ensino a distância, assistência estudantil e pesquisa aplicada, inovação tecnológica e extensão tecnológica. Os parâmetros utilizados são os dados extraídos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)

³ Câmpus com mais de cinco anos de funcionamento autorizado pelo MEC (implantado).

⁴ Câmpus com menos de cinco anos de funcionamento autorizado pelo MEC (em implantação).

referentes aos dois semestres anteriores à programação orçamentária⁵, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), as categorias dos câmpus (implantado ou em implantação, agrícola ou não, etc.) e os tipos e pesos dos cursos.

Dessa forma, as principais variáveis que impactam no valor destinado a cada instituição são: a quantidade de alunos matriculados e os pesos distintos para os vários cursos ofertados. Esses pesos são definidos considerando-se o custo de implantação e manutenção de um curso na Rede Federal. As matrículas são equalizadas pela carga horária anualizada de cada curso e seu período de oferta ao longo de um semestre. Assim, é possível fazer comparações entre matrículas equalizadas de toda a Rede Federal. Após esses ajustes e discussões entre o Conif e a Setec, a instituição tem seu orçamento previsto e posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A metodologia utilizada visa à participação de todos os gestores e executores das ações da instituição, para garantir a manutenção e o crescimento das suas atividades, instrumentalizando o contínuo caminho para um orçamento participativo e, sobretudo, buscando mais eficiência na gestão da despesa pública.

Os recursos distribuídos na Matriz Conif são previstos, na LOA, como créditos orçamentários vinculados às ações orçamentárias referentes ao funcionamento da educação profissional (ação orçamentária 20RL), à capacitação de servidores (ação orçamentária 4572) e à assistência estudantil (ação orçamentária 2994).

Além disso, a seção da LOA destinada a cada Instituto Federal ainda traz créditos orçamentários referentes à folha de pagamento dos servidores e a outras ações específicas, para as quais não é possível estabelecer uma estimativa. Assim, a Tabela 4.2 apresenta a série histórica dos créditos orçamentários ao IFSC evidenciados na LOA de cada ano, conforme agrupamentos de tipos de finalidades de ações orçamentárias, a fim de permitir a verificação de tendências para os cinco anos de vigência do PDI.

⁵ Meio do ano anterior ao exercício de referência da matriz.

Tabela 4.2: Série histórica dos créditos orçamentários ao IFSC, por grupos de ações orçamentárias

Grupo de ações orçamentárias	2009 (R\$)	2010 (R\$)	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)	2019 (R\$)
Expansão e reestruturação da Rede Federal de EPT	300.000	18.787.379	35.304.505	8.200.000	9.639.563	25.100.000	32.500.000	6.408.537	2.926.829	11.769.535	2.000.923
Funcionamento da Educação Profissional	11.228.716	23.290.651	36.097.437	61.817.013	63.401.015	70.562.346	73.654.046	65.070.237	60.171.181	59.467.599	62.578.794
Projetos e programas específicos	0	498.107	179.940	40.900	1.870.161	1.030.912	937.518	0	0	0	0
Assistência estudantil	350.000	550.000	2.957.929	4.395.883	5.308.829	8.067.806	8.821.596	9.031.973	12.193.082	14.078.287	14.078.353
Capacitação de servidores	205.000	720.000	866.500	1.125.000	1.206.500	1.691.900	1.493.476	1.307.837	702.911	905.475	697.259
Folha de pagamento	61.674.177	90.926.575	104.668.932	144.482.248	157.658.991	221.731.600	274.761.605	374.806.156	427.575.649	452.740.535	502.987.789
Contribuição ao Conif	0	0	0	75.291	85.900	0	110.649	51.979	43.211	86.175	87.065
Publicidade de Utilidade Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	200.000	200.000	250.000
Total de créditos orçamentários	73.757.893	134.772.712	180.075.243	220.136.335	239.170.959	328.184.564	392.278.890	456.676.719	503.812.863	539.247.606	582.680.183
Total de créditos orçamentários menos folha de pagamento	12.083.716	43.846.137	75.406.311	75.654.087	81.511.968	106.452.964	117.517.285	81.870.563	76.237.214	86.507.071	79.692.394

Fonte: Lei Orçamentária Anual.

4.2 ESTRATÉGIAS DE GESTÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA SUSTENTÁVEL NO IFSC

A necessidade de melhorar a aplicação dos recursos levou o IFSC, desde 2012, a utilizar as UG-R para identificar o gasto das despesas por cada um dos câmpus, pró-reitorias e gabinete. Respeitou-se a indicação do valor destinado a cada câmpus pela Matriz Conif, definida pelo número de alunos e pelo peso dos cursos, bem como pelas demandas das políticas institucionais, como ensino, pesquisa, extensão, assistência estudantil e gestão de pessoas, entre outras.

Para que a gestão dos recursos financeiros do IFSC seja realizada de forma sustentável e eficiente, essas estratégias e ações efetivas, bem como a discussão participativa, são necessárias. O conjunto de unidades que compõem o IFSC precisa se organizar tecnicamente para planejar a execução de seus projetos prioritários dentro de seus limites orçamentários e, assim, conseguir planejar o atendimento, a médio e longo prazo, de todas as suas necessidades para o atendimento pleno de sua missão.

É preciso, acima de tudo, visão sistêmica dos gestores e da comunidade para entender o IFSC como uma única instituição com necessidades comuns e específicas que precisam ser tratadas conjuntamente por todos os atores envolvidos e, assim, resolvidas de forma mais eficiente e justa.

Não é possível atender a todas as necessidades de cada câmpus do IFSC em apenas um exercício e sem a atuação conjunta, seja ela procedimental ou orçamentário-financeira.

Além disso, é necessário que a cada novo projeto que se pretenda implementar - um novo curso, uma nova estrutura, um novo equipamento ou a contratação de um serviço - seja analisado o custo atual e posterior do investimento e não apenas o seu preço momentâneo.

Essas estratégias de atuação em rede têm como objetivo evitar o retrabalho e o desperdício do dinheiro público, compartilhar boas práticas, desburocratizar a gestão e, principalmente, proporcionar a melhor qualidade possível do serviço público prestado à comunidade: o ensino público, gratuito e de excelência.

Dessa forma, a visão sistêmica de todos os envolvidos na gestão administrativa do IFSC se concretiza nas seguintes ações e princípios:

- Diretrizes orçamentárias para gestão em rede, democrática e sustentável;
- Prazos e procedimentos claros e objetivos, visando à qualidade do gasto público, à eficiência

e à possibilidade de recursos extraorçamentários;

- Gestão de planejamento e orçamento do IFSC;
- Mapeamento de competências e capacitação permanente;
- Estabelecimento de “Planos Diretores Institucionais” para tecnologia da informação, para licitações e para obras/serviços de engenharia - incluindo a discussão de diretrizes, procedimentos, normas e planejamento - com o estabelecimento de critérios para definição de prioridades - e execução conjunta;
- Processos de execução orçamentária conjunta, tais como “Compras Compartilhadas” (economia de escala, melhor planejamento, prevenção de retrabalho);
- Realização de fóruns de discussão e compartilhamento.
- Além disso, são estabelecidas estratégias para a sustentabilidade financeira em cada câmpus:
- Diagnóstico participativo de necessidades de curto, médio e longo prazo;
- Elaboração e revisão participativas dos Planos Anuais de Trabalho (PAT);
- Vinculação/condicionamento da execução de despesas à previsão específica no PAT (com revisões trimestrais e provisão para despesas com imprevistos, inovações, etc);
- Tomadas de decisão de forma democrática e além dos mandatos de gestão;
- Acompanhamento e avaliação da execução orçamentária (disponibilização de relatórios bimestrais);
- Definição de despesas essenciais e demais prioridades (apresentação e discussão democrática em cada unidade);
- Plano de manutenção preventiva e corretiva da infraestrutura e dos equipamentos;

Outra estratégia de gestão econômico-financeira do IFSC é a captação de recursos extraorçamentários. Além da dotação definida na LOA, o IFSC necessitará de aporte de recursos extraorçamentários para a consolidação e adequação da infraestrutura, bem como para a aquisição de mobiliário e equipamentos, a qualificação dos servidores e a assistência ao estudante, durante a vigência do PDI.

Nos últimos anos, o Instituto recorreu à Setec para obter suplementação orçamentária, por meio de descentralização de crédito, a fim de implementar suas ações e financiar seu crescimento. As descentralizações de crédito obtidas com órgãos públicos, em sua maioria, são firmadas com a Setec, que subsidia em maior volume as ações de expansão, a melhoria da educação tecnológica e a

construção de câmpus.

Essa providência tem ocorrido com o intuito de minimizar o impacto das despesas do IFSC com a contratação dos serviços terceirizados e serviços essenciais ao funcionamento instituição sobre o orçamento de custeio e de investimento da rede. Outra forma de minimizar essa situação é o aumento das receitas próprias do IFSC, por meio da prestação de serviços e da realização de convênios e parcerias, além de melhorar a qualidade do gasto e a eficiência na gestão dos processos.

Ao longo dos últimos anos, o IFSC vem implantando o Programa IFSC Sustentável, com o objetivo de propor e sistematizar a prática de ações que visem à redução do impacto ambiental dos processos institucionais, ao aprimoramento da gestão visando à eficiência, à atuação com foco social e ao desenvolvimento de uma cultura para a sustentabilidade em suas dimensões ambiental, social e econômica. Em 2015, o IFSC elaborou e implantou o Plano de Gestão de Logística Sustentável. Assim, algumas ações administrativas vêm sendo implementadas nesse sentido, dentre elas a adoção de sistema de compras compartilhadas, editais de obras e compras com critérios sustentáveis, melhoria da qualidade do gasto público com mais planejamento efetivo e diminuição das compras diretas, além da adesão ao Sistema Esplanada Sustentável (SISPES), que monitora o consumo de energia elétrica e água, em atendimento ao disposto na Portaria MP nº 23, de 12 de fevereiro de 2015. Além disso, diversas ações pontuais estão sendo sistematizadas para compartilhamento de boas práticas, como impressões frente e verso, redução do uso de papel, distribuição de canecas de material reciclado, capacitações, reciclagem, reaproveitamento de água da chuva, etc.