UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Marília

Eliezer Mouta Tavares

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NUM CONTEXTO DE CONTINGENCIAMENTO DE GASTOS: O CASO DO IFPA NO PERÍODO DE 2016 A 2021

Marília
2024

Eliezer Mouta Tavares

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NUM CONTEXTO DE CONTINGENCIAMENTO DE GASTOS: O CASO DO IFPA NO PERÍODO DE 2016 A 2021

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Câmpus de Marília.
Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Torres

Marília
2024

T231e

Tavares, Eliezer Mouta

A Execução Orçamentária num Contexto de Contingenciamento de Gastos: O Caso do IFPA no Período de 2016 a 2021 / Eliezer Mouta Tavares. -- Marília, 2024

127 p. : tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientador: Júlio Cesar Torres

1. Execução Orçamentária. 2. Contingenciamento. 3. Orçamento. 4. Congelamento. 5. IFES. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Eliezer Mouta Tavares

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NUM CONTEXTO DE CONTINGENCIAMENTO DE GASTOS: O CASO DO IFPA NO PERÍODO DE 2016 A 2021

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Câmpus de Marília.
Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Torres

Banca Examinadora

Prof. Dr. Júlio Cesar Torres (Orientador)
IBILCE/UNESP – Câmpus de São José do Rio Preto

Prof.ª Dr.ª Neusa Maria Dal Ri
FFC/UNESP – Câmpus de Marília

Prof. Dr. Milton Vieira do Prado Júnior
FC/UNESP – Câmpus de Bauru

Marília, 14 de março de 2024

DEDICATÓRIA

Ao meu Deus, por essa rica e feliz oportunidade. A ele toda honra deste trabalho. “Seja forte e corajoso! Não se apavore, nem se desanime, pois o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar” (Josué 1:9)

AGRADECIMENTOS

A Deus por jamais me abandonar mesmo nos momentos difíceis, gratidão eterna.

Ao meu pai José Tavares (*in memoriam*), um guerreiro, como reconhecimento pelas lutas e adversidades enfrentadas na vida, demonstrando-nos que, com educação, honestidade, profissionalismo e respeito ao próximo, realizamos nossas conquistas.

À minha mãe Terezinha, que, apesar das adversidades enfrentadas, conseguiu encaminhar seus filhos por caminhos dignos.

Aos meus irmãos Gerson (*in memoriam*) e José Roberto, às minhas irmãs Denise e Bárbara, por estarmos sempre juntos compartilhando e torcendo por nossas conquistas, mesmo na distância.

A meu amor Tânia Maria, obrigado pelo apoio incondicional em todos os momentos de nossas vidas. Agradeço a Deus por colocar você na minha vida.

Ao nosso filho Álvaro Alberto, herança do Senhor em nossas vidas, nossa alegria. Por sua colaboração neste trabalho, que Deus o abençoe e torne-o um excelente profissional a serviço das pessoas.

Ao Professor Doutor Júlio Cesar Torres, pelo apoio e compreensão. Sua orientação, competência e profissionalismo foram imprescindíveis para realização deste trabalho.

As professoras do Programa de Pós-Graduação: Profa. Dra. Neusa Maria Dal Ri, Profa. Dra. Graziela Zambão Abdian, Profa. Dra. Rosane Micheli de Castro, Profa. Dra. Raquel Lazzari Leite Barbosa e ao Prof. Dr. José Eduardo Manzini, com os quais cursei disciplinas durante o curso, contribuindo de maneira relevante, para o meu trabalho.

À Profa. Dra. Neusa Maria Dal Ri e ao Prof. Dr. Milton Vieira do Prado Junior, por aceitarem o convite para compor as bancas de qualificação e defesa. Meu muito obrigado pelas ricas contribuições e aprendizado.

Aos professores e colegas do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, pelo apoio, aprendizagem, companheirismo e motivação durante o curso.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), pela oportunidade de desenvolver esse trabalho.

A Profa. Dra. Fernanda Atanaena Gonçalves de Andrade, do Campus Tucuruí, pelo apoio incondicional prestado a todos nós do MINTER. Gratidão.

A Profa. Ma. Helena do Socorro Campos da Rocha, do Campus Belém, pelo apoio e encorajamento desde o projeto até a defesa do meu trabalho, que Deus abençoe sua vida com muita saúde, paz e prosperidade. Gratidão.

Aos colegas de mestrado, pela inestimável troca de conhecimentos durante essa trajetória.

Enfim, a todos que, direta e indiretamente, contribuíram para realização deste trabalho, meu muito obrigado.

RESUMO

Esta pesquisa apresenta uma análise da execução orçamentária e os efeitos causados à gestão do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Pará num contexto de contingenciamentos orçamentários nos exercícios de 2016 a 2021. Nos últimos anos, as limitações de recursos têm se tornado recorrentes nos órgãos e instituições públicas brasileiras. Tais limitações são decorrentes das políticas de austeridade fiscal e a EC nº 95/2016, que resultaram em significativas limitações de recursos nas IFES. O orçamento público, que se constitui objeto de estudo nas mais variadas áreas do conhecimento, é um instrumento de planejamento que estima as receitas e fixa as despesas a serem realizadas, buscando a efetividade e a qualidade dos serviços prestados à sociedade, sendo importante para a Administração Pública e para o processo democrático sua elaboração e execução. As Instituições Federais de Ensino Superior são entes da Administração Indireta, essenciais ao desenvolvimento econômico e social do país, e responsáveis por administrarem recursos públicos, que diante desse quadro de limitação de recursos, seus gestores veem-se compelidos a alterar o planejamento organizacional afetado pelo contingenciamento, eliminando ou mitigando atividades anteriormente planejadas. O objetivo geral deste trabalho centra-se em analisar a execução orçamentária perante o contingenciamento de recursos de custeio e investimento do IFPA no período de 2016 a 2021. Nesse contexto, pesquisaram-se suas receitas e despesas, analisaram-se os grupos de natureza de despesa de investimento e custeio, o perfil orçamentário de suas despesas e receitas executadas e foram calculados indicadores contábeis das demonstrações contábeis do balanço orçamentário e financeiro, convertendo os resultados de seus balanços em indicadores contábeis de análise. Em face da delimitação do foco desta pesquisa, para construção do caminho a ser percorrido com intuito de atingir os objetivos propostos, metodologicamente, a pesquisa, quanto aos fins, caracteriza-se como descritiva. No tocante à abordagem do problema, como qualitativa, quanto aos meios, como documental e bibliográfica. Os dados foram coletados utilizando-se consultas ao Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, aos Relatórios de Gestão e às Demonstrações Contábeis da Instituição. Os resultados mostram que despesas com pessoal e encargos sociais têm maior percentual no orçamento da instituição, seguidas de custeio e investimento, que apresentam um valor mínimo em relação ao orçamento anual. Espera-se que este trabalho contribua com o debate sobre o controle de informações da realidade orçamentária e financeira, auxiliando na melhoria das atividades de planejamento e execução orçamentária da Instituição frente às limitações de recursos.

Palavras-chave: Execução orçamentária. Contingenciamento. Orçamento público. IFES. IFPA.

ABSTRACT

This research presents an analysis of budget execution and its effects on the management of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Pará in the context of budgetary constraints from 2016 to 2021. In recent years, resource limitations have become recurrent in Brazilian public agencies and institutions. These limitations stem from fiscal austerity policies and Constitutional Amendment No. 95/2016, which resulted in significant budgetary constraints and blockages in Federal Institutions of Higher Education. The public budget is studied in various fields of knowledge and serves as a planning tool that estimates revenues and sets expenses to be incurred, aiming for effectiveness and quality of services provided to society. Its elaboration and execution are important for Public Administration and the democratic process. Federal Institutions of Higher Education are entities of the Indirect Administration essential to the country's economic and social development, and their managers are responsible for administering public resources. Faced with this scenario of resource limitations, they are compelled to alter organizational planning affected by budget constraints, eliminating or mitigating previously planned activities. The general objective of this study is to analyze budget execution in the face of the contingencies of operating and investment resources of IFPA from 2016 to 2021. Their revenues and expenses were researched, and the nature groups of expenses for investment and operating expenses were analyzed. The budgetary profile of their executed expenses and revenues was examined, and accounting indicators were calculated from the financial and budgetary balance sheets, converting the results into accounting analysis indicators. Given the focus of this research, methodologically, the research is characterized as descriptive in terms of its purpose and qualitative in terms of its problem approach, utilizing documentary and bibliographical means. Data were collected using queries to the Integrated Budget and Planning System, Management Reports, and the Institution's Financial Statements. The results indicate that personnel expenses and social charges have the highest percentage in the institution's budget, followed by operating and investment expenses, which have an minimum value compared to the annual budget. It is expected that this work will contribute to the debate on controlling budgetary and financial reality information, assisting in improving planning and budget execution activities of the Institution in the face of resource limitations.

Keywords: Budget execution. Contingency. Public Budget. IFES. IFPA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Pintura “Memórias” exposta no *hall* de entrada do IFPA – Campus Belém 26
Figura 2 – Foto Presidente Nilo Peçanha 27
Figura 3 – Estrutura do IFPA 38
Figura 4 – Inter-relação do sistema orçamentário 65
Figura 5 – Capa do orçamento da União 74
Figura 6 – Lista.....74
Figura 7 – Orçamento do Instituto Federal do Pará.....75
Figura 8 – Etapas do processo integrado de planejamento e orçamento 77
Figura 9 – A regionalização do IFPA.....97
Figura 10 – Prédio da Reitoria do IFPA.....98
Figura 11 – Estrutura organizacional da Reitoria do IFPA 99

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Estágios da Despesa Orçamentária 81
Quadro 2 – Programas executados no orçamento do IFPA 106
Quadro 3 – Ações executadas no orçamento do IFPA 106
Quadro 4 – Quocientes do balanço orçamentário e financeiro utilizados no estudo 107

Tabela 1 – Descentralização da execução orçamentária do IFPA 79
Tabela 2 – Projeto inicial (PLOA), Dotação Inicial (LOA) e Dotação Atualizada do IFPA, exercícios de 2016-2021 103
Tabela 3 – Execução orçamentária das despesas empenhadas por GND do IFPA de 2016 a 2021 104
Tabela 4 – Indicadores dos balanços orçamentários do IFPA no período de 2016 a 2021 108
Tabela 5 – Indicador do balanço financeiro do IFPA no período de 2016 a 2021 109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFF	Agências Financeiras de Fomento
AMF	Anexo de Metas Fiscais
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
C&T	Ciência e Tecnologia
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEL	Comissão Especial de Licitação
CPL	Comissão Permanente de Licitação
COF	Coordenador de Orçamento e Finanças
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
DAP	Diretor de Administração e Planejamento
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EAA	Escolas de Aprendizes Artífices
EAF	Escolas Agrotécnicas Federais
EAFC	Escolas Agrotécnica Federal de Castanhal
EAFM	Escolas Agrotécnica Federal de Marabá
EC	Emenda Constitucional
EIB	Escola Industrial de Belém
EIFPA	Escola Industrial Federal do Pará
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EIT	Escolas Industriais e Técnicas
ETF	Escola Técnica Federal
ETFPA	Escola Técnica Federal do Pará
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalho
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IFAP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá

IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFET	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
GPPE	Gerência de Planejamento e Projetos Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBA	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MES	Ministério da Educação e Saúde
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
NAPNE	Núcleo de Atendimento a Pessoas com Necessidades Especiais
ND	Nota de Dotação
OCC	Outros Custeios e Capital
ODC	Outras Despesas Correntes
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PLAFOR	Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira, Execução Financeira e Orçamentária
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROAD	Pró-Reitor de Administração
PROEN	Pró-reitoria de Ensino
PROEJA	Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEXT	Pró-reitoria de Extensão
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional

PROGEP	Pró-reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas
PROPPG	Pró-reitoria de Pesquisa Pós-graduação e Inovação
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
RI	Região de Integração
SEST	Secretária de Coordenação Governança das Empresas Estatais
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Pessoas
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAE	Técnico Administrativo em Educação
UJ	Unidades Jurisdicionadas
UNED	Unidade Descentralizada de Ensino

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 A REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL 23
1.1 A história das Escolas de Aprendizes Artífices aos Liceus Industriais 26
1.2 A transição das Escolas Industriais e Técnicas às Escolas Técnicas Federais 30
1.3 Dos Centros Federais de Educação Tecnológica aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS) 32
1.4 A história do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará 34

2 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO 40
2.1 O financiamento da educação 40
2.2 A gestão pública 55
2.3 O planejamento e o planejamento estratégico 58
2.4 O orçamento 61
2.5 O orçamento público 63
2.6 Execução orçamentária e financeira 71
2.6.1 A execução da despesa 79
2.7 A distribuição do orçamento na rede federal de educação profissional e tecnológica. 84
2.7.1 O controle da execução orçamentária 87
2.8 Os impactos do contingenciamento 89

3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NUM AMBIENTE DE CONTINGENCIAMENTO 96
3.1 Delineamento da pesquisa 96
3.2 A Reitoria do IFPA 97
3.3 A coleta de dados 100
3.4 O tratamento e a análise de dados 100
3.5 O orçamento do IFPA 101
3.6 A execução orçamentária do IFPA 102
3.7 Os principais programas executados no IFPA 105

3.8 A descrição das despesas executadas no IFPA.....106
3.9 Análise de indicadores orçamentários e financeiros 107
3.10 Resultados e interpretações dos quocientes utilizados no estudo.....108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....112
REFERÊNCIAS 119

INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação têm dado espaço a notícias que destacam contingenciamentos, bloqueios, cortes e congelamentos de verbas públicas, sobretudo, na área da educação. Vale destacar que são mecanismos que, muitas vezes, são tratados como sinônimos, mas não são. Porém, no caso do contingenciamento (ou limitação de empenho e limitação financeira) é um instrumento de flexibilização orçamentária que, durante o procedimento de execução do orçamento, permite ao gestor público ajustar a arrecadação das receitas à execução das despesas. Vejamos alguns conceitos para situar a questão.

O contingenciamento é um dos mecanismos de flexibilidade orçamentária que é legalmente imposto ao poder público, que consiste ao Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira, estabelecido pela Lei Complementar de nº 101 de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 9º:

> Art. 9º - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Assim também, o denominado bloqueio, por se realizar literalmente em contas contábeis de bloqueios orçamentários, atende ao dispositivo legal previsto junto ao art. 4º da LRF, inserido junto ao Anexo de Metas Fiscais (AMF), e traz mais controle e segurança à realização da despesa pública (Giacomoni, 2018).

Os cortes são realizados de duas maneiras. Na primeira, dispostos nas leis orçamentárias, o valor é reduzido na origem, por exemplo, determinado Ministério envia sua proposta orçamentária ao Legislativo no valor de R$ 40 bilhões, mas só são aprovados R$ 35 bilhões. Já na segunda, se o orçamento contingenciado e bloqueado não for liberado pelo governo até o final do exercício financeiro, converte-se em corte orçamentário.

O congelamento pelo período de 20 exercícios financeiros foi imposto pelo governo do presidente Michel Temer, através da EC nº 95/2016, com a justificativa de reduzir gastos públicos.

No Brasil, desde 2014, o orçamento tem progressivamente diminuído, fechando em 2018 com R$ 5,8 bilhões para universidades e R$ 3,1 bilhões para institutos federais (Portal Aprendiz, 2019). Nesse sentido, nota-se que, nos últimos anos, houve um crescente número de

intervenções econômicas, políticas e de cortes orçamentários sobre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), ocasionando uma intensa desestruturação decorrente da falta de recursos suficientes para sua manutenção e o desenvolvimento de suas atividades, temática de extrema importância por estar diretamente relacionada à educação e desenvolvimento futuro do país (Santos; Rossi; Carvalho, 2021). Nota-se que as instituições federais vêm sofrendo limitações de recursos públicos que geram consequências para todo o corpo discente, docentes e servidores públicos, restringindo as atividades a serem desenvolvidas, prejudicando o ensino, a pesquisa e a extensão e causando ameaça à liberdade acadêmica.

Segundo Arnaldo Barbosa de Lima Junior, então Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC), à época, em valores absolutos, os cortes corresponderam a R$ 5,83 bilhões do orçamento do MEC para 2019 (Tenente; Figueiredo, 2019). Os contingenciamentos ocorridos entre abril e maio de 2019 prejudicaram pesquisas e políticas e toda a comunidade acadêmica brasileira, causando impacto, por exemplo, no funcionamento da estrutura, no desenvolvimento de pesquisas científicas, na concessão de bolsas e em outras atividades.

Em virtude disso, este tema se destaca pelo momento que o Brasil atravessa, as instituições e seus gestores têm de ajustar, constantemente, seu planejamento, seu orçamento, e rever suas atividades de curto, médio e longo prazos para otimizar a execução dos recursos.

Nesse sentido, Silva (2007) afirma que as maiores críticas e debates em torno da aplicação dos recursos públicos no Brasil relacionam-se à qualidade dos serviços prestados à sociedade, ao caráter não isonômico do favorecimento de determinados segmentos da sociedade e à elevada preferência pelos gastos de consumo em detrimento dos investimentos. Em suma, tais discussões circundam os aspectos qualitativos do gasto público. Nas últimas décadas, cresceu, significativamente, a preocupação do Governo Federal com a qualidade e a produtividade do serviço público, de modo a valorizar o atendimento das demandas da sociedade (Thomaz, 2013).

Estimar e analisar os gastos sociais do Governo Federal são importantes funções técnico-administrativas que o Estado deve realizar para medir o esforço estatal em fornecer recursos para atender às necessidades sociais e, assim, avaliar a adequação do apoio financeiro à consecução de um conjunto de instruções e ações destinadas a proporcionar satisfação social.

O principal objetivo dessas atividades deve ser a produção de informações transparentes, confiáveis e úteis para a administração pública e para a comunidade, as quais,

possivelmente, servirão de ferramenta para encontrar soluções destinadas aos problemas sociais mais relevantes conforme a situação econômica, política e social do país (Castro *et al.*, 2003).

Corbucci (2007) assevera que, dentre os serviços educacionais prestados pelas instituições públicas para atender às necessidades da sociedade, a missão da educação superior centra-se em ampliar e qualificar a formação de pessoal técnico imprescindível aos setores de ciência e tecnologia (C&T), educação, governo e produção. Sua finalidade é dotar o país dos recursos humanos essenciais a um modelo de crescimento econômico que promova emprego e renda e seja redistributivo por natureza.

Nesse contexto, a educação se mostra como um dos principais pilares para o desenvolvimento socioeconômico de um país. Souto e Oliveira (2012) apontam que o cenário brasileiro é de desigualdades econômicas e sociais, por isso, deve-se focar na educação como prioridade para o seu desenvolvimento.

Pesquisar sobre mecanismos de interferências políticas e econômicas nas Instituições Federais de Ensino Superior, buscando compreender qual o impacto em seu funcionamento, sempre foi motivo de questionamentos deste pesquisador, ao ingressar no Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará (CEFET-PA), atualmente, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). Exercendo o cargo de administrador, tivemos uma formação profissional até aqui pautada em pode “fazer o que a lei não proíbe ”, agora devemos “fazer o que a lei autoriza”, sob pena de responder pelos nossos atos como servidor público. A construção desse caminho despertou nosso interesse em pesquisar como ocorriam o planejamento e as descentralizações de orçamento através do Ministério da Educação (MEC), seu detalhamento e sua operacionalização no IFPA.

Em agosto de 2004, este pesquisador foi aprovado em concurso público para ingressar como administrador no Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará (CEFET-PA), no momento de transição de Escola Técnica Federal do Pará (ETFPA) para CEFET-PA, na qual atuamos como Coordenador de Orçamento e Finanças (COF), subordinado à Gerência de Planejamento e Projetos Educacionais (GPPE), em que eram desenvolvidas atividades de acompanhamento e execução de orçamento e projetos na instituição, sempre buscando aperfeiçoar conhecimentos para desenvolver nossas atividades.

Em 2005, o pesquisador assumiu a GPPE, passando a avaliar a operacionalização dos recursos descentralizados pelo MEC, assim como sua efetiva execução, assumindo, concomitantemente, as funções de pregoeiro e presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), entre outras. A preocupação com a morosidade em que os processos tramitavam na

instituição fizeram com que fizéssemos uma exposição, ao Diretor-geral à época, das dificuldades para aquisições e o comprometimento da execução do orçamento, em que propusemos assumir as funções de pregoeiro e presidente da CPL para dar celeridade aos processos, proposta que foi aceita.

Nesse momento, saindo das contratações presenciais para realização de pregões eletrônicos, cotações eletrônicas, entre outros mecanismos de aquisições do Governo Federal para bens e serviços de natureza comum, enquanto as obras e os serviços de engenharia continuavam com os mesmos processos para contratação, conforme Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (Brasil, 2005), revogado pelo Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 (Brasil, 2019). Nesse período, foi possível verificar que os recursos orçamentários, descentralizados em sua maioria pela União, deviam ser executados dentro do exercício anual, daí a necessidade de mais celeridade aos processos, cumprindo-se os ritos processuais dos estágios da despesa: empenho, liquidação (orçamento) e pagamento (financeiro).

As transformações na instituição levaram não só a novas funções, mas também à necessidade de descentralizar atividades administrativas para novas unidades. Em vista disso, as atividades de planejamento, contabilidade, orçamento, licitações, auditoria, compras, assessoria jurídica, finanças, patrimônio e gestão de pessoal, antes realizadas exclusivamente na unidade sede, passaram a ser realizadas tanto na Reitoria como em todos os novos *campi*. Embora as alterações mais notórias tenham ocorrido na estrutura organizacional e administrativa, devido à expansão da instituição e à autonomia adquirida, é válido ressaltar que também ocorreram mudanças nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Destacamos aqui que, em 2007, o IFPA recebeu a incumbência de implantar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP), onde o pesquisador atuou como presidente da Comissão Especial de Licitação (CEL), além de efetivar, também, a descentralização orçamentária e financeira, assim como a capacitação do Pessoal Técnico Administrativo em Educação (TAE) da unidade, de acordo com a Portaria MEC nº 1.066, de 13 de novembro de 2007 (Brasil, 2007b).

Vivenciamos há mais de 18 anos as atividades administrativas no IFPA, exercendo o cargo de administrador, de modo que nossa atuação, essencialmente, centrou-se na área de planejamento, orçamento e finanças na instituição, passando por todos os empecilhos, não apenas pela troca de identidade em descentralizações do Ministério da Educação, desde ETFPA até o IFPA, mas também pela criação de um novo ente institucional.

Atualmente, há uma crescente preocupação das Instituições Federais de Ensino Superior quanto aos desafios e dificuldades em lidar com as limitações orçamentárias, diante dos frequentes cortes orçamentários, decorrentes das políticas econômicas e fiscais implementadas pelo Governo Federal, principalmente, a partir de 2016. Em virtude disso, o interesse na investigação dessa realidade deve-se pela participação do pesquisador nas transições de ETPPA ao IFPA, buscando perceber os reflexos desses contingenciamentos e os impactos causados na administração do IFPA.

O orçamento público, portanto, não é mero instrumento de registros contábeis de receitas e despesas, mas, fundamentalmente, um instrumento político que fornece à Administração Pública os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações de governo na alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade, visando ao benefício da coletividade.

Nesse contexto, evidencia-se que qualquer tomada de decisão equivocada pode trazer resultados drásticos nos diversos setores da Administração Pública. No entanto, para o desenvolvimento de um país, uma das mais importantes áreas, a Educação, vem sofrendo, nos últimos anos, no Brasil, uma limitação de recursos de investimento e custeio comprometendo a funcionalidade e o desenvolvimento das IFES.

Desde a Constituição Federal (CF) de 1934, o principal mecanismo de financiamento da educação é a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários. Esse mecanismo de financiamento foi interrompido em períodos ditatoriais: o primeiro marcado pela CF de 1937; e o segundo na CF de 1967, originária do Golpe Militar de 1964, que suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a Educação, diminuindo os investimentos governamentais nessa área em relação a outros gastos. Com a redemocratização, a sociedade escolheu reverter o descaso com o gasto em educação e definiu a área como prioridade.

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), estabeleceu um novo regime fiscal, instituindo uma regra para as despesas primárias[1] do Governo Federal com duração de 20 anos e possibilidade de revisão restrita ao índice de correção em 10 anos. Nessa regra, o gasto primário do Governo Federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano de 2017, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

[1] Trata-se dos gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de empréstimos e financiamentos. São exemplos as despesas com pessoal, os encargos sociais, as transferências para outros entes públicos e os investimentos.

Em síntese, o novo regime fiscal implicou um congelamento real das despesas do Governo Federal, o que resulta em diminuição do gasto público em relação ao PIB e ao número de habitantes, em decorrência do crescimento da economia e da população ao longo dos anos. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não acompanharão o crescimento da renda e da população.

A EC nº 95/2016 (Brasil, 2016) retrocede nos anos subsequentes à sua instituição o que o país avançou nos últimos 20 anos, em termos de gastos públicos, fundamentais para a consolidação dos direitos sociais no Brasil.

A única matéria constitucional da EC nº 95 (Brasil, 2016) foi a desvinculação das receitas destinadas à saúde e à educação, ou seja, se não fosse o objetivo de desvincular tais gastos da arrecadação, não teria sido necessário que a mudança fiscal tramitasse como Emenda Constitucional.

Com a limitação dos recursos orçamentários às Instituições Federais de Ensino, tornou-se relevante verificar o desempenho das atividades do IFPA com os contingenciamentos, os bloqueios, os cortes e os congelamentos nos recursos recebidos do Governo Federal, particularmente, em verbas de custeio e investimentos, fundamentais para a otimização de sua função social, a educação.

Em vista disso, apresentamos a seguinte questão de pesquisa: qual a dimensão do contingenciamento dos recursos orçamentários de custeio e investimentos e as principais dificuldades enfrentadas no processo de limitação de recursos do IFPA no período de 2016 a 2021?

Para tanto, o trabalho visa investigar as dificuldades e os desafios enfrentados pelo IFPA, como as limitações orçamentárias de investimento e custeio fundamentais para o funcionamento da instituição. Na atualidade, quando abordamos o tema orçamento público, é preciso ter em mente o seu contingenciamento e suas limitações orçamentárias, que, nos últimos anos, afetaram, consideravelmente, os Institutos Federais em suas atividades, dificultando os serviços prestados à sociedade.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa constituiu-se em analisar a execução orçamentária perante o contingenciamento dos recursos orçamentários de investimento e custeio no IFPA no período de 2016 a 2021. Como objetivos específicos foram elencados:

a) identificar mecanismos de ajustes orçamentários utilizados pelos gestores do IFPA para a operacionalização no orçamento de investimento e o custeio no mesmo período;
b) analisar o desempenho das receitas e despesas orçamentárias no IFPA no período de 2016 a 2021;
c) analisar as despesas de custeio e investimento no IFPA, relativas ao período de 2016 a 2021;
d) analisar os indicadores contábeis provenientes das demonstrações contábeis do IFPA no período de 2016 a 2021.

Para atingir os objetivos, estruturamos este trabalho em três seções. Na primeira, apresentamos o percurso da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, buscando descrever sua história desde seu início, com as escolas de aprendizes artífices, até o surgimento dos Institutos Federais (1909 a 2008), e suas alterações de financiamento nas transformações institucionais, o movimento de cefetização, a criação dos primeiros Centros Federais e a expansão da rede federal com a criação dos Institutos Federais.

Na segunda seção, para melhor compreensão do assunto, abordamos o financiamento da educação, a gestão pública, o planejamento, o orçamento, sua execução orçamentária e financeira, seu controle e os impactos dos contingenciamentos nas atividades do IFPA.

Por sua vez, na terceira seção, evidenciamos os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos desta pesquisa, seu delineamento, o procedimento de coleta de dados, seu tratamento e análise de dados; e as considerações finais, que apresentas uma análise dos resultados observados e identificados que configuram um período de perdas orçamentárias significativas para o IFPA, as quais refletiram no planejamento institucional, limitando a gestão administrativa da Instituição.

A metodologia utilizada na elaboração desta pesquisa constitui-se em estudo de abordagem qualitativa, sendo também pautada pelo método quantitativo para análise de alguns dados. No que concerne aos objetivos, caracteriza-se como descritiva, utilizando-se como procedimentos técnicos: a revisão bibliográfica tendo o material coletado em livros, revistas, artigos, dissertações, teses e demais obras afins, pesquisadas em forma física e eletrônica para orientação e delineamento da pesquisa, e a análise documental que contemplou legislações, portarias, decretos, planos, fotografias entre outros afetos à matéria.

Com base nos resultados desta pesquisa, almeja-se contribuir com o debate sobre a gestão das instituições de ensino federal no enfrentamento dos desafios quanto à gestão da execução dos recursos financeiros direcionados à instituição em um cenário de limitação de recursos, proporcionando novas reflexões e reavaliações na implementação do orçamento e sua operacionalização, buscando o princípio norteador da eficiência do gasto público.

1 A REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A origem da atual Rede Federal começa no Brasil em 1909 durante o governo do então presidente da República, Nilo Peçanha, com 19 escolas. A proposta originou-se no discurso governamental para atendimento dos filhos da população pobre, à época, chamados de desfavorecidos da fortuna, ao passo que o Estado pretendia formar trabalhadores para as indústrias em expansão.

Essas instituições, denominadas Escolas de Aprendizes Artífices (EAA), ofereciam educação primária concomitante com o ensino de ofícios manuais, tais como: ferreiro; sapateiro; serralheiro; entre outros (Figueiredo, 2017). Vinculadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, eram custeadas e instaladas em imóveis pertencentes à União.

No governo do presidente Getúlio Vargas, foi assinada a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937 (Brasil, 1937a), transformando as EAA em Liceus Profissionais vinculados ao Ministério da Educação e Saúde (MES). Estes ofereciam o ensino profissional em todos os ramos e graus, para os quais os recursos financeiros eram constituídos para as despesas dos serviços de educação e de saúde, realizadas pelo Ministério por meio de dois fundos especiais: o Fundo Nacional de Educação e o Fundo Nacional de Saúde. O Fundo Nacional de Educação seria composto pelos recursos a que se refere o art. 157, § 1º da CF de 1934:

> Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.
> § 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei (Brasil, 1934).

Ainda no governo Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 (Brasil, 1942), os Liceus Industriais foram transformados em Escolas Técnicas e Industriais Federais, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao secundário. A partir desse momento, a formação em cursos técnicos passou a admitir o posterior ingresso no ensino superior.

Em 1959, no governo do presidente Juscelino Kubitschek, as Escolas Industriais e Técnicas ganharam o *status* de autarquias por meio da Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959 (Brasil, 1959a), passando a ter autonomia administrativa, didática e financeira. Receberam o nome de Escolas Técnicas Federais, caso fossem industriais ou comerciais, e de Escolas Agrotécnicas Federais, se dedicadas ao ensino agrícola. Com recursos financeiros consignados

ao Ministério da Educação e Cultura, foram estabelecidos pelo art. 29, §1º, §2º e §3º da referida Lei, em que se lê:

> Art. 29. A Lei que fixar anualmente a despesa da União, consignará, na parte referente ao Ministério da Educação e Cultura uma dotação global destinada a cada um dos estabelecimentos a que se refere a presente lei, sob a forma de auxílio.
> §1º O valor anual desse auxílio será correspondente à soma das quantias necessárias ao pagamento de todo o pessoal da escola, à aquisição do material indispensável, à execução de obras e ao atendimento dos mais encargos de sua manutenção e desenvolvimento.
> §2º A discriminação da despesa da proposta orçamentária da escola não fará parte integrante do Orçamento Geral da União, servindo meramente de elemento informativo para a sua elaboração.
> §3º Publicado o orçamento geral da despesa da União ou atos que concederem créditos relativos à escola, serão as dotações correspondentes automaticamente registradas pelo Tribunal de Contas e distribuídas às repartições pagadoras competentes, para entrega à escola (Brasil, 1959a).

Em seguida, com a promulgação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Brasil 1961), no Governo de João Goulart, que fixou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBA), o ensino profissional foi equiparado ao ensino acadêmico.

Em 1971, no Governo de Emílio Médici, a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, uma nova versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira foi promulgada. Essa versão da LDB tornou, de forma compulsória, todo currículo do 2º grau um currículo técnico-profissional. Essa mudança no currículo da educação profissional, em plena ditadura militar, pretendia reforçar o contingente de mão de obra qualificada. Nesse período, as Escolas Técnicas Federais aumentaram, significativamente, o número de matrículas e implantaram novos cursos técnicos.

No governo do presidente Ernesto Geisel, a Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978 (Brasil, 1978), transformou as Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, sede em Belo Horizonte, do Paraná, sede em Curitiba e Celso Suckow da Fonseca, no Rio de Janeiro, em Centros Federais de Educação Tecnológica.

Por meio dessa mudança, tais instituições passaram a oferecer o ensino superior (graduação e pós-graduação), formando engenheiros industriais e tecnólogos. Sendo oferecidos, também, cursos de licenciatura plena e curta, com vistas à formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas no ensino de 2º grau e nos cursos de formação de tecnólogos. Com recursos financeiros estabelecidos no art. 5º, a Lei supracitada asseverava:

> Art. 5º - Os recursos financeiros de cada Centro serão provenientes de:
> I - dotações, que lhe forem anualmente consignadas no Orçamento da União;

> II - doações, auxílios e subvenções, que lhe venham a ser feitas ou concedidas pela União, Estados e Municípios, ou por quaisquer entidades públicas ou privadas;
> III - remuneração de serviços prestados a entidades públicas ou particulares, mediante convênios ou contratos específicos;
> IV - taxas, emolumentos e anuidades que forem fixados pelo Conselho Diretor, com observância da legislação específica sobre a matéria;
> V - resultado das operações de crédito e juros bancários;
> VI- receitas eventuais (Brasil, 1978).

A legislação também assegurava a expansão e a manutenção dos CEFETS, conforme estabelecido em seu art. 6º: "a expansão e a manutenção dos Centros Federais de Educação Tecnológica serão asseguradas basicamente por recursos consignados anualmente pela União à conta do orçamento do Ministério da Educação e Cultura" (Brasil, 1978).

No governo do presidente Itamar Franco, foi sancionada a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994 (Brasil, 1994), que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) em CEFET. Eram mantidas com recursos financeiros necessários ao seu funcionamento estabelecidos no art. 3º, § 3º e art. 6º, da normativa:

> Art. 3º As atuais Escolas Técnicas Federais, criadas pela Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959 e pela Lei nº 8.670, de 30 de junho de 1983, ficam transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, nos termos da Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, alterada pela Lei nº 8.711, de 28 de setembro de 1993, e do Decreto nº 87.310, de 21 de junho de 1982.
> § 3º Os critérios para a transformação a que se refere o caput levarão em conta as instalações físicas, os laboratórios e equipamentos adequados, as condições técnico-pedagógicas e administrativas, e os recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento de cada centro.
> Art. 6º Ficam transferidos para cada Centro Federal de Educação Tecnológica que for implantado o acervo patrimonial, o quadro de pessoal docente e técnico-administrativo e os recursos orçamentários e financeiros da respectiva Escola Técnica Federal objeto da transformação (Brasil, 1994).

Nos anos 2000, foi publicado o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007), que estabeleceu diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica (RFET). Em seguida, foi lançada a Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007, com o objetivo de acolher propostas de constituição dos IFET.

Em 29 de dezembro de 2008, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 11.892/08 (Brasil, 2008), que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Com

os critérios adotados para distribuição de recursos, conforme Decreto nº 7.313, de 22 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010).

A título de ilustração, na Figura 1, exposta no *hall* de entrada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) – Campus Belém, medindo 6mx2,65m, denominado "Memórias" de Fernando L.P. Pessoa, datada de 24 de setembro de 1995, a pintura retrata a história da Instituição desde a Escola de Artífices até o Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará (CEFET-PA).

Figura 1 – Pintura "Memórias" exposta no *hall* de entrada do IFPA – Campus Belém



Fonte: Captura de Rubens Pinheiro (2023).

1.1 A história das Escolas de Aprendizes Artífices aos Liceus Industriais

No início do século XX, conforme Figueiredo e Queiroz (2018, p. 38), "preocupado com os problemas mais imediatos, em especial, o analfabetismo e a educação nacional, a educação profissional aprofundou os interesses e os ideais que a elegeram como solução alternativa para questões sociais e econômicas do país", sendo, de fato, "uma rede de escolas destinadas a formar as novas gerações ao trabalho".

Tal projeto se concretizou em 23 de setembro de 1909 quando "o Presidente da República, Nilo Procópio Peçanha, expediu o Decreto nº 7.566 criando em cada capital do país

uma escola de aprendizes artífices com o objetivo de oferecer o ensino de ofícios referentes às especialidades industriais dos estados" (Kunze, 2006, p. 28). Válido ressaltar que o presidente Nilo Peçanha (Figura 2), o primeiro e único negro a ter assumido a Presidência do Brasil, foi o criador das escolas de aprendizes e artífices, tornando-se patrono da educação profissional e tecnológica no Brasil por meio da Lei nº 12.417, de 9 de junho de 2011 (Brasil, 2011).

Figura 2 – Foto Presidente Nilo Peçanha



Fonte: Arquivo Nacional Dibrarq (2023)[2].

Conforme Manfredi (2002), a introdução do sistema educacional brasileiro começou de cima, ou seja, foram criadas as primeiras instituições públicas no país destinadas a ministrar o ensino superior para a formação dos militares e da administração pública. Em seguida, foram propostos os níveis de Ensino Fundamental e Médio, que detinham caráter propedêutico, de preparação para o ensino superior. Essas instituições foram criadas com base no argumento de que, com o aumento da população urbana, seria necessário facilitar às classes proletárias condições de subsistência.

Desse modo, a educação profissional dos filhos da classe trabalhadora seria garantida por meio de preparo técnico e intelectual. Além disso, eles adquiririam o hábito do trabalho e, com isso, afastar-se-iam da ociosidade, do vício e da criminalidade.

A oferta de formação profissional estrutura-se, também, do ponto de vista assistencialista, porque se assenta no objetivo de proporcionar determinado tipo de formação à população pobre de forma a retirá-la do ócio e da vadiagem. Exemplo disso é a criação, nas

[2] Fonte: https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/nilo-pecanha.

décadas de 1840 e 1850, das “casas de educandos artífices”, que oferecia instrução primária e ensino de alguns ofícios para crianças e jovens em situação de mendicância. Essas casas, fundadas por dez governos provinciais e mantidas pelo Estado, figuram mais “como obras de caridade, do que como obras de instrução pública” (Manfredi, 2002, p. 77).

No plano de iniciativas do Estado, em 1875, foi inaugurado o “Asilo de Meninos Desvalidos”. Na instituição, de caráter assistencialista, os menores permaneciam em regime de internato e recebiam formação profissional em oficinas, além de ensino primário (de primeiro e segundo graus) (Souza, 2008).

Nos anos de 1858 a 1886, entidades da sociedade civil (contando com algum auxílio estatal) organizaram, em várias cidades brasileiras, os Liceus de artes e ofícios. Tais instituições eram mantidas pela iniciativa privada e ofereciam cursos profissionalizantes na área de artes, entre os quais, escultura e arte cerâmica, pintura, desenho de máquinas, desenho de arquitetura civil e regras de construção, entre outros, sendo que “também funcionaram como difusoras do ensino primário” (Manfredi, 2002, p. 77).

Na ótica do autor, trata-se de entidades “cujos recursos vinham das quotas de sócios ou de doação de benfeitores” que “eram membros da burocracia do Estado, nobres, fazendeiros e comerciantes” (Manfredi, 2002, p. 77). Ao longo do período republicano, tais Liceus foram “mantidos e, em alguns estados, ampliados, servindo de base para a construção de uma rede nacional de escolas profissionalizantes” (Manfredi, 2002, p. 78).

A oferta de educação profissional, no período imperial, seja pelo setor privado, seja pelo público, tinha como objetivo, segundo Manfredi (2002, p. 78), disciplinar “os setores populares no sentido de limitar as atividades rebeldes desordenadas e legitimar a estrutura social excludente dos tempos coloniais”. Isso porque a educação profissional ofertada assentava-se em duas concepções diferentes, embora se complementassem: “uma de natureza assistencialista e compensatória, destinada aos pobres” e outra, que consistia em “um veículo de formação para o trabalho artesanal, considerado qualificado, socialmente útil e também legitimador da dignidade da pobreza” (Manfredi, 2002, p. 78).

As Escolas de Aprendizes e Artífices, destinadas aos pobres e humildes, expandiram-se em todo território nacional, sendo a primeira rede de educação profissional do Brasil. Em compensação, organizou-se o ensino agrícola para capacitar os chefes de cultura, administradores e capatazes, evidenciando um redirecionamento da educação profissional. Assim, seu campo de atuação é ampliado para atender aos interesses econômicos emergentes nos campos da agricultura e da indústria (Oliveira, 2012, p. 49).

De acordo com o art. 6º do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909 (Brasil, 1909), os "desfavorecidos da fortuna" tinham preferência na admissão pelas EAA, sendo a idade entre 10 e 13 anos o requisito para matrícula. A partir do trecho desse Decreto, apresentado a seguir, o governo expôs a finalidade da criação dessas escolas:

> Considerando: que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência: que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime; que é um dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis à Nação (Brasil, 1909).

Faria Filho (2001) analisa a criação dessas escolas não apenas como um meio de conter essa parcela da população, mas como uma estratégia política de defesa da nova forma de governo, a República. Aqueles que não tinham instrução sujeitavam-se, mais facilmente, a ideais socialistas disseminadas na época por outros líderes e, por serem mais influenciáveis, poderiam assimilar propostas políticas que iam ao encontro dos ideais republicanos.

No que se refere aos cursos ofertados pelas Escolas de Aprendizes Artífices, Manfredi (2002) relata que eram voltados ao aprendizado de atividades muito mais artesanais que industriais. Segunda a autora, a finalidade educacional dessas escolas estava concentrada na formação de operários e contramestres por meio da transmissão de conhecimentos técnicos e ensino prático, ofertando oficinas manuais e mecânicas para atender aos interesses das unidades da federação em que elas estavam instaladas, consultando, por vezes, as indústrias locais para o atendimento de suas especialidades.

No entanto, conforme relata Santos (2000), tais escolas apresentavam diversas fragilidades: os prédios em que estavam instaladas possuíam estruturas inadequadas e ofereciam oficinas de forma precária; baixa eficiência das escolas devido à baixa qualificação dos professores e à falta de artesãos especializados; e altas taxas de evasão estudantil nas cidades onde ficavam.

A revolução de 1930, considerada o acontecimento da história do período republicano brasileiro que pôs fim à República Velha, levou Getúlio Vargas, defensor do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização em larga escala, à Presidência. Ela foi determinante para o processo de expansão industrial, ensejando a mudança no perfil da sociedade que, paulatinamente, foi se tornando urbana.

Entre 1929 e 1957, o processo de industrialização deu um enorme salto, colocando a economia brasileira entre as dez maiores do mundo. Esse fato provocou enormes mudanças na

estrutura do Estado, que, por sua vez, sentia a necessidade de elaborar estratégias de preparação da mão de obra para o trabalho (Santos, 2000).

Além disso, segundo o autor, para corresponder às exigências do processo de industrialização, o governo criou uma política voltada para o setor educacional, principalmente, no que diz respeito à formação profissional, ampliando e consolidando a sua estrutura.

1.2 A transição das Escolas Industriais e Técnicas às Escolas Técnicas Federais

Em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas passaram à categoria de autarquias e a ser denominadas de Escolas Técnicas Federais. Com autonomia didática e administrativa, as Escolas Técnicas Federais intensificaram a formação de técnicos, mão de obra indispensável ao processo de industrialização do Brasil (Macedo, 2017).

Além disso, Vargas ganhou prestígio popular e implementou diversas políticas sociais que o ajudaram a ganhar apoio da classe trabalhadora, culminando com uma política de desenvolvimento populista que usava a educação para disseminar suas ideologias.

O presidente Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 (Brasil, 1942), transformou os Liceus Industriais em Escolas Técnicas e Industriais (EIT), as quais passaram a ofertar a formação profissional em nível equivalente ao secundário. A partir desse momento, a formação em cursos técnicos admitiu o posterior ingresso no ensino superior.

O governo do presidente Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961, foi marcado pela ideologia política desenvolvimentista, cujo pensamento defendia o desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento industrial. Dessa maneira, esse governo direcionou a reforma educacional para formação do capital humano, a fim de atender às necessidades de produção. Tal período foi marcado, também, por grandes empréstimos e investimentos internacionais e pela presença de grandes corporações multinacionais.

Em 11 de agosto de 1971, foi publicada a Lei nº 5.692 (Brasil, 1971), denominada Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, que promovia uma profunda reforma na Educação Básica por meio da articulação entre os currículos de ensino do 1º e 2º graus, apresentando um núcleo comum e outro diversificado, a fim de acolher as necessidades e as possibilidades peculiares das localidades, dos estabelecimentos e das demandas individuais dos alunos.

Essa mudança no currículo da educação profissional, em plena ditadura militar, visava fortalecer o número de trabalhadores qualificados. Nesse período, as Escolas Técnicas Federais aumentaram, consideravelmente, as matrículas e implantaram novos cursos técnicos.

Na ótica de Lima (2013, p. 21), "na década de 1990, várias outras Escolas Técnicas Federais tornam-se CEFET. Portanto, a partir deste processo de 'cefetização', as instituições federais de educação profissional, agora passam a constituir o número de instituições no ensino superior".

Em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi editado o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997 (Brasil, 1997a), regulamentando a educação profissional e tornando-a de nível técnico independente do Ensino Médio, e criando o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) com financiamento de 50% do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De acordo com Silva (2012), "o PROEP pretendia expandir a Rede de Educação Profissional, em parceria com os estados e instituições comunitárias, redimensionando a educação profissional por meio da renovação dos currículos e dos cursos e do financiamento de projetos escolares", indo mais além, "contemplando construções, ampliações ou reformas de instituições, aquisição de equipamentos e materiais de aprendizagem e a capacitação de recursos humanos".

A Portaria nº 2.267, de 19 de dezembro de 1997 (Brasil, 1997b), regulou a transformação das Escolas Técnicas Federais em CEFET, as quais eram regidas por um conjunto de legislações, às vezes, até mesmo conflitantes. De modo que passaram a existir dois tipos de CEFET: os constituídos antes de 1997; e os constituídos após essa data, sendo, inclusive, chamados de "Cefetões" e "Cefetinhos", respectivamente.

Cunha (1998) destaca que as escolas que oferecem cursos técnicos aumentaram a demanda por alunos que não manifestavam interesse em se profissionalizar, apenas se preparar para o vestibular. Assim, as escolas profissionalizantes passaram a ser mais uma alternativa de ensino público para essa parcela de estudantes desinteressada.

Segundo Cunha (2014), o fracasso da profissionalização obrigatória era inevitável, porque o orçamento existente não era satisfatório para cobrir tal investimento, e as escolas públicas careciam de infraestrutura suficiente (laboratórios, materiais e profissionais capacitados) para atender às demandas da implementação do ensino profissionalizante.

1.3 Dos Centros Federais de Educação Tecnológica aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFS)

Os Centros Federais de Educação Tecnológica iniciaram sua mudança em 1978 com a aprovação da Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978 (Brasil, 1978), aprovada pelo General Ernesto Geisel, que previa a mudança das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow, no Rio de Janeiro. Essas escolas foram instituídas sob a gestão de autarquias especiais, vinculadas ao Ministério da Educação, possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didática e disciplinar. De acordo com o art. 2º da referida Lei, os CEFET tinham os seguintes objetivos:

> Art. 2º Os Centros Federais de Educação Tecnológica de que trata o artigo anterior têm os seguintes objetivos:
> I - ministrar ensino em grau superior:
> a) de graduação e pós-graduação, visando à formação de profissionais em engenharia industrial e tecnólogos;
> b) de licenciatura plena e curta, com vistas à formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas no ensino de 2º grau e dos cursos de formação de tecnólogos;
> II - ministrar ensino de 2º grau, com vistas à formação de auxiliares e técnicos industriais;
> III - promover cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, objetivando a atualização profissional na área técnica industrial;
> IV- realizar pesquisas na área técnica industrial, estimulando atividades criadoras e estendendo seus benefícios à comunidade mediante cursos e serviços (Brasil, 1978).

Em 1994, foi aprovada a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994 (BRASIL, 1994), que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e ordenou a transformação gradual de 19 Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), permitindo a integração de 37 Escolas Agrotécnicas Federais nesse processo.

O Programa de Extensão da Educação Profissional (PROEP) foi criado em 1996 durante o governo do então presidente FHC para expandir e modernizar a educação profissional, com 50% de seus recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento Mundial e 50% pelo Governo Federal, sendo 25% do Ministério da Educação e os 25% restantes do Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT).

A gestão de FHC demonstrou um grande descaso com o financiamento da educação pública. No transcurso de sua gestão, foram aprovadas diversas leis que trouxeram um enorme impacto no financiamento da educação, entre elas: o Plano Nacional de Educação (PNE), a LDB e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A orientação principal de seu governo era preservar os recursos

existentes, apenas otimizando o seu uso (Pinto, 2002). Percebe-se, também, a negligência do governo de FHC no tocante à educação profissional. Conforme consta no art. 47, § 5º, da Lei nº 9.649/98:

> A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderão correr em parceria com Estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino (Brasil, 1998).

O Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), assinado pelo presidente Lula, refletiu esse conflito de interesses entre os que representam os setores progressistas e os militantes do conservadorismo, cujos interesses são determinados pelo mercado. Entretanto, o Decreto não eliminou a possibilidade de separação entre o Ensino Médio e Técnico, amparado pelo Decreto nº 2.208/97 (Brasil, 1997a) do governo de FHC.

Para as instituições que não pertenciam à Rede Federal, esse compromisso não obrigatório foi exigido, posto que se tratava apenas de uma possibilidade, o que levou à contestação entre forças sociais, observando-se a persistência das forças conservadoras.

A primeira fase da expansão (2005-2007) teve por objetivo implantar as escolas federais em cidades desprovidas dessas instituições, preferencialmente, em periferias de centros urbanos e em municípios interioranos, articulando os cursos às potencialidades locais de trabalho, com a previsão de criação de 64 novas instituições (Pacheco, 2012).

A segunda fase da expansão (2007-2010) utilizou o *slogan* "Uma escola técnica em cada cidade-polo do país", prevendo a instalação de 150 novas unidades educacionais, o que totalizariam 214 instituições. Segundo Tavares (2012), o número de instituições criadas até 2010, superou a previsão do Governo Federal em virtude da pressão das autoridades regionais que lutavam pelo maior número possível de instituições em sua região.

O Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007 (Brasil, 2007a), foi um passo importante na reforma da Rede Federal de Educação Tecnológica, na medida em que confirmou integração das instituições federais de educação tecnológica para a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A abrangência da Rede Federal de Educação Tecnológica estendeu-se por meio da integração voluntária entre CEFET, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

Por intermédio da Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007 (BRASIL, 2007b), as instituições de educação profissional foram convidadas a apresentar propostas no prazo de 90 dias para a criação de IFET. Referindo-se ao termo "convidados", Otranto (2010) o colocou

entre aspas para lançar dúvidas sobre a observância opcional. Algumas instituições, simplesmente, sentiram-se apreensivas e desconfiadas, temendo punições severas por não aceitarem a proposta.

Todavia, muitas delas planejavam expandir sua autonomia e queriam se tornar universidades. Justamente, nesse sentido é que a proposta do Governo foi aceita pela maioria delas, exceto pelo Rio de Janeiro e Minas Gerais, que pretendiam ascender ao nível de Universidade Tecnológica. Sob tal aspecto, Otranto (2010) enumera as razões pelas quais algumas instituições sentiam-se receosas em aderir à proposta governamental:

> Os principais argumentos contrários à transformação em IFET passaram por questões ligadas: a) ao tempo de criação de cada instituição e sua história; b) à finalidade da formação profissional; c) à necessidade de qualificação de jovens, adultos e trabalhadores rurais. Havia o temor da perda de identidade das escolas que sempre tiveram a formação profissional de nível médio como objetivo principal (Otranto, 2010).

Implementando parte da segunda fase do Plano de Expansão, o presidente Lula aprovou a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008), que consolidou, oficialmente, a instituição da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e a criação dos Institutos Federais. Assim, 31 Centros Federais de Educação Tecnológica, 75 Unidades Descentralizadas de Ensino (UNED), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas e 8 escolas vinculadas às universidades transformaram-se em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Brasil, 2014).

Nesse sentido, mesmo que essas instituições passem a atuar como agentes de mudanças significativas, devemos considerar que essa nova institucionalidade não está isenta de imperfeições e, portanto, deve ser, constantemente, estudada e avaliada. Assim, é imprescindível que conheçamos o caminho percorrido por essa instituição para, então, avaliar o impacto da política que criou o IFPA.

1.4 A história do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Estado do Pará (IFPA) tem sua historicidade iniciada como agência formadora a partir do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909 (Brasil, 1909). Sendo efetivada sua implantação em 1º de agosto de 1910, com a denominação de Escola de Aprendizes Artífices do Pará, cujo propósito para sua concepção, conforme Bastos (1988, p. 20), era "[…] a formação de operários e contramestres,

ensinando aos menores desprovidos de fortuna que desejassem aprender um ofício, os conhecimentos rudimentares e a prática".

Ao longo dos anos, essa instituição de ensino percorreu um caminho de mudanças para atender às características da educação profissional em diferentes momentos históricos do Brasil. Nesse contexto, Cunha (2009, p. 17) explica que as Escolas de Aprendizes e Artífices, geralmente, eram dirigidas por diretores indicados pelos governadores dos estados, os quais estavam articulados com o presidente da República para atingir objetivos político-partidários. Ratificando essa avaliação, Bastos (1988, p. 22) elucida que o primeiro diretor da Escola de Aprendizes de Artífices do Pará foi nomeado, em 1910, pelo então presidente Nilo Peçanha.

Em 1937, quando o Ministério da Educação e Saúde foi reorganizado, uma das consequências foi a primeira transformação da Escola de Aprendizes Artífices do Pará, que passou a se chamar Liceu Industrial do Pará.

Em 1937, a educação profissional, ofertada pelas instituições federais, ficou sob a gestão do Ministério da Educação e Saúde Pública, em correspondência com o avanço do processo de industrialização do país.

A partir de 1942, com a reforma de Gustavo Capanema, especificamente, o Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 (Brasil, 1942), que tratava do ensino industrial, o Liceu Industrial do Pará passou a chamar-se Escola Industrial de Belém (EIB). Em 16 de fevereiro de 1959, a EIB foi transformada em autarquia federal com autonomia didática, financeira, administrativa e técnica pela Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959 (Brasil, 1959).

No ano de 1966, a EIB passou a chamar-se Escola Industrial Federal do Pará (EIFPA). Nesse período, a EIFPA iniciou sua atuação no Ensino Profissional em nível de 2º grau, oferecendo os cursos técnicos de Edificações e de Estradas, sendo que o curso ginásio-industrial foi extinto. Destacamos que, em 1967, "[…] estudantes do sexo feminino foram admitidas e os cursos de Agrimensura e Eletromecânica foram criados" (Bastos, 1988, p. 87).

Em 1968, a EIFPA passou a denominar-se Escola Técnica Federal do Pará (ETFPA), estando situada na Av. Almirante Barroso, nº 1.155, no Bairro do Marco. No ano seguinte, foram criados os cursos técnicos de Saneamento e de Prótese Dentária. Os cursos de Eletrotécnica e Mecânica surgiram em 1970, a partir do desdobramento do curso de Eletromecânica (Bastos, 1988).

Com base no desenvolvimento da região e no surgimento de novos polos de expansão industrial e agrícola no estado do Pará, a ETFPA lançou, em 1987, Unidades Descentralizadas

de Ensino Técnico para atender às demandas do mercado de trabalho nos municípios de Altamira, Marabá e Tucuruí (CEFET-PA, 2005).

Com a transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica pela Lei nº 8.948/94 (Brasil, 1994), o CEFET-PA passou a ofertar Ensino Médio, nos diversos níveis e modalidades da Educação Profissional, e o ensino superior, além de desenvolver pesquisas tecnológicas, relacionando-as com requisitos dos setores produtivos e da sociedade.

Em dezembro de 2004, a instituição criou o Núcleo de Atendimento a Pessoas com Necessidades Especiais (NAPNE), de acordo com a política de inclusão do Ministério da Educação, cujo propósito era desenvolver o Programa Nacional de Educação, Tecnologia e Qualificação Profissional para pessoas com necessidades educacionais especiais.

No ano de 2006, mediante o Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006 (Brasil, 2006), a instituição passou a ofertar os Cursos Técnicos na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) em: Mecânica; Edificações; e Eletrotécnica; e, em 2008, o curso de Informática na Sede e na UNED Tucuruí, sendo o curso de Edificações na mesma modalidade.

Em 29 de dezembro de 2008, com a promulgação da Lei nº 11.892 (Brasil, 2008a), art. 10, §3º, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará passou a utilizar a nomenclatura de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, ampliando sua autonomia para criar e extinguir cursos, registrar diplomas dos cursos oferecidos mediante a deliberação do Conselho Superior, Órgão Superior de caráter deliberativo e consultivo, que compõe a estrutura organizacional dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, observados os limites de sua atuação territorial.

Os Institutos Federais constituem-se em um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica criado pelo Ministério da Educação no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estruturado a partir do potencial instalado na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, representada naquele momento pelos Cefets, Escolas Técnicas Federais, Agrotécnicas e vinculadas às Universidades Federais.

No documento Concepção e Diretrizes, publicado em junho de 2008, que expressa os fundamentos dos institutos federais consta que "[…] os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia permitirão que o Brasil atinja condições estruturais necessárias ao desenvolvimento educacional e socioeconômico" (Brasil, 2008b, p. 5).

Segundo a referida publicação, o foco desses Institutos seria:

> […] a justiça social, a equidade, a competitividade econômica e a geração de novas tecnologias. Responderão, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e de suporte aos arranjos produtivos locais (Brasil, 2008b, p. 5).

Os Institutos Federais, conforme os documentos normativos, atuarão em todos os níveis e modalidades da educação profissional por intermédio de uma combinação do ensino de ciências naturais, humanidades e educação profissional e tecnológica, abrindo novas expectativas para o Ensino Médio, com estreito compromisso concernente ao desenvolvimento integral do cidadão trabalhador (Brasil, 2009b).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará constitui-se, em sua implantação em 2008, de 11 *campi*: Abaetetuba, Altamira, Belém, Bragança, Castanhal, Conceição do Araguaia, Itaituba, Marabá Industrial, Marabá Rural, Santarém e Tucuruí e a Reitoria em Belém.

Com a nova institucionalidade, o CEFET-PA ficou responsável pela implementação da estrutura administrativa, financeira, recursos humanos, execução orçamentária, patrimônio e demais ações necessárias para o desenvolvimento das ações do IFPA. Isso causou um grande transtorno, porquanto servidores que atuavam no CEFET-PA foram nomeados para cargos no IPFA, deixando o CEFET-PA, agora *campus* Belém, sem servidores para desenvolver suas atividades. As Pró-reitorias desenvolviam suas atividades nas dependências do *campus* Belém, causando grandes dificuldades no início da implantação.

Diante da situação, a Reitoria e as Pró-reitorias realizaram, provisoriamente, suas atividades em um imóvel localizado nas proximidades do *campus* Belém para facilitar os despachos e o fluxo de documentos para o desenvolvimento de projetos e ações.

Mediante os acontecimentos, deu-se início à captação de recursos junto ao MEC para a construção de prédio localizado na Av. João Paulo II, endereço em que funcionam, atualmente, a Reitoria e a Pró-reitorias do IFPA.

Vale frisar que o cenário relatado se realiza de maneira bastante peculiar e atípica. Inicialmente, pelo pluralismo da condição jurídica de sua recente criação, o IFPA encontrava-se em fase de profunda reestruturação contábil, orçamentária, financeira e operacional da execução relativa à gestão de três Unidades Jurisdicionadas (UJ) distintas: o CEFET-PA (atual *campus* Belém) e as Escolas Agrotécnicas Federais de Castanhal (EAFC) (*campus* Castanhal) e de Marabá Rural (EAFM) (*campus* Marabá Rural).

Em vista disso, ressalta-se que, embora já existisse, juridicamente, como IFPA integrado pelas UJ citadas, tais UJ ainda respondiam, individualmente, em suas respectivas dotações

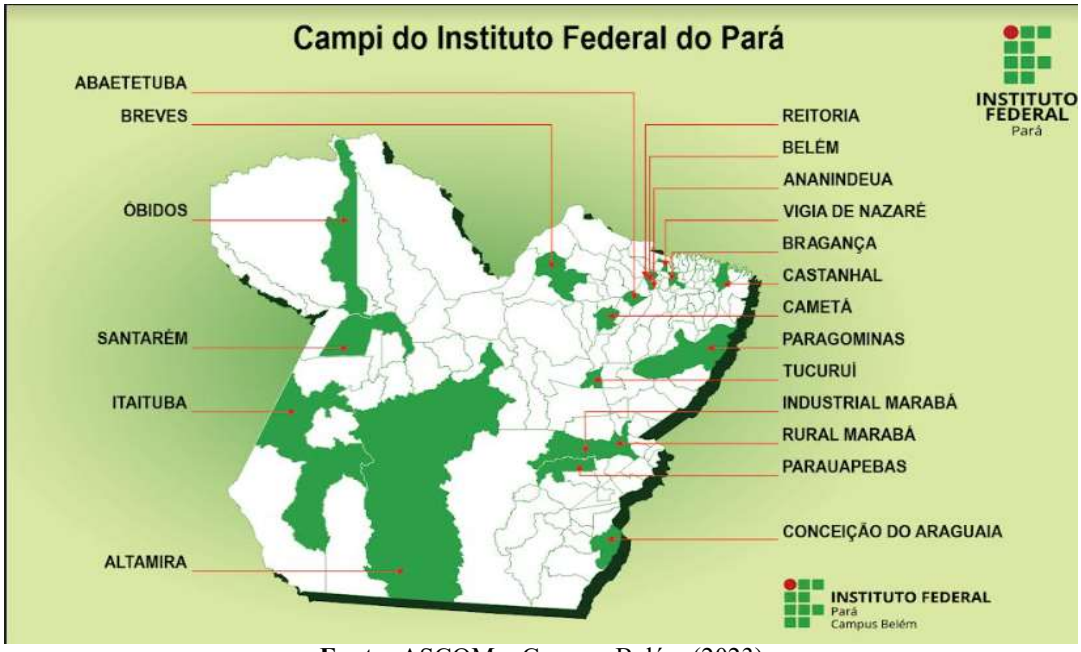
orçamentárias na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2009, mesmo sendo reguladas diretamente pelo Instituto.

Outra peculiaridade que merece atenção, nesse contexto, era a autonomia didática, financeira e patrimonial das UJ, citadas acima. Entre elas, o CEFET-PA atuava nos setores primário, secundário e terciário da economia e constituía-se de uma unidade sede, localizada em Belém, com 3 UNED em pleno funcionamento nos municípios de Altamira, Marabá e Tucuruí. Por sua vez, as Escolas Agrotécnicas, situadas nos municípios de Castanhal e na zona rural de Marabá, atuavam no primeiro setor da economia.

Em 2010, com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Governo Federal por meio da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 (Brasil, 2007c), foram iniciadas as obras de construção dos *campi*: Ananindeua, Bragança, Breves, Conceição do Araguaia, Itaituba, Marabá Industrial, Marabá Rural, Santarém, Tucuruí e ainda a do prédio da atual Reitoria. Nesse período, o IFPA responsabilizou-se pela implantação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP), realizando a licitação, a contratação e sua operacionalização administrativa.

Atualmente, o IFPA é composto por 18 *campi,* localizados em vários municípios do estado do Pará: Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Castanhal, Itaituba, Conceição do Araguaia, Marabá Industrial, Marabá Rural, Óbidos, Paragominas, Parauapebas, Santarém, Tucuruí e Vigia (Figura 3).

Figura 3 – Estrutura do IFPA



Fonte: ASCOM – Campus Belém (2023).

Localizada em Belém, a Reitoria é responsável pela garantia da unidade institucional, cabendo-lhe a administração, a coordenação e a supervisão de todos os interesses educacionais, econômicos e culturais da instituição. Sua estrutura administrativa compreende: Gabinete da Reitoria, Diretoria-Executiva, Assessoria de Comunicação Social, Pró-reitoria de Ensino (PROEN), Pró-reitoria de Extensão (PROEXT), Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (PROPPG), Pró-reitoria de Administração e a Pró-reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PROGEP).

Conforme dados apresentados no Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SIGRH) e Relatório de Gestão, de dezembro de 2022 e dezembro de 2020, respectivamente, o IFPA contava com o universo de 1.461 professores, 1.047 técnicos-administrativos e 19.480 alunos matriculados. Esses números são consequência da multiplicação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Na perspectiva de Pacheco (2012), é a maior expansão da rede federal de ensino, que já atingiu todas as regiões do Brasil, oferecendo cursos de qualificação, de ensino superior e técnico, além de pós-graduação.

Destarte, ante essa importante expansão da RFEPCT, na qual o IFPA está inserido, aliada à crescente necessidade de avaliação de políticas públicas, tornam-se necessárias a funcionalidade de seu orçamento e a operacionalização de sua execução orçamentária, no que tange ao contingenciamento, aos cortes e às limitações orçamentárias.

Buscando contribuição necessária para avaliar a execução orçamentária num contexto de contingenciamento de recursos pesquisada neste trabalho, o próximo capítulo se dedicará a compreender o financiamento da educação, a gestão pública, o planejamento, o orçamento e a execução orçamentária na Administração Pública brasileira e o aprofundamento da execução orçamentária e financeira, seu controle e o impacto da limitação de recursos nas atividades no IFPA.

2 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO

A elaboração do orçamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica decorre da utilização de indicadores legais, do levantamento de custos de manutenção e expansão, da atualização de índices monetários e de decisões políticas dos dirigentes da rede. Por seu turno, a operacionalização de recursos orçamentários e financeiros demanda conhecimento sobre a legislação que ampara tais ações. Além disso, o Governo Federal, por intermédio do MEC e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), é determinante no que concerne ao tamanho do orçamento direcionado para a política pública de educação profissional.

Imperioso evidenciar que a elaboração e a definição do planejamento e orçamento público são fundamentados por um aparato legal. Portanto, analisar o financiamento da educação, a gestão pública, o planejamento, o orçamento público, sua distribuição na RFEPCT, a execução orçamentária e financeira, seu controle e impacto do contingenciamento orçamentário com foco no IFPA se faz necessário.

2.1 O financiamento da educação

A educação é um dos principais pilares do desenvolvimento socioeconômico do país, de modo que, para implementar a política nacional de educação, no tocante ao ensino superior, deve-se conhecer a situação atual e quais os investimentos imprescindíveis para aprimorá-la, melhorar a qualidade e manter a sua infraestrutura.

Em pesquisa acerca do financiamento da educação, fomos direcionados a um vídeo no qual o professor Dermeval Saviani, da Faculdade de Educação da Unicamp, em entrevista a Pedro Paulo Funari, do Centro de Estudo Avançado da Unicamp (Diálogo Sem Fronteira, 2013), relatou que "o Brasil, desde a fase colonial predominantemente agrícola, não demandava a expansão da escola, uma tradição que determina uma consequência nos dias atuais, em que, há uma dificuldade, uma resistência das elites em investir na educação".

No transcurso de sua fala, destacou que, em uma carta datada de agosto de 1552, Manoel de Nóbrega[3] afirmava o seguinte: "como não há recursos para construir escolas, nós utilizamos

[3] "Foi Padre Manoel da Nóbrega, o único e verdadeiro fundador da cidade de São Paulo, sendo o responsável pela criação da Aldeia de Piratininga em 29-8-1553 e pela instalação em 25-1-1554 do Colégio dos Jesuítas. Sua determinação conseguiu preservar a povoação e torná-la Vila, com a instalação da Câmara Municipal e do

o recurso de nossa manutenção para construção e para nos manter vivemos de esmolas". Conclui o professor Demerval Saviani: "fica demonstrado, nas origens, a penúria do desenvolvimento da educação em nosso país" (Diálogo Sem Fronteira, 2013). Ressalta, ainda:

> […] que os jesuítas, com ascendência sobre D. João III, realizaram um *lobby* e conseguiram a redízima, ou seja, 10% dos impostos da colônia eram destinados a obras jesuítas. Então, em 1564, essa lei permitiu maior facilidade para o ensino desenvolvido pelos jesuítas. Então, era um ensino público porque era mantido pelos cofres públicos, mas privado na medida que era controlado, mantido por uma ordem religiosa. Com isto, o ensino se desenvolveu para apenas pequenos grupos da elite. Isso fica comprovado na expulsão dos jesuítas em 1759, que, em todos os colégios espalhados pelo país, não atingia mais do que 0,1% da população.

Nesse sentido, infere-se que, nos primórdios da educação em nosso país, havia um antagonismo das elites em investir em educação, dado que a educação era para poucos. Em vista do exposto, o cenário brasileiro apresenta grandes desigualdades econômicas e sociais, por isso, é imprescindível apostar na educação para o seu desenvolvimento, na medida em que a procura por ensino superior gratuito tem aumentado, significativamente, nos últimos anos, ao passo que o número de instituições aumentou ainda assim, os recursos públicos para esse fim não atendem a toda demanda da sociedade.

É esperado que essas instituições ajudem o país a enfrentar os desafios emergentes nas esferas social, econômica, política e garantam a competitividade no contexto internacional (Berchem, 1990). No contexto nacional, por muitos anos, o ensino superior foi considerado um privilégio de poucos, visto que havia poucas ofertas de vagas. De tal modo que poderiam tão somente participar do ensino superior aquelas pessoas que se dedicassem muito aos estudos e não precisassem trabalhar (Silva, 2001).

No Brasil, de acordo com Favero e Bechi (2017), o funcionamento e o desenvolvimento das instituições públicas de ensino superior dependem, essencialmente, dos recursos financeiros do setor público, em virtude dos altos valores investidos nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Os autores observam que, na Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada em Paris em 1998, a UNESCO produziu o documento "Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação", que enfatiza uma análise dos compromissos e

---

Pelourinho em 1560. Sem dúvida nenhuma, foi o primeiro bandeirante em terras brasileiras. Homem de visão, com sua coragem ajudou a desbravar e colonizar o interior. **Estabeleceu os primeiros colégios**, ajudando a ensinar não só os filhos dos portugueses como também os curumins a ler e escrever; além de ser o grande defensor dos indígenas. Por diversas vezes, solicitou aos reis de Portugal que ajudassem o Brasil, pois sempre acreditou no futuro dessa grande nação". SÃO PAULO. Manoel da Nóbrega: o fundador. **ALESP**, 23 jan. 2004. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=292312. Acesso em: 18 jul. 2023.

responsabilidades da educação superior para o novo século. O art. 14 do documento, intitulado "O financiamento da educação superior como serviço público" elaborado pela UNESCO (1998), ressalta que:

> a) O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.
> b) A sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização para este propósito depende da conscientização e participação do público em geral, e dos setores públicos e privados da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, de estudantes e instituições, das famílias, enfim, de todos os agentes sociais que se envolvem com a educação superior.

Nesse contexto, as Instituições de Ensino Superior públicas, em especial, as Instituições Federais de Ensino Superior, são financiadas com recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF), o qual contém impostos, taxas e contribuições pagos pela população brasileira. O fato de serem financiadas com recursos do FPF, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) têm de obter o seu financiamento em um aspecto muito amplo, que envolve diversos atores públicos, políticos e privados.

Válido ressaltar que o FPF é responsável por financiar programas de governo relacionados à educação, à saúde, ao saneamento, à habitação, à assistência social, ao seguro-desemprego, ao bolsa família, além de subsídios para a agricultura e para o estabelecimento de indústrias, custeados pelos juros para empresas privadas, apoio a bancos, incentivos fiscais, pagamento de juros, encargos e amortizações de dívidas públicas internas e externas etc.

O financiamento da educação no Brasil é regulamentado por lei abarcando todas as esferas de governo, o que corresponde a um percentual mínimo obrigatório. Como o ensino oferecido pelas IFES é gratuito, o Governo Federal é o principal financiador dessas instituições restando, ainda, uma pequena parcela por conta de receitas próprias obtidas pelas instituições, como resultado dos esforços de captação de recursos por parte da unidade de ensino.

No entendimento sobre o financiamento da educação pública, Abrahão (2005) esclarece que é executado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, cuja responsabilidade e competência estão em manter e expandir o sistema de ensino, de acordo com

os dispositivos legais existentes. Segundo Amaral (2008), desde a criação da IFES, havia indefinição no que concerne às regras de seu financiamento.

Por seu turno, a obrigatoriedade do financiamento público foi confirmada em documentos legais da época, embora não tenha estabelecido, concretamente, como seria o cumprimento desse dispositivo legal.

Nesse panorama, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em relação às necessidades da universidade, em seu art. 55, estabeleceu que "caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimentos das instituições de educação superior por ela mantidas". Ainda assim, não definiu, concretamente, a forma de se instituir o montante de recursos que assegurem a manutenção e o desenvolvimento das instituições.

Na Carta Magna, a educação é um direito social, de tal forma que responsabilizou o Estado e a família pelo seu provimento. Para resguardar o direito à educação, o Estado estabeleceu a estrutura e as fontes de financiamento. Ao determinar a vinculação de recursos financeiros para a educação, a CF de 1988 (Brasil, 1988) garantiu percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino: 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo-se as transferências ocorridas entre esferas de governo e o salário-educação.

A CF de 1988 incorporou a Emenda João Calmon, que foi adaptada em conformidade com a reforma tributária implementada na época, a qual ampliou para 18% das receitas de impostos, o mínimo que a União deveria destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (Corbucci; Marques, 2003).

Para os autores, a nova Constituição também assegurou a transposição de todos os servidores públicos, docentes e técnico-administrativos para o regime estatutário e aboliu as restrições legais à sua sindicalização (Corbucci; Marques, 2003).

Para Grabowski (2010, p. 62), "[…] o Estado introduz frequentes mudanças no financiamento da educação, vinculando e desvinculando recursos, criando e modificando fundos que reorganizam os recursos já existentes, sem aumentar significativamente os investimentos reais na educação do país em seu conjunto". Na atualidade, não é diferente; as instituições não possuem patrimônio e fundos que produzam relevantes recursos financeiros, quando comparados com seus orçamentos.

Segundo Amaral (2008), garantir a autonomia financeira e o financiamento das atividades no ambiente universitário são determinantes para as definições das políticas de ensino, pesquisa e interação com a sociedade.

Corbucci *et al.* (2003) destacam que as Universidades Federais (UF) têm buscado alternativas variadas de captação de recursos como forma de complementar o orçamento do Tesouro. Em vista disso, a prestação de serviços, a comercialização de bens, os projetos de pesquisa e a realização de concursos para empresas, estados e municípios têm sido formas de geração de receitas próprias por essas instituições.

Embora o autofinanciamento seja praticado em todo o país, esse mecanismo tem sido criticado com frequência, com fundamento de que se constitui, no primeiro passo, para a privatização do ensino superior público. Em oposição, há quem apoie a importância de criar recursos próprios como uma fonte alternativa de financiamento para a sobrevivência da universidade pública e gratuita. Se há a incapacidade de o Governo Federal ampliar gastos com educação, devem ser avaliados os investimentos necessários de modo a evitar a necessidade de captação de recursos no mercado, analisando-se a necessidade de investimentos desses recursos para manter a qualidade dos serviços, evitando-se sua aplicação em áreas em detrimento de outras.

Considerando a Lei de Orçamento Anual (LOA), o orçamento de 2016 do IFPA foi de R$ 270.490.261, em que os valores R$ 183.215.678, R$ 69.325.698, R$ 16.758.489 totalizam R$ 269.299.865, que correspondem a recursos descentralizados pelo Governo Federal e R$ 1.190.396 de recursos próprios, do qual se infere que aproximadamente 99,5% do seu orçamento advém de fontes do Governo Federal e apenas 0,5% de recursos próprios. De tal forma que, pelos percentuais apresentados, há uma forte dependência dos recursos da União.

Nesse contexto, ficam demonstrados, no orçamento do MEC de 2017 (LOA), que, dos R$ 107.517.408.946, R$ 55.405.436.512 são destinados a despesas com pessoal, R$ 43.987.364.429 a outras despesas correntes (ODC) e R$ 6.607.706.026 destinados a investimentos, que representam, em percentuais, aproximadamente 51,53%, 40,91% e 0,6% respectivamente, demonstrando o baixo aporte de recursos na manutenção e na expansão de suas instituições.

Nesse sentido, em conformidade com o art. 212, da CF de 1988 (Brasil, 1988), fica estabelecido que “a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em virtude de as IFES estarem subordinadas ao MEC, devem ser orientadas em conformidade com as normas da política fiscal de Educação Superior, além disso dependem do orçamento desse Ministério para custear suas despesas com pessoal e outras despesas correntes e de capital.

Em consonância com a determinação constitucional de 1988 (Brasil, 1988), seu art. 207 afirma que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão", estabelecendo, desse modo, a autonomia universitária. Em vista disso, Amaral (2008) relembra que se esperava haver, "efetivamente, a discussão de vários problemas das instituições de ensino superior públicas, tais como a falta de autonomia; ações administrativas e orçamentárias; a crônica escassez de recursos para o financiamento de suas ações e expansão do sistema; e a inexistência de ações colaborativas entre elas".

Entretanto, encontrar o mecanismo de financiamento que atenderia adequadamente é uma das tarefas mais complexas a ser enfrentada na implantação da autonomia prevista no art. 207 da Constituição Federal. O que se observa é a falta de autonomia, considerando que, nos orçamentos descentralizados para as instituições, só há a autonomia nos recursos discricionários, no qual o gestor pode estabelecer onde ele deve ser aplicado.

Portanto, no que se relaciona ao cumprimento do art. 207 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia universitária, não houve nenhum avanço entre os anos de 1989 a 2006. Primeiro, a comunidade universitária, incluindo os seus dirigentes, é permanentemente temerosa e crítica em relação às propostas emanadas do Poder Executivo. Segundo, o próprio Governo parece não querer abrir mão do poder que detém sobre as instituições, quando gerencia os seus orçamentos. Dessa forma, a regulamentação da autonomia financeira das IFES não se concretizou no período após a Constituição de 1988, na medida em que elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional (TCU, 2008).

No ensino superior, o que se observou, no contexto do "quase-mercado" educacional, foi uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico, que segue padrões de empresas privadas, além da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público (Amaral, 2008). Nesse sentido:

> O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve,

> portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29).

Indo mais além, o financiamento das IFES evidencia um fato gerador importante na questão de debate na vida nacional e é imperioso para a manutenção e a prestação dos serviços dessas instituições, sendo apenas uma formadora de profissionais ou uma instituição que ensina, aprimora o conhecimento humano pela investigação científica e interage com a sociedade, buscando equacionar os problemas que a afetam.

Até o início da década de 1990, pode-se dizer que a descentralização de recursos do MEC entre as IFES era baseada em critérios históricos, ou seja, o orçamento anual repetia o ano anterior, salvo interferências de ordem política que podiam favorecer esta ou aquela instituição em determinado momento. De modo que "nesses modelos, o *bolo* financeiro é dividido entre as instituições e significa que um aumento maior da *fatia* para uma instituição significa uma porção menor para outras. Portanto, é inevitável um ambiente competitivo entre as instituições" (Amaral, 2009).

A principal razão para a existência de orçamentos automáticos era a rigidez da folha de pessoal, que corresponde a mais de 90% dos recursos repassados pela União às IFES. Em relação aos recursos de Outros Custeios e Capital (OCC), cada IFES recebia um "teto" segundo o qual eram distribuídos entre as várias rubricas orçamentárias (Soares *et al.*, 2002).

Embora as matrizes, até o momento, tenham sido apenas utilizadas para distribuir pequena parte do orçamento total, elas têm sido importantes para introduzir uma cultura de avaliação e cobrança de resultados, o que tende a tornar mais racional a alocação de recursos entre as IFES (Soares *et al.*, 2002). Para os autores, o maior problema do financiamento das IFES foi e ainda é a questão da alocação de recursos para pessoal, mesmo que tão somente por causa de sua importância.

Para Schartzman (2010), o diagnóstico do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que assumiu em 1995, era de que ainda havia desperdícios, o que se evidenciava em baixas relações aluno/professor e funcionário e altos custos por aluno. Esse entendimento acarretou uma redução dos recursos aportados por seu governo para as IFES. Pode-se afirmar que esses gastos são compatíveis com uma melhor qualidade do ensino e da pesquisa? Pode-se dizer que os recursos alocados estão sendo utilizados de maneira eficiente? O volume e a forma pela qual se faz o financiamento do ensino superior têm repercussões sobre a melhor aplicação dos recursos e sobre a distribuição de renda e oportunidade de acesso ao ensino superior.

Essas limitações de recursos e questionamentos em 1990, no governo do presidente Fernando Collor de Melo, levavam a intensos debates, em geral extremados, sobre o financiamento da Educação Superior pública, em especial, das IFES. Onde, de um lado, os segmentos vinculados a essas instituições, docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes e, de outro, o Ministério da Educação e a mídia em geral. Para os primeiros, estaria havendo ação deliberada do Governo Federal de sucatear essas instituições pelas limitações orçamentárias.

Por sua vez, para o MEC, as IFES seriam ineficazes, o que significa dizer que, com os recursos financeiros aportados, poderiam ser ofertados à sociedade mais e melhores resultados no que tange à qualidade da educação superior. Outro argumento que apoiava a tendência da política de ensino superior do MEC era que o gasto com esse nível de ensino seria desproporcional em comparação com a educação básica (Corbucci, 2007).

Considerando o tamanho e a importância das IFES para o Brasil, em suas funções de ensino, pesquisa e extensão, há que se avaliar como se comportam os recursos originários das descentralizações do Governo Federal, excetuando-se os recursos próprios e que se destinam às IFES para o pagamento de pessoal e encargos sociais daqueles trabalhadores em atividade para efetiva manutenção de suas atividades e para os investimentos realizados pelas instituições.

Durante as reformas realizadas por Francisco Campos na década de 1930, surgiu uma questão, ainda hoje desafiadora, referente à concessão da relativa autonomia universitária como preparação gradual para a plena autonomia. Então, nos argumentos sobre a reforma do ensino superior, não foi possível, naquele momento, "conceder-se autonomia plena às universidades, a questão fica, a rigor, em aberto" (Fávero, 2006, p. 24).

Na década de 1940, o Decreto-Lei nº 8.393, em 17 de dezembro de 1945 (Brasil, 1945), "concede autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à Universidade do Brasil (UB), e dá outras providências". A autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar não chegou a ser implementada. Tal inferência leva a constatação que ontem, como hoje, a autonomia outorgada às universidades, muitas vezes, foi apenas uma ilusão, embora se apresentasse, por vezes, como um avanço (Fávero, 2006).

No seu art. 54, a LDB (Brasil, 1996) detalha que as universidades mantidas pelo Poder Público "gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal".

A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016) foi aprovada pelo Congresso Nacional sob o argumento de que o desequilíbrio, na economia de 2015-2016, teria como motivo o suposto aumento dos gastos primários do Governo Federal e tal instabilidade tornou inviável a arrecadação do Governo Federal. Então, esse instrumento foi aplicado para ocultar os direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Agravada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), a falta de atenção com a educação tem sido observada em nosso país no indício das contenções de verbas destinadas ao financiamento do ensino público, evidência essa que é deixada como legado para os futuros universitários que dependerão de apoio financeiro do governo para acessarem um curso. As universidades são obrigadas a fazer cortes financeiros bruscos em vista de suas despesas obrigatórias. Persistindo na dinâmica da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), assistimos ao próprio funcionamento das universidades públicas sendo ameaçado, posto que:

> […] o esforço para ampliar a participação desses jovens no ensino superior para 33%, até 2024. Além disso, projeta-se que a rede pública de ensino deva participar com pelo menos 40% dessa ampliação. Tais objetivos contêm o pressuposto de que a educação, além de ser pedra angular do desenvolvimento econômico, é instrumento indispensável para avançarmos em busca de uma maior justiça social (Brasil, 2018).

Segundo Matuoka (2017), aprovada em dezembro de 2016, mais conhecida como EC 95, a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016) estabelece limites aos gastos públicos nas áreas sociais e aos valores estabelecidos no orçamento de 2017, corrigidos apenas pela inflação, pelos próximos 20 anos. Os recursos que deixarão de ser orçados para os gastos primários deverão ser destinados para abater a dívida pública.

Isso significa que, quando há uma recessão econômica e a população consume menos, consequentemente, haverá menor investimento em educação. Isso afeta, diretamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que financia 40 milhões de estudantes e depende extremamente da arrecadação do ICMS.

Segundo José Marcelino de Rezende Pinto, professor da Universidade de São Paulo (USP) e especialista em financiamento da Educação, a União gastou cerca de R$ 15 bilhões a menos em 2018 do que em 2012. Para o professor, “o Brasil vive um *boom* populacional, momento que ajuda o país a crescer globalmente, mas decidimos inviabilizar o Plano Nacional de Educação (PNE) e reduzir o investimento no maior programa financeiro educacional do país [o Fundeb]”, de forma que os sacrifícios não são compartilhados no processo de ajuste

orçamentário, que onera, de modo considerável, as camadas economicamente desfavorecidas da população.

O PNE estabeleceu ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até ao final da vigência do Plano em 2024. Hoje, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Brasil investe em torno de 5% do PIB, considerando o que de fato vai para o sistema público. Com a EC nº 95, essa meta já não será cumprida e as demais tampouco.

Na ótica de Araújo (2020), as políticas de financiamento do ensino superior sofrem interferência direta do capitalismo financeirizado, reorientado da dinâmica organizacional e de funcionamento das instituições de ensino superior, dado que:

> A política de financiamento do ensino superior foi adotada no Brasil devido às contradições de um país que enfrenta as consequências da crise mundial do modo de produção capitalista, agravada pelo processo de financiamento da economia. A pesquisa em política financeira é um campo fértil de produção que ajuda a criar uma matriz analítica importante para a compreensão das contradições que moldaram a política nacional (Araújo, 2020, p. 1).

Sobre a importância do apoio ao ensino superior:

> Nesse sentido, a radiografia do ensino superior brasileiro espelha uma injustiça que precisa ser corrigida tanto pela ampliação de acesso quanto pela melhor distribuição de custos. Não é razoável um sistema que, em números de 2016, ofereceu ensino gratuito para 1,9 milhão de alunos, na rede pública, e teve 4,7 milhões de matrículas na rede privada, das quais 2,7 milhões contaram com algum tipo de apoio, sendo que, dessas, apenas 530 mil foram contempladas com bolsas integrais – as demais tiveram que financiar seus próprios estudos (Brasil, 2018, p. 14).

Para Araújo (2020), grande parte das dificuldades que o Brasil enfrenta decorre de inconsistências nas políticas econômicas de seus vários governos, que, nas últimas décadas, priorizaram a acumulação rentista do capital financeiro. As políticas do Governo Federal de financiamento do ensino superior podem ser resumidas de duas maneiras: de um lado, é evidente o compromisso do governo com o apoio financeiro às instituições de ensino privado-mercantis com o objetivo de aumentar as taxas de lucro; de outro, as universidades públicas que sofrem as consequências do abandono e do descaso, cujo financiamento, gradativamente, é reduzido ao longo dos anos, sobretudo, devido a gastos arbitrários.

Brisolla e Dutra (2020) destacam que os impactos negativos sofridos pelas universidades públicas em virtude da limitação do seu orçamento:

> Com a EC 95/2016, inúmeras instituições educacionais foram instadas a repensar sua estrutura e dinâmica de trabalho. Nesse processo, houve retenção da ampliação de vagas, adiamento da criação de novos cursos e da contratação de novos servidores, e o desenvolvimento de projetos de pesquisas foi suspenso, dentre outros impactos que acontecem como efeito dominó em decorrência da escassez do financiamento. O cenário que se forma indica o sucateamento do ensino público, pois o congelamento dos recursos implicará a falta de materiais e equipamentos, sobrecarga de trabalho, desmotivação do corpo docente, salas abarrotadas, queda na qualidade do ensino e, principalmente, ampliação da desigualdade social (Brisolla; Dutra, 2020, p. 14).

Conforme Amaral e Chaves (2014), estando, diretamente, conexas à política de ajuste fiscal do Estado, a qual foi implementada no Brasil nos anos 1990, as restrições ao financiamento da educação pública é parte das reformas neoliberais pregadas pelos países capitalistas, adotadas, em especial, na América Latina. Essas reformas foram estruturadas seguindo as diretrizes dos organismos internacionais, sobretudo, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No Brasil, o ensino superior não foge a essa política de contenção de recursos educacionais. Essa limitação, iniciada na década de 1990, interrompida por uma década (2005-2014) e retomada a partir de 2015, compromete a qualidade da produção do conhecimento e da formação de profissionais no país, onde o financiamento da Educação Superior pública é um dos principais desafios. Em vista disso:

> Esse desafio do financiamento consubstancia-se mediante reformas na educação superior postas em prática após a crise do Estado de Bem-Estar Social na Europa e do Nacional-Desenvolvimentismo na América Latina e que fazem parte das transformações administrativo-gerenciais do Estado. Estas visavam (e visam) ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional, cuja centralidade se configura, entre outros, no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na simétrica e proporcional redução de gastos com as políticas sociais (Amaral; Chaves, 2014, p. 44).

Para os autores, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) deixa muito a desejar no que diz respeito aos direitos dos alunos que frequentam a universidade e precisam de financiamento. Isso ocorre porque, em seu art. 208, inciso V, lista o dever do Estado de cumprir "o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística de acordo com a capacidade de cada um".

De acordo com dados constantes na base da Câmara dos Deputados Federais (Brasil, 2018, p. 4), os apoios financeiros para a Educação Superior apresentam-se como "um projeto de nação identificador da prosperidade e da justiça social, é mantida viva em nosso país, apesar da constatação da necessidade de ajustar as contas nacionais".

É necessário que um Projeto de Lei (PL) vise à participação da União sempre que existir interesse por parte do público de ser beneficiado por financiamento, seja ele para instituições estaduais, distritais e municipais de ensino superior, objetivando a expansão da oferta de vagas. Tal projeto tem como objetivo o estímulo da cooperação entre os entes federados e a União, evitando-se, dessa forma, sobreposição de iniciativas na mesma área geográfica e otimização de recursos escassos. Em virtude disso:

> Não poderia também ser mais oportuna a sugestão, feita ao Executivo, sob a forma de indicação, para ampliação do debate acerca do ensino superior. A leitura do presente estudo não deixa qualquer dúvida sobre a necessidade urgente de debatermos essa questão com a sociedade (Brasil, 2018, p. 14).

O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) oferece apoio para que estudantes de baixa renda, com matrícula em cursos de graduação presencial nas Instituições Federais de ensino superior, permaneçam estudando. Esse programa possui como meta tornar viável a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes, independentemente de sua classe social, a partir de medidas que combatem casos de evasão e repetência.

Segundo o MEC (Brasil, 2016), a assistência estudantil garante a permanência acadêmica de estudantes de baixa renda nas universidades e nos institutos federais, enquanto o PNAES permite ao estudante a melhoria do desempenho acadêmico e a igualdade de oportunidades ao oferecer assistência à moradia, à alimentação, ao transporte, à saúde, à inclusão digital, à cultura, ao esporte, à creche e ao apoio pedagógico, cabendo às universidades decidir com quais benefícios trabalhará com os alunos. Para que um estudante seja beneficiado, é feita uma avaliação do seu perfil socioeconômico, utilizando-se critérios estipulados conforme a realidade de cada instituição. Isso significa que:

> As ações do PNAES são executadas pela própria instituição de ensino, que acompanha e avalia o desenvolvimento do programa. O PNAES apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais. Com isso, procura a igualdade de oportunidades e contribui para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão. O programa também contempla assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência. As ações são executadas pela instituição de ensino que recebe os recursos. Ela deve ainda acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa e prestar contas ao MEC (Brasil, 2016, p. 1).

Nos últimos anos, utilizando-se da crise financeira, o Governo Federal vem reduzindo recursos orçamentários e financeiros às IFES. Os recursos descentralizados pela União não têm

garantido as despesas regulares para manutenção dessas Instituições. A limitação e os contingenciamentos de recursos orçamentários e financeiros têm influenciado a qualidade do ensino, reduzindo gastos em manutenção de prédios, limpeza e conservação, segurança e vigilância, paralisando obras, aquisição de equipamentos de informática, laboratórios, entre outros, essenciais para manutenção de um ensino de qualidade.

Os impactos da crise no sistema educacional assemelham-se aos impactos gerais da pandemia, maiormente, em se tratando das instituições de ensino superior, as quais, sem um financiamento público ampliado, ficam impossibilitadas de elaborar retornos sustentáveis para mitigar a pandemia. Nos últimos anos, o ensino superior vinha suportando bastante interferência do Governo no seu orçamento geral, com a ausência de um sistema de proteção social capaz de atender aos estudantes, sistema que precisaria ser integrado ao seu processo de formação profissional. Isso evidencia o grau de vulnerabilidade que a comunidade discente se encontra:

> A universidade, enquanto reflexo da sociedade, reproduz internamente os processos excludentes existentes fora dela. O PNAES, em suas dez áreas de abrangência (alimentação, moradia, transporte, creche, inclusão digital, esporte, saúde, cultura, apoio pedagógico e inclusão de estudantes com deficiência física e déficit de aprendizagem) constitui-se em um importante mecanismo de acesso a direitos sociais básicos do estudante para que ele tenha condições qualificadas de permanência nas instituições de ensino. Contudo, o PNAES carece de um financiamento que seja condizente com a realidade da comunidade discente das IFES, uma vez que as universidades têm conseguido destinar parcos recursos do seu orçamento próprio para apoiar políticas de permanência discente para além do PNAES. As demandas estudantis não desapareceram junto com a suspensão das atividades acadêmicas presenciais. Essas demandas continuam a permear o universo dos estudantes que requisitam respostas tão urgentes quanto os problemas do seu cotidiano (PROAE, 2020, p. 1).

A complexidade e a novidade da pandemia, no contexto universitário, exigiram a formulação de novas estratégias para fazer frente às desigualdades do ensino superior para que sejam direcionadas às exigências acadêmicas, demandas que se agravaram no contexto da pandemia.

> A fragilidade do financiamento da rede de proteção social no Brasil demonstra a incapacidade e morosidade das respostas públicas à crise. Instituições de ensino, neste caso em especial as públicas de ensino superior, apresentam demanda histórica de uma base sustentável de financiamento nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, como também da política de permanência discente, como o PNAES. É urgente consolidar o PNAES como lei, pois sua condição de decreto o coloca no terreno das incertezas. O fortalecimento das instituições democráticas é um posicionamento político. Novas escolhas referenciadas no cumprimento da função social do Estado e suas instituições, das quais a universidade é parte, são um dever público frente aos impactos da crise estrutural (PROAE, 2020, p. 1).

Uma questão importante, levantada por Silva *et al.* (2011), refere-se às restrições orçamentárias, cada vez mais rígidas, em relação às crescentes demandas por melhores serviços públicos de qualidade. Essas restrições obrigam os gestores públicos das IFES a buscarem conhecimento e capacitação sobre os mecanismos que devem ser utilizados para manutenção eficaz e eficiente dos serviços públicos voltados a melhorar a vida da população, em que, na realidade, demanda a realização de ações com limitação de recursos públicos.

Conforme Cericato e Melo (2004), em nosso país, existem, em contexto amplo, recursos destinados ao financiamento das instituições de ensino superior. A função de tais recursos é viabilizar o funcionamento democrático do Estado de acordo com o acesso do aluno ao ensino superior, levando em conta seus direitos legítimos de cidadão. Possibilitando-lhe, desse modo, iguais condições de acesso ao curso superior, independentemente de sua situação econômica e social. Sendo direito de todos, é imprescindível que existam, por parte do Governo, formas públicas de financiamento no curso superior a todo aluno que dele necessitar.

Para tanto:

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (EC no 14/96, EC no 53/2006 e EC nº 59/2009)
> §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
> §2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
> §3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
> §4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão (Brasil, 1988).

É fundamental destacar que os governantes e toda sociedade organizada busquem por melhores dias e que novos tempos, em que se vive, tragam não somente novas necessidades, mas também novas oportunidades. Oportunidades que exigem atividades novas e diferentes, que podem desencadear um ciclo positivo que pode levar à construção de uma nova universidade brasileira (Cericato; Melo, 2004).

Ainda segundo os autores:

> A qualidade, a capacidade de ser diferente e a busca pela inovação permanente, passa a se constituir em condição essencial para as instituições educacionais que almejam um lugar ao sol neste novo milênio, num mercado altamente competitivo como o educacional. Neste aspecto, cresce em importância, a fiscalização e o controle do MEC nas instituições de ensino superior, para que não se permita que a competição

> entre as instituições venha a produzir um ensino superior de qualidade inferior (Cericato; Melo, 2004, p. 9).

Segundo Lindoso (2016, p. 42), "o serviço público deve ser implementado de forma a atender às necessidades de seu público alvo a partir dos recursos de que dispõem, o que na maioria das vezes são escassos para realização de suas atividades", dado que "a busca de integração entre as atividades planejadas e recursos disponíveis torna-se essencial".

Conforme Garcia, Santos e Santos (2019), pesquisas sobre capital humano mostram que investir em pessoas pode ser um dos mais importantes impulsionadores do crescimento econômico. Por outro lado, existem opiniões contrárias à oferta de serviços públicos de educação, que consideram o financiamento da educação, especialmente, do ensino superior, muito dispendiosa para a sociedade.

Destacam Garcia, Santos e Santos (2019, p. 3) que:

> Todavia, é preciso considerar que as justificativas levantadas de que a educação superior é ineficiente e de que o investimento precisa ser direcionado para o ensino básico não se sustentam. Deixar de investir na educação superior seria um retrocesso, pois como é sabido por todos, a educação gera externalidades positivas para a sociedade, visto que uma população mais educada é menos criminosa, mais saudável e produtiva. Em se tratando de educação superior, esses benefícios se elevam.

Segundo os autores, instituições internacionais, como FMI e Banco Mundial, recomendam que se limitem os investimentos destinados ao ensino superior. Orientações que, além de serem ilegais, contrariam o Plano Nacional de Educação o qual, em sua meta 20, estabelece:

> […] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014).

Em se tratando de educação, deixar de investir pode até ser uma decisão mais fácil, mas não é a mais acertada, sobretudo, por envolver gastos referentes à manutenção. No Brasil, se for levada em conta a atual situação econômica, pensar em estratégias torna-se imprescindível para se poder gerenciar os custos com as políticas de educação, considerando que esse financiamento advém da sociedade.

Outra consequência da diminuição do papel desempenhado pelo Governo Federal diz respeito aos estados, que tiveram a sua participação ampliada na oferta desse nível de ensino, sobretudo, os de maior expressão econômica, como também alguns municípios.

> A demanda por educação superior, medida pelo total de inscrições nos exames vestibulares, cresceu 161,6% entre 1990 e 2002. No mesmo período, a oferta de vagas ampliou-se em 252,6%. Com a expansão da oferta, reduziu-se a proporção de candidatos por vaga, de 3,8 para 2,8. No entanto, distintas tendências podem ser identificadas entre os setores público e privado. Se, para o primeiro, houve aumento significativo dessa relação (de 5,7 candidatos por vaga, em 1990, para 8,9, em 2002), no ensino privado, além de essa proporção ter sido historicamente menor, também se verificou retração no mesmo período (de 2,9 para 1,6) (Corbucci, 2004, p. 7).

Conforme Cericato e Melo (2004), é inegável que o financiamento público do ensino superior continua a ser um problema sem uma solução consensual. No entanto, precisando de investimentos públicos para manterem-se de portas abertas, as instituições de ensino superior consideram de vital importância o financiamento. Há de se refletir sobre a relevância da educação superior para que qualquer país se desenvolva econômica e socialmente. Devemos pensar na relevância do ensino superior para o desenvolvimento econômico e social de qualquer país.

Diante dessas adversidades apresentadas no financiamento da educação, há necessidade de analisar a gestão pública, o planejamento, o orçamento e a execução orçamentária na Administração Pública brasileira: a elaboração do orçamento da rede federal de educação; seu controle de execução orçamentária e os impactos do contingenciamento, visando avaliar as consequências que resultaram nas metas e objetivos previamente estabelecidos nos planos institucionais das IFES. Para detalhar tais questões, as subseções a seguir esmiúçam o tema.

2.2 A gestão pública

Discutir Administração Pública significa entender que o processo de mudança social é inevitável e que, para gerenciar instituições públicas, é preciso investir em novas tecnologias, mas também é essencial investir em capital humano. Significa, ainda, refletir sobre maneiras pelas quais o conhecimento individual se integra ao conhecimento coletivo e organizacional, criando um valor que não é tangível e pode, efetivamente, diferenciar organizações dessa natureza (Ferreira, 2002).

Historicamente, a administração no Brasil passou por três fases distintas e bem demarcadas conceitualmente: antes da Revolução de 1930, a Administração Pública era patrimonialista; com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938, ficou conhecida como Administração Pública burocrática; e a partir da década de

1990, teve um enfoque mais expressivo no cidadão, nos resultados e na descentralização dos serviços, sendo denominada administração pública gerencial (Silva; Mello, 2013).

Contudo, é importante destacar que a criação do DASP evidencia a primeira investida do Governo em profissionalizar, efetivamente, o setor público. Como medidas de maior ênfase nesse período, destacam-se a constituição de carreiras baseadas no mérito, a criação de sistemáticas de classificação de cargos e a estruturação de quadros de pessoal.

Após os anos 1990, a Administração Pública teve um período de investimentos do Governo em inovações tecnológicas que facilitaram o acesso à informação na esfera pública, viabilizando que o processo de interação com o cidadão fosse mais transparente. Exemplos dessa fase de participação efetiva entre governo e sociedade foram decorrentes da redemocratização do país, o que emergiu novas situações nos diversos segmentos do poder público como o orçamento participativo (Ferreira, 2002).

Desde 1995, o setor público brasileiro tem buscado desenvolver uma gestão pública "mais voltada para o cidadão e para a sociedade do que para a burocracia" e, com isso, "dar à gestão pública as características da gestão contemporânea – de excelência ou de classe mundial – sem, contudo, ferir sua essência pública" (Lima, 2009, p. 2).

Segundo Groschupf (2015), a partir da promulgação da CF de 1988, seguida de pressões da sociedade, tem início o processo de modernização da Administração Pública, orientada para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado: melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública. Com essa finalidade, são adotadas novas práticas como a nova gestão pública, o governo empreendedor e a governança pública, em que os gestores passam a ter mais responsabilidade na gestão dos recursos públicos e o dever de prestar serviço público de qualidade e eficiente que atenda às necessidades da sociedade.

No plano da educação superior, a gestão é um processo importante, porque seu objetivo final é possibilitar o alcance dos objetivos institucionais (Meyer Júnior; Sermann; Mangolim, 2004). As IES são afetadas por frequentes mudanças de ordem política, social, tecnológica, cultural e econômica que dificultam o seu desempenho e desafiam seus administradores a enfrentá-las.

A crise econômica envolvendo os Institutos e as Universidades Federias, devido à limitação de recursos, perdura há alguns anos, de tal modo que tem afetado a qualidade do ensino no Brasil. Pouco se investe em educação, visto que os recursos destinados para atender a essa política pública são utilizados para o funcionamento dessas instituições, na medida em que a prioridade dos gestores é sua manutenção.

Ademais, os problemas da gestão pública "afetam diretamente nas relações autoritárias que ainda evidenciam o Estado e a sociedade brasileira. Relações que sustentam um Estado burocraticamente engessado, com pouca capacidade de gestão, opaco e intransponível para o cidadão comum" (Amaral, 2014, p. 550). Para o autor, a transformação deve ocorrer por meio da valorização efetiva do servidor público, com estabelecimento dos planos de cargos e salários (plano de carreira), com a melhoria da qualidade e a eficiência dos serviços prestados, e ainda com a diminuição das vantagens para alguns poucos servidores e evitar gastos desnecessários.

A Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005 (Brasil, 2005), que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, evidencia o que necessita ser transformado para valorizar o servidor e estimular seu desempenho em suas atividades laborais, carecendo apenas de uma boa vontade política para análise e avaliação da estruturação das carreiras dos cargos técnico-administrativos.

Em se tratando de gestão participativa, acerca da administração pública escolar, Silva (2013, p. 46) destaca que "o gestor deve considerar participação de todos os segmentos da comunidade estudantil: direção, equipe pedagógica, professores, técnicos administrativos, alunos e pais de alunos". O autor sustenta, ainda, que a gestão democrática, em torno do projeto político-pedagógico da unidade de ensino, culminará em decisões e ações mais precisas e condizentes com as necessidades daquela unidade.

Nesse contexto, Silva (2013, p. 46) afirma que "a gestão participativa da educação funciona por meio da aplicação de mecanismos institucionais e da organização de ações que resultem em processos de participação social". Segundo o autor, é indispensável a:

> […] contribuição direta de toda a comunidade estudantil na formulação de políticas educacionais, na determinação de objetivos, no planejamento, nas tomadas de decisão, na definição sobre alocação de recursos financeiros e necessidades de investimento, na execução das deliberações (Silva, 2013, p. 46).

Esse entendimento do autor deve ser estendido a outras áreas do governo, tal como a saúde, a moradia, aos transportes públicos, entre outros, desde que respeitados os segmentos que fazem parte de sua estrutura.

Amaral (2014, p. 549) acrescenta que as entidades públicas possuem um grande desafio na sua administração: "aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. O aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade do serviço público". Além disso, na Administração Pública brasileira "persiste

enorme dissonância entre o mundo real e o prometido pelos governos nos serviços públicos", o que para a autora pode ser modificado através de "mudanças de hábito, de mentalidade, de estrutura, de comportamento e de regras, que melhoram objetivamente o padrão de qualidade dos serviços públicos" (Amaral, 2014, p. 549).

Corroborando com as limitações e os contingenciamentos de recursos orçamentários e financeiros, que influenciam na qualidade do ensino, uma questão abordada por Silva *et al.* (2011) refere-se às restrições orçamentárias. Elas impõem aos gestores públicos uma atuação mais eficiente e eficaz voltada para atendimento direto à população, o que, com efeito, exige a realização de mais ações com disponibilidade menor de recursos públicos.

Na ótica de Luz (2014, p. 73), para que a gestão pública "possa ser considerada estratégica, é preciso, primeiramente, considerar a visão, a missão, os objetivos estratégicos e estratégias de cada área de atuação, para depois pensar como viabilizar os projetos, ações e como alocar o orçamento". Assevera, ainda, a autora que nem todas as universidades utilizam o planejamento estratégico, visto que "planos são até implementados, entretanto, eles não são utilizados visando a sua aplicação sistemática, já que os interesses corporativos, voltados para benefícios isolados e restritos, sobrepõem-se ao planejamento estratégico" (Luz, 2014, p. 73).

Nesse sentido, Lindoso (2016, p. 42) ressalta que "o serviço público deve ser realizado de forma a atender à necessidade do seu público alvo a partir dos recursos que lhes são disponibilizados, os quais na maioria dos casos são escassos para execução de suas atividades". Segundo a autora, "a busca de integração entre as atividades planejadas e os recursos disponíveis torna-se essencial" (Lindoso, 2016, p. 42).

Nesse sentido, o planejamento estratégico é uma ferramenta gerencial que auxilia o desenvolvimento do modelo administrativo da nova gestão pública. O planejamento é fundamental, visto que o ato de planejar refere-se a decisões presentes que resultarão em consequências futuras, visam alcançar os melhores objetivos que foram previamente estabelecidos. Na sequência, trataremos com detalhes dessa questão.

2.3 O planejamento e o planejamento estratégico

O planejamento é uma ferramenta que possibilita visualizar o futuro, organizar ideias e processos necessários às instituições públicas ou privadas que desejam atingir seus objetivos de forma eficiente e com qualidade para a sociedade. É um instrumento modificável que pode ser

controlado e, se necessário, ser corrigido no seu desenvolvimento. É relevante para uma instituição de ensino para definição de suas ações a curto, médio e longo prazo.

Planejar é um processo que estabelece como os objetivos devem ser atingidos e de que forma esse processo pode ser concretizado.

Para Bandeira e Amorim (2020), o planejamento é um processo organizacional desenvolvido para alcançar um objetivo futuro desejado de modo eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos disponíveis. Nesse contexto, segundo Padilha *et al.* (2019), o planejamento é definido como um programa que estabelece a realização de metas e objetivos institucionais tendo como norte um caminho predeterminado.

Infere-se que o planejamento é um processo de tomada de decisões num determinado momento para que se atinja um objetivo num momento futuro.

Por meio do planejamento, a organização define seus objetivos com base na análise da situação antes de implementar medidas. Dessa maneira, pode recomendar caminho a ser seguido pelos seus colaboradores. Conforme Marques *et al.* (2020), planejamento se evidencia como um instrumento eficiente que viabiliza o processo de autoconhecimento da organização, possibilitando, ainda, compreender melhor o ambiente externo e pôr a instituição diante a realidade, destacando que planejar não se resume tão somente à elaboração de planos, dado que o plano só cumpre sua finalidade quando é, efetivamente, executado e suas atividades controladas.

Portanto, o planejamento deve ser um processo contínuo, permanente e dinâmico. Deve ser revisto continuamente para que os caminhos não se desviem do objetivo final, o que em função de pressões ambientais internas e externas pode acabar ocorrendo. Ao determinar a estratégia para implementar um planejamento, é importante avaliar os objetivos que a organização deseja alcançar de um modo mais eficiente e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela instituição. Nesse ínterim, entende-se estratégia como um caminho, maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os resultados da organização, representados por seus objetivos, desafios e metas.

O planejamento da estratégia permite tomar decisões e definir ações para criar vantagens competitivas e facilitar a adaptação da organização a um universo em constante mudança.

Assim, para Oliveira (2015), a estratégia é uma ferramenta que determina quais caminhos, métodos e atividades uma organização deve seguir para atingir metas e objetivos definidos. Por sua vez, Araújo *et al.* (2018) citam a estratégia como um modelo de decisões de

uma organização, que determina e revela os objetivos a serem alcançados por meio de planos e atividades, de modo a trabalhar em conjunto para definir o intuito das atividades da instituição.

Pode-se dizer que o desafio da estratégia está em fornecer um conjunto de regras que facilite a tomada de decisão quando as condições internas e externas da instituição são desconhecidas (Russo; Lima, 2019). Na esfera pública, as organizações públicas devem planejar suas ações de maneira com o desenvolvimento da região e do contexto que se inserem (Henn *et al.*, 2017).

Na tentativa de vencer as dificuldades, Rizzatti e Pereira (2014) destacam que as instituições de ensino superior utilizam as abordagens do planejamento estratégico por se tratar de uma ferramenta de gestão que tem auxiliado as instituições a atingir seus objetivos.

Na esfera governamental, o planejamento estratégico é um conjunto de referências teóricas, de processos administrativos, de utilização de mecanismos e de técnicas organizacionais, objetivando definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, como também as principais instituições e processos que asseguram conexão e eficácia entre os meios e fins a serem almejados (Toni, 2021).

Atualmente, há necessidade de avaliação de fatores externos, principalmente, políticos nas instituições, como também os fatores internos, buscando seus atenuantes e agravantes para propor ações de modo a alcançar os objetivos da organização.

Na perspectiva de Lindoso (2016), para executar o planejamento estratégico de maneira eficaz, é fundamental sua integração à execução orçamentária da organização. Entretanto, nas instituições públicas, a utilização de metodologias de planejamento e sua integração com o orçamento não são tão simples e comuns, pois são dois processos complexos nos quais ocorrem alguns fatores complicadores. Como fatores desfavoráveis para a integração do planejamento com o orçamento, destacam-se a complexidade orçamentária, a descontinuação administrativa, as mudanças nas políticas públicas além dos recorrentes contingenciamentos orçamentários.

O planejamento estratégico é o ato de planejar o caminho a ser seguido pela instituição, visto que, após análise de diversos aspectos, direciona o rumo para onde deve e como que deve chegar. Nesse contexto, o planejamento orçamentário é essencial para uma execução com qualidade de forma que não haja desperdício de dinheiro público, mau uso da máquina pública, mas também para que os investimentos sejam conforme as necessidades, as metas e os objetivos traçados para atendimento dos anseios da comunidade. Transferindo para o cotidiano, planejar, no presente, significa idealizar planos para realizações futuras, como, por exemplo: planejar a aposentadoria.

O planejamento estratégico é um processo que leva ao melhor desempenho da instituição, maximizando suas oportunidades (estratégias) identificadas no ambiente natural atual e, mormente, no futuro. O grande desafio para as instituições públicas é elaborar um planejamento que atenda às diversas demandas e como relacionar esse plano, formalmente, a um orçamento que depende de diversos fatores externos para que seja executado conforme o previsto.

2.4 O orçamento

Entender o orçamento não é tarefa fácil até para quem atua na área, uma vez que o contato ocorre tão somente por meio do sistema quando ele já está definido e aprovado para execução. Em vista disso, é nesse momento que, na instituição, acontece a pormenorização do orçamento de acordo com o planejamento, daí a necessidade de buscar conhecimento para atender à sua relevância, iniciando por identificar que créditos estão relacionados ao orçamento, enquanto os recursos estão relacionados ao financeiro.

Na ótica de Rocha (2013), o orçamento é um instrumento de alocação de recursos para atingir objetivos humanos. Dessa ligação, cria-se o ato de escolher uma coisa em detrimento de outra: recursos limitados *versus* necessidades humanas ilimitadas. O orçamento, portanto, deve responder a esse conflito, pois reproduz as metas e as prioridades estabelecidas por uma instituição em um determinado momento.

Sobre orçamento, Giacomoni (2012, p. 54) destaca que:

> Ao ver orçamento como resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais – receitas, despesas, déficits e dívidas – é a natureza econômica do orçamento que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como plano das realizações da administração pública é chamar atenção o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meio das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão.

Para Kohama (2014), orçamento é o processo de elaborar, expressar e avaliar o nível de execução de quase todos os programas de governo para cada período orçamentário. Trata-se de um instrumento de governo para administrar, implementar e executar os planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Com uma linguagem acessível e descomplicada, a cartilha, elaborada pelo Senado Federal (Brasil, 2006, p. 8), pontua que, “com maior ou menor grau de disciplina, produzimos um orçamento quando nossas despesas pessoais ou familiares quando confrontamos gastos que planejamos fazer com a renda que teremos”. Destinada a ajudar o cidadão a compreender o orçamento, compara o orçamento público ao orçamento doméstico.

Porém, como o orçamento do Estado é composto por recursos públicos, determina a necessidade de maior rigor e cautela na sua operacionalização. Dessa forma, pode-se dizer que tanto o orçamento doméstico como o público envolvem a tarefa de ajustar vontades planejadas aos recursos existentes. Então, o orçamento é uma ferramenta de planejamento, um instrumento utilizado por entidades públicas para previsão de receitas e aprovação de despesas.

A cartilha do Senado Federal (Brasil, 2006, p. 8) assevera que “elaborar um orçamento, portanto, tem a ver com a tarefa de fazer os cálculos necessários para atingir determinados objetivos”.

Nesse sentido, o conceito tradicional de orçamento destaca a Lei Orçamentária como aquela que abrange a previsão da receita e a fixação de despesa para determinado período de tempo. Nesse conceito, não há preocupação com o planejamento, com a intervenção na economia ou com as necessidades da população – o orçamento é apenas um ato que aprova previamente as receitas e as despesas públicas (Paludo, 2013). Para o autor, numa visão moderna:

> […] o orçamento é um programa de Governo proposto pelo Executivo à aprovação do Legislativo. É um plano político de ação governamental para o exercício seguinte. É um espaço de debate e decisão em que os atores envolvidos revelam seu poder, suas preferências, definem as realizações pretendidas e reservam os recursos para a execução (Paludo, 2013, p. 88).

No Estado Democrático de Direito, o orçamento é um processo e a execução de um programa de atuação do governo (Slaibi; Filho Nagib, 2004). .

Nesse panorama, Ribeiro (2011, p. 83) evidencia que “quando o gestor público consegue aliar sua capacidade de planejar e suas limitações orçamentárias, o resultado alcançado será maior para as principais metas e objetivos mais importantes para organização”, de tal forma que o planejamento se ajuste conforme o orçamento disponível para realização de suas atividades, visto que “o planejamento estratégico para ser realizado de forma eficaz, é fundamental integrá-lo à execução orçamentária da organização”(Lindoso, 2016, p. 17).

Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função

principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos (Giacomoni, 2012).

2.5 O orçamento público

O orçamento público é um instrumento de gestão necessário ao planejamento, à execução e ao controle das organizações, constantemente objeto de pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento, e apresenta sua importância como mecanismo de gestão (Zambenedetti; Angonese, 2020).

O orçamento público é um instrumento estruturante da ação do governo em razão de analisar a viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Em virtude disso, pelo seu uso, deve-se avaliar a disponibilidade de recursos para definição das políticas públicas, e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (Abreu; Câmara, 2015).

Na ótica de Lima Filho e Peixe (2020), o orçamento público é um instrumento para a tomada de decisões em políticas públicas, em virtude de as questões orçamentárias determinarem as viabilidades e as ações governamentais, ou seja, a previsão da destinação de recursos torna-se um condutor para executar políticas públicas que serão atendidas. Desse modo, com a previsão da destinação dos recursos públicos, é analisada a viabilidade da implementação e da execução das políticas públicas, cujo orçamento é pautado desde o planejamento, em que os recursos públicos são levantados para articular o atingimento dos objetivos e metas institucionais (Giacomini, 2019).

Portanto, uma política pública só pode ser implementada se houver uma programação orçamentária que anteceda sua formulação, assim, o orçamento público torna-se um dos principais instrumentos para a realização de uma política pública.

Válido ressaltar que os recursos destinados à educação e às demais modalidades de ensino, assim como todas as despesas do Poder Público, devem estar previstos no orçamento público. Depreende-se desse entendimento que o "orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos, assim como permite a visualização das ações do Estado e de suas efetivas prioridades" (Salvador, 2010, p. 49).

Nesse contexto, o orçamento constitui elemento importante para compreender o financiamento educacional, pois é um instrumento técnico, de planejamento do Estado, que vai

além da sua estruturação contábil, refletindo "a correlação de forças sociais e interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de que vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários" (Salvador, 2010, p. 172).

O montante desses gastos facilita o entendimento da relevância proporcionada a cada política pública no contexto político, social e econômico do país. No objeto deste estudo, o orçamento vinculado à educação permitirá conhecer o montante destinado à educação superior no âmbito dos institutos federais. Nesse entendimento, Salvador (2010) destaca que "o orçamento é um instrumento privilegiado que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas" (Salvador, 2010, p. 180).

Dessa maneira, os Institutos Federais, como instrumento indutor na construção de políticas públicas, assumem o papel estratégico no combate a todas desigualdades sociais e na construção de um Estado soberano e democrático.

No viés de Pacheco (2010), os Institutos Federais do ponto de vista político representam a superação de visões reducionistas e a instituição de uma política pública que concorra para a concretização de um projeto viável de nação para este século. Portanto, é imperioso definir um lugar nas disputas travadas no âmbito do Estado e da sociedade civil. Além de estabelecer sintonia com outras esferas do poder público e da sociedade na construção de um projeto mais amplo para educação pública com as singularidades que lhe são próprias, passando a atuar como uma rede de educação profissional, científica e tecnológica.

Nessa realidade, o orçamento público passou a ser um instrumento de ação governamental e é utilizado como uma ferramenta democrática de transparência para a participação direta da sociedade nas ações do governo (Groschupf, 2015). Especificamente na área educacional, para a autora, o orçamento se relaciona diretamente com as Instituições Federais de Ensino Superior, as quais, como órgãos públicos, são agentes essenciais para o desenvolvimento econômico, devendo gerenciar os recursos públicos, utilizando o planejamento e o orçamento com racionalidade e transparência.

O orçamento é uma ferramenta de planejamento e tomada de decisão da gestão pública para o controle das finanças públicas, em que o gestor dispõe desse instrumento para apresentar seus planos e programas de trabalho para um determinado período de tempo (Xerez, 2013). Nele estão compreendidas a previsão das receitas e a fixação das despesas.

Com a edição da Portaria Seplan/PR2 nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Brasil, 1974), instituiu-se para todos os entes da federação a classificação funcional-programática,

demonstrando, claramente, a importância do planejamento governamental. Por fim, a Reforma Gerencial do Orçamento (RGO), iniciada em meados da década de 1990, contemplou o planejamento e a programação orçamentária, com a edição de diversos normativos infra legais, e a austeridade fiscal, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000).

Nesse sentido, o orçamento público define os recursos para cada área de atuação do Estado garantindo os interesses da sociedade. Para as IFES, o orçamento passa a ser determinante para a efetividade, ou não, de suas atividades, visto que, como ente público, é responsável por ofertar uma educação de qualidade. Para Groschupf (2015, p. 17), o

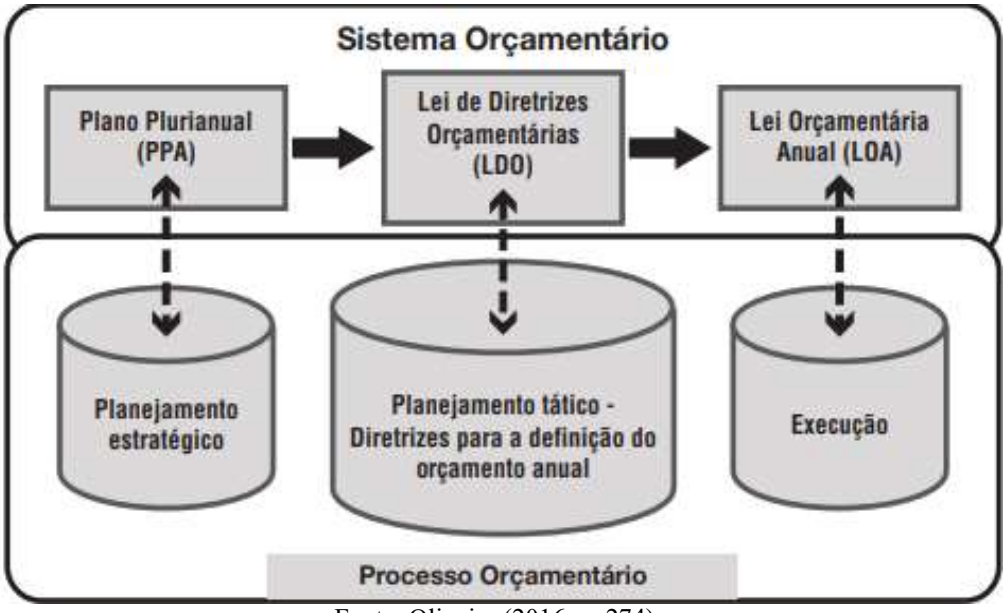
> […] orçamento público permite ao Estado cumprir sua principal tarefa, que é garantir o interesse comum da sociedade por meio de uma Administração Pública que, para tanto, precisa oferecer serviços de qualidade que atendam às necessidades dos cidadãos nas diversas áreas, dentre elas: educação, saúde, habitação e transporte.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964), que estabelece normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços das finanças públicas, em seu art. 2º, estatui que "a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade".

Ao reafirmar no campo das finanças públicas os processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, a CF de 1988 ampliou o fortalecimento do Estado e o papel do Congresso Nacional, resgatando as prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária (Salvador, 2010). Com a intenção de resgatar a função de planejar do Estado, foram criadas mais duas peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para construção das peças orçamentárias, a CF de 1988 estabeleceu, em seu art.165, diretrizes orçamentárias, quais sejam: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

Para elucidar a inter-relação do sistema orçamentário, destacamos esquema elaborado por Oliveira (2016) (Figura 4), evidenciando o estabelecimento de limites na composição do orçamento, conforme o PPA, LDO e LOA e o processo, inferindo sua efetiva elaboração e execução.

Figura 4 – Inter-relação do sistema orçamentário



Fonte: Oliveira (2016, p. 274).

O autor destaca, ainda, que:

> […] o orçamento moderno atua de forma integrada com o planejamento, e este, por sua vez, está inserido no sistema orçamentário – PPA/LDO/LOA – representado pelas leis/fases do PPA e LDO, podendo a primeira ser entendida como Planejamento **Estratégico** aderente ao plano de governo legitimado para o poder num determinado período de tempo (Oliveira, 2016, p. 274, grifo nosso).

O PPA é um instrumento de planejamento do Governo Federal de longo prazo, que compreende os três anos de mandato de um presidente mais o primeiro ano de mandato presidencial seguinte. Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual (Giacomoni, 2012, p. 223).

A vigência do PPA é de 4 anos, segundo dispõe o art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

> I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (Brasil, 1998).

O PPA é um plano que detalha os programas e as ações de Governo para o quadriênio seguinte à sua elaboração, com ações orçamentárias e custos da administração pública, para despesas de investimento e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de longa

duração. É integrado por um conjunto de programas, através dos quais os governos tentam alcançar os objetivos estabelecidos no plano, conforme as demandas de cada esfera de governo.

É, portanto, um instrumento de planejamento de médio prazo que visa manter, em conjunto com as demais Leis Orçamentárias, vínculos necessários ao estabelecimento de objetivos comuns e planos de ação conjuntos para o atendimento das demandas sociais. Como ponto inicial do planejamento governamental, o PPA, anualmente, será aperfeiçoado e efetivado por meio da LDO e da LOA (Nóbrega, 2002).

O PPA tem, na concepção do sistema orçamentário brasileiro, a função primordial de orientar a programação de ações da administração pública, as quais deverão estar sempre em consonância com aquele (Santos, 2015). É o que se depreende de vários dispositivos constitucionais:

> Art. 165
> §4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.
>
> Art. 166
> §4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.
>
> Art. 167
> §1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (Brasil, 2003).

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Constante no inciso II do art. 165 da CF de 1988, a LDO compreenderá metas e prioridades da Administração Pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento[4]. Acerca do assunto, dispõe Giacomoni (2012, p. 227): "anualmente, o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária".

[4] As Agências Financeiras de Fomento (AFF) configuram mecanismos de realização de políticas públicas de investimento e desenvolvimento, cujo objetivo maior é a propagação do bem-estar social, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico dos estados, a fim de garantir sua sustentabilidade e reduzir as desigualdades regionais e sociais [Secretária de Coordenação Governança das Empresas Estatais (SEST)].

Segundo Giacomoni (2012), o conteúdo da LDO é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal e, a partir de 2000, por meio da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Em conformidade com a CF de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme art. 165:

> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO foi uma inovação trazida pela CF de 1988, com a finalidade de fortalecer a participação do Poder Legislativo no processo de discussão orçamentária, posto que viabilizaria a esse Poder a prerrogativa da análise antecipada de um pré-orçamento, Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)[5]. Ademais, com suas diretrizes, objetivos e metas, teria, ainda, como escopo dar mais clareza e prudência à elaboração da lei orçamentária anual, bem como maior transparência e planejamento ao processo orçamentário brasileiro (Nóbrega, 2002).

Com vigência de um ano, a LDO norteia os grandes princípios e critérios apontados no PPA, em função de antecipar a discussão orçamentária, definir metas e prioridades para o ano seguinte e anunciar as metas fiscais, isto é, o montante a ser arrecadado e como será distribuído.

Sobre a busca da aplicabilidade, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, dos princípios da transparência e do planejamento na Administração Pública brasileira, oportuno mencionar que estes, juntamente com o princípio do equilíbrio fiscal, são os preceitos basilares da LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000), que visa estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, além de dar outras providências.

Em relação ao princípio do planejamento, especificado no art. 174 da CF de 1988, a LRF estabeleceu, especificamente, um capítulo exclusivo dando destaque à temática, a saber: o Capítulo II – Do Planejamento, que compreende, entre outras, a seção responsável por dispor sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Seção II), fato que demonstra a preocupação do legislador em inserir disposições relativas à LDO dentro do capítulo que trata do planejamento.

---

[5] Projeto de lei de iniciativa do presidente da República que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro seguinte, com estrutura e nível de detalhamento definidos pela LDO do exercício. O PLOA é encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto), devendo ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (CF arts. 57, 166; ADCT art. 35, §2º, III).

Cabe mencionar, ainda, em relação à LDO, as inovações apresentadas por esse instrumento orçamentário que representam a ligação dos princípios do planejamento e a transparência: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, estabelecidos no art. 4º, §1º e §4º da LRF, respectivamente:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá ao disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:
> […]
> §1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
> […]
> §3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O Anexo de Metas Fiscais, aprovado pela Portaria nº 471, de 31 de agosto de 2004 (Brasil, 2004), infere-se que tem a função demonstrar como será a condução da política fiscal para os próximos exercícios e avaliará o desempenho fiscal dos exercícios anteriores, metas financeiras em relação à despesa, à receita, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública a ser atingida pelo ente público a ser observado no exercício financeiro a que se refere.

Constitui-se um parâmetro para o planejamento de médio prazo, posto que, em relação à LDO e à LOA (peças orçamentárias anuais), o Anexo de Metas Fiscais contempla um horizonte maior de planejamento, a saber, de dois anos. É importante explicitar, de maneira acessível, os conceitos de resultado primário e resultado nominal e como esses indicadores mostram a saúde de contas do governo. O resultado primário:

> […] é definido pela diferença entre receitas primárias arrecadadas e despesas primárias pagas pelo governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros, não envolvem endividamento, caso essa diferença seja positiva, tem-se um "superávit primário"; caso seja negativa, tem-se um déficit primário (Brasil, s.d.).

O resultado primário tem a característica de ser um importante e necessário indicador da situação fiscal do ente, uma vez que indica a disponibilidade financeira de um governo e sua capacidade de arcar com o pagamento dos juros sobre a dívida. O resultado nominal representa "o balanço entre as receitas totais e as despesas totais, e corresponde à necessidade de financiamento do setor público" (Brasil, s.d.). Quando as metas de resultado primário e nominal

não são atingidas pelo ente, o gestor público incorre ao uso da técnica do contingenciamento de despesas.

O Anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, é compreendido por previsões de passivos contingentes, a saber, passivos decorrentes de alterações no contexto econômico ou de sentenças judiciais nas quais o poder público seja derrotado, que comprometam, quando de sua ocorrência, o equilíbrio fiscal do ente. Constitui-se, o Anexo de Riscos Fiscais, em obrigações incertas dependentes de situação futura (Nóbrega, 2002).

Lei Orçamentária Anual

A LOA é o orçamento público de fato, discutida e aprovada anualmente, oferece a programação de gastos do Governo em cada área de atuação e a previsão das receitas para seu financiamento. Preliminarmente, acontece a Proposta de Lei Orçamentária (PLOA), ou seja, antes da sanção presidencial que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro seguinte.

Nas IES, ocorre com o envio das demandas das Instituições por intermédio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), para as Universidades Federais e Institutos Federais respectivamente, que consolidam suas demandas e, através do MEC, são incluídas na PLOA, que devem ser enviadas pelo presidente da República ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro. Entretanto, na prática, em muitos exercícios, isso não ocorre no prazo estabelecido.

Prevista no inciso III do art. 165 da CF de 1988, a LOA tem a função de prever as receitas e autorizar as despesas para o exercício financeiro ao qual corresponde, que é o orçamento propriamente dito. O termo orçamento detém várias definições que refletem diferentes visões sobre o papel do orçamento público na sociedade. Entre eles:

> ORÇAMENTO – Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos este instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático

> (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro (Sanches, 1997, p. 168).

Destacamos, ainda, que a LOA não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa[6]. Conforme disposto no art. 165 da CF de 1988, estão os três orçamentos que deverão compor a Lei Orçamentária Anual. Eis o que dispõem os incisos I, II e III do §5º do art. 165:

> §5º A lei orçamentária anual compreenderá:
> I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
> II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Se, durante o exercício financeiro, houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, havendo a suplementação das despesas autorizadas na LOA, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei de crédito adicional. Caso a necessidade seja de supressão de despesas, fato originário, em geral, de contextos de instabilidade econômica e/ou fiscal, o Poder Executivo editará, em obediência ao disposto no art. 9º da LRF[7], os chamados Decretos de Contingenciamento[8], que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na Lei Orçamentária.

Esse instrumento é primordial para o planejamento da instituição, visto que, a partir de sua aprovação, é que teremos de eleger as prioridades de demandas para o exercício de acordo com o orçamento previsto. Realidade que ocorre, atualmente, nas IFES, na medida em que enfrentam necessidades ilimitadas com um orçamento limitado, daí a necessidade basilar de um planejamento.

2.6 Execução orçamentária e financeira

[6] Constituição Federal de 1988, art. 165, §8º: A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
[7] Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
[8] Conceito de Decreto de Contingenciamento será abordado no tópico 2.8 do trabalho.

Em conformidade coma Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a execução orçamentária pode ser definida como sendo a utilização dos créditos consignados no orçamento, ao passo que execução financeira representa a utilização dos recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e atividades atribuídos a cada unidade.

Segundo a Instituição, na técnica orçamentária, normalmente, distinguem-se as palavras crédito e recurso. Reserva-se o termo crédito para designar o lado orçamentário, representando a dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização. O termo recurso é usado na esfera financeira, indicando dinheiro ou saldo de disponibilidade financeira. Logo, crédito e recurso são duas faces da mesma moeda.

Esclarecendo as informações prestadas, podemos exemplificar da seguinte maneira: à época somente efetuávamos saque na conta corrente através de cheques, então, o orçamento seria o cheque e o dinheiro seria o financeiro. Desse modo, só poderíamos realizar o saque com o cheque, logo a Instituição só pode executar apenas suas ações com o orçamento disponível.

Frequentemente, por não haver a programação de captação de recursos, é como se houvesse dinheiro, mas não teríamos cheque para realizar o saque. Nesse exemplo, os atores envolvidos na captação de recursos para o desenvolvimento de projetos, se não atentarem para a proposta orçamentária enviada no exercício anterior, em que é informada a estimativa de captação de recursos que vão impactar na arrecadação própria, acabam tendo êxito, mas não conseguem executar o projeto em virtude de não haver disponibilidade orçamentária para operacionalizá-lo.

A partir da receita estimada e despesa fixada na LOA e observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira estabelecidas para o exercício, tem-se o início da execução orçamentária e financeira nas Unidades Orçamentárias (UO), segundo o Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira, Execução Financeira e Orçamentária (PLAFOR).

A execução do orçamento somente ocorre após a publicação da LOA, dentro do exercício financeiro, que compreende o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, em conformidade ao princípio da periodicidade, disposto no art. 34 da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964).

Durante o exercício, o orçamento público possui flexibilidade na sua execução, enquanto os créditos podem revelar-se insuficientes para a realização dos programas de trabalho, ou pode ocorrer a necessidade da realização de despesa não autorizada inicialmente.

A LOA poderá ser alterada no decorrer de sua execução por meio dos créditos adicionais, que podem ser de três tipos:

- **Créditos suplementares:** adicionam ou retiram valores do orçamento aprovado para o exercício.
- **Créditos especiais:** trata-se de ações novas, não previstas no orçamento aprovado.
- **Créditos extraordinários:** são aqueles relacionados a fatos imprevisíveis na elaboração do orçamento, sendo considerada urgente sua resolução.

Para as IES, a proposta orçamentária anual é identificada para as UO, tanto que cada IES possui sua Unidade Orçamentária específica e identificada no volume "V" da LOA, Figuras 5, 6 e 7, destaque para a instituição pesquisada IFPA, UO:26416, referente ao detalhamento das ações das instituições no âmbito do MEC. Ao longo do exercício, o orçamento da IES, inicialmente, previsto na LOA, poderá sofrer alterações através dos créditos adicionais.

Figura 5 – Capa do orçamento da União



Fonte: Câmara dos Deputados (2023)[9].

Figura 6 – Lista

26403 - INSTITUTO FEDERAL DO AMAZONAS	284
26404 - INSTITUTO FEDERAL BAIANO	287
26405 - INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ	290
26406 - INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	293
26407 - INSTITUTO FEDERAL GOIANO	296
26408 - INSTITUTO FEDERAL DO MARANHÃO	299
26409 - INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS	302
26410 - INSTITUTO FEDERAL DO NORTE DE MINAS GERAIS	305
26411 - INSTITUTO FEDERAL DO SUDESTE DE MINAS GERAIS	308
26412 - INSTITUTO FEDERAL DO SUL DE MINAS GERAIS	311
26413 - INSTITUTO FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO	314
26414 - INSTITUTO FEDERAL DO MATO GROSSO	317
26415 - INSTITUTO FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL	320
26416 - INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ	323
26417 - INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA	326
26418 - INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO	329

Fonte: Câmara dos Deputados (2023)[10].

[9] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao. Acesso em: 3 set. 2023.
[10] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao. Acesso em: 3 set. 2023.

Figura 7 – Orçamento do Instituto Federal do Pará

Detalhamento das Ações

Valores em R$1,00.
Recursos de todas as fontes.

(MEC) - Poder Executivo

Órgão: 26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Unidade: 26416 INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ

Quadro Síntese

Código/Especificação		Empenhado 2020	PLO 2021	LOA 2021	PLO 2022	LOA 2022
Total		451.761.051	248.999.510	248.585.173	515.545.747	519.342.204
Programa						
0032	PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO PODER EXECUTIVO	421.101.006	222.859.803	222.854.714	448.441.239	445.581.421
0901	OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	3.011.164	1.438.264	1.438.264	682.150	682.150
0909	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	0	1.000	1.000	1.000	1.000
0910	OPERAÇÕES ESPECIAIS: GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS E ENTIDADES NACIONAIS E INTERNACIONAIS	70.555	22.544	21.568	73.718	73.718
5012	EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNOLOGICA	67.577.549	24.677.255	24.669.627	66.747.600	73.203.875
Funcao						
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	58.950.381	44.421.189	44.421.189	60.307.754	60.307.754
12	EDUCAÇÃO	429.688.574	203.115.913	203.103.152	454.881.085	458.277.542
28	ENCARGOS ESPECIAIS	3.082.097	1.462.208	1.460.832	756.908	756.908
Subfuncao						
122	ADMINISTRAÇÃO GERAL	41.454	12.480	11.752	0	0
128	FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	155.206	83.205	78.862	589.592	589.592
272	PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUTÁRIO	58.950.381	44.421.189	44.421.189	60.307.754	60.307.754
301	ATENÇÃO BÁSICA	3.789.239	20.331.415	20.331.415	20.331.415	20.331.415
331	PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	15.340.269	0	0	0	0
363	ENSINO PROFISSIONAL	354.077.815	123.173.555	123.166.261	372.729.361	376.125.818
846	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	59.368.708	60.377.050	60.375.714	61.587.625	61.587.625
GND						
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	401.956.713	203.806.532	203.806.532	427.397.402	424.537.584
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	82.687.528	43.095.376	41.892.413	85.611.858	86.418.133
4	INVESTIMENTOS	7.116.811	2.097.402	3.286.228	2.536.487	7.986.487

Fonte	*1 - PES*	*2 - JUR*	*3 - ODC*	*4 - INV*	*5 - IFI*	*6 - AMT*	*9 - RES*	*Total*
100	364.629.830		84.607.131	3.132.804				452.369.765
150			1.004.727	247.923				1.252.650
169	60.307.754							60.307.754
188			806.275	4.605.760				5.412.035
Total	424.937.584	0	86.418.133	7.986.487	0	0	0	519.342.204

Fonte: Câmara dos Deputados (2023)[11].

No que concerne à receita, o acompanhamento ocorre com base no que foi estimado na LOA, podendo ocorrer variação entre valores arrecadados e a estimativa programada, o que não acontece com a despesa, realizada somente se existir crédito orçamentário ou adicional apropriado, cada um com dotação suficiente.

Para a despesa, com base na LOA, o Ministério da Economia, através da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), providencia o lançamento no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) da Nota de Dotação (ND), documento utilizado para detalhamento ou bloqueio de créditos orçamentários pelas unidades gestoras integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para posterior execução da despesa. O lançamento da ND terá reflexos no crédito disponível das Unidades

[11] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao. Acesso em: 3 set. 2023.

Orçamentária se o SIAFI processa a execução orçamentária e financeira mediante o lançamento de documentos para os diferentes estágios da despesa, a saber:

- ND para fixação para a Unidade Orçamentária da IES, a origem dos créditos orçamentários, iniciada na elaboração orçamentária e que se materializa pela publicação da LOA.
- ND emitida pela UO, visando ao detalhamento orçamentário para atender às ações e às atividades previstas no planejamento institucional em consonância com a LOA para a IES.
- Nota de crédito para a movimentação de crédito orçamentário em uma UO com várias Unidades Gestoras Executoras (UGE) ou para os casos de execução em uma Unidade Gestora (UG) vinculada a outra UO.
- Nota de Empenho (NE) compromete parte do orçamento com determinada despesa.
- Nota de Lançamento de Sistema (NS) reconhece o cumprimento das obrigações constantes na NE.
- Ordem Bancária (OB), cumprida a programação financeira, o fornecedor recebe o pagamento.

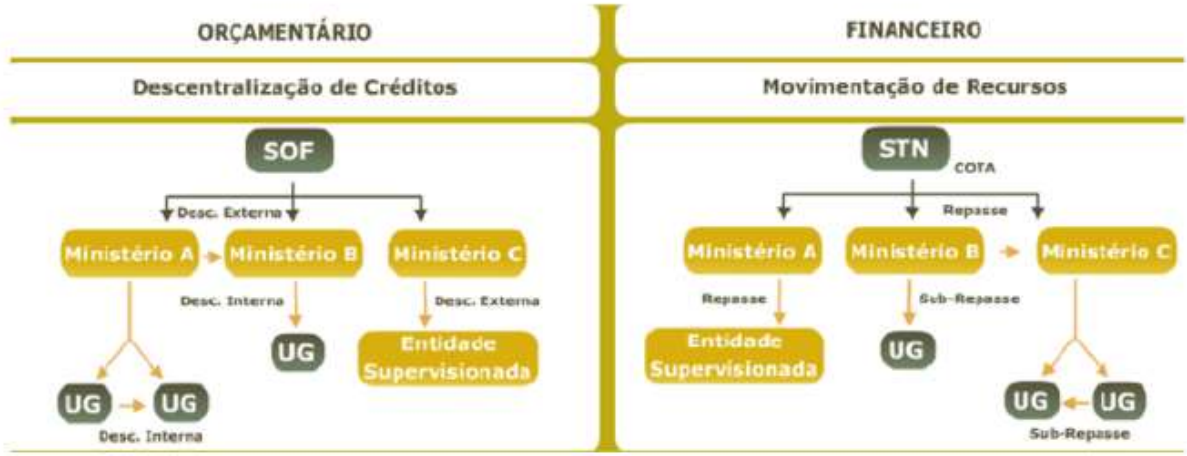
As operações diárias e o processo decisório da execução orçamentária do processo orçamentário federal são realizados por meio de um sistema de informação denominado Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. O *software* foi desenvolvido pela empresa estatal SERPRO, vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), implantado em 1987.

Fica claro que repartir o orçamento da UO entre Unidade Gestora não modifica a programação e os valores consignados na LOA. A soma das despesas programadas e realizadas pelas UG não poderá ultrapassar o montante autorizado para a UO.

A realização da despesa, com base na proposta orçamentária, determina pontos de integração para a execução orçamentária e financeira. Entre as etapas que compõem os fluxos e os processos pertinentes: do lado orçamentário, há a descentralização de crédito; e do financeiro, a movimentação de recursos. O Ministério da Economia, por meio da SOF e da Secretaria do Tesouro Nacional, é o órgão central responsável pelo orçamento e pelo financeiro.

Tanto os créditos orçamentários quanto os recursos financeiros podem ser movimentados entre unidades gestoras. As etapas do processo integrado de planejamento e orçamento representados na Figura 8, em que a SOF, por um lado, é responsável pela descentralização dos créditos orçamentários, STN, por outro, é responsável pela movimentação de recursos da parte financeira da execução do orçamento.

Figura 8 – Etapas do processo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: ENAP (2014).

A movimentação de créditos do órgão central de orçamento para os órgãos setoriais chama-se dotação, enquanto que a movimentação de recursos do órgão central de programação financeira para os órgãos setoriais é chamada cota. A movimentação de crédito entre órgãos distintos denomina-se descentralização externa ou destaque. Por sua vez, a movimentação de recursos é conhecida como repasse. A movimentação de crédito de um órgão para as unidades a ele vinculadas, bem como entre elas, denomina-se descentralização interna ou provisão, ao passo que a movimentação de recursos se denomina sub-repasse. É importante lembrar que essas movimentações ocorrem em tempo real no âmbito do SIAFI.

Após o lançamento da ND no SIAFI e a consequente disponibilização de saldo no crédito disponível, a UG da IES será responsável pelo detalhamento, movimentação e execução de crédito orçamentário. O detalhamento do crédito orçamentário desdobra, discrimina e especifica a despesa a ser realizada, sendo, normalmente, efetuado pela unidade gestora responsável pela supervisão funcional dos atos de execução orçamentária, e possui quatro tipos de detalhamento de crédito no SIAFI:

- de fonte de recursos (FR): mecanismo permite a identificação da origem e destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa.
- de natureza da despesa (ND): classificação que reúne informações sobre a categoria econômica[12], o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação[13] e o elemento da despesa[14].
- de plano interno (PI): instrumento de planejamento que permite o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias para atender a previsão e o acompanhamento gerencial da execução, vinculado a um projeto/atividade constante da Lei Orçamentária Anual.

O Detalhamento da Fonte consiste em especificar a origem dos recursos. Esse tipo de detalhamento é obrigatório para algumas fontes, sem o qual o SIAFI não permite que o crédito seja utilizado. A Natureza da Despesa permitirá agregar novas informações sobre a classificação orçamentária da despesa que será realizada. O orçamento disponibilizado pela SOF é detalhado em nível de Grupo de Despesa ou Modalidade de Aplicação. A classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, acrescenta em sua estrutura: Categoria Econômica e Elemento de Despesa.

A execução orçamentária e financeira de uma IES, a partir de várias UG vinculadas a uma UO, será viabilizada a partir do provisionamento de crédito, ou seja, descentralização interna. Algumas IES possuem a estrutura multicampi, previstas no art. 2º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008), e realizam a divisão interna do orçamento previsto na LOA por *Campus* através da adoção de UG ou Unidade Gestora Responsável (UGR) para cada unidade, promovendo uma execução orçamentária e financeira desconcentrada. É o que ocorre na instituição pesquisada (IFPA): são 18 *campi* + 1 reitoria que somam 19 UG, 19 (UGR) e uma UO (26416), conforme Tabela 1.

[12] Classifica a despesa entre despesa corrente e de capital.
[13] Indica como os recursos serão aplicados, podendo ser: I - mediante transferência financeira: (a) a outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades; (b) a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, por outro órgão, ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.
[14] Identifica os objetos de gasto de cada despesa.

Tabela 1 – Descentralização da execução orçamentária do IFPA

Campi	**UG**	**UGR**
Abaetetuba	158508	158555
Altamira	158507	158531
Ananindeua	156104	158679
Avançado de Vigia	158135	158742
Belém	158306	158529
Bragança	158506	158661
Breves	158162	158678
Cametá	156102	158683
Castanhal	158308	158612
Conceição do Araguaia	158509	158660
Industrial de Marabá	158512	158530
Itaituba	158567	158669
Óbidos	152495	158680
Paragominas	156103	158681
Parauapebas	152496	158682
Reitoria	158135	158527
Rural Marabá	158307	158519
Santarém	158518	158550
Tucuruí	158481	158481

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

2.6.1 A execução da despesa

Na leitura de Paludo (2013), a Lei Orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal no curto prazo. Isso dado que é com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas. E somente após a publicação da LOA é que se operacionaliza a execução orçamentária na instituição. Existem três estágios da despesa, dois que são considerados execução orçamentária, empenho e liquidação, e um que é considerado execução financeira, pagamento da despesa (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008).

A despesa orçamentária tem sua execução realizada em três estágios ou fases, sendo eles: empenho, liquidação e pagamento. Paludo (2013, p. 203) alerta que "toda despesa orçamentária é obrigada a percorrer os estágios e não pode haver inversão de nenhuma fase".

Os estágios de empenho, liquidação e pagamento estão disciplinados pela Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), *in verbis*:

> Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.
> […]
> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
> Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (Brasil, 1964).

Ao iniciar uma aquisição ou contratação, o setor responsável solicita ao gestor máximo da instituição autorização para realizar o processo, por seu turno, principia-se o procedimento de aquisição de bens ou a contração de serviços estabelecidos no planejamento da instituição, de modo que se dá início a uma licitação, dispensa, inexigibilidade, pregão eletrônico, cotação eletrônica entre outros procedimentos para contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações na administração pública. Devendo haver motivo, no momento da solicitação, para orientar os demais setores que atuam na aquisição sobre o procedimento a ser adotado.

Encerrado o processo de aquisição, é emitido o empenho, no qual são observados se todos os procedimentos foram adotados em conformidade com a legislação vigente, sendo assinado pela autoridade competente. Dando prosseguimento à aquisição ou à contratação, são analisadas as especificações do material e os serviços, momento em que se realiza a liquidação da despesa, ou seja, é o atestado de conformidade evidenciando que está de acordo com o solicitado.

Realizados esses procedimentos, é efetuado o pagamento pelo setor responsável, o qual efetua o levantamento da regularidade fiscal da empresa com as receitas estaduais, municipais e federais. Significa que, se não há quaisquer irregularidades com recolhimentos de tributos estaduais, municipais e federais e se não houver qualquer alteração, é feito o pagamento. O Quadro 1 apresenta os estágios da despesa e sua respectiva descrição.

Quadro 1 – Estágios da Despesa Orçamentária

Estágios da Despesa Orçamentária	Descrição
1. Empenho	"O principal instrumento com que conta a Administração Pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos" além de constituir "uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário." Possui três modalidades: a) ordinário - quando o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento se dá de uma só vez; b) global - quando as despesas, devidamente empenhadas, são pagas de forma parcelada; e c) por estimativa - quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa.
2. Liquidação	"É a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito." A verificação tem por finalidade apurar. "a) a origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; e c) a quem se deve pagar a importância, isto é, o credor".
3. Pagamento	O pagamento se dá em dois momentos: (i) na emissão da ordem de pagamento, somente após a liquidação, por despacho exarado por autoridade competente (ou delegada), determinando que a despesa seja paga; e (ii) pelo pagamento propriamente dito representado pelo efetivo desembolso do caixa do Estado e transferência para o patrimônio do credor da referida despesa.

Fonte: Groschupf (2015, p. 58).

Dessa forma, após a Declaração do Ordenador de Despesa estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 15 e 16, é iniciado o processo licitatório para o começo das fases da despesa. Para consolidar a licitação, ocorre o segundo estágio da despesa: o empenho, estando restrito ao limite do crédito orçamentário. A formalização do empenho se dá com a missão da nota de empenho, comprometendo, dessa forma, os créditos orçamentários e tornando-os indisponíveis para nova utilização.

O empenho representa a reserva de dotação do crédito disponível para garantir a disponibilidade ao fornecedor, vencedor do certame. A despesa será realizada somente se houver prévio empenho que pode ser do tipo:

- **Ordinário:** quando se conhece o valor e o pagamento se dará em apenas uma parcela.
- **Estimativo:** quando não se pode determinar o montante.
- **Global:** quando, apesar de se conhecer o valor, a entrega e o pagamento têm de ser feitos de forma parcelada (Lei nº 4.320/1964).

O empenho ordinário é realizado quando se tem o valor exato do bem ou serviço adquirido ou realizado pela Instituição, tipo aquisição de bem móvel e a realização de serviço com preço fixo. O estimativo ocorre quando não sabemos o valor do serviço, tipo pagamento

de conta de energia, água. Enquanto no empenho global, a instituição adquire material que pode ser entregue de forma parcelada, tipo aquisição de material para merenda escolar.

O empenho cria duas obrigações de pagamentos no instrumento orçamentário restos a pagar (RAP) (os empenhos processados e os não processados), conforme o art. 92 e seu parágrafo único, combinado com o parágrafo 3º do art. 105 da Lei nº 4.320/64:

> Art. 92. A dívida flutuante compreende: I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; II - os serviços da dívida a pagar; III - os depósitos; IV - os débitos de tesouraria.
> Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas […]
> Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará: I - O Ativo financeiro; II - O Ativo Permanente; III - O Passivo Financeiro; IV - O Passivo Permanente; V - O Saldo Patrimonial; VI - As Contas de Compensação (Brasil, 1964).

Restos a pagar (RAP) são os resíduos passivos do exercício e compreendem as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro. Constituem-se em modalidade de dívida pública flutuante, distinguindo-se em processadas e não processadas, que são as despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício que sofreram a liquidação. Isto é, empenhou, liquidou, mas não pagou. Restos a pagar não processados são as despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício e que não sofreram a liquidação.

Liquidação é o estágio que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor com base nos títulos e documentos devidamente atestados, que comprovem a entrega do material ou a prestação do serviço. Nesse estágio ocorre a entrega do bem ou serviço que foi contratado pela instituição é onde ocorre o atesto da nota fiscal. O solicitante analisa as especificações do material ou serviço, atesta o documento e envia ao setor para pagamento.

A liquidação da despesa representa o reconhecimento da Administração Pública de que o bem entregue ou o serviço foi prestado em conformidade com o previsto no edital, havendo, então, a obrigação de pagamento. Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor com base nos títulos e documentos devidamente atestados, que comprovem a entrega do material ou a prestação do serviço.

Aqui há a efetiva entrega do bem ou serviço de acordo com estabelecido no edital ou documento hábil para aquisição na Administração Pública, no qual acontece o atesto. A previsão legal do atesto de recebimento de materiais ou serviços está estampada no inciso II do art. 73, da Lei nº 8.666/93 (Brasil, 1993), o qual afirma que, após a execução contratual, o objeto será recebido depois de verificada a qualidade e quantidade do material e a consequente aceitação (atesto). Ademais, a Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964) assevera que a liquidação da

despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base, dentre outros aspectos, os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (art. 63, §2º, III).

A previsão legal para aceitação de materiais ou serviços está estampada no inciso II do art. 73, da Lei nº 8.666/93 (Brasil, 1993), que dispõe que, na sequência da execução contratual, o objeto é aceito depois da verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação (atesto). Além disso, a Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964) determina que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados seja feito com base, entre outras coisas, na comprovação da entrega do material ou da efetiva prestação do serviço (art. 63, §2º, III).

A última fase da despesa é o pagamento, ocasião em que serão transferidos, mediante ordem bancária, os valores da conta do órgão para a conta do fornecedor, cujos detalhes são expressos na legislação: Lei nº 8.666/1993 (art. 40). Nessa fase, é analisada a situação fiscal do fornecedor pelo setor responsável pelo pagamento na instituição, junto ao Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores (SICAF). Aqui se pesquisa se estão em dia os recolhimentos de tributos federais, estaduais, municipais, INSS e FGTS, além disso, apurada a regularidade, ocorre a efetivação do pagamento.

A Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), no art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga. A ordem de pagamento só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Nessa fase, acontece a execução financeira, em que é realizada uma licitação ou aquisição através dos mecanismos de contração do Governo (licitação, cotação eletrônica, dispensa de licitação, inexigibilidade), sendo verificado todo o processo, desde sua motivação na solicitação da compra ou realização do serviço, os trâmites legais jurídicos e processuais, a entrega do bem ou serviços e a regularidade do fornecedor. Feito todo esse procedimento, o processo é encaminhado ao ordenador de despesas, que, no instituto, é o reitor, enquanto, nos *campi*, é o diretor-geral, para e realização do pagamento.

Paludo (2013, p. 84) sustenta que “executar as despesas previstas na LOA é realizar a execução propriamente dita do orçamento”, sendo esta, também, a posição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2013) quando afirma que os recursos públicos só poderão ser utilizados caso tenham sido oficialmente autorizados pelo Congresso Nacional.

Paludo (2013, p. 204) afirma que há diferença entre empenho de despesa e nota de empenho, dado que o primeiro “é uma autorização da autoridade competente para a realização

da despesa", enquanto a última “corresponde a um documento emitido e impresso no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal”.

Após a abordagem sobre a execução orçamentária e financeira suas diretrizes e sua operacionalização, na próxima seção, busca-se esclarecer sobre a distribuição do orçamento na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

2.7 A distribuição do orçamento na rede federal de educação profissional e tecnológica

Em dezembro de 2008, a Lei nº 11.892 (Brasil, 2008) instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, depois de vários anos de debates e dificuldades durante várias gestões presidenciais iniciadas na década de 1990, que proibiram a criação de novos CEFET. A partir de 2008, os atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com um total de 38 instituições em 26 Estados e no Distrito Federal, 2 Cefets e o Colégio Pedro II.

De acordo com o art. 1º, parágrafo único da referida Lei, tais instituições possuem natureza jurídica de autarquia, tornando-se detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Sua estrutura é multicampi, ou seja, constituída de vários campi distribuídos regionalmente nos estados em que a Reitoria está sediada.

A autonomia atribuída aos Institutos Federais confere a essas instituições não somente a liberdade da criação de cursos, mas também autorização para a execução orçamentária e financeira. Cada Instituto Federal, dentro do sistema orçamentário do Governo Federal, constitui uma Unidade Orçamentária, portanto, possui orçamento próprio discriminado separadamente na LOA.

A Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), em seu Capítulo IV, da Educação Superior, versa sobre a autonomia das IFES para elaborar seus estatutos e regimentos de acordo com as normas gerais. Assim, elas possuem liberdade para decidir, dentro de suas estruturas, os departamentos que serão responsáveis pela programação e execução financeira e orçamentária. Para tanto, em âmbito interno, as instituições utilizam o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), instrumento de planejamento, instituído legalmente pelo Decreto nº 9.235/2017 (Brasil, 2017), que estabelece, especificamente, os elementos do PDI, inclusive, na área orçamentária.

Além disso, como cabe à União assegurar, anualmente, em seu orçamento, recursos suficientes para a manutenção das IFES, embora elas possuam certa autonomia, percebe-se uma

gradativa dependência de recursos públicos, de maneira que essa autonomia fique atrelada à existência de recursos. Sendo assim, mesmo com liberdade de estruturação e de gestão, a autonomia das IFES está condicionada às decisões Governo Federal, de que forma seus recursos são rateados. Elas têm todos os seus atos relacionados ao planejamento, proposta e execução orçamentária extremamente vinculados aos trâmites do Orçamento Geral da União, sendo coordenados conjuntamente com o MEC.

A proposta orçamentária dos Institutos Federais de Educação, conforme dispõe a Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008), é identificada e formalizada por *campi* e Reitoria, exceto no que diz respeito às despesas de pessoal, encargos sociais e benefícios de servidores. Desde a criação dos IF, a proposta orçamentária é validada pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) em reunião conjunta com o Fórum de Administração e Planejamento (FORPLAN).

O CONIF é uma instância de discussão, proposição e promoção de políticas de desenvolvimento da formação profissional e tecnológica, pesquisa e inovação. Atua no debate e na defesa da educação pública, gratuita e de excelência. Seus membros são constituídos pelos reitores dos Institutos Federais de Educação, Centros Federais de Educação Tecnológica e Colégio Pedro II.

A elaboração do orçamento, destinado a cada um dos Institutos Federais de Educação, é feito por uma comissão de membros do FORPLAN, órgão de natureza consultiva e de assessoramento do CONIF. Participam de FORPLAN todos os pró-reitores de Administração e Planejamento dos Institutos Federais.

O FORPLAN, por meio de sua comissão de orçamento, elabora a Matriz Orçamentária para o próximo exercício financeiro, denominada Matriz CONIF, em meados do fim do primeiro semestre de cada ano, e apresenta ao CONIF para validação, que, por sua vez, apresenta à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica para aprovação final.

O órgão representativo das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é o CONIF. É esse órgão que pleiteia todo ano, por meio da SETEC do Ministério da Educação, o valor necessário para custear as atividades dos Institutos Federais. O cálculo do valor é feito a partir do orçamento do ano corrente, ajustado pela inflação acumulada e projeções de crescimento de matrículas.

Com a definição do valor na LOA, o CONIF inicia o trabalho de rateio desse recurso, cuja distribuição é proporcional ao tamanho de cada Instituto e decidida a partir de critérios técnicos. Para isso, foi desenvolvida uma matriz na qual o orçamento anual da Rede é

distribuído entre as reitorias e os *campi* a partir de algumas peculiaridades, tais como: quantidade de matrículas, levando-se em conta o curso, a carga horária e fatores como eixo tecnológico de atuação e características do *campus*. Essa ferramenta é chamada de Matriz CONIF e distribui, principalmente, recursos para o custeio das instituições.

Para a construção dessa estrutura orçamentária, de acordo com Menezes *et al.* (2015), é usado um modelo matemático, elaborado numa parceria entre o CONIF e o FORPLAN, com a participação da SETEC, seguindo o Decreto nº 7.313, de 22 de setembro de 2010 (Brasil, 2010). Assim, é formada uma matriz parametrizada, denominada Matriz CONIF.

Em um cenário no qual os IF vivem com cortes e bloqueios orçamentários, a responsabilidade do gestor só aumenta, pois, nesse contexto, a ele não é permitido tomar decisões sem avaliar os resultados dessa escolha. Isso dado que, frequentemente, apenas uma redução de um posto de vigilância compromete toda a segurança de alunos e da própria instituição, em decorrência disso toda decisão deve ser minuciosamente avaliada.

Em termos da rede federal, conforme Santos (2013), o orçamento é constituído seguindo os estabelecimentos do MEC, por meio da SETEC, o qual é formado com o objetivo de manter as instituições em funcionamento e para tanto são observadas as seguintes ações: Funcionamento da Educação, Assistência ao Educando e na Expansão e Reestruturação.

A Portaria nº 646, de 25 de agosto de 2022 (Brasil, 2022), estabelece a composição para elaboração da matriz de distribuição orçamentária da Rede Federal EPCT, atualmente é composta dos seguintes blocos:

> I - Funcionamento: manutenção e desenvolvimento das atividades globais da instituição, tendo como base a matrícula total, após deduzido o valor destinado à assistência estudantil;
> II - Reitoria/Direção-Geral: manutenção e desenvolvimento das atividades da unidade gestora central, tendo a mesma base aplicada no bloco Funcionamento;
> III - Qualidade e Eficiência: atividades desenvolvidas pelas instituições, aferida, à partir de indicadores disponíveis, na Plataforma Nilo Peçanha; e
> IV - Assistência Estudantil: refere-se à assistência aos estudantes dos cursos presenciais e a distância, aos alunos em Regime de Internato Pleno - RIP e aos alunos de cursos de Formação Inicial e Continuada, com foco no acesso, na permanência e no êxito.

Por meio do documento sobre a metodologia da Matriz Orçamentária da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), segundo o CONIF (2022), a Matriz CONIF considera uma série histórica de despesas a partir de 2015, atualizada com base no IPCA, assim como parâmetros das unidades que compõem a Rede Federal. Os parâmetros

utilizados são extraídos da Plataforma Nilo Peçanha (PNP), do IBGE e das Instituições com dados dos *campi* e cursos.

A lógica da composição da Matriz, em consonância com CONIF (2022), é considerar, essencialmente, as matrículas dos estudantes dos cursos de nível básico, médio, técnico, graduação, *lato sensu*, *stricto sensu*, cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos de educação a distância (EaD) por *campus* de cada Instituição da Rede Federal. Não são consideradas as matrículas de alunos associados a programas que recebem financiamento específico e de cursos pagos.

Os gráficos da distribuição do orçamento através da Matriz CONIF para os 38 IF, destacando o IFPA no período de 2016 a 2022, foram apresentados na defesa deste trabalho.

2.7.1 O controle da execução orçamentária

Conforme estabelecido no art. 34 da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), a execução orçamentária é processada dentro do exercício financeiro que coincidirá com o ano civil, que compreende o período entre os dias 1º de janeiro a 31 de dezembro. Cada Instituto Federal, dentro do sistema orçamentário do Governo Federal, constitui uma UO, dispondo, assim, de orçamento próprio discriminado na Lei Orçamentária Anual.

O controle da execução é realizado pelos controles interno e externo. O controle interno atua dentro do próprio órgão da administração, no qual ocorre o ato ou procedimento administrativo, realizando a articulação entre as ações administrativas e a análise da legalidade.

No IFPA, é realizado pela Auditoria Interna (AUDIN), vinculada ao Conselho Superior (CONSUP), responsável por fortalecer a gestão, racionalizar as ações de controle no âmbito da Instituição e prestar apoio dentro de suas especialidades ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União (CGU) realiza a orientação normativa e a supervisão técnica da instituição. O controle externo é exercido por órgãos de fora da administração do qual o ato ou procedimento administrativo teve origem, ambiente em que o TCU é o órgão responsável a exercer o controle externo fiscalizando os gastos dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Há, ainda, o controle social exercido pela sociedade sobre o Governo (Lima, 2015).

O controle interno é aquele exercido pelos Poderes sobre seus próprios atos e agentes, ou seja, o poder de fiscalizar e de rever os atos ocorre dentro da mesma estrutura de Poder (Di

Pietro, 2010). Em virtude disso, a Constituição Federal apresenta, brevemente, o sistema de controle interno, em seu artigo 74. O Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, detalha esse sistema de controle interno apresentando seus integrantes, sendo destacados aqui os seguintes órgãos/unidades:

> Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:
> I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;
> […]
> Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

O TCU é um órgão autônomo que auxilia o Congresso Nacional (Poder Legislativo) a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo. Destaca-se que, apesar de ser um tribunal, o Tribunal de Contas da União não faz parte do Poder Judiciário. Especificamente às atribuições ligadas às atividades de prestação de contas que exerce sobre os Institutos Federais, extraem-se do art. 71 da CF as seguintes competências do TCU:

> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
> […]
> VIII - aplicara os responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; […]
> IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; […].

A Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, evidencia quem são os responsáveis pela prestação de contas:

> Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na área pública, segundo Castro (2009), a existência de um órgão/entidade (como uma escola, instituto ou universidade) e a utilização de recursos públicos para executar uma despesa orçamentária exige uma prestação de contas com um nível mais detalhado de informação, capaz

de poder avaliar se os objetivos descritos foram atingidos. Nos Institutos Federais, essa prestação de contas é realizada através do relatório de gestão.

No Relatório de Gestão apresentado pelos IFS, está demonstrada a prestação de contas de seus gastos à sociedade e aos órgãos de controle em relação a sua aplicabilidade de recursos em relação as ações da administração ao cumprimento dos objetivos estratégicos e as demonstrações orçamentárias, financeiras e contábeis referente a determinado exercício.

O TCU instituiu a prestação de contas no formato de relatório integrado. O Relatório de Gestão, elaborado conforme a Estrutura Internacional para Relato Integrado do IIRC, resulta em um documento conciso, com foco estratégico e orientação para o futuro, cujo objetivo principal é explicar como a organização gera valor público ao longo do tempo para suas partes interessadas.

Relatório destinado, principalmente, aos cidadãos usuários dos bens e serviços públicos fornecidos e seus representantes eleitos, na condição de provedores dos recursos e poderes que viabilizam suas operações, bem como outros órgãos e agentes públicos e privados que não podem prescindir de informação transparente e de qualidade para avaliar a capacidade da organização de gerar valor no curto, médio e longo prazos, a qualidade da sua estratégia e o nível do seu desempenho (TCU, 2020).

Serão avaliados relatórios de gestão do IFPA, no período de 2016 a 2022, para analisar se os objetivos e metas foram atingidos, quais os diagnósticos apresentados para buscar soluções e, ainda, o desempenho orçamentário comparando as ações com um montante de orçamento e com as limitações de recursos no período mencionado.

2.8 Os impactos do contingenciamento

O contingenciamento de recursos, em várias áreas de atuação do Governo, vem se destacando com uma escassez declarada de recursos para atender às demandas da sociedade, particularmente, nas áreas de educação e saúde. Em virtude disso, faz-se necessária a compreensão sobre contingenciamentos, bloqueios e cortes em uma forma distinta de uma gestão financeira de uma IFES.

Contingenciamentos recaem nos limites para emissão de empenho e movimentações financeiras quando as receitas não comportam as metas de resultado primário, ainda que esteja previsto, na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Brasil, 2000), Lei de Responsabilidade Fiscal, permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existir indícios de frustação da

receita realizada no bimestre. De tal modo que os bloqueios recaem sobre parcela dos créditos disponíveis, ou seja, o orçamento é disponibilizado a uma IFES na forma de crédito em uma conta especifica no SIAFI.

Quando há o bloqueio, a conta, que estava credora, passa a ser devedora, havendo a possibilidade do valor bloqueado ser liberado de acordo com a situação fiscal do país. Nesse contexto, imperioso reforçar que os cortes ocorrem nas Leis Orçamentárias, quando, por exemplo, o MEC envia proposta orçamentária ao Legislativo no valor de R$ 100 bilhões, mas só tem aprovado R$ 90 bilhões, não havendo a possibilidade de retorno, e também num contexto de contingenciamentos em que os bloqueios não liberados dentro do exercício financeiro.

Os impactos do contingenciamento estão previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente, mencionados no art. 9º da Seção IV- Da execução orçamentária e financeira e do cumprimento das metas.

> Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Ao dispor sobre o mecanismo do contingenciamento, fortalece a discricionariedade de execução das despesas não obrigatórias, quando permite ao Executivo limitar empenhos e movimentação financeira para compensar uma eventual frustação de arrecadação no bimestre. Esse caráter discricionário do gestor público se manifesta claramente, no art. 9º da LRF, que, em um momento de frustração da receita, poderá o gestor estabelecer contingenciamentos orçamentários. Na prática, entendemos que o executivo se utiliza desse artifício para exercer a discricionaridade, ao excluir, o recurso contingenciado, do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira.

O referido dispositivo legal estabelece o contingenciamento com o objetivo de limitar as despesas e evitar diferenças entre o valor arrecadado e o gasto pelo Governo. Segundo Galhardo (2008, p. 55):

> O objetivo do mecanismo é o de limitar a realização da despesa orçamentária, ao longo do exercício, em montantes inferiores aos autorizados na LOA e nos créditos adicionais, visando a compatibilizar com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução dos gastos não supere os valores efetivamente arrecadados, sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Conhecer a norma disciplinadora do contingenciamento orçamentário, tal como a principal finalidade desse mecanismo, facilita a compreensão conceitual de tal termo. Segundo o Portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (Brasil, 2015), o contingenciamento consiste no "retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas". Nesse sentido, para Silva e Marques (2011, p. 46), o contingenciamento de despesas refere-se à situação em que:

> O governo deverá gastar menos do que foi planejado no orçamento, tendo em vista a ocorrência de frustração [queda] na arrecadação estimada ou aumento de despesas acima do patamar previamente fixado, adequando-se, dessa forma, à nova realidade fiscal. Contingenciamento tem o mesmo significado, à luz dos textos legais, que limitação de empenho e a consequente movimentação financeira.

Logo, em casos de ocorrência de frustração na arrecadação de receitas, seja como consequência de uma superestimativa das receitas públicas, seja em função de uma instabilidade econômica, política, legal, entre outras, o gestor público deverá recorrer ao método do contingenciamento orçamentário, que corresponde, sinteticamente, ao corte de parcela das despesas inicialmente autorizadas na LOA. Esse mecanismo, contudo, não incide sobre toda e qualquer despesa.

A legislação brasileira estabeleceu despesas de caráter obrigatório, cuja execução, necessariamente, deve acontecer no transcurso do exercício financeiro de vigência da respectiva LOA. O gestor público, durante o planejamento e a execução do orçamento, obrigatoriamente, tem de financiar, por meio das receitas disponíveis, tais despesas. As despesas obrigatórias são:

> Aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução (Brasil, 2015).

Por serem de caráter compulsório, as despesas obrigatórias não sofrem incidência do contingenciamento orçamentário. Este incide apenas sobre as despesas consideradas discricionárias. É o que determina o §2º do art. 9º da LRF:

> §2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico

> custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Despesas discricionárias referem-se àquelas que o Governo pode, por conta própria, realizar ou não, visto que a decisão de realizar tais despesas não está prevista por ato legal. Tendo em vista que a realização ou não dessas despesas depende de uma decisão do Governo, são essas despesas sobre as quais, a princípio, o Governo possui maior controle. São também chamadas de custeio e investimento, é o caso de determinados programas sociais, de obras de infraestrutura e programas de incentivo. Aquelas não previstas, constitucional ou legalmente, são de execução compulsória. No que concerne ao assunto, Silva e Marques (2011, p. 1) asseveram que:

> A contenção compulsória, dos gastos de governo recaem sobre as ações de governo de menor repercussão imediata ao funcionamento da máquina, quais sejam, os investimentos, todavia, não menos importantes. Isso ocorre porque a maioria dos gastos consignados no orçamento ou tem natureza obrigatória ou são necessários ao custeio administrativo.

Por normativa da Lei do Orçamento, as despesas da categoria econômica (pessoal e encargos sociais) são despesas classificadas como não discricionárias e, portanto, assim definidas como despesas obrigatórias.

As despesas obrigatórias são aquelas que decorrem de alguma imposição constitucional ou dispositivos legais competentes. A LDO apresenta todos os anos, em seu anexo V, uma lista de despesas que não podem sofrer contingenciamento em decorrência de serem obrigações constitucionais e legais da União, e, ainda, uma relação de despesas ressalvadas, nos termos §2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. No que tange às despesas obrigatórias e discricionárias, Galhardo (2008, p. 19) afirma que:

> Em razão do elevado grau de vinculação de receitas para atender às despesas obrigatórias, […], o esforço fiscal por meio do contingenciamento fica, em princípio, concentrado sobre a parcela de despesas discricionárias, que abrange, quase que exclusivamente, despesas do grupo de natureza de despesas: Inversões Financeiras, Investimentos e Outras Despesas Correntes e de Capital.

Resumidamente, o contingenciamento de despesas ocorrerá quando, em determinado exercício financeiro, for constatado que a receita arrecadada não corresponderá à estimada. Em consequência disso, o equilíbrio fiscal fica comprometido a base de incidência das limitações serão as despesas discricionárias, quais sejam: as inversões financeiras; os investimentos; outras despesas correntes e as despesas de capital.

Contraditoriamente, o contingenciamento orçamentário, que busca garantir o equilíbrio das contas públicas, traz consequências negativas para os entes políticos e administrativos que dele fazem uso. Isso ocorre porque ele incide, na maior parte dos casos, sobre os investimentos públicos, que se constituem em ações cuja finalidade é propiciar o desenvolvimento e o crescimento do Estado.

Para Galhardo (2008), "essa tendência de concentração do esforço fiscal é objeto de críticas dos pesquisadores […] por recaírem principalmente sobre despesas relacionadas a investimentos em infraestrutura, alimentando um círculo vicioso em relação à perspectiva de crescimento de um país". Além disso, ao recair sobre outras despesas discricionárias, tais quais as relacionadas a contratações públicas e a programas de treinamento e desenvolvimento, os entes políticos e administrativos ficam sujeitos a inúmeros problemas operacionais e de gestão.

O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira é o instrumento utilizado para operacionalizar o contingenciamento, expedido após a aprovação da LOA, o qual é estabelecido pelo Chefe do Poder Executivo[15], buscando ajustar a execução da despesa às metas anuais previstas na LDO. Com esse objetivo, ele se fraciona em metas bimestrais para a arrecadação anual estimada na LOA, de forma que estas sirvam de referência à elaboração do cronograma mensal de desembolso. Além disso, o Decreto estabelece regras para liberação de recursos financeiros aos demais poderes.

Com a justificativa de que havia uma crise fiscal causada pelo crescimento das despesas primárias e a diminuição da receita, o governo do presidente Michel Temer adotou várias medidas para conter o desequilíbrio.

Um dos exemplos foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), publicada no Diário Oficial da República de 15 de dezembro de 2016, também denominado de Novo Regime Fiscal (NRF), alterando o regime fiscal e tendo como seu principal foco um congelamento por 20 anos (até 2036) na área da educação e saúde, causando vários impactos especialmente, no que se refere à limitação de recursos para o de funcionamento das atividades da educação pública e impondo limites independentemente do aumento do PIB. Com esse fundamento, o orçamento da União de 2017 até 2036 não poderá ultrapassar o valor do ano anterior.

No governo de Michel Temer 2016-2018, observou-se uma mudança drástica nos parâmetros de investimentos na educação. A partir da aprovação da Proposta de Emenda

[15] O Chefe do Poder Executivo, em conjunto com técnicos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elabora o Decreto de Contingenciamento e submete-o à apreciação da Casa Civil da Presidência da República.

Constitucional (PEC) nº 241, houve o congelamento dos gastos do Governo Federal por 20 anos com impactos significativos no financiamento da Educação. A PEC nº 241 alterou a Constituição de 1988 que obrigava o Estado brasileiro a investir 18% do orçamento federal em Educação. Tornando inviáveis as metas e as estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024, gerando perdas estimadas em R$ 17 bilhões para o setor em 2025 e, nos primeiros 10 anos, a perspectiva é de aproximadamente R$ 58,5 bilhões (Undime, 2016).

A justificativa do governo para a criação da EC nº 95/2016 é sustentada pelo discurso de que há uma crise fiscal causada pela expansão exagerada das despesas primárias, que ignora a queda da receita a qual, num *continuum*, cresce desde 2014, por conseguinte, inviabiliza a arrecadação do Governo Federal. Todavia, esse discurso foi utilizado como forma de mascarar a garantia dos direitos educacionais declarados na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido:

> O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico (Mariano, 2017, p. 261).

O governo do presidente Lula eleito em outubro de 2022, durante a transição, desenhava um novo programa fiscal, um Novo Arcabouço Fiscal (NAF)[16], promulgado como Lei Complementar 200 de 2023. A norma estabelece que "a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios" (Brasil, 2023).

Quando o orçamento não é executado pelo excesso de burocracia legal, ou, ainda, pelo curto prazo para sua operacionalização. Como, por exemplo, os recursos de emendas parlamentares ou de recursos específicos classificados como Termo de Execução Descentralizada (TED), instrumento por meio do qual são descentralizados recursos entre órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União é estipulada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades.

São recursos específicos e, com cronogramas de desembolsos, sua execução deve ocorrer dentro do exercício, sob pena de serem devolvidos. Tais dificuldades externas à vontade

[16] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnican082023_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL_NovoMarcoFiscal.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

da gestão de instituição, acabam municiando o Governo Federal que se ampara numa narrativa de ineficiência da gestão para executar o orçamento e legitimar os cortes orçamentários.

Consequentemente, o desempenho orçamentário dos Institutos Federais, autarquias do Governo Federal vinculadas ao Ministério da Educação, executoras de políticas públicas educacionais, tem sido motivo de análise, sobretudo, quanto à viabilidade de funcionamento dessas instituições diante das constantes restrições orçamentárias.

Dessa feita, o IFPA, assim como diversas instituições federais de ensino superior do país, tem encontrado uma grande adversidade para fornecer serviços públicos de qualidade, com as limitações de orçamento. Com a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), que institui o teto de gastos públicos, ocorreu uma limitação ao crescimento das despesas do Governo Federal durante 20 anos, prejudicando, diretamente, os Institutos Federais no que tange à sua manutenção e à viabilidade de ações de ensino, pesquisa e extensão, quando o ajuste é realizado, especialmente, sobre as despesas de custeio e investimento, indispensáveis ao atendimento de sua função principal: a educação.

Em vista do exposto, o corrente trabalho analisará a execução orçamentária num ambiente de contingenciamento no âmbito do IFPA, mais especificamente, na Reitoria que faz a gestão do orçamento, elucidando as implicações das limitações de recursos no período de 2016 a 2021.

3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NUM AMBIENTE DE CONTINGENCIAMENTO

3.1 Delineamento da pesquisa

Esta pesquisa, intitulada "A execução orçamentária num contexto de contingenciamento de gastos: o caso do IFPA no Período de 2016 a 2021", foi um estudo com abordagem qualitativa, sendo também pautada pelo método quantitativo para análise de alguns dados, cujo lócus da pesquisa foi a Reitoria do IFPA, órgão executivo responsável pela administração, coordenação e supervisão de todas as atividades do Instituto.

No que concerne aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, utilizando como procedimentos técnicos: a revisão bibliográfica, porque o material foi coletado em livros, revistas, artigos, dissertações, teses e demais obras afins, pesquisadas em forma física e eletrônica para orientação e delineamento da pesquisa; e a análise documental que contemplou legislações, portarias, decretos, planos, fotografias entre outros.

Foram analisados Projetos de Leis Orçamentárias dos anos de 2016 a 2021 e as Leis Orçamentárias Anuais do mesmo período, suas dotações iniciais e as despesas empenhadas, além da execução dos recursos discricionários de custeio e investimento, bem como os relatórios de gestão do IFPA visando analisar as dificuldades relacionadas às restrições de recursos orçamentários e financeiros da instituição.

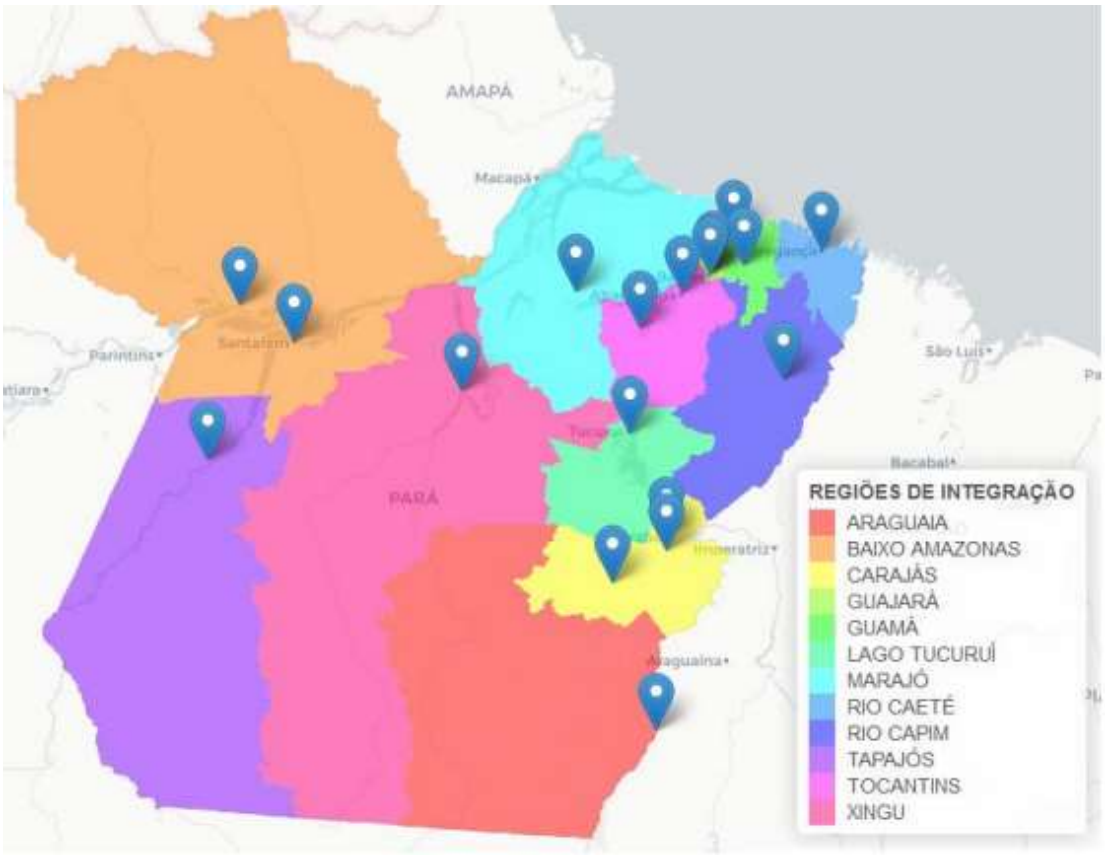
Efetuou-se uma busca por trabalhos acadêmicos sobre a temática "execução orçamentária em instituições federais com contingenciamento, cortes e bloqueios orçamentários", tais como artigos, dissertações e teses, com um recorte temporal de 2016 a 2021, período do objeto da pesquisa.

A seleção ocorreu no portal de periódicos da CAPES, SciELO e repositórios institucionais das IFES, com os termos "Execução Orçamentária nos IFETs", "Planejamento Orçamentário nos IFETs", "Orçamento nos IFETs", "Contingenciamento de recursos nos IFETs", "Execução Orçamentária com Limitação de Recursos nos IFETs". Na sequência da seleção dos achados para construção do estudo, pretendeu-se resgatar o debate sobre os resultados dessas pesquisas, considerados pertinentes e vinculados ao objeto do presente estudo.

3.2 A Reitoria do IFPA

Criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008), o IFPA, atualmente, possuiu uma Reitoria, um Centro de Tecnologias Educacionais e Educação à Distância (CTEAD) e 18 *campi* distribuídos, estrategicamente, pelo território do estado do Pará, de modo que apresenta uma unidade em cada Região de Integração (RI), conforme demonstrado na Figura 9.

Figura 9 – A regionalização do IFPA



Fonte: ASCOM – Reitoria (2023).

Localizada na Av. João Paulo III, 334, na capital Belém, a Reitoria do IFPA (Figura 10) tem a função estratégica de definir políticas, de supervisão e de controle, com uma estrutura administrativa que reúne, além do gabinete, pró-reitorias e diretorias de atuação sistêmica, as quais compete a função de trabalhar num processo de construção compartilhada, estando vinculadas às unidades afins dos *campi*.

Compete à Reitoria fazer a gestão do orçamento com base no que foi gerado por meio da matriz CONIF. Nesse sentido, cada *campus* tem sua autonomia para operacionalizar o seu

orçamento, que deve ser voltado para o desenvolvimento de suas atividades. A execução do orçamento é coordenada e acompanhada pela Pró-reitoria de Administração (PROAD), que tem o objetivo de fazer a plena operacionalização desse orçamento.

Figura 10 – Prédio da Reitoria do IFPA



Fonte: Assessoria de Comunicação Reitoria (2023).

Em sua organização estão dois órgãos colegiados: o Conselho Superior (CONSUP), composto por: Reitor(a), 5 representantes dos *campi* destinados à comunidade acadêmica constituída por servidores(as), docentes efetivos(as) do quadro ativo permanente; 5 representantes dos *campi* destinados à comunidade acadêmica constituída pelo corpo discente regularmente matriculado e com frequência mínima; 5 representantes dos *campi* ou da Reitoria destinados à comunidade acadêmica constituída por servidores(as) técnico-administrativo efetivos(as) do quadro permanente; 2 representantes dos egressos, 1 de nível superior e 1 de nível médio; 6 representantes da sociedade civil, 2 patronais, 2 representantes dos trabalhadores, 2 do setor público e/ou empresas estatais; 1 representante do Ministério da Educação; 5 representantes do CODIR, sendo Diretores(as) Gerais escolhidos(as) por seus pares.

Dentre as suas competências, destacam-se: deliberar sobre o PDI e aprovar a proposta orçamentária anual elaborada pela PROAD conjuntamente com a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DPDI), previamente apreciada pelo CODIR. O Colégio de

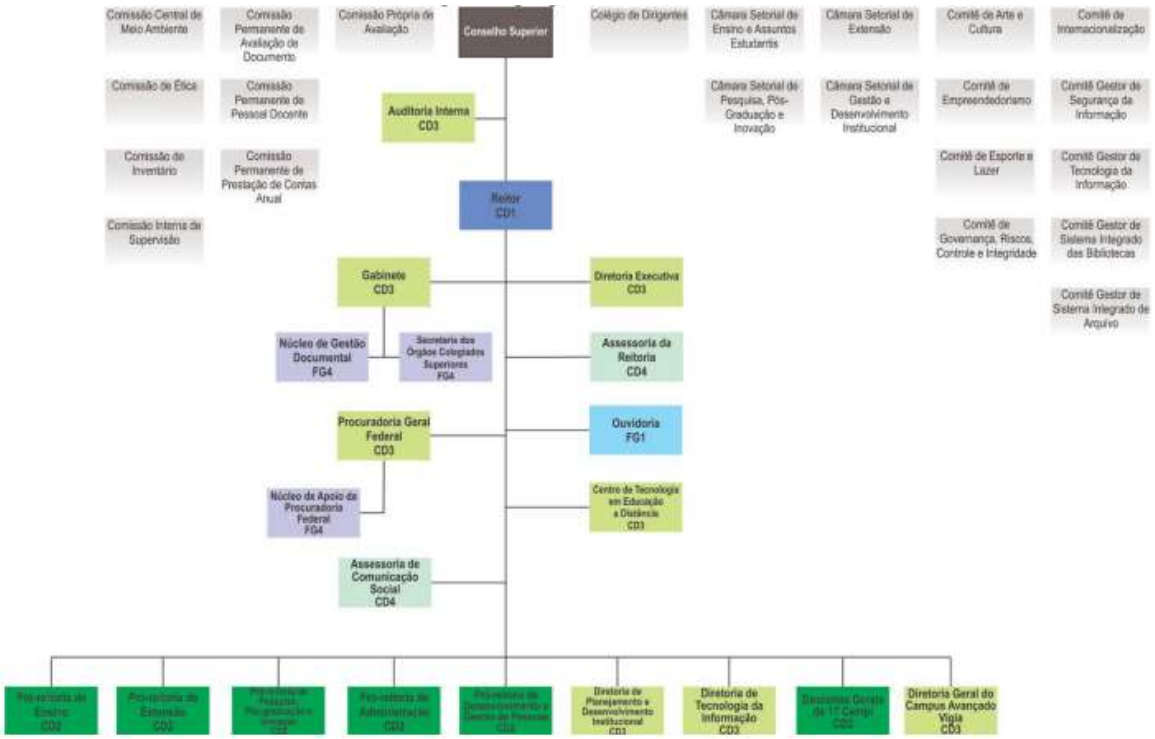
Dirigentes (CODIR), composto por: Reitor (a), Pró-reitores (as), Diretores (as) Sistêmicos (as), Diretor (a) - executivo (a) e Diretores (as) Gerais dos *campi*.

Entre as suas competências, destacam-se: apreciar os elementos da matriz orçamentária do IFPA, visando a distribuição de recursos financeiros entre as unidades gestoras, para posterior envio ao CONSUP para apreciação e aprovação; apreciar e recomendar o planejamento da execução orçamentária do ano subsequente, tendo como base as metas e ações prioritárias do PDI.

O orçamento e o planejamento são fundamentais para administração analisar suas ações para que, no momento de limitações orçamentárias, definir ações prioritárias para o bom desempenho de suas atividades, sem prejudicar a qualidade no atendimento da comunidade.

Importante ressaltar que o arranjo situacional dos Institutos Federais é novo e caracteriza-se como próprio de uma estrutura em rede, uma vez que integra, sistemicamente, diversas organizações de ensino por meio de um núcleo central – no âmbito nacional, por intermédio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC), e no espaço regional, os vários *campi*, pela Reitoria. A estrutura organizacional da Reitoria do IFPA está representada na Figura 11.

Figura 11 – Estrutura organizacional da Reitoria do IFPA



Fonte: Resolução IFPA/CONSUP nº 217, de 5 de fevereiro de 2021 (IFPA, 2021).

3.3 A coleta de dados

Segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 149), a coleta de dados é " a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos eleborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos".

Segundo Vergara (2011), a informação sobre a coleta de dados é o momento em que se informa ao leitor como os dados foram obtidos para responder ao problema de pesquisa.

Para realização desta pesquisa, foi analisada a execução orçamentária do IFPA a partir do recebimento da dotação orçamentária, além das despesas executadas e liquidadas, mediante pesquisa documental por meio do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), dos Relatórios de Gestão, dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais correspondentes aos anos de 2016 a 2021, que apresentam elementos referentes à execução orçamentária e financeira do IFPA, objeto desta pesquisa. É importante destacar que os dados orçamentários não foram, monetariamente, atualizados em virtude de não haver hiperinflação, em virtude disso a diferença é pequena.

3.4 O tratamento e a análise de dados

Realizada a coleta de dados, o tratamento dessas informações envolvendo análises e interpretações, segundo Gil (2008), são processos estreitamente relacionados embora conceitualmente distintos, dado que:

> A análise tem como objetivo organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (Gil, 2008, p. 156).

Diante disso, partindo da análise da execução orçamentária e dos cálculos dos indicadores dos balanços públicos, conforme indicadores propostos por Kohama (2015), foram desenvolvidas tabelas, buscando apurar e interpretar as informações coletadas.

Kohama (2015) apresenta vários conjuntos de indicadores e quocientes específicos à cada abordagem, relacionando quocientes para analisar o balanço orçamentário, o balanço financeiro, o balanço patrimonial e as demonstrações das variações patrimoniais. No entanto, a pesquisa foi realizada utilizando os grupos de indicadores orçamentários e financeiros e seus quocientes específicos, respectivamente: Quociente de Execução da Receita, Quociente da

Execução da Despesa, Quociente do Resultado Orçamentário, Quociente do Equilíbrio Orçamentário e Quociente da Execução Extraorçamentária, que serão mais detalhados no item 3.9.

O desempenho da execução orçamentária do IFPA foi realizado mediante levantamentos, análises e interpretações dos demonstrativos contábeis constantes nos balanços financeiros, orçamentários dos exercícios de 2016 a 2021, da representação da execução orçamentária das despesas executadas e da conversão dos resultados dos balanços públicos em indicadores contábeis de análise.

Kohama (2015) destaca que, para analisar e interpretar os balanços públicos, somente é possível quando há o entendimento que se trata de uma investigação dos fatos com base nos dados apresentados no balanço público, a fim de apresentar dados seguros. Para o autor, a interpretação será realizada posteriormente à análise dos dados e que tende a sair mais correta à medida que haja certo grau de detalhamento destes e que as informações reflitam, perfeitamente, os dados escriturados.

Correlacionou-se os indicadores da análise de solvência orçamentária, pesquisados no trabalho de Marino (2021), com os quocientes orçamentários e financeiros objeto do estudo para avaliar o desempenho orçamentário e financeiro do IFPA.

3.5 O orçamento do IFPA

O orçamento do IFPA é composto por recursos orçamentários do Tesouro, com valores previstos com base no PLOA, efetivados na LOA e que, no decorrer do exercício orçamentário, podem ser alterados por meio de termos de execução descentralizada (TED), créditos adicionais e por recursos próprios arrecadados pela instituição.

A Portaria nº 646, de 25 de agosto de 2022 (Brasil, 2022), institui a matriz de distribuição orçamentária dos Institutos Federais, estabelecendo em seus arts. 3º ao 10º os parâmetros para composição de dados para matriz de distribuição orçamentária da Rede Federal de EPTC.

O Ministério da Educação é o principal financiador da instituição, com recursos provenientes da arrecadação de impostos realizados pelo Governo Federal. Embora cada instituição tenha desenvolvido alternativas de captação de recursos, somente uma pequena parcela é derivada de receitas próprias.

Ainda cabe ressaltar que os recursos planejados e programados na LOA não estão, obrigatoriamente, garantidos, uma vez que estão vinculados ao equilíbrio entre receita e despesa, em outras palavras, se a arrecadação for menor que a previamente planejada, o Governo Federal deve adotar medidas de contingenciamento financeiro para garantir o equilíbrio fiscal.

3.6 A execução orçamentária do IFPA

A execução orçamentária tem seu início a partir da aprovação do Orçamento Anual pelo Poder Legislativo. Na sequência, ocorre o registro no sistema de contabilidade e, concomitantemente, o registro das despesas estimadas e das despesas fixadas na Lei do Orçamento. Desse modo, o Poder Executivo põe em prática o Planejamento Público apresentado por meio da LOA em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Também, aquilo que foi estabelecido no Plano Plurianual (PPA) e alinhado aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

A análise da execução orçamentária é uma investigação dos fatos com base nos dados para apresentar resultados confiáveis, devidamente organizados por demonstrações contábeis de acordo com a contabilidade aplicada ao setor público (Kohama, 2015).

Com a liberação do orçamento, é colocado em prática o planejamento da instituição com aquisições de bens, contratações de empresas para execução de serviços. Nesse momento, o planejamento da instituição é colocado em execução com os valores disponibilizados na LOA, que, no decorrer do exercício financeiro, pode ser analisado e alterado se for necessário devido aos ajustes no orçamento, que podem ocorrer em virtude da frustração na previsão de arrecadação pelo Governo Federal.

À guisa de conclusão, vale destacar que a proposta orçamentária descrita na LOA considera a instituição como IFPA, UO (26416). A Reitoria faz a gestão orçamentária descentralizando o orçamento aos *campi* de acordo com o estabelecido na Matriz CONIF, com autonomia para gerenciar o seu orçamento. A execução do orçamento do IFPA é supervisionada pela Pró-reitoria de Administração (PROAD), com objetivo de garantir sua plena execução.

A seguir na Tabela 2, são demonstrados os dados da dotação orçamentária executada no IFPA no período de 2016 a 2021. São valores os planejados pela instituição (PLOA) e apresentados ao MEC para aprovação, em que são ratificados ou reduzidos e, posteriormente,

aprovados através da LOA e que, no decorrer do exercício financeiro, pode ser alterada por créditos adicionais.

Tabela 2 – Projeto inicial (PLOA), Dotação Inicial (LOA) e Dotação Atualizada do IFPA, exercícios de 2016-2021

Ano	PLOA	LOA Dotação Inicial	LOA Dotação Atualizada
2016	273.780.053,00	270.490.261,00	326.977.486,00
2017	353.174.539,00	353.574.539,00	431.294.496,00
2018	373.887.579,00	374.637.579,00	446.676.296,00
2019	440.892.367,00	449.273.932,00	498.036.239,00
2020	440.570.103,00	424.113.131,00	502.312.923,00
2021	496.567.456,00	490.395.911,00	522.201.732,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir SIAFI Gerencial e LOA (2023).

Os valores apresentados no Projeto de Lei Orçamentária Anual quase acompanharam os valores estabelecidos nos limites da LOA, tendo um aumento de 81,3% de 2016 a 2021. É possível identificar que houve um aporte maior de dotação no ano de 2021, com valor na LOA de R$ 522.201.732,00. É importante destacar que os valores, apresentados na Tabela 2, trazem o orçamento global, ou seja, incluem despesa com pagamento de pessoal que é responsável por um aumento significativo nos valores no período de 2016 a 2021.

Em que pesem os direitos adquiridos na CF referente à educação, o Poder Executivo tem concretizado o contingenciamento e, muitas vezes, alega não se tratar de corte de recursos, mas mero bloqueio momentâneo para posterior retomada. É o que ocorre na Instituição, que, no início do ano, recebe parte do orçamento para desenvolver suas atividades 1/12 (um doze avos), daí a necessidade de ajustes, pois não há a certeza de liberação da totalidade do orçamento e quando ocorre é no final do exercício comprometendo sua operacionalização.

Para análise dos valores disponibilizados na LOA, buscou-se avaliar os grupos de natureza de despesa para viabilizar suas representatividades no orçamento da instituição. A Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Brasil, 2019), em seu art. 6º, § 2º, dispõe que a despesa pública é dividida em grupos de natureza de despesa, nesses termos:

> § 2º Os GNDs constituem agregação de elementos de despesa de mesmas Características, quanto ao objeto de gasto, conforme discriminados a seguir:
> I – pessoal e encargos sociais (GND 1);
> II -juros e encargos da dívida (GND 2);
> III - outras despesas correntes (GND 3);
> IV - investimentos (GND 4);

> V - inversões financeiras, incluídas as despesas referentes à constituição ou ao aumento de capital de empresas (GND 5); e
> VI - amortização da dívida (GND 6).

O estudo analisou os Grupos de Natureza de Despesa (GND), pessoal e encargos sociais (GND 1), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4), que são os mais operacionalizados na execução orçamentária do IFPA e estão relacionados ao objeto da pesquisa, realizado na Tabela 3 logo a seguir, ficando evidente a redução da dotação orçamentária ocorrida no período analisado nas despesas discricionárias (GND 3 e GND 4) e o aumento nas despesas obrigatórias (GND 1).

Tabela 3 – Execução orçamentária das despesas empenhadas por GND do IFPA de 2016 a 2021

Ano	GND	Dotação atualizada	Empenhado	Liquidado	Valores pagos
	1	235.756.075,00	235.772.573,94	235.338.660,88	235.338.650,88
2016	3	75.962.922,00	74.209.416,92	63.979.828,52	63.483.694,39
	4	15.258.489,00	19.418.970,83	5.729.689,48	5.246.262,76
	1	338.715.856,00	310.631.852,71	310.631.852,71	310.631.852,71
2017	3	83.188.833,00	80.466.968,34	69.202.093,40	68.620.961,58
	4	9.389.807,00	21.054.337,69	2.278.347,58	2.204.311,19
	1	358.839.819,00	355.748.957,00	355.748.957,00	330.099.877,00
2018	3	83.209.587,00	85.285.151,00	71.912.099,00	69.569.927,00
	4	4.626.890,00	17.143.214,00	3.931.293,00	3.112.747,00
	1	401.052.199,00	393.917.073,00	393.917.073,00	365.290.565,00
2019	3	84.517.584,00	88.341.866,00	71.687.896,00	69.069.177,00
	4	12.466.456,00	19.014.162,00	4.385.659,00	3.796.034,00
	1	409.423.213,00	401.776.858,19	401.776.858,19	376.751.847,21
2020	3	85.197.553,00	82.680.091,67	64.600.112,39	62.615.966,19
	4	7.692.157,00	10.161.047,51	2.589.466,60	2.534.018,63
	1	447.319.288,00	446.009.919,17	446.009.919,17	401.487.538,85
2021	3	67.596.216,00	66.940.890,68	53.382.754,87	51.117.106,04
	4	7.286.228,00	14.522.166,90	2.874.432,52	2.589.077,69

Fonte: Elaborado pelo autor a partir relatórios de gestão e Demonstrações Contábeis IFPA (2016 a 2021).

Quando comparados os valores da dotação orçamentária de custeio e investimento (GND 3 e GND 4) com os valores de pessoal (GND 1), verifica-se que de 2016 a 2021 a redução dos recursos disponibilizados para despesas discricionárias de custeio liquidadas (GND 3) passam de R$ 63.979.828,52, em 2016, para R$ 53.382.754,87, em 2021, uma redução na ordem de 16,57 % nos valores, o mesmo ocorrendo com o orçamento referente a investimento (GND 4), que, em 2016, tinha um valor de R$ 5.729.689,48 e, em 2021, foi de R$ 2.874.432,52, representando uma redução de 50,17%.

Em relação às despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais (GND 1), os valores são inversamente proporcionais aos valores discricionários. Enquanto esses têm uma redução

em todos os anos apurados, aqueles aumentaram de R$ 235.338.660,88 em 2016 para R$ 446.009.919,17 em 2021, um aumento de 89,78%.

Destacamos que, no ano de 2019, a Covid-19, causada pelo novo Coronavírus, teve seus primeiros registro de contágios em humanos. A pandemia atingiu o Brasil, onde em 6 de fevereiro de 2020, foi sancionada a Lei nº 13.979, com objetivo de coordenar as medidas sanitárias para enfrentamento da pandemia. O exercício financeiro de 2020 foi atípico em virtude de a pandemia dificultar a execução na linha de frente pelo IFPA, que, mesmo com as adversidades enfrentadas, foram executados 98,78% do orçamento da LOA e dos créditos descentralizados recebidos pela instituição. Em 2021, segundo ano de pandemia, foram empenhados 99,45% do orçamento autorizado na LOA e dos créditos recebidos.

Intencionamos reproduzir a minimização dos valores dos orçamentos recebidos nos exercícios de 2016 a 2021, nos grupos de custeio e investimento (GND 3 e GND 4). Sendo importante ressaltar que o grupo de custeio representa despesas que são executadas em ações referentes ao funcionamento da instituição, tais como: aquisições em geral, contratos terceirizados, vigilância, limpeza e conservação, pagamento de bolsas, diárias e passagens, assistência ao educando, pagamento de água, energia elétrica entre outras. Já o grupo de investimento representa as despesas com ações de investimentos, que são: obras, instalações e aquisição de materiais de uso permanente, *softwares* etc.

Na análise da diferença apresentada na LOA, demonstramos que os valores das despesas de pessoal impactam, diretamente, a dotação orçamentária da instituição, causando uma impressão que os valores estão sendo acrescidos, quando na realidade não acontece, o que ocorre é uma redução no orçamento discricionário de custeio e investimento causando ao gestor uma insegurança quanto ao futuro do funcionamento da instituição, em que já foram realizados cortes de serviços terceirizados de limpeza e conservação, vigilância, entre outros uma situação de retrocesso no atendimento dos direitos e deveres educacionais no país.

3.7 Os principais programas executados no IFPA

Os programas correspondem à aplicabilidade de recursos em uma política pública, envolvendo diretrizes, objetivos e metas. O Quadro 2 apresenta os programas do orçamento do IFPA, que, por sua vez, contempla os programas do Plano Plurianual (PPA) orientados para realização dos objetivos estratégicos.

Quadro 2 – Programas executados no orçamento do IFPA

Programa	Descrição
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais
0910	Operações Especiais: Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais
5012	Educação Profissional e Tecnológica

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da LOA (2021).

A Quadro 3 apresenta as ações do orçamento do IFPA que contribuem para atender ao objetivo dos programas, os quais resultam em produtos, bens ou serviços.

Quadro 3 – Ações executadas no orçamento do IFPA

Ação	Descrição
20TP	Ativos Civis da União
212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes
216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação
0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)
0056	Benefício Especial e Demais Complementações de Aposentadorias
00PW	Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica
20RG	Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
20RL	Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
2994	Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da LOA (2021).

3.8 A descrição das despesas executadas no IFPA

O orçamento é composto por despesas obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias são as que não podem deixar de ser executadas, pois decorrem de alguma imposição constitucional ou dispositivos legais. Nos institutos federais, essas despesas são: pagamento de ativos civis da União; assistência médica e odontológica; benefícios obrigatórios aos servidores; contribuição da União do regime de previdência aos servidores; aposentadoria e pensões; entre outros.

As despesas discricionárias são as que a instituição tem a liberdade para decidir onde executar um recurso, sendo essencial para o desenvolvimento e funcionamento da instituição. Estão relacionadas à manutenção em geral, às aquisições de material de consumo, às despesas com contratação de mão de obra, dentre outras, e também aos investimentos em obras e instalações e material permanente.

3.9 Análise de indicadores orçamentários e financeiros

A análise, especificamente, no campo da Contabilidade Pública, é um procedimento de investigação dos fatos contábeis tomando por base os balanços públicos. A interpretação será realizada posterior à análise dos dados e tende a ser mais correta à medida que houver certo grau de detalhamento destes e que as informações reflitam, perfeitamente, os dados escriturados (Kohama, 2015).

Além disso, embora seja possível analisar e interpretar as demonstrações contábeis do setor público individualmente, é importante analisar e interpretar os registros contábeis de maneira consolidada em seu conjunto (Kohama, 2015).

Os principais quocientes (indicadores) contábeis, de acordo com Kohama (2015): são 5 os principais quocientes do balanço orçamentário; são 7 os principais quocientes do balanço financeiro; são 6 os principais quocientes do balanço patrimonial; são 7 os principais quocientes da demonstração das variações patrimoniais. Num total de 25 quocientes utilizados para analisar as demonstrações contábeis, neste estudo, utilizamos 3 quocientes do balanço orçamentário e 2 do balanço financeiro, demonstrados no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Quocientes do balanço orçamentário e financeiro utilizados no estudo

Quociente do Balanço Orçamentário	**Fórmula**
Quociente de Execução da Receita	$\frac{Receita\ Realizada}{Previsão\ Inicial}$
Quociente de Execução da Despesa	$\frac{Despesa\ Empenhada}{Dotação\ Inicial}$
Quociente do Resultado Orçamentário	$\frac{Receita\ Realizada}{Despesa\ Empenhada}$
Quociente do Balanço Financeiro	
Quociente da Execução Orçamentária	$\frac{Receitas\ Orçamentárias}{Despesas\ Orçamentárias}$
Quociente da Execução Extraorçamentária	$\frac{Receita\ Extra-Orçamentária}{Despesa\ Extra-Orçamentária}$

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de Kohama (2015).

3.10 Resultados e interpretações dos quocientes utilizados no estudo

Nas Tabelas 4 e 5 estão os resultados dos cálculos realizados de acordo com os quocientes utilizados no estudo referentes a cada demonstração contábil – balanço orçamentário, balanço financeiro, e, em seguida, as interpretações dos mesmos.

Tabela 4 – Indicadores dos balanços orçamentários do IFPA no período de 2016 a 2021

Quociente	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Execução da Receita	2,87	0,63	1,31	1,06	0,32	1,21
Execução da Despesa	0,99	0,92	0,99	0,99	0,97	0,99
Resultado Orçamentário	0,10	0,04	0,03	0,07	0,02	0,08

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos balanços do IFPA no período de 2016 a 2021.

Segundo Kohama (2015), o ideal desses indicadores é que sejam iguais ou próximos de 1. A seguir, temos as seguintes interpretações dos balanços orçamentários do IFPA no período de 2016 a 2021:

1. Execução da Receita: nos exercícios financeiros de 2016, 2018, 2019 e 2021, o indicador está acima de 1, demonstrando um excesso de arrecadação em relação à previsão, ou seja, as receitas arrecadadas superaram a previsão inicial. Já nos exercícios de 2017 e 2020, ocorre o inverso, configurando que houve falta de arrecadação em relação ao valor previsto, demonstrando uma insuficiência de arrecadação, que demonstrou um valor inferior das receitas arrecadadas frentes às planejadas nesses dois exercícios. Essa não realização das receitas planejadas provocam um impacto negativo para a instituição, isto porque o valor fixado na LOA estabelece estimativas de arrecadação dos IF na previsão de receitas do MEC. Assim, tais resultados contribuem para medidas de contingenciamento, já que as receitas planejadas não ocorreram no montante previsto inicialmente. Diferenciando do resultado do desempenho da arrecadação apresentado por Marino (2021), em que três Instituições Federais de Ensino Superior estudadas apresentaram déficit na maior parte do período investigado.
2. Execução da Despesa: nos exercícios financeiros de 2016 a 2021, o resultado foi menor que 1, confirmando que não houve a utilização de dotação orçamentária sem a devida autorização legal, admitindo-se a normalidade na execução. Corroborando

com os resultados encontrados no trabalho de Mariano (2021), que observou no IFPE indíces inferiores a 1 em todo recorte analisado.

3. Resultado Orçamentário: em todos os anos pesquisados os valores dos indicadores ficaram abaixo de 1, que confrontam as receitas realizadas com as despesas empenhadas e que demonstram a dependência orçamentária do IFPA com os repasses do Governo Federal por meio do MEC para que possa cumprir com suas obrigações na execução de seus objetivos estratégicos em cada exercício financeiro. Verificou-se que, em todos os anos, a despesa executada foi maior que as receitas arrecadadas, o que resultou em déficit orçamentário no período de 2016 a 2021, evidenciando a dependência orçamentária do Governo Federal para execução de suas atividades, considerando que sua arrecadação própria não corresponde a 1% das despesas empenhadas em cada exercício. Esse resultado é semelhante ao analisado por Marino (2021), em que as três IFES pesquisadas apontaram déficits orçamentários. Aspecto que destaca ainda que apenas as receitas próprias das IFES são registradas contabilmente como receitas orçamentárias. Enquanto os repasses na União, principal fonte de recursos das IFES, são registrados contabilmente como despesas orçamentárias, em particular, como dotação inicial e atualizada, que é a autorização máxima de despesas para cada IFES.

Tabela 5 – Indicador do balanço financeiro do IFPA no período de 2016 a 2021

Quociente	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Execução Orçamentária	0,10	0,04	0,03	0,07	0,02	0,08
Execução Extraorçamentária	0,71	1,43	1,84	1,11	0,91	1,37

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos balanços do IFPA no período de 2016 a 2021

Assim como nos indicadores do balanço orçamentário, o ideal no resultado dos indicadores do balanço financeiro é que sejam iguais ou próximo de 1. A seguir, temos a interpretação do indicador do balanço financeiro do IFPA nos anos de 2016 a 2021.

1. Execução Orçamentária: todos os anos pesquisados ficaram abaixo de 1, representando um déficit orçamentário na execução e na movimentação financeira, demonstrando quanto de receita orçamentária existe para custear a despesa orçamentária, indicando, nos anos pesquisados, que não há receitas para cobrir as despesas da instituição. No caso foi menor que 1, a receita orçamentária

foi menor que a despesa orçamentária, configurando déficit orçamentário na execução e na movimentação financeira. Demonstrando sua dependência do Governo Federal, pois é uma instituição da administração pública indireta e, como as outras IFS, não conseguem suprir suas despesas sem a intervenção do Estado. É natural que as IFES apresentem déficits orçamentários, porque as receitas realizadas próprias sempre são inferiores às despesas executadas (Marino, 2021).

2. Execução Extraorçamentária: evidencia o quanto os pagamentos extraorçamentários comprometem os recebimentos extraorçamentários correspondentes se igual a 1, os recebimentos e pagamentos extraorçamentários são iguais, se for maior que 1, recebimentos extraorçamentários superiores aos pagamentos extraorçamentários, provocando aumento da dívida flutuante e se for menor do que 1, pagamentos extraorçamentários superiores aos recebimentos extraorçamentários, indicando redução da dívida flutuante (compromisso exigível cujo pagamento independe de autorização orçamentária: restos a pagar, operações de créditos por antecipação de receita e depósitos). Os anos de 2016 e 2020 apresentaram valores menores que 1, o que representa mais dispêndios do que recebimentos extraorçamentários, o que contribuiu com a redução do saldo para o exercício seguinte e da dívida flutuante. O inverso ocorre nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2021, em que a receitas extraorçamentárias são maiores que as despesas orçamentárias, o que contribui para o aumento do saldo para o exercício seguinte e da dívida flutuante.

Esse indicador é importante para destacar os valores inscritos em restos a pagar (RAP). De acordo com art. 36 da Lei nº 4.320/64, restos a pagar são despesas que se empenham, porém não são pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas, ou seja, são obrigações assumidas legalmente por um ente público em um exercício orçamentário podendo ser liquidadas e pagas em exercícios subsequentes, caso o pagamento não ocorra dentro do mesmo exercício.

Para Giacomoni (2010), em consonância com a norma geral – Lei 4320/64 “despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício são inscritas em Restos a Pagar”, é possível observar uma das limitações presente na norma supracitada:

> Fomentar o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, ou seja, a despesa é gravada num exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem no seguinte. Essas disfunções são potencializadas negativamente pelas práticas, comuns na gestão pública, de concentrar as liberações financeiras no final do exercício e de produzir grande número de empenhos, visando ao aproveitamento dos créditos.

O autor afirma que, dessa forma, não há tempo para efetivação da referida despesa, ocorrendo um grande volume promovidos pelos gestores de inscrição de saldos de empenhos não processados em restos a pagar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a execução orçamentária perante o contingencimento de recursos orçamentários de custeio e investimento do IFPA no período de 2016 a 2021.

Os Institutos Federais completaram, em 29 de dezembro de 2023, 15 anos de existência, desde seus primórdios com as escolas de aprendizes artífices passando a liceus industriais, escolas técnicas, centros federais de educação, para então, em 2008, surgirem os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, trazendo percalços como a sua autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Constatando-se que ontem, como hoje, a autonomia outorgada às universidades, amiúde, foi apenas uma ilusão, embora se apresentasse, por vezes, como um avanço (Fávero, 2006). Sua manutenção e investimentos dependem do Governo Federal, ou seja, recebem da União orçamento público destinado à sua manutenção e à realização de obras e aquisições.

Na análise do quociente da execução orçamentária, conforme Tabela 4, infere-se que o resultado das receitas arrecadadas pelas despesas executadas no IFPA no período de 2016 a 2021 apresentam um resultado deficitário quando as despesas são maiores que as receitas, evidenciando a dependência orçamentária do Governo Federal para execução de seus objetivos, considerando que sua arrecadação própria não corresponde a 1% das despesas empenhadas em cada exercício. A necessidade de captação de outras formas de financiamento não pode substituir o papel do Estado como o principal mantenedor do financiamento público.

A gestão financeira dos Institutos Federais é realizada por meio do orçamento público, com a arrecadação de impostos, taxas e contribuições. O orçamento público relaciona-se com as Instituições Federais de Ensino Superior, as quais, como órgãos públicos, são agentes essenciais para o desenvolvimento econômico, devendo gerenciar os recursos públicos utilizando o planejamento e o orçamento com racionalidade e transparência (Groschupf, 2015), portanto, os cortes significaram uma realidade de incertezas na manutenção da educação superior pública no IFPA.

Isso significa que as IES necessitam desse orçamento porque sua capacidade de gerar recursos próprios é limitada e que são responsáveis pela oferta desses serviços à sociedade de forma pública e gratuita. A falta de financiamento em áreas essenciais como a educação traz à tona um outro fator que é a desigualdade social, sobretudo, quando atinge os que mais precisam dos serviços públicos, fazendo-se necessária a garantia de um financiamento estável para

resgatar os direitos adquiridos estabelecidos na CF para educação, trazendo a garantia de um financiamento suficiente e capaz de promover o desenvolvimento educacional, que, com a EC nº 95/2016, foram desprezados pelo congelamento. O novo regime fiscal impôs um teto de gastos por 20 exercícios financeiros aos três Poderes, incluindo Ministério Público e Defensoria Pública da União, buscando reduzir e controlar os gastos públicos.

O orçamento do IFPA é composto por recursos orçamentários do Tesouro, com valores previstos com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual, efetivados na (LOA) e que, no decorrer do exercício financeiro, podem ser alterados por meio de termos de execução descentralizada (TED), créditos adicionais e por recursos próprios arrecadados pela instituição. Para tanto, o objetivo da pesquisa foi analisar o orçamento, que é um instrumento de ação governamental realizado pelo Estado para distribuição de recursos, considerando que o IFPA faz parte da administração pública indireta e recebe recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades.

Os recursos planejados e programados pela Lei Orçamentária Anual não são garantidos, na medida em que se a previsão de arrecadação pelo Governo Federal for menor do que o planejado previamente, poderá resultar em medidas de contingenciamento financeiro para garantir o equilíbrio fiscal.

Com os dados obtidos na pesquisa, infere-se que o desempenho orçamentário do IFPA apresentou, no tocante à receita orçamentária, resultados contábeis inferiores aos previstos, existindo insuficiência de arrecadação. Quanto à despesa orçamentária, os resultados foram satisfatórios com a instituição conseguindo executar mais de 90% dos créditos orçamentários, demonstrando um comprometimento com a eficiência de sua operacionalização.

Em relação aos recursos previstos na LOA, a análise realizada no orçamento do IFPA demonstra que não foi suficiente para execução das políticas educacionais ao longo do período de 2016 a 2021. Houve um crescimento que ocorreu em virtude da análise ter sido realizada de forma global, ou seja, as despesas com pessoal estavam incluídas, e grande parte dos recursos desse aumento foram destinados às despesas executadas com pessoal e encargos sociais, que, por serem despesas obrigatórias, não sofreram cortes, então, contribuíram para o incremento da dotação.

A divergência de valores entre a dotação autorizada e os créditos empenhados confirma-se como um dos fatores principais à limitação orçamentária, pois a diminuição do orçamento já contingenciado tem funcionado como justificativa dos governos, garantindo a continuidade de

ações contra o financiamento público da educação superior e um orçamento menor da LOA nos anos seguintes.

Observa-se que o contingenciamento é utilizado como um mecanismo de discricionariedade, cujos recursos contingenciados são excluídos do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira.

Analisados separadamente, os grupos de natureza de despesa GND 1 – Pessoal, apresentados na Tabela 3, constatou-se que os recursos orçamentários e financeiros foram executados dentro da expectativa da instituição. Quanto ao GND 3 – Outras despesas correntes, ficou demonstrado que a execução orçamentária ocorre apresentando sinais de contingenciamento, quando não ocorre um aumento de dotação na LOA com a finalidade de recompor os gastos com custeio, mas, sim, a manutenção dos quantitativos de despesas necessárias ao funcionamento da instituição e, consequentemente, comprometendo a execução financeira com atrasos nos pagamentos assumidos, muitas vezes, pelo demora no repasse de recursos por instabilidade de arrecadação do governo federal.

Já o GND 4 – Investimento apresentou uma redução, o que impactou a capacidade de realizar investimentos em infraestrutura, expansão, aquisição de equipamentos para laboratórios e outros projetos. A redução nessa natureza de despesa traz consequências negativas para instituição e para o corpo docente e discente, comprometendo a modernização de laboratórios, a aquisição de novos equipamentos, a infraestrutura, causando, pois, a diminuição da oferta de serviços aos estudantes e, assim sendo, a redução da qualidade do ensino e da pesquisa.

Conforme demonstrado neste estudo, dentre os fatores intervenientes no desempenho orçamentário da instituição, existem os orçamentos de investimento e custeio que interferem diretamente em seu funcionamento. Além disso, os contingenciamentos financeiros e o atraso na liberação de recursos prejudicaram o fluxo do pagamento das despesas, fazendo com que a instituição demorasse mais a cumprir com as suas obrigações contratuais para com os seus fornecedores, o que fez com que alguns dos fornecedores suspendessem a prestação de serviços.

Infere-se que, além do recebimento de recursos do Governo Federal, as receitas orçamentárias constituídas de receitas de serviços e patrimoniais, nos exercícios de 2016, 2018, 2019 e 2020, apresentaram excesso de arrecadação, cuja receita realizada é maior que a previsão inicial; já nos exercícios de 2017 e 2021, ocorre o contrário, uma vez que as previsões são menores que as realizações, ocorrendo um déficit de receita. Evidenciando-se, portanto, a inferioridade da arrecadação relacionada à previsão realizada, ou seja, somente uma pequena

parcela é derivada de receitas próprias, ao passo que o resultado das receitas realizadas com recursos próprios é insuficiente para atender às demandas de seu funcionamento, representando um desafio para instituição a busca pela captação de recursos para ampliar a fonte de receitas.

Diante do cenário atual de ajustes fiscais, essas receitas podem ser fundamentais para o aumento da dotação orçamentária. Consequentemente, o orçamento da instituição é composto por recursos orçamentários do tesouro e de outras transferências realizadas ao longo do exercício financeiro.

Em relação às despesas do IFPA, constatou-se que, em seu planejamento, os gastos com pessoal representaram do orçamento cerca de 85%, seguido por outras despesas correntes com cerca de 12% e por 3% de investimento. Durante a execução, esses percentuais sofrem poucas alterações, evidenciando-se o predomínio das despesas com pessoal no orçamento da instituição, em que se observa a limitação dos gestores na alocação de recursos em outras despesas correntes e investimento.

O contingenciamento governamental, para atender ao ajuste fiscal, assumiu formas radicais na redução de investimentos em obras, na expansão, na compra de equipamentos, na modernização de laboratórios e no pagamento das despesas de custeio para manutenção de serviços ao longo dos exercícios financeiros pesquisados no IFPA. Os orçamentos para investimento tornaram-se, praticamente, inexistentes no período de 2016 a 2021, comprometendo, de maneira significativa, o desenvolvimento da instituição.

Diante disso, podemos entender que um menor orçamento para investimento dificulta o crescimento e a ampliação da educação superior no fomento das suas ações de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão. Já um menor orçamento em custeio compromete, diretamente, a rotina de funcionamento da instituição, porquanto as despesas de custeio financiam os serviços de manutenção, os serviços de limpeza e conservação, a vigilância, os serviços terceirizados, a energia elétrica, a água e os programas sociais para permanência dos estudantes, incentivo às pesquisas, à extensão, entre outras atividades.

Portanto, constatou-se que o orçamento do IFPA foi bastante impactado pelas restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, tendo em vista que, ao longo dos anos analisados, foram perdidos valores consideráveis em seu orçamento, e a instituição passou por muitas dificuldades para manter seu funcionamento. Sendo observadas em decorrência do reduzido valor dos investimentos, o que acarreta sucateamento de laboratórios e limita a ampliação e a conservação da infraestrutura física da IFPA. Em relação ao custeio, as limitações orçamentárias comprometeram a contratação de empresas terceirizadas, ocasionando a redução

de postos de trabalho de vigilância, limpeza e conservação, tal como a aquisição de bens e materiais de consumo vitais ao funcionamento de suas unidades, dentre outros problemas.

Analisando as receitas e as despesas, contatou-se que, a despeito de a instituição ter um excesso de arrecadação nos exercícios de 2016, 2018, 2019 e 2021 e, nos exercícios de 2017 e 2020, um déficit de arrecadação. Tais fatos não contribuíram para que a arrecadação da receita fosse maior que a despesa no período considerado, contribuindo para o desequilíbrio orçamentário, demonstrando a necessidade de aporte de recursos do governo para custear as despesas previstas.

Na análise dos quocientes dos balanços orçamentários, na execução da receita, o indicador está acima de 1 nos exercícios de 2016, 2018, 2019 e 2021. Isso configura que houve um excesso de arrecadação. Já nos anos de 2017 e 2020, o indicador está abaixo de 1, o que configura ter havido falta de arrecadação em relação à previsão, demonstrando uma insuficiência de arrecadação. Essa não realização das receitas planejadas provocaram um impacto negativo para instituição, isso posto que o valor fixado na LOA estabelece estimativas de arrecadação dos IFS na previsão de receitas do MEC, contribuindo para medidas de contingenciamento, já que as receitas planejadas não ocorreram.

A execução da despesa demonstra que o resultado foi menor que 1 no período pesquisado, confirmando que não houve a utilização de dotação orçamentária sem a devida autorização legal, admitindo a normalidade na execução, o que fica demonstrado na execução do orçamento quase em sua totalidade.

Com relação ao resultado orçamentário elucidado em todos os exercícios pesquisados, os indicadores ficaram abaixo de 1, cujas receitas executadas foram menores que a despesa executada, configurando déficit orçamentário de execução, evidenciando a dependência orçamentária do Governo Federal.

Na execução orçamentária, os indicadores ficaram abaixo de 1, demonstrando que, em todos os exercícios financeiros pesquisados, apresentou-se um déficit orçamentário na execução e na movimentação orçamentária. Elucidando sua dependência do Governo Federal, pois é uma instituição da Administração Pública indireta, e como as outras IF, não consegue suprir suas despesas sem a intervenção do Estado.

As dificuldades enfrentadas foram os contingenciamentos financeiros, os atrasos no repasse de recursos financeiros que prejudicaram o fluxo de pagamentos, ocasionando o retardo no cumprimento de suas obrigações contratuais, os processos licitatórios em suas fases interna e externa, os recursos de emendas parlamentares e os Termos de Execução Orçamentária

(TED), que é o instrumento que permite a execução entre órgãos integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União, quando são liberados com pouco tempo para sua operacionalização.

Para o enfrentamento dessas dificuldades, ocorreu remanejamento de recursos orçamentários dentro do orçamento discricionário da instituição, evitando-se que recursos ficassem parados em algum programa sem sua efetiva execução. Isso é realizado mediante monitoramento constante da execução orçamentária e financeira, permitindo a visualização de recursos que podem ter seus empenhos cancelados e o recurso utilizado em outra ação.

A pesquisa buscou analisar a execução orçamentária com o contingenciamento de recursos no IFPA, demonstrando uma otimização na execução de recursos orçamentários que não foram acompanhados pela execução financeira. O que evidencia o esforço dos gestores em executar o orçamento mesmo que limitados, monitorando sua execução em todas as fases (empenho, liquidação e pagamento), o que ocorre com a execução financeira a qual demonstrou desempenho inferior em virtude do contingenciamento. As despesas de pessoal são executadas em sua totalidade por serem obrigatórias, enquanto as de custeio e investimento, por serem discricionárias, são alcançadas pelo contingenciamento, comprometendo a manutenção e o funcionamento da instituição.

Ressalta-se que a instituição tem seu orçamento quase em sua totalidade advindo do Governo Federal, cujas receitas próprias são muitos inferiores às despesas da instituição, evidenciando sua dependência financeira. Infere-se a necessidade de captação de novas fontes de receitas, ainda assim o Estado não pode deixar de ser o protagonista no financiamento da educação.

É necessário analisar que o congelamento de recursos durante 20 anos, não acompanhando a inflação, tornará muito complexa a gestão das IFES. Entendemos não ser fácil equacionar essa situação, mas, com esforço político, a manutenção de direitos estabelecidos na CF e a revisão da EC nº 95/2016 devem enfatizar que, segundo Nader (2013), os IFES:

> […] têm um papel fundamental, voltado para a tecnologia e a inovação e esse deve ser o seu foco. Sua criação foi um grande avanço para o país e eles vão propiciar o que falta ao Brasil, que é o técnico de nível superior formado com a melhor qualificação possível. Além disso, parafraseando a Lei 11.892/2008, lembra que têm como meta […] desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais. Por isso, não cabe fazer comparações entre as universidades e os institutos federais. Cada uma dessas instituições tem seu papel e cada uma, à sua maneira, é fundamental para que o Brasil ultrapasse o patamar de país vendedor de commodities e se transforme em nação desenvolvida científica e tecnologicamente, capaz de agregar valor ao que produz.

Por fim, enquanto não houver mudanças no mecanismo de contingencimento, a instituição deve aprimorar seus mecanismos de controle orçamentário e financeiro, monitorar os recursos de restos a pagar, rever, periodicamente, contratos e continuar otimizando sua execução orçamentária, incentivando as unidades a elevar seus índices de desempenho acadêmico.

Já houve um avanço com o novo arcabouço fiscal proposto pelo Governo do presidente Lula, positivado na forma da Lei Complementar nº 200/2023. A norma institui um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e cria condições adequadas ao crescimento socioeconômico. De forma a destacar a integração das regras fiscais vigentes, substituição do teto de gastos e aprimoramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, exigindo da União mais disciplina fiscal. Com isso, trouxe a necessidade de mobilizações para resgatar os direitos adquiridos estabelecidos na CF para educação.

Para trabalhos futuros, sugestionamos realizar previsões com o desfinanciamento da educação, pesquisando os impactos causados pelo novo arcabouço fiscal.

Em função dos resultados desta pesquisa, espera-se contribuir com o debate sobre a melhoria da gestão dos recursos orçamentários da instituição no enfrentamento dos desafios quanto às limitações de recursos orçamentários e financeiros, proporcionando novas reflexões e reavaliações na implementação de ações que otimizem a sua concretização, buscando o princípio norteador da eficiência do gasto público.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. In: Políticas públicas de regulação: problemas e perspectivas da educação básica. Educação e Sociedade. Revista de Ciências da Educação. São Paulo: Cortez, CEDES. Vol. 26, N. Especial 92, 2005.

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. Brasília: Editora Pública, 2008

ALVES, S. C. S. A educação profissionalizante durante o estado ditatorial. Congresso de Pesquisa e Inovação da Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica, 5., 2010, Maceió. **Anais…**Maceió, 2010. Disponível em:http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/1368/598. Acesso em: 5 mar. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso e CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de financiamento da educação superior: análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. Revista eletrônica de educação. São Carlos, v. 8, n. 1, p. 43-55, 2014. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/ view/1009>. Acesso em: 16 ago. 2023.

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação, Campinas**, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: www.scielo.br./pdf/aval/v13n3/03.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

ARAUJO, R. M. L. *et al*. A **educação profissional no Pará**. Belém: EDUFPA, 2007.

ARAÚJO, Rhoberta Santana. Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise. Resenha Universidade Federal do Pará. Resenha do livro por V. L. J. Chaves & N. C. Amaral. Resenhas Educativas. Brasil. 2020. Disponível em: <https://edrev.asu.edu/index.php/ER/article/view/2733/943>. Acesso em: 22 mar.2023.

BANDEIRA, H. T.; AMORIN, T. N. G. F. Percepção dos servidores públicos sobre Planejamento Estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do *balanced scorecard*. **Reunir: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v. 10, n. 2, p. 66-77, 2020.

BANDEIRA, H. T., & Amorim, T. N. G. F. (2020). Percepção dos servidores públicos sobre planejamento estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do balanced scorecard. *REUNIR Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade*, *10*(2), 66-77. https://doi.org/10.18696/reunir.v10i2.946.

BASTOS, P. A. B. **A Escola Técnica Federal do Pará e o desenvolvimento do ensino industrial**: um estudo histórico, 1909/87. Belém: Gráfica Santo Antônio, 1988.

BERCHEM, T. **A missão das universidades na formação e no desenvolvimento culturais**: a diversidade dentro da universalidade. Cadernos Plurais (Série Universidade – I). Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 1990.

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

BRASIL. Constituição [1934]. **Lex**: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Brasília, DF: Senado Federal, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). **Lex**: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Brasília, DF: Senado Federal, 1937b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 547, de 18 de abril de 1969**. Autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1969a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-547-18-abril-1969-374120-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 2.080/2005, de 18 de abril de 1969**. Autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1969b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-547-18-abril-1969-374120-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942**. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1942. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909**. Cria nas Capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional,

primário e gratuito. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959**. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3552-16-fevereiro-1959-354292-norma-pl.html. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 8.948/94, de 8 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1994. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8948-8-dezembro-1994-349799-norma-pl.html. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC 1066/2007**. Atribui ao Centro Federal de Educação tecnológica do Para- CEFET-PA, o encargo de adotar as medidas necessárias a implantação da Escola Técnica Federal do Amapá. Brasília, DF: MEC, 2007b. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1066-2007_203328.html. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006**. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm Acesso em 18.03.2023. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007**. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação na modalidade pregão na forma eletrônica, para contração de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm. Acesso em: 19 mar. 2023

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso: em 19 mar 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.545/78, de 30 de junho de 1978**. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6545.htm Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005**. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. § 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11195. Acesso em 24 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm, Acesso em 26 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.064, de 12 de junho de 1918**. Dá novo regulamento ás Escolas de Aprendizes Artifices. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1918. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13064-12-junho-1918-499074-republicacao-95621-pe.html#:~:text=Decreta%3A,da%20Agricultura%2C%20Industria%20e%20Commercio.. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de

2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

CAMPELLO, A. M. M. B. "Cefetização" das Escolas Técnicas Federais – Projetos em disputa, nos anos 1970 e nos anos 1990. **Educação & Tecnologia**, [*S.I.*], v. 12, n. 1, p. 26-35, 2007. Disponível em: http://157.86.8.70:8080/certifica/handle/icict/20520. Acesso em: 2 fev. 2023.

CASTRO, J. A. *et al*. **Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal**: 1995-2001. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

CERICATO, Domingo e MELO, Pedro Antônio de. Abertura. **Financiamento da educação superior brasileira:** a dura realidade das instituições públicas e privadas de ensino superior. 2004.

CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CORBUCCI, P. R. **Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

CORBUCCI, P.; MARQUES, P. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior**: um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília, DF: IPEA, 2003. Disponível em: www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs. Acesso em: 7 jun. 2023.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior– estado e mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão. **Tecnologia e Cultura**, [*S.I.*], v. 2, n. 2, 1998.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2000.

CUNHA, L. A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Editorada UNESP, 2005.

CUNHA, L. A. Ensino profissional: o grande fracasso da ditadura. **Cadernos de Pesquisa**, [*S.I.*], v. 44, n. 154, p. 912-933, 2014.

DIÁLOGO SEM FRONTEIRA. Sociedade, História e Educação no Brasil - Dermeval Saviani.12 abr. 2013. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=O1tpIpAOZos&t=701s. Acesso em: 28 jun. 2023.

DUTRA, Norivan Lustosa; BRISOLLA, Lívia S. Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a Emenda Constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

FARIA FILHO, L. M. **República, Trabalho e Educação**: A experiência do Instituto João Pinheiro 1909/1934. Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968, Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR.

FERREIRA, A. C. **Responsabilidade civil por atos administrativos.** São Paulo: Lejus, 2002.

FERREIRA, A. S. **Profissionalização dos Excluídos**: A Escola de Aprendizes Artífices da Paraíba 1910-1940. João Pessoa: [s.n.], 2002.

FIGUEIREDO, T. M. R. V. **O Brasil moderno e a educação para o trabalho em Cuiabá: A escola de aprendizes artífices de Mato Grosso (1909-1942)**. 2017. 130 f. Tese (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017. Disponível em: http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/7733. Acesso em: 15 mar. 2023.

FREITAS, C. M. *et al*. Estudos das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras. *In*: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICA DEL SUR, 5., 2005, Mar del Plata, Argentina. **Anais…** Mar del Plata, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96982/Cl%c3%a1udia%20Freitas%20e%20Pedro.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 7 jun. 2023.

GALHARDO, J. A. G.; PARISI, C.; PEREIRA, A. C.; DA SILVA, A. F. Reflexos do Contingenciamento Orçamentário e Financeiro da União sobre a Gestão das Unidades Gestoras. **Contabilidade Vista & Revista**, *[S. l.]*, v. 24, n. 4, p. 51–75, 2015. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2754.Acesso em: 13 ago. 2023.

GARCIA, SANTOS & SANTOS, A Educação Superior e seu Custo – É preciso gastar mais ou melhor,2019. Disponível em : https://repositorio.ufba.br/handle/ri/31173 Acesso em 13 de abr.2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRABOWSHI, Gabriel, **O financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**.2010. 222fls.Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **O orçamento público como instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI)**: um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná. 2015. 121 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

HENN, Sara Abreu et al. Planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal brasileira: uma análise à luz do movimento da governança pública. Revista Organizações em Contexto, São Bernardo do Campo, v. 13, n. 25, p. 219-243, 2017. Disponível em: https://www.metodista.br/revistas/revistasmetodista/index.php/OC/article/view/7395. Acesso em: 15 ago. 2023.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública, Teoria e Prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KOHAMA, H. Balanços públicos: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

KUNZE, N. C. **A escola de aprendizes artífices de Mato Grosso – 1909-1941**.Cuiabá: CEFET-MT, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, F. B. G. A Formação de professores nos Institutos Federais: Perfil da Oferta. **Revista Eixo**, [*S.I.*], v. 2, n. 1, p. 83-105, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.19123/eixo.v2i1.104.

LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. Despesas de Exercícios Anteriores: uma análise da relação com a execução do orçamento público e a eficiência na gestão de recursos. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 112-129, 2020.

LINDOSO, G. C. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização**: um estudo na Universidade Federal do Amazonas. 2016. 70 fls. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

LUZ, Thasiana Maria Kukoli da. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como instrumento de gestão e aplicação de políticas públicas: um estudo de instituições públicas de ensino superior do estado do Paraná.2014.233f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica do Paraná,2014.

MACEDO, P. C. S. Educação profissional e desenvolvimento territorial: a expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [*S. l.*], v. 2, n. 13, p. 94-106, 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.15628/rbept.2017.5821.

MANFREDI. S. M. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARIANO, C. M. Ementa constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos:
Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARINO, R. A. **Avaliação das instituições federais de ensino superior da Região Metropolitana do Recife**: um estudo a partir dos indicadores contábeis de desempenho. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

MARTINS, J. P. **Administração Escolar**: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MATUOKA, Ingrid. **O impacto do teto de gastos nas políticas de educação**. 2017. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/o-impacto-do-teto-de-gastos-sobre-as-politicas-de-educacao/>. Acesso em: 23 abr. 2023

MEC diz que bloqueio de 30% na verba vale para todas as universidades e institutos federais. **G1**, 30 abr. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/30/mec-diz-que-bloqueio-de-30percent-na-verba-vale-para-todas-as-universidades-e-institutos-federais.ghtml. Acesso em 24 abr. 2023.

MEIRA, L. *et al.* Despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil. **Boletim Economia Empírica**, [*S.I.*], v. 3, n. 11, p. 54-60, 2022. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/7200. Acesso em: 7 jun. 2023.

MEYER JÚNIOR, V.; SERMANN, L.; MANGOLIM, Lúcia. Planejamento e gestão estratégica: viabilidade nas IES. *In*: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICA DEL SUR, 4., 2004, Mar del Plata, Argentina. **Anais…** Florianópolis, INPEAU, 2004.Disponível em:https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/35823/Victor%20Meyer%20Jr%20%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20Estrat%C3%A9gica.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 15 jun. 2023.

NADER, H. B. **Universidades e institutos federais**: papéis diferentes. Brasília, DF: Correio Braziliense, 2013.

NEVES, C. E. B. A estrutura e o funcionamento do ensino superior no Brasil. *In*: SOARES, M. S. A. (Org.). A educação superior no Brasil. Porto Alegre: Unesco, 2002. p. 43- 106.

OLIVEIRA, J. F. A. C; CARNEIRO, M. E. F. As políticas neoliberais para a educação profissional: analisando o Governo Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. SENEPT, 3., 2012, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais…** Belo Horizonte, 2012. Disponível em: http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Anais_2012/GT-03/GT03- 019.pdf. Acesso em: 12 abril. 2023.

OLIVEIRA. R. (Org.). **Jovens, ensino médio e educação profissional**: políticas públicas em debate. São Paulo: Papirus, 2012

OTRANTO, C. R. A política de Educação Profissional do Governo Lula: novos caminhos da educação superior. **Rev. Inst. Estud. Bras**., São Paulo, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i58p209-244.

PADILHA, Pablo; CÃMARA, Façanha, Samuel; LIMA, Buarque, Brenno de. A percepção da alta gestão sobre as principais barreiras à execução da estratégia empresarial. Revista eletrônica de estratégia & negócios, Florianópolis, v.12, n.2,mai./ago.2019.

PACHECO, E. M.; MORIGI, V. **Ensino Técnico, Formação Profissional e Cidadania**: A Revolução da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil. Porto Alegre: Tekne, 2012.

PALUDO, Augustinho. Administração pública. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.

PALUDO, A. V. Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, [*S.I.*], v. 23, n. 80, p. 108- 135, 2002.

RIZZATTI, G., Pereira, M. F. O processo de formulação e implementação das estratégias a partir da percepção de seus reitores: estudo multicasos nas Universidades de Santa Catarina. Gestão & Planejamento, Salvador, v. 15, n. 2, p. 166-189, maio./ago. 2017.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. Revista de Administração, São Paulo. v. 48, n. 4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

RUSSO, C. E. A., & Lima, A. do V. (2019). O Alinhamento Estratégico para a confecção do portfólio de projetos no caso do Planejamento Estratégico 2017-2018 da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. *Revista De Gestão E Projetos*, *10*(1), 93–106. https://doi.org/10.5585/gep.v10i1.10992

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS, J. A. A trajetória da educação profissional. *In*: LOPES, E. M. T. *et al.*(org.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

SANTOS, M.; ROSSI, R.; CARVALHO, S. Orçamento, Política e Universidade. Salvador: EAUFBA, 2021.

SANTOS, R. C. **Plano plurianual e orçamento público**. 3. ed. rev. ampl. Brasília, DF: CAPES; UAB, 2015.

SLAIBI FILHO, N. Orçamento. **Revista da EMERJ**, [*S.l.*], v. 7, n. 2, 2004. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista28/revista28_47.pdf. Acesso em: 22 dez. 2023.

SILVA, A. C. Alguns problemas do nosso ensino superior. **Estudos Avançados**, [*S.I.*], v. 15, n. 42, 2001.

SILVA. M. C. **Demonstrações Contábeis Públicas**: indicadores de desempenho e análise. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, F. M.; MELLO, S. P. T. A implantação da gestão por competências: Práticas e resistências no setor público. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo** – ReAT, [*S.l.*], v. 2, n. 1, p. 110-127, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.15210/reat.v2i1.1959

SILVA, R. A. **Evolução e Dinâmica dos Gastos do Governo Federal Brasileiro no Período 1995-2005**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

SOUTO, T.; OLIVEIRA, M. O Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Goiás. **Revista Organização Sistêmica**, [*S.I.*], v. 2, p. 102-118, 2012.

SOUZA, M. Z. M. de. *Educar, Trabalhar, Civilizar no Asilo de Meninos Desvalidos (1875-1894):* caminhos possíveis. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

TAVARES, M. G. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 9., 2012, Santa Catarina. **Anais…** Santa Catarina, 2023. Disponível em: http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177 /103. Acesso em: 6 abr. 2023.

TENENTE, L; FIGUEIREDO, P. Entenda o corte de verba das universidades federais e saiba como são os orçamentos das 10 maiores. **G1**, Educação, 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/entenda-o-corte-de-verba-das-universidades-federais-e-saiba-como-sao-os-orcamentos-das-10-maiores.ghtml. Acesso em: 12 maio 2023.

THOMAZ, S. M. **Avaliação do Impacto do Plano de Expansão da Rede Federal na Qualidade dos Institutos Federais de Educação Segundo Indicadores de Desempenho**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

TONI, Jackson de Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público / Jackson de Toni. – Brasília: Enap, 2021. 154 p. : IL – (Cadernos Enap, 84)

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WERTHEIN, J. Políticas de Educação: ideias e ações. Brasília, DF: UNESCO, 2001. Cadernos UNESCO Brasil. Série educação.

XEREZ, S. R. D. . A Evolução do Orçamento Público e Seus Instrumentos de Planejamento. Revista Científica Semana Acadêmica , v. 01, p. 01-10, 2013.

ZAMBENEDETTI, LIDIANE; ARGONESE, RODRIGO. O Processo Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino sob a Ótica do Isomorfismo Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, núm. 2, 2020 - Universidade Federal de Viçosa, Brasil.