

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

SILMARA LUCIA BINDO GROSCHUPF

**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**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2015

SILMARA LUCIA BINDO GROSCHUPF

**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**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2015

---

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

---

Groschupf, Silmara Lucia Bindo  
G876o 2015 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 / Silmara Lucia Bindo Groschupf. -- 2015. 121 f.: il.; 30 cm

Texto em português, com resumo em inglês  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.  
Bibliografia : f. 102-108

1. Administração pública. 2. Orçamento. 3. Desenvolvimento institucional. 4. Universidades e faculdades públicas. 5. Administração pública - Dissertações. I. Oliveira, Antonio Gonçalves de. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD 22 -- 351

---

**Biblioteca da UTFPR, Câmpus Curitiba**



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

### Título da Dissertação

**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**

Por

**SILMARA LUCIA BINDO GROSCHUPF**

Esta dissertação foi apresentada às 10h do dia 26 de fevereiro de 2015 como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público e Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A candidata foi argüida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- (X) Aprovado
- ( ) Aprovado com restrições
- ( ) Reprovado

---

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira  
(PPGPGP-UTFPR)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Figueiredo  
Gomes de Meza  
(PPGPGP-UTFPR)

---

Prof. Dr. Mario Procopiuck  
(PPGTU-PUCPR)

---

Prof. Dr. Vicente Pacheco  
(PPGCONT-UFPR)

Visto da Coordenação

---

Prof. Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz  
Coordenador PPGPGP (UTFPR)



UTFPR - CT Av. Sete de Setembro, 3165  
CEP: 80230-901 - Curitiba-PR - Brasil  
Tel.: (41) 3310-4611

OBS.: Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR.

*"Somos responsáveis por aquilo que fazemos, o que não fazemos e o que impedimos de fazer."*

(Albert Camus)

Dedico este trabalho à minha mãe, Jaci, mulher admirável,  
aos meus filhos, Sophia e Matheus, razão do meu viver, e  
ao meu marido Walter.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me permitiu a realização deste projeto. Sem Ele não sou absolutamente nada.

À minha família pelo incentivo e compreensão nos momentos em que estive ausente e pelas orações.

Ao meu pai, Antonio Bindo (*in memoriam*), pelas nossas conversas nos meus momentos de angústia.

Ao meu orientador, professor Doutor Antônio Gonçalves de Oliveira, que me fez reconhecer as minhas fragilidades, dividiu com humildade seus conhecimentos e me orientou com dedicação extrema. Agradeço pela paciência, confiança e amizade. Foi uma honra ter sido sua orientanda.

Aos professores Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e Vicente Pacheco da Universidade Federal do Paraná, pelas contribuições realizadas no Exame de Qualificação desta dissertação, e ao professor Mario Procopiuck da Pontifícia Universidade Católica do Paraná por ter aceito o convite e pela disponibilidade em participar da Banca de Defesa.

Aos professores e colegas do Programa de Planejamento e Governança Pública (PPGGP) - Turma 2013 pelos ensinamentos recebidos.

Aos meus colegas do PPGGP pela troca de experiência, pelos encontros marcantes ocorridos em sala de aula e fora dela, em especial ao colega e amigo Nelson Granados Moratta, pelo companheirismo durante a caminhada e pelo privilégio do convívio.

Ao Dionei José da Silva, Secretário dos Órgãos Colegiados da UFPR, pelo incentivo e apoio para cursar este mestrado.

Aos meus amigos e colegas de trabalho da UFPR, em especial às amigas Daniela Dias Robalo e Emilia Dias Barreto, que tiveram significativa influência antes do ingresso no mestrado e durante o curso, encorajando-me em todos os momentos dessa jornada.

Às professoras da UFPR, Eva Cristina Rodrigues Avelar Dalmolin e Sônia Maria Breda, minha gratidão.

À professora Neuza Aparecida Ramos, exemplo de mulher e de profissional, pelo aprendizado e pela amizade.

Aos servidores públicos das instituições pesquisadas, pela pronta resposta aos questionários, pelo tempo concedido para a efetiva participação no desenvolvimento do estudo.

Ao servidor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Liandro Pedro Luft, pela realização do pré-teste do instrumento de coleta de dados.

À Estelita Sandra de Matias, Claudia Ortiz, Marilda Mehlke e Maria Laura Zocolotti, pelo primoroso trabalho de revisão de textos, tradução e editoração.

Aos servidores da Biblioteca sempre tão solícitos.

A todos que, em maior ou menor grau, colaboraram para a realização desta pesquisa.

## RESUMO

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. 121f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2015.

O tema orçamento público é extenso e constitui objeto de estudo nas mais variadas áreas do conhecimento, sendo relevante para a Administração Pública e para o processo democrático por envolver a participação dos cidadãos na elaboração e execução orçamentária. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são entidades da Administração Indireta e atores essenciais do desenvolvimento econômico e social do País, e os seus gestores são agentes públicos administrativos responsáveis por gerir os recursos públicos. Destaca-se, assim, o papel das IFES que administram montantes significativos de recursos oriundos do Tesouro Nacional para a consecução de suas finalidades institucionais. Neste matiz, o presente estudo multicaso teórico-empírico tem como objetivo principal identificar como o orçamento é empregado pelos gestores das IFES do Estado do Paraná nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional visando à eficácia, à efetividade e à eficiência dos serviços públicos. Em face da delimitação do que é o foco desta pesquisa para a construção do caminho a ser percorrido com o 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, documental e bibliográfica; complementada pela pesquisa de campo com a utilização de questionário estruturado para a coleta de dados. Os resultados demonstram que o pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI possui pouco conhecimento sobre o orçamento, e que os recursos disponibilizados são parcialmente suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino e pesquisa e para viabilizar seu plano de extensão, sendo que a maioria dos respondentes considera muito relevante a participação dos convênios na composição das receitas orçamentárias. Foi possível constatar que é médio o grau de participação do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI. Outrossim, fica demonstrado que nem todas as instituições pesquisadas utilizam o PDI para fins de planejamento e gestão, e que a execução do PDI, nas áreas de abrangência geográfica das instituições pesquisadas, no que se refere à relevância institucional, contribui com as demandas e elaboração/execução de políticas públicas. Esta dissertação, além de contribuir para outros estudos sobre a temática, fornece elementos que demonstraram, na percepção dos gestores das IFES do Estado do Paraná estudadas, que há deficiências quanto à eficácia, efetividade e eficiência do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional. Por fim, a pesquisa propõe algumas sugestões para estudos futuros, como desenvolver ações institucionais que promovam a melhoria do nível de conhecimento sobre o orçamento nas unidades envolvidas, enfatizando a importância da utilização dos recursos públicos para a gestão, e identificar fatores que promovam a utilização do PDI para fins de planejamento e gestão, contribuindo para a melhoria qualitativa da educação superior.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Orçamento Público. Instituições Federais de Ensino Superior. Desenvolvimento institucional.

## ABSTRACT

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **Public budget used as a tool for Institutional Planning and Development (IPD)**: a multi-case study in the State of Paraná higher education federal public Institutions. 2015. 121f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) - Planning and Public Governance Post-graduation Program, Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR), Curitiba, 2015.

Seeing that public budget is a comprehensive subject, different knowledge areas have carried out several studies of it. Public budget is highly relevant to Public Management mainly for involving the participation of citizens in its design and implementation. Higher Education Federal Institutions (HEFI) are indirect administration entities which are essential for the country economic and social development and their managers are public administration agents in charge of public resources management. Thus, the HEFI role is highly relevant since they manage significant amount of resources deriving from the National Treasury Department addressed to institutional purposes. In this regard, the present multi-case, theoretical and empiric study aims at checking how the State of Paraná HEFI managers manage budget addressed to institutional planning and development actions seeking effective and efficient public services. In order to set our focus limits and meet the proposed objective the research methodology is as follows: descriptive concerning the approach to the problem; qualitative concerning documental and bibliographic data; and, in addition, it carried out field research through questionnaires structured for data collection. Research results show that people in charge of IPD design, development, implementation and assessment have limited knowledge of budget, as well as limited resources for teaching activity, research and extension program improvements. Most interviewed managers consider important to enter into conventions addressed to budget composition. It was possible to find out that people involved in the IPD design, development, implementation and assessment have medium degree participation. Moreover, the study shows that not all the researched institutions use IPD for planning and management. The IPD implementation in the geographic areas of researched institutions is institutionally relevant and meets the public policy demands, design and implementation. Besides contributing to other studies about this subject, the present dissertation provides elements showing that budget is not an effective, efficacious and efficient tool for institutional planning and development, according to the State of Paraná Higher Education Federal Institutions' managers. Finally, the present research proposes that future studies should develop institutional actions to foster the improvement of budget knowledge level through highlighting the importance of public resources for management and identifying factors that encourage the use of IPD addressed to planning and management, thus contributing to the higher education qualitative improvement.

**Key-words:** Public Management. Public Budget. Higher Education Federal Institutions. Institutional Development.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	49
FIGURA 2 - INTER-RELAÇÃO ENTRE SISTEMA/PROCESSO ORÇAMENTÁRIO .....	50
FIGURA 3 - A INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS COM O PPA .....	52
FIGURA 4 - PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LOA .....	56
FIGURA 5 - MODELO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS E ORÇAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	61
FIGURA 6 - CIDADES EM QUE ESTÃO LOCALIZADOS OS CÂMPUS DAS IFES ESTUDADAS NO PARANÁ .....	82
FIGURA 7 - RESUMO DOS ATENDIMENTOS AOS OBJETIVOS PROPOSTOS .....	94

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - FORMAS DE GOVERNO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	32
QUADRO 2 - DEFINIÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	33
QUADRO 3 - SENTIDOS DA EXPRESSÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	34
QUADRO 4 - PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	36
QUADRO 5 - PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
QUADRO 6 - FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO .....	41
QUADRO 7 - FATOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO E DA CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL .....	45
QUADRO 8 - PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O ORÇAMENTO TRADICIONAL E O ORÇAMENTO-PROGRAMA .....	48
QUADRO 9 - ESTÁGIOS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA .....	58
QUADRO 10 - REFERÊNCIAS LEGAIS DO PDI.....	66
QUADRO 11 - EIXOS TEMÁTICOS DO PDI .....	68
QUADRO 12 - INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SEDIADAS NO ESTADO DO PARANÁ.....	73
QUADRO 13 - COMPARATIVO ENTRE AS IFES ESTUDADAS .....	82
QUADRO 14 - CIDADES ONDE SE ENCONTRAM OS CÂMPUS DAS IFES PESQUISADAS .....	83
QUADRO 15 - REGISTROS DESTACADOS PELOS RESPONDENTES.....	92

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ÁREA DE ATUAÇÃO DOS RESPONDENTES NAS IFES .....	84
TABELA 2 - FORMAÇÃO ESCOLAR EM NÍVEL SUPERIOR DOS RESPONDENTES .....	84
TABELA 3 - EXISTÊNCIA, NO ÂMBITO INSTITUCIONAL, DE UNIDADE CENTRALIZADA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E CONTROLE ORÇAMENTÁRIO .....	85
TABELA 4 - PROPOSTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	86
TABELA 5 - NÍVEL DE CONHECIMENTO SOBRE O ORÇAMENTO POR PARTE DO PESSOAL ENVOLVIDO NA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DO PDI DE SUA INSTITUIÇÃO.....	86
TABELA 6 - RECURSOS DISPONIBILIZADOS.....	87
TABELA 7 - GRAU DE PARTICIPAÇÃO DE OUTRAS FONTES (EXCETO TESOURO) NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS .....	87
TABELA 8 - EXISTÊNCIA, NO ÂMBITO INSTITUCIONAL, DE UNIDADE CENTRALIZADA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PDI.....	88
TABELA 9 - GRAU DE PARTICIPAÇÃO DO PESSOAL ENVOLVIDO NA ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DO PDI .....	89
TABELA 10 - ORÇAMENTO EMPREGADO NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS/AÇÕES/PROGRAMAS PREVISTOS NO PDI.....	89
TABELA 11 - PUBLICIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES PREVISTAS NO PDI .....	90
TABELA 12 - UTILIZAÇÃO DO PDI PARA FINS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO .....	91
TABELA 13 - CONTRIBUIÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDI, NAS ÁREAS DE ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA, NO QUE SE REFERE À RELEVÂNCIA INSTITUCIONAL .....	91

## LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes das IFES
APG	Administração Pública Gerencial
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CRC-GO	Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Goiás
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES
GE	Governo Empreendedor
GP	Governança Pública
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFPR	Instituto Federal do Paraná
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PPGPGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
SAPIEnS	Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

UFPR Universidade Federal do Paraná  
UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNILA Universidade Federal da Integração Latino-Americana  
UTFPR Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1 PROBLEMÁTICA .....	17
1.2 OBJETIVOS .....	18
1.2.1 Objetivo Geral .....	18
1.2.2 Objetivos Específicos .....	18
1.3 JUSTIFICATIVA .....	19
1.4 PRESSUPOSTOS QUE NORTEIAM O TRABALHO .....	20
1.5 RESULTADOS ESPERADOS .....	20
<b>2 MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO</b> .....	22
2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	22
2.1.1 Origem e Evolução do Estado .....	22
2.1.2 Governo e Administração Pública no Brasil .....	30
2.1.3 Funções Econômicas do Estado .....	41
2.2 O ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO .....	42
2.2.1 Evolução do Orçamento Público no Brasil .....	44
2.2.2 Sistema e Processo Orçamentário .....	49
2.2.2.1 Plano Plurianual (PPA) .....	51
2.2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	53
2.2.2.3 Do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) à Lei Orçamentária Anual (LOA) .....	54
2.2.2.4 Execução Orçamentária .....	57
2.2.3 Financiamento/Orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior .....	59
2.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) .....	64
2.4 INTER-RELAÇÃO DOS CONCEITOS APRESENTADOS .....	69
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	71
3.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	72
3.2 MÉTODO DA PESQUISA .....	73
3.2.1 Delineamento da Pesquisa .....	73

3.2.2	Validação do Instrumento de Pesquisa - Pré-teste .....	74
3.2.3	Coleta de Dados .....	75
3.2.3.1	Questionário .....	75
3.2.3.2	Consulta documental .....	76
3.3	MÉTODO DA ANÁLISE.....	76
3.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	77
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>78</b>
4.1	INSTITUIÇÕES .....	78
4.2	DESCRIÇÃO DOS CASOS.....	78
4.2.1	Instituto Federal do Paraná (IFPR) .....	78
4.2.2	Universidade Federal do Paraná (UFPR) .....	79
4.2.3	Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).....	79
4.2.4	Universidade Federal da Integração Latino-Americana I (UNILA) .....	80
4.2.5	Relevância Institucional para a Região de Abrangência Geográfica.....	80
4.3	ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	83
4.3.1	Caracterização dos Gestores.....	83
4.3.2	Percepção sobre o Orçamento Público e sobre o PDI.....	85
4.3.2.1	Percepção sobre o Orçamento Público .....	85
4.3.2.2	Percepção sobre o PDI.....	88
4.3.3	Registros Destacados pelos Respondentes .....	92
4.4	RESUMO DOS ATENDIMENTOS AOS OBJETIVOS PROPOSTOS .....	94
<b>5</b>	<b>SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS</b> .....	<b>95</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>96</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>102</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>109</b>
	<b>APÊNDICE A - PROTOCOLO DO ESTUDO MULTICASO</b> .....	<b>110</b>
	<b>APÊNDICE B - CARTA DE APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>115</b>
	<b>APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE COLETA</b> .....	<b>117</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A expressão 'orçamento' teve origem na Inglaterra, na Idade Média, com a outorga da Carta Magna (1215) e, ao longo dos anos, acontecimentos relevantes em outros países culminaram na criação de instrumentos de controle dos recursos públicos. No Brasil, a preocupação com a questão orçamentária remonta ao período colonial, com a vinda do Rei D. João VI.

Da mesma forma, no Brasil, os controles orçamentário e financeiro das verbas públicas evoluíram à medida que a política se organizava. Desde a Constituição de 1824 existem alguns ditames legais sobre o tema, contudo o controle e a fiscalização ainda eram definidos de forma muito vaga.

Com o passar dos anos e a vigência de novas Constituições e Cartas outorgadas, o controle orçamentário foi ganhando e perdendo espaço, e somente com a Constituição Democrática de 1988 consolidou-se o orçamento, seu controle, competência e fiscalização. Agora a gestão da coisa pública exige maior participação da sociedade civil, exercendo o direito à fiscalização, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Diante desse cenário, o Estado, que surgiu como uma necessidade do homem de viver em sociedade, busca alcançar, por meio da Administração Pública, sua finalidade, que é prover a realização do bem comum do povo.

Em face das transformações contemporâneas geradas pela globalização, a sociedade civil demanda, além da prestação de serviços de qualidade, a interação com o Estado. Essas transformações tiveram reflexo nas Instituições de Ensino Superior (IES), que, como disseminadoras do conhecimento, buscam novas práticas de gestão universitária para atender às demandas da sociedade.

A maioria das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em sentido *lato sensu*, são autarquias e, como tais, fazem parte da administração pública indireta, recebendo, por conseguinte, recursos públicos oriundos do orçamento geral da União para a consecução de suas finalidades institucionais. Neste matiz elas elaboram e executam seus orçamentos visando cumprir seu importante papel de produzir e disseminar o conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da comunidade (MEYER JR., 2003).

Utilizando como fio condutor o orçamento público como um instrumento de ação governamental efetivada pelo Estado para a distribuição de recursos, serão estudadas as quatro Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná, quais sejam, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, a Universidade Federal do Paraná, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana I. É sobre estas instituições que se debruça a presente pesquisa, considerando as necessidades da sociedade paranaense, as exigências sobre os três pilares do ensino público (ensino, pesquisa e extensão) e as oportunidades por ela criadas.

Tem-se, ao final deste trabalho, a expectativa de produzir novos conhecimentos e lançar um olhar abrangente para o futuro, podendo contribuir, assim, para avanços sociais.

Na trilha da resposta à questão de pesquisa e aos objetivos delineados para o estudo, este trabalho está estruturado em seis capítulos.

O primeiro deles consiste nesta Introdução, que traz uma visão geral sobre os termos da pesquisa, uma delimitação do que será o foco do estudo e, por fim, uma breve construção do caminho que será percorrido com a finalidade de atingir os objetivos da pesquisa.

O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórico-empírica, subdividindo-se em quatro seções: primeiramente, a origem e a evolução do Estado, tratando-se do Governo e da Administração Pública no Brasil e das funções econômicas do Estado. Na sequência, aborda-se o Orçamento aplicado ao Setor Público, a evolução do tema no Brasil, o sistema e o processo orçamentário. Na terceira seção, discorre-se sobre o financiamento/orçamento das instituições federais de ensino superior e seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), e, finalmente, a quarta seção traz a inter-relação dos conceitos apresentados.

O terceiro capítulo versa sobre a metodologia da pesquisa e seus desdobramentos, em que serão apresentados os métodos a serem adotados para a realização da pesquisa, a saber: estudo multicaso, pesquisa documental e bibliográfica e utilização do questionário como instrumento de coleta de dados em campo.

No quarto capítulo são apresentados e analisados os resultados obtidos por meio da pesquisa de campo realizada.

O quinto capítulo, por sua vez, traz sugestões de novos estudos que podem ser desenvolvidos a partir deste.

Por fim, no sexto capítulo têm-se as conclusões finais em relação à problematização e aos objetivos propostos.

## 1.1 PROBLEMÁTICA

O Estado Democrático de Direito, no Brasil, foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e, a partir da sua promulgação, estabeleceu-se também a integração com o planejamento. O orçamento público passou a ser um instrumento de ação governamental e vem sendo utilizado como uma ferramenta democrática de transparência para a participação direta da sociedade nas ações do governo.

Para Bezerra Filho (2012), o orçamento público é um instrumento legal de planejamento das três esferas de poder e, baseado no planejamento, controla os gastos, faz a gestão dos recursos, promove a distribuição de renda e o controle econômico.

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.

Apesar dos avanços, existem muitos desafios. De acordo com Minghelli (2009, p.10),

[...] tanto o atual modelo orçamentário como o modelo sugerido nos projetos de lei não enfrentam satisfatoriamente os problemas da desigualdade e da falta de mecanismos democráticos de participação e de controle do orçamento público, limitando-se a avanços técnicos, significativos, mas ineficientes diante da complexidade dos problemas referidos.

Na área educacional, especificamente, o orçamento se relaciona diretamente às 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.

No entanto, gerir os recursos advindos do orçamento público para as IFES não é tarefa simples para o gestor público, que, muitas vezes, tem de lidar com

problemas/fatores tais como recursos financeiros insuficientes para manter suas atividades-fim, bem como buscar o desenvolvimento institucional, além do local/regional, para a comunidade diretamente atingida.

Considerando as afirmações dos autores citados, a problemática, aqui, reside na elaboração do processo orçamentário das IFES levando em conta suas especificidades, as estruturas de custos, as questões culturais, regionais, políticas e institucionais das sociedades onde estão inseridas, e a verba destinada à educação superior pelo governo federal.

Nesse sentido, a presente dissertação, respeitadas suas limitações naturais relativas aos aspectos contemplados, procura fornecer elementos para responder à seguinte questão de pesquisa:

**Como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional (PDI) pelos gestores das Instituições de Ensino Superior Públicas Federais do Estado do Paraná?**

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Diante da importância do Orçamento Público como instrumento de planejamento e controle, o presente trabalho tem como objetivo geral identificar, junto aos gestores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Paraná como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional (PDI).

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Este estudo propõe-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar os marcos históricos legislativos relacionados ao Orçamento Público;

- b) investigar e descrever a relevância institucional para a região de abrangência geográfica; e
- c) demonstrar a percepção dos gestores quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

O Orçamento Público tem sido objeto de estudos acadêmicos por diversos autores. Dentre eles cabe citar os trabalhos de Giacomoni (2010), Matias-Pereira (2010c), Bezerra Filho (2012) e Paludo (2013).

O presente estudo, que tem o trabalho desses autores como inspiração, soma-se a eles na contribuição sobre a temática, tendo sua relevância firmada a partir das seguintes perspectivas, propostas, inicialmente, por Hoshiguti (2013):

- a) **perspectiva acadêmica:** as universidades devem se adequar e procurar novas práticas de gestão universitária para atender à demanda da sociedade, a qual busca transparência e ética no uso dos recursos públicos. Este estudo tratará do modo como as IFES do Estado do Paraná, enquanto entes da Administração Pública Federal, utilizam o orçamento para a consecução de suas finalidades institucionais, trazendo contribuições para a comunidade acadêmica sobre o uso do orçamento como instrumento de gestão, permitindo a racionalidade e a transparência no uso dos recursos públicos;
- b) **para o Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP):** o problema proposto possui aderência à linha de pesquisa relacionada à Governança Pública e Desenvolvimento, consoante seus objetivos de aprimorar a prática do planejamento e governança públicos; o estudo busca identificar, junto aos gestores das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Paraná, como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional;
- c) **perspectiva institucional:** o trabalho representa um estudo multicaso teórico-empírico que ajuda a retratar como os gestores das instituições

estudadas empregam o orçamento nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional, sinalizando uma gestão pública preocupada com a qualidade de vida dos indivíduos e com o grau de desenvolvimento local/regional;

- d) **perspectiva pessoal:** este mestrado profissional representa uma ampliação de horizontes na vida desta autora, como servidora técnico-administrativa de uma das instituições federais de ensino superior, a Universidade Federal do Paraná, ciente de seus deveres no desempenho profissional junto à Secretaria dos Órgãos Colegiados no atendimento das demandas da comunidade interna e externa daquela universidade.

#### 1.4 PRESSUPOSTOS QUE NORTEIAM O TRABALHO

O Orçamento Público, de acordo com os ensinamentos de Paludo (2013, p.7),

é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das Políticas Públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Tendo em vista que as instituições federais de ensino superior são autarquias pertencentes à administração pública indireta e recebem recursos públicos originários do orçamento geral da União/Tesouro Nacional, parte-se do pressuposto de que as IFES do Estado do Paraná utilizam o orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional visando à eficácia, à efetividade e à eficiência dos serviços públicos.

#### 1.5 RESULTADOS ESPERADOS

A sociedade moderna tem cobrado, de maneira cada vez mais intensa, a transparência e a ética na gestão da coisa pública e dos atos administrativos que dizem respeito à arrecadação e aos gastos dos recursos públicos. Por sua vez, o

governo federal, por meio do orçamento público, prova seu esforço em atender às crescentes demandas sociais tornando-se um poderoso instrumento do planejamento e da administração.

Nesse contexto, o governo promove a disseminação da gestão fiscal. No entanto, o tema orçamento público é complexo e as informações disponibilizadas nem sempre são de fácil compreensão por parte dos cidadãos.

Reconhecendo a contribuição das instituições federais de ensino superior para o desenvolvimento social e econômico das comunidades onde estão inseridas, busca-se desenvolver o tema a partir dos avanços e melhorias na questão da elaboração e execução do orçamento público das IFES do Estado do Paraná.

Pretendeu-se, inicialmente, identificar, junto aos gestores das instituições federais de ensino superior do Estado, como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional na construção e execução de seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O estudo proposto, levando em conta as ações e programas da administração pública já existentes, esperava também identificar possíveis relações entre o desenvolvimento institucional e o local/regional, bem como demonstrar a percepção dos gestores quanto à eficácia, eficiência e efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional.

## 2 MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO

Para o desenvolvimento do arcabouço teórico deste trabalho, este buscou fundamentar-se em diversos e renomados autores que versam sobre orçamento público e planejamento e desenvolvimento institucional (PDI), no intuito de compreender de modo mais abrangente o assunto em pauta. Dentre eles, sem desmerecer outros que cunharam aqui sua contribuição, cabe citar os trabalhos de Giacomoni (2010), Matias-Pereira (2010c), Bezerra Filho (2012) e Paludo (2013).

Este capítulo está dividido em quatro seções, nas quais são apresentados os conceitos e definições de Estado, Governo e Administração Pública; Orçamento; Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI), e a inter-relação desses conceitos.

### 2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção são abordados os conceitos e definições de Estado, Governo e Administração Pública. Para tanto, apresenta-se um referencial teórico fundado em conhecimentos relevantes para um melhor entendimento da temática em face da vinculação com o tema do orçamento público.

#### 2.1.1 Origem e Evolução do Estado

O Estado é objeto de contínuas discussões relativas ao seu surgimento e finalidades. Bobbio (2003, p.73) levanta o questionamento sobre "se o Estado sempre existiu ou se é um fenômeno histórico que apareceu num certo momento da evolução da humanidade".

Na visão de Matias-Pereira (2010a, p.17), a origem do Estado está ligada a duas teorias:

- i. A primeira está relacionada às teorias naturalistas ou da origem natural do Estado – Aristóteles, Cícero, Santo Tomás de Aquino. O homem, enquanto ser social, por sua própria natureza, necessita, para se realizar, viver em sociedade. Assim, o Estado aparece como uma necessidade humana fundamental.
- ii. A segunda explicação está vinculada às teorias voluntaristas, contratualistas ou de origem voluntária do Estado. O Estado não se forma de uma maneira natural, mas porque os indivíduos voluntariamente o desejam. É, portanto, produto de um acordo de vontades entre os indivíduos.

De acordo com Lima e Conceição (2009), na Antiguidade filósofos já faziam referências ao papel do Estado perante a sociedade. Para o filósofo grego Aristóteles, "o Estado era unidade coletiva cuja função era promover a satisfação espiritual e material das famílias e Platão associava o Estado à ideia de *pólis* (cidade)". Para os gregos, a finalidade do Estado era eminentemente ética. Citam-se ainda Políbio e Cícero, outros autores clássicos da Antiguidade que merecem destaque pela contribuição à reflexão sobre o Estado.

Considerando as várias teorias sobre a origem do Estado, Dallari (1998) assim as sintetiza: "a) o Estado e a sociedade sempre existiram; b) a sociedade permaneceu sem o Estado durante um período específico, e c) o Estado enquanto sociedade política surgiu com a soberania".

Nesse sentido, pode-se inferir que o conceito de Estado tem origens antropológicas, sociológicas, filosóficas e jurídicas. Sob a visão antropológica cabe ressaltar a opinião de Krader (1970) dando conta de que o Estado surge por várias formas: "a) por conquista exterior; b) pelo desenvolvimento interno; c) ou por ambas, de forma alternada; d) em determinadas regiões, como consequência da conjunção das relações territoriais e consanguíneas".

Bobbio (2003) ensina que a palavra 'Estado' deriva do latim *status*, que significa situação, e da expressão *status rei*. O autor considera a obra *O Príncipe*, de Maquiavel, o marco histórico da disseminação do uso de 'Estado'.

Soares (2011, p.73) coaduna-se com os ensinamentos de Bobbio (2003) afirmando que o conceito de *stato* foi criado por Maquiavel, dando início à utilização da palavra 'Estado' no campo da Ciência Política.

O Estado, ao longo de seu processo histórico, evoluiu, passando por várias formas, com características próprias. Faz-se, a seguir, um breve resgate histórico desde a primeira forma de Estado até a atual: o Estado Democrático de Direito.

## Estado Absoluto

O Estado absolutista vigeu na Europa entre os séculos XVII e XVIII, centralizando o poder nas mãos de um único governante, o monarca, que detinha todas as funções estatais. Caracterizava-se por decisões marcadas pela impessoalidade, conveniência e arbitrariedade, ou seja, sem qualquer suporte legal (SANTOS, 2009, p.53-55).

Obras clássicas de Maquiavel, Hobbes, Bodin e Rousseau constituem a base teórica para a compreensão do surgimento do Estado Absoluto. Na obra *O Príncipe*, Nicolau Maquiavel dava ênfase ao que se podia e era necessário fazer, e não ao que se deveria fazer na condução do Estado. Para Thomas Hobbes, em *Leviatã*, o poder ilimitado do Estado era fruto de um contrato social hipotético baseado na obediência dos súditos, o que garantiria sua estabilidade e segurança. Na publicação *Os Seis Livros da República*, Jean Bodin destacava que o poder representava o Estado e Jean-Jacques Rousseau afirmava, em seu livro *Do Contrato Social*, que, por meio de um contrato social, o Estado suprimiria os conflitos sociais (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Para Maquiavel, o poder se justifica em si e por si mesmo, e diante desta posição surgem a ciência política e o conceito de Estado Técnico: o poder pelo poder (SALGADO, 1998).

Lima e Conceição (2009) fazem referência à obra *Leviatã*, de Hobbes, que em um dos trechos afirma:

O desígnio dos homens, causa final ou fim último – que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros, introduzindo restrições a si mesmos conforme os vemos viver nos Estados – é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Enfim, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária – conforme demonstrado – das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento de seus pactos e ao respeito àquelas leis naturais (HOBBS, 2003, *apud* LIMA; CONCEIÇÃO, 2009, p.2).

Segundo Matias-Pereira (2010c, p.8), este contrato "viabilizaria a transição do estado de natureza para o estado da sociedade, [em que] são definidas as bases teóricas que irão sustentar os Estados absolutistas dos séculos XVII e XVIII, que foram os precursores dos regimes totalitários modernos".

Pode-se inferir que o Estado Absolutista, no qual o legislador era o único com poder absoluto, foi uma transição do feudalismo à modernidade. Em seguida ao Estado Absolutista surge o Estado Liberal, destacando-se a Revolução Francesa (1789) dentre os eventos históricos relevantes que contribuíram para o aparecimento do novo tipo de Estado.

### **Estado Liberal (Estado de Direito)**

Quanto ao Estado Liberal, e seguindo a linha de surgimento do Estado tendo como base o contrato social, John Locke, outro importante teórico, entendia que os indivíduos deveriam conferir ao Estado a responsabilidade de proteger a liberdade individual dos homens; fez críticas severas ao regime absolutista e à interferência religiosa na tomada de decisões. Por essa posição, Locke foi considerado o precursor do liberalismo.

Dados históricos remontam que o liberalismo surgiu em meados do século XVIII, fruto do movimento intelectual iluminista (defesa da evolução racional do homem; garantias e liberdades; alijada de autoritarismo). O período é marcado pelas duas grandes revoluções: a Francesa e a Americana. Suas principais características foram: a) estrutura de Estado livre, autônomo e limitado pela lei; b) dissociação da figura do governante como "proprietário" do Estado; c) Estado mínimo para assegurar os direitos fundamentais; defesa das liberdades individuais; e d) levante contra pagamento de impostos. Como legado, o Estado liberal deixou: o império do princípio da legalidade, a despersonalização da soberania e a luta pelos direitos e liberdades do homem (SANTOS, 2009).

Na visão de Rousseau, expoente do pensamento liberal e autor da obra *O Contrato Social*, o homem era bom, sendo que o mau do homem deveria ser atribuído à sociedade, surgindo desta dicotomia os conflitos sociais. Assim, para fazer frente a esses conflitos, "os indivíduos alienavam os seus direitos e liberdades em favor do Estado." (MATIAS-PEREIRA, 2010c, p.8).

Desse modo, o Estado de Direito, no contexto liberal, surge da preocupação com a juridicidade estatal, e se expõe com as seguintes características: a) acesso à jurisdição; b) garantia dos direitos individuais e coletivos;

c) divisão de poderes; d) respeito absoluto à Constituição; e, e) busca incessante da justiça social (SANTOS, 2009).

O Estado Liberal surgiu no ordenamento jurídico com normas orientadas para os interesses sociais. Sua principal característica era a busca pela eficiência econômica com a regulamentação social. Neste novo modelo de Estado observa-se que o seu papel é minimizado.

## **Estado Social**

O Estado Social surgiu no século XIX quando o Estado Liberal foi obrigado a responder “às reivindicações de grupos excluídos, principalmente quanto às demandas sociais” (MINGHELLI, 2009).

Nesse momento histórico, o Estado passa a ser provedor intervindo como prestador de serviços públicos (para garantir o mínimo de condição de sobrevivência); agente econômico (para aquecer a economia); e agente regulador (alicerçado no império da lei).

Assim, Albuquerque (2014, p.46) explica que “quanto maior a ação estatal, maior também deve ser o aparato burocrático, gerando aumento significativo de despesa e a necessidade de maior controle sobre seu funcionamento, mediante novas técnicas e formas, dirigidas às novas funções assumidas pelo Estado Social”.

No relato de Minghelli (2009, p.50), “o Estado não consegue selecionar ou aglutinar as demandas, o que leva à burocratização da vida pública, que, por sua vez, gera a perda do consenso”. Segue dizendo o autor que “trata-se da sobrecarga das instituições, provocando a perda da confiança na capacidade do Estado de resolver os conflitos da sociedade e suas demandas” e Silva (2006, p.114) alerta que

se o Direito acaba se confundindo com mero enunciado formal da lei, destituído de qualquer conteúdo, sem compromisso com a realidade política, social, econômica, ideológica [...] todo o Estado acaba sendo Estado de Direito, ainda que seja ditatorial.

O mesmo autor afirma que “[...] o Estado de Direito deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito [...] pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social.” (SILVA, 2006, p.115).

Ambas as formatações de Estado (Liberal/Direito e Social) não conseguiram garantir a autêntica e efetiva participação da sociedade no processo político. Surge a necessidade de reorganizar o Estado para inserção do traço democrático (legitimação por meio da soberania popular).

### **Estado Democrático de Direito**

A expressão "Estado de Direito" surgiu na segunda metade do século XVIII e início do século XIX com o aparecimento da doutrina liberal e as duas principais revoluções, a Americana e a Francesa, que consolidaram o processo de limitação do poder do Estado frente aos indivíduos, principalmente na Inglaterra. Os detentores do poder passam a ter seu arbítrio cerceado por princípios como o da legalidade, da liberdade e da igualdade individuais (XIMENES, 2011).

Afirma-se que o Estado Democrático de Direito é mais do que a soma do Estado Liberal e do Estado Social porque a interpretação do Direito que se faz necessária implica uma sociedade com participação efetiva na vida pública em busca da democracia social (XIMENES, 2011).

O Estado Moderno fundamenta-se no reconhecimento do indivíduo de que possui direitos por si mesmo e decorre de ideais revolucionários e do constitucionalismo, que traz em seu bojo novas exigências sociais provocadas pela Revolução Francesa, Revolução Norte-Americana, Revolução Industrial, Primeira Guerra Mundial, Depressão de 29, Segunda Guerra Mundial, movimento regulador e processo de globalização, entre outros.

Bobbio (1992, p.100) explica que a formação do Estado Moderno ocorreu após passar por três fases de transformação: liberal, democrática e social:

Primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e, finalmente, social, no qual os indivíduos, todos transformados em soberanos sem distinções de classe, reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais, que são igualmente direitos do indivíduo: o Estado dos cidadãos, que não são mais somente os burgueses, nem os cidadãos de que fala Aristóteles no início do Livro III da Política, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, e que, quando excluídos os escravos e estrangeiros, mesmo numa democracia, são uma minoria.

Na visão de Habermas e Häberle (2003, p.68), o Estado Democrático de Direito visa buscar uma nova forma de legitimação, pois, "para a legitimação de um ordenamento estatal, constituído na forma da lei, requerem-se, por isso, todas as fundamentações e construções públicas que resgatarão esse pleito como digno de ser reconhecido".

O Estado Democrático de Direito apresenta algumas características básicas, tais como: "a) soberania popular; b) sociedade política com base constitucional; c) respeito ao princípio da separação dos poderes; d) igualdade de todos perante a lei; e) 'império da lei', no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental" (ZIMMERMANN, 2002, p.64-65).

No Brasil, o marco legal do Estado Democrático de Direito consta da Constituição Federal de 1988, especialmente de seu artigo 1.º, que assevera: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituiu-se em Estado Democrático de Direito [...]".

Considerando que no Estado de Direito as pessoas passam a ter direitos públicos, além dos direitos privados, conclui-se que o Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.

### **Elementos Constitutivos do Estado**

São várias as teorias sobre a origem do Estado, e muitos são, também, os conceitos conferidos a ele. Passaes *et al.* (2013, p.3) o definem

como um agrupamento de pessoas que coabitam um mesmo território com limites definidos, organizado de maneira que apenas algumas pessoas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série de atividades do grupo, com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, quando necessário, com base na força.

Nesta linha de argumentação, o Estado, para Azambuja (2001, p.10), "é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado".

Bobbio (2003), por sua vez, sustenta que, além da questão do poder, o Estado tem que lidar com a questão dos limites do poder, e afirma que os juristas têm definido o Estado por meio de três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania. Esta opinião é compartilhada por Soares (2011), que os distingue como a população ou povo, o território, e a soberania ou poder.

Na leitura de Santos (2009, p.30), o conceito de povo é fornecido pelo direito e

significa o conjunto de pessoas que detém o poder político, a soberania", enquanto para Passaes *et al.* (2013, p.3) "o povo é o elemento humano do Estado e, como o Estado é uma sociedade, se faz necessária a presença de pessoas, é dizer, não existe Estado sem povo.

Destaque-se que, para Santos (2009, p.29), território significa "a base física ou geográfica de determinado Estado". Ele ensina que "[...] o estudo do território, para a ciência política, traz ínsita a ideia do poder de império; já para o direito, ressalta o aspecto da jurisdição, da territorialidade, da competência."

Nessa linha de argumentação, para Passaes *et al.* (2013, p.3) "não existe Estado sem território, uma vez que este estabelece os limites físicos da ação de soberania do Estado".

Santos (2009, p.24) afirma que "soberania em sentido amplo significa o poder, a autoridade em última instância, em uma sociedade política". A soberania ou poder é o terceiro elemento, definido por Passaes *et al.* (2013) como o elemento essencial do Estado cujo objetivo é a realização do bem de todos, dentro do seu território.

A teoria jurídica do Estado advém da dogmática alemã de Jellinek (1954) *apud* Soares (2011), que explica, do ponto de vista jurídico, os três elementos:

- o território: onde se erige a comunidade estatal, considerada desde seu aspecto jurídico, significando o espaço em que o poder do Estado há de desenvolver sua atividade específica de poder público;
- a população: formada pela totalidade dos homens pertencentes a um Estado;
- o poder do Estado: poder de associação que há de cuidar dos seus fins comuns e que ordenará e dirigirá a execução de suas ordens por toda a unidade, cujos destinatários são os homens.

Por sua vez, Heller (1968) *apud* Soares (2011, p.92) alerta, quanto ao ordenamento jurídico do Estado, que os seus elementos constitutivos só adquirem plena vontade e realidade na sua recíproca inter-relação.

A relevância dos três elementos foi diferente de acordo com as formas adotadas pelo Estado com o passar do tempo. No entanto, pode-se inferir que os três elementos são indissociáveis e interdependentes para que o Estado atinja sua principal finalidade, qual seja, a promoção do bem comum.

## 2.1.2 Governo e Administração Pública no Brasil

O Estado, para Santos (2009, p.33), "é composto de um povo fixado em um dado território, dotado de soberania, autoridade e órgãos que organiza e elabora regras e princípios, segundo suas necessidades". É uma organização que dispõe do Governo e da Administração Pública para o desempenho de várias funções que administram e controlam a Nação.

### **Governo**

Em sua obra intitulada *O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*, Castor (2000, p.9) analisa o papel do Estado no Brasil moderno a partir da análise da administração pública e apresenta a diferença entre os termos Estado, Governo e Setor Público, afirmando que o limite entre os três conceitos é pouco preciso.

Estado como "nação politicamente organizada é uma organização independente, dotada da capacidade de exercer e controlar o uso da força sobre um determinado grupo de pessoas em um determinado território." (CASTOR, 2000, p.9).

Quanto aos termos Governo e Setor Público, Castor (2009, p.9) acompanha a descrição de Gross (1998) como "o grupo de pessoas que exerce a autoridade e controla o poder físico sobre o Estado e os habitantes"; e, ainda, como o "conjunto de organizações que forma o Estado e/ou age em nome dele".

Matias-Pereira (2010a, p.125) alerta que os termos Governo e Administração Pública têm significados distintos. O primeiro é responsável por orientar as metas, enquanto à Administração Pública cabe a sua execução. Neste matiz, o autor sustenta que:

o governo consiste na organização política e jurídica da nação, tornando-se universal sua constituição pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O governo, portanto, constitui a parte do Estado relativa à administração dos negócios públicos, sendo que as formas de governo se caracterizam pelo modo de ser do exercício do poder político.

Di Pietro (2005, p.54) expõe que, "na sua acepção primitiva, a palavra **governo** indicava, pois, o conjunto das funções do Estado, de que se separou, primeiro, a justiça, depois, a legislação". É por esse motivo que o termo atualmente é utilizado para designar as atividades residuais que são atribuídas ao Poder Executivo.

Ao comparar Governo e Administração Pública, Meirelles (2002, p.64) afirma o que segue:

Comparativamente, podemos dizer que o governo é atividade discricionária; a administração é atividade neutra, normalmente, visando à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente, administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva. Só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.

Diferentemente das formas de Estado, as formas de governo visam "ao estudo da formação e estrutura dos órgãos supremos do Estado, de seu funcionamento" (SANTOS, 2009, p.42). Neste diapasão, Bobbio (2003, p.104-105) assegura que são três as tipologias clássicas das formas de governo: a de Aristóteles, a de Maquiavel e a de Montesquieu. Considerando o número de governantes, Aristóteles classificava o governo em monarquia, aristocracia ou democracia, enquanto Maquiavel distinguia o governo em monarquia e república.

Como foi visto, o Brasil constituiu-se como Estado Democrático de Direito e, enquanto forma de governo, é uma república, ou seja, os poderes são concebidos a uma coletividade de pessoas ou a seus representantes jurídicos.

Pisa (2014, p.32) descreve as características das formas de governo praticadas atualmente, as quais são apresentadas no quadro a seguir:

Formas de Governo	Características
A Monarquia é o "governo de um só".	A vitaliciedade, a hereditariedade e a não responsabilidade do chefe de Estado. Pode ser absoluta ou relativa. Na forma absoluta o poder é exercido por um único governante, enquanto na monarquia relativa, também conhecida por monarquia constitucional, há limitação do poder devido à existência de uma Constituição à qual o monarca se submete. Exemplos: Grã-Bretanha, Espanha e Japão.
República: expressão originária do latim <i>res publica</i> (coisa pública).	Eletividade dos governantes, temporariedade de mandatos e responsabilidade do chefe de Estado. É a forma adotada em inúmeros Estados contemporâneos republicanos, como o Brasil, a Alemanha, a França, os Estados Unidos, entre outros.

**Quadro 1 - Formas de Governo e suas Características**

Fonte: Pisa (2014, p.32).

Considerando que a finalidade do governo é atender às necessidades públicas coletivas mediante a prestação de serviços públicos de qualidade, Motta *apud* Matias-Pereira (2010c, p.125) assinala que:

governar significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. Tais alternativas têm como base, em princípio, o interesse público expressado coletivamente, de acordo com um processo administrativo onde demandas e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços, resultando numa distribuição de direitos e deveres, benefícios e custos, fundamentados na autoridade.

Pode-se entender que governo é uma atividade política discricionária, ou seja, que pratica atos administrativos de acordo com sua conveniência.

### **Administração Pública no Brasil**

Di Pietro (2005, p.53) aponta duas versões para a origem do vocábulo 'administração': "Para uns, vem de *ad* (preposição) mais *ministro, as, are* (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de *ad manus trahere*, que envolve a ideia de direção ou gestão". Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.

A mesma autora afirma que "alguns autores dão ao vocábulo administração, no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução. Outros nela incluem a função administrativa propriamente dita e a função do governo".

Tanto a administração privada quanto a pública são atividades dependentes de uma vontade externa que precisa ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer. No caso da administração pública, a vontade decorre de lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador.

Conceituar Administração Pública não é tarefa fácil. O quadro 2, a seguir, apresenta a contribuição de diversos autores sobre o tema:

Ano	Autor	Definição
1967	Decreto-Lei n.º 200	Divide a Administração Pública em administração direta e indireta sendo esta "integrada por autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações" (MELLO, 2012, p.164).
1971	Waldo	Administração pública são a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo; e, ainda, Administração pública são a arte e a ciência das gerências aplicadas aos negócios de Estado (p.6)
1999	Hamon e Mayer	"Ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e os grupos sociais." (apud MATIAS-PEREIRA, 2010a, p.62).
2002	Meirelles	"Todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas." (p.64).
2003	Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003	Regula a administração direta e trata da organização da Presidência e dos Ministérios.
2003	Bobbio	Designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (p.10).
2006	Silva	Trata-se do "conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, preordenados às execuções das decisões políticas" (p.655).
2010 <sup>a</sup>	Matias-Pereira	"Designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas." (p.62) "Estrutura do poder executivo que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas."

**Quadro 2 - Definições de Administração Pública**

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos autores referenciados.

A administração indireta é composta por dois tipos de entidade: com personalidade jurídica de direito público ou com personalidade jurídica de direito privado. As primeiras podem ser constituídas para execução de atividades típicas da

Administração Pública (AP), e as segundas terão personalidade jurídica de direito privado (entidades paraestatais), sendo geralmente constituídas ou autorizadas para a execução de atividades de interesse público, mas dificilmente para serviço privativo do Estado (DI PIETRO, 2005).

A expressão administração pública tem vários sentidos, os quais são apresentados no quadro a seguir.

Subjetivo, formal ou orgânico	Designa os entes que exercem a atividade administrativa: órgãos governamentais (traçam planos de ação) e órgãos administrativos (subordinados - executam planos) e objetivamente: função política (traça diretrizes) e função administrativa (executa).
Objetivo, material ou funcional	Natureza da atividade exercida pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes predominantemente do Poder Executivo (função administrativa do Estado). Ex.: i) fomento; ii) polícia administrativa; iii) serviço público, e iv) intervenção.
Amplio	Em sentido subjetivo, abrange os órgãos governamentais (Governo) e os órgãos administrativos (Administração Pública em sentido estrito e próprio); em sentido objetivo abrange a função política e administrativa.
Estrito	Em sentido subjetivo: pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa; e, em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida pelos entes acima.

**Quadro 3 - Sentidos da Expressão Administração Pública**

**Fonte:** Di Pietro (2005).

**Nota:** Elaborado pela autora.

No aspecto objetivo, a diferença básica entre administração pública e governo é que a primeira (função administrativa) compreende o serviço público, a intervenção, o fomento e a política, enquanto a segunda (função política) abrange as atividades colegislativas e de direção. No aspecto material, contudo, elas se confundem, já que ambas aplicam concretamente a lei, porém a função política decorre diretamente da Constituição e é por ela regulada (DI PIETRO, 2005).

Já no aspecto subjetivo, no Brasil, diante do presidencialismo vigente, que concentra os poderes nas mãos do presidente da República, é justificável a tendência de se identificar o Governo com o Poder Executivo. Mesmo assim, por aqui, as funções políticas ainda são repartidas entre Executivo e Legislativo, com acentuada predominância do primeiro.

Concluindo, administração pública, em sentido objetivo, é uma atividade concreta que tem por finalidade a satisfação direta e imediata dos fins do Estado e é prestada predominantemente em regime jurídico de direito público.

A administração pública em sentido subjetivo cabe a todos os entes aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa. Predominantemente, a Constituição adota o princípio da especialização de funções, de modo que os outros poderes cumprem com algumas funções tipicamente administrativas.

Como visto anteriormente, as instituições federais de ensino superior em sentido *lato sensu* são autarquias e fazem parte da administração pública indireta, sendo definidas por Bandeira de Mello (2012, p.164) como "pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa"; portanto, a elas apenas poderá ser outorgado serviço público típico e não atividades industriais ou econômicas. A elas são indicados serviços que requeiram maior especialização.

As entidades paraestatais ao lado do Estado são aquelas que existem para executar atividades de interesse do Estado, mas não privativas dele. São pessoas jurídicas de direito privado, criadas por meio de autorização legal, com patrimônio público ou misto para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo sob normas e controle do Estado. São três as formas mais comuns de entidades paraestatais: Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações. O Decreto-Lei 200/67 apresenta as características de cada uma delas.

### **Princípios da Administração Pública**

A Administração Pública obedece aos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade, publicidade e eficiência. De acordo com Linczuk (2012, p.17), "é em decorrência destes princípios que todo arcabouço legislativo que rege a aplicação e execução dos recursos públicos se ancora para legitimar seus atos".

O quadro 4, a seguir, apresenta os princípios da administração pública de acordo com o estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Princípios	Descrição
I. Legalidade	A lei do Processo Administrativo Federal exige que a administração pública atue conforme a Lei e o Direito, ou seja, fazer somente o que está expresso nas normas.
II. Impessoalidade	As ações devem estar orientadas para o interesse coletivo em detrimento do interesse de particulares, próprios ou de terceiros, sob pena de o ato ser considerado nocivo ao interesse público e de ser considerado nulo ou sem efeito.
III. Moralidade	Torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração, determinando que o ato e a atividade da administração pública devem obedecer não só à lei, mas também à moral.
IV. Publicidade	Refere-se à publicação oficial dos atos administrativos a fim de que produzam os efeitos externos, e à exigência de transparência da atividade administrativa como um todo, o que permite o controle popular das atividades da administração.
V. Eficiência	A EC n.º 19 <sup>(1)</sup> trouxe para o texto constitucional o princípio da eficiência, que obrigou a administração pública a aperfeiçoar os serviços e as atividades que presta, buscando otimização de resultados e visando atender ao interesse público com maior eficiência.

**Quadro 4 - Princípios da Administração Pública**

Fonte: Pisa (2014, p.82).

(1) A Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

Além dos princípios abordados, outros princípios estão afirmados no artigo 2.º da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, conforme mostra o quadro 5:

Princípios	Descrição
1. Princípio da Razoabilidade	O Poder Público está obrigado, em seus atos, a obedecer à pertinência em relação à previsão abstrata da lei e os fatos em concreto trazidos à sua apreciação.
2. Princípio da Presunção de Legitimidade	Os atos da administração presumem-se legítimos, até prova em contrário.
3. Princípio da Isonomia ou Igualdade Formal	"Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...].” (art. 5.º da Constituição Federal). A igualdade não exclui a desigualdade de tratamento indispensável em face da particularidade da situação.
4. Princípio da Motivação	Motivar pode ser entendido de duas maneiras: 1. como ato de imposição de penalidade, que mencionará o fundamento legal (dispositivos em que o administrador baseou sua decisão) e 2. como causa da sanção disciplinar (fatos que levarão o administrador a aplicar o dispositivo legal para aquela situação concreta) (art. 140 da Lei 8.112/90).
5. Princípio da Supremacia do Interesse Público	Os interesses públicos têm supremacia sobre os interesses individuais; é a essência do regime jurídico administrativo.
6. Princípio da Autotutela	A administração pública tem a prerrogativa de rever seus próprios atos, podendo revogá-los por razões de conveniência ou oportunidade (quando inoportunos ou inconvenientes).
7. Princípio da Indisponibilidade do Interesse e dos Bens Públicos	Estes não pertencem à administração, à qual cabe apenas a gestão dos mesmos em prol da coletividade.
8. Continuidade do Serviço Público	O serviço público destina-se a atender necessidades sociais. A execução de um serviço público não pode ser interrompida (art. 37, VII, da CF1988).

**Quadro 5 - Princípios Gerais da Administração Pública**

Fonte: Pisa (2014, p.83).

Na visão de Castro (2006), a partir do Princípio da Eficiência tornou-se possível a prática da administração pública com eficiência, eficácia e efetividade.

Ressalta-se, portanto, a importância de apresentar os conceitos de eficácia, efetividade e eficiência na área pública trazidos por Torres (2004, p.175):

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como estes foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Ainda, de acordo com Torres (2004, p.175), a efetividade

é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Norteadas por princípios, a administração pública brasileira é o elo da sociedade com o Estado, tendo sofrido, ao longo de sua trajetória, mudanças que permitiram à administração pública atual a oportunidade de modernizar a democracia. Destacam-se os seguintes modelos de gestão de reformas da administração pública: a Administração Pública Gerencial (APG) ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*), o Governo Empreendedor (GE) e a Governança Pública (GP).

### **Reformas Administrativas da Administração Pública no Brasil**

De acordo com Secchi (2009, p.364) “uma reforma na administração pública acontece quando sua organização pública progressivamente muda sua prática de gestão, modelo de relacionamento e retórica”.

O autor (2009, p. 64) segue afirmando que as “reformas da administração pública ocorrem em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes escopos e valores”.

Tendo início nos anos 1980, as reformas administrativas de gestão pública ocorreram adotando-se práticas oriundas do setor privado com o movimento de modernização para a melhora da eficiência dos serviços públicos.

É no ambiente da administração pública que se dá a gestão da coisa pública por seus gestores e há muito se busca o desenvolvimento de maneira eficiente da administração pública.

Di Pietro (2005, p.84) considera a eficiência como princípio por dois fatores com o mesmo objetivo que é o de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público: “pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições [...], e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública [...]”.

O modelo burocrático foi difundido na administração pública desde o século XVI, mas seu auge se deu durante o século XX, quando disseminado mundialmente. O modelo foi atribuído ao sociólogo alemão Max Weber pela análise de suas principais características.

Nesse modelo o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição, cujas características principais são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009).

A Teoria Burocrática de Weber é utilizada até hoje como base na administração pública. Inicialmente, naquele contexto, o objetivo era sempre atingir o fim independentemente dos meios, os quais eram adequados ao longo do processo por meio do formalismo. O que se discute é que a burocracia não pode engessar o processo, atrapalhando o desenvolvimento do Estado, mas deve ser utilizada como ferramenta para uma boa governança (SECCHI, 2009).

Como todo modelo organizacional, a Burocracia Weberiana apresenta vantagens: objetividade, impessoalidade, clareza na cadeia de comando, alto grau de especialização; e desvantagens: excesso de formalismo, despersonalização do relacionamento, previsibilidade de funcionamento.

São encontrados na literatura outros modelos de gestão de reformas da administração pública que procuram, aos poucos, substituir o modelo burocrático. São os intitulados modelos pós-burocráticos de organização, devendo-se destacar, entre eles, a Administração Pública Gerencial (APG) ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*), o Governo Empreendedor (GE) e a Governança Pública (GP) (SECCHI, 2009).

Algumas críticas quanto à operacionalização da APG são elencadas por Hood (1995, p.95-98):

- desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos;
- competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
- uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
- atenção à disciplina e parcimônia;
- administradores empreendedores com autonomia para decidir;
- avaliação de desempenho;
- avaliação centrada nos *outputs*.

O marco do Governo Empreendedor foi em 1992, ano em que os estudiosos Osborne e Gaebler lançaram o livro *Reinventando o Governo*. O modelo afastava-se da administração burocrática, em que havia uma prevalência dos interesses do Estado, e introduzia novas práticas gerenciais nas quais os cidadãos são o centro das atenções e demandam serviços de qualidade (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Os mesmos autores referenciados por Matias-Pereira (2010b, p.171) afirmam que o governo empreendedor "pertence à comunidade e visa atender aos cidadãos como clientes e não aos interesses da burocracia" e sugerem princípios para um novo modelo de governança.

Bresser-Pereira e Spink (2006, p.242) asseveram que os autores inspiraram os contornos da administração pública gerencial:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa através da delegação de autoridade aos administradores públicos transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) pressuposto de confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle *a posteriori*, ao invés de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referente.

Por seu turno, a GP deve ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e do Estado. A governança teve sua origem no estudo intitulado *The nature of the firm* (1937), desenvolvido por Ronald Coase. Posteriormente, o setor público passaria a utilizar o termo *governança* incorporando-o “no mundo do poder e das organizações” (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No Brasil, o tema da governança pública foi discutido, primeiramente, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, apenas em 1995 (MARE, BRASIL, 1995).

Na visão de Secchi (2009, p.358), o termo governança aplicado ao setor público

denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm ou deveriam ter o direito e influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Com enunciados e perspectivas diferentes, o termo governança tem sido objeto de estudo na academia como, por exemplo, no campo das ciências sociais e da ciência política, sendo que, neste último, o enfoque está nas formas de relação entre a sociedade e o Estado.

Entende-se que a Administração Pública não é estanque e que as transformações contemporâneas sofridas por ela implicam na maior participação de atores em arenas públicas e de controle social com novos arranjos institucionais. A governança pública permite, portanto, a participação nos processos decisórios e de formulação de políticas públicas, tornando-se um projeto político de democracia.

Pode-se inferir que, ao longo de sua história, a administração pública passou por várias transformações que buscaram permitir ao Estado o gerenciamento eficiente, efetivo e eficaz dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos.

### 2.1.3 Funções Econômicas do Estado

A fim de garantir estabilidade e crescimento, o governo faz uso da Política Econômica para intervir na economia por meio de instrumentos macroeconômicos tais como as políticas fiscal, monetária, cambial e regulatória (PALUDO, 2013).

A classificação das funções econômicas do Estado, denominadas "funções fiscais", foram propostas por Richard Musgrave (1959). As três funções básicas são: "a) promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); b) promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora)" (GIACOMONI, 2010, p.23). Sua descrição mais detalhada encontra-se no quadro 6.

Funções Econômicas do Estado	Descrição	Objetivos
1. Função Alocativa	Trata da alocação de recursos pelo governo com o objetivo de fornecer à sociedade bens e serviços público.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permitir que os bens e serviços públicos que não são ou não possam ser regularmente oferecidos pelo setor privado da economia, ou que seriam oferecidos em condições ineficientes, sejam disponibilizados à sociedade;</li> <li>2. Adotar medidas e condições favoráveis para que o setor privado ofereça mais produtos à sociedade; e</li> <li>3. Eliminar ou reduzir riscos ou custos que não possam ser suportados pelos produtores, realizando investimentos ou intervenções regulatórias, corrigindo as imperfeições da economia e interferindo sobre as externalidades.</li> </ol>
2. Função Distributiva	Trata, especificamente, da necessidade do Estado de intervir nos aspectos sociais e econômicos que afetam negativamente a distribuição de riqueza de uma sociedade". Ex.: subsídios aos bens de consumo populares, financiados por impostos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de mais alta renda; a educação gratuita, a capacitação profissional e os programas de desenvolvimento comunitário.	Ajustes na distribuição de uma renda justa.
3. Função Estabilizadora	Trata das políticas econômico-financeiras que o governo utiliza a fim de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manutenção de elevado nível de emprego;</li> <li>2. Estabilidade nos níveis de preços;</li> <li>3. Equilíbrio no balanço de pagamentos; e</li> <li>4. Razoável taxa de crescimento econômico.</li> </ol>

**Quadro 6 - Funções Econômicas do Estado**

Fonte: Bezerra Filho (2012), Paludo (2013) e Matias-Pereira (2010a).

Nota: Elaborado pela autora.

Richard Musgrave (1959) compreendia as funções econômicas do Estado como as próprias "funções do orçamento", considerando o orçamento como a principal ferramenta de ação estatal na economia.

## 2.2 O ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO

A origem do orçamento é temática divergente entre vários autores, sendo necessário apresentar sua evolução conceitual para a compreensão da matéria.

Giacomoni (2010, p.31) assevera que a origem do orçamento data de 1217, na Inglaterra, com a outorga, pelo Rei João Sem Terra, da célebre Carta Magna. A concepção do documento era de que os gastos dos governantes deveriam ser previamente autorizados, limitando, assim, o poder discricionário do rei de tributar:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Os conflitos entre o parlamento e a monarquia continuaram e outros acontecimentos históricos marcaram as tentativas dos países em adotar uma ferramenta de controle de receitas e despesas públicas, com destaque para a Inglaterra e a França.

Na Inglaterra, a Revolução Gloriosa (1688-1689) foi um conflito entre o rei Carlos II e o Parlamento, que culminou com a aprovação da *Bill of Rights* (Declaração de Direitos).

[...] A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar imposto, sem consentimento comum da Lei do Parlamento. [...] Todo subsídio (tributo) será cobrado anualmente pelo Parlamento, e a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo Parlamento, é ilegal (GIACOMONI, 2010, p.32).

Ainda na Inglaterra, em 1787, foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado, que criava um único fundo geral para receber e registrar todas as receitas e despesas do Reino Unido:

[...] certo número de impostos existe na Inglaterra para atender a certos serviços de caráter permanente; anualmente o Parlamento inglês não discute a legitimidade desses impostos nem dessas despesas; aprova o pedido do Governo em globo; quando há excedente, isso é, quando a receita do fundo excede as despesas, torna-se possível discutir esse

excedente, para ver se há impostos desnecessários e que devam ser abandonados; mas essa discussão nunca se verifica, porque os serviços administrativos crescem e o Governo é sempre obrigado a pedir maiores verbas, e, daí, a aprovação dos recursos solicitados, ainda que, para obtê-los, seja preciso criar novos impostos ou agravar os existentes (GIACOMONI, 2010, p.32-33).

Giacomoni (2010, p.33) sustenta que o ano de 1822 é considerado o início do orçamento na Grã-Bretanha, pois, a partir dessa data, "o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício".

Constata-se, portanto, a importância do orçamento inglês, pois, além de traçar as linhas gerais da natureza técnica e jurídica do orçamento, disseminou o seu uso em outros países.

O surgimento da instituição orçamentária na França foi marcado pela Revolução Francesa, em 1789, e algumas regras estabelecidas inicialmente no orçamento francês são utilizadas até hoje no orçamento público:

- a) a anualidade do orçamento; b) a votação do orçamento antes do início do exercício; c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade<sup>1</sup>); e d) a não vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação de receitas.<sup>2</sup> (BURKHEAD, 1971).

Observa-se que o orçamento passou por mudanças de acordo com o desenvolvimento das novas formas de Estado e foi se aprimorando por meio de novas técnicas após as revoluções constitucionais que buscavam o aproveitamento dos recursos para atender às demandas sociais e realizar serviços públicos essenciais.

Após essa breve apresentação dos eventos históricos que marcaram a evolução da instituição orçamentária no exterior, a próxima seção trará a descrição dos marcos legais do orçamento público no Brasil, bem como abordará o sistema e o processo orçamentário brasileiro.

---

<sup>1</sup> "O princípio da universalidade está contido nos artigos 2.º, 3.º e 4.º da Lei n.º 4.320/1954, na Emenda Constitucional n.º 01/1969 e também no §5.º do art. 165 da Constituição Federal de 1988." (PALUDO, 2013, p.17).

<sup>2</sup> "O princípio da não afetação de receitas [...] está definido na Constituição Federal." (PALUDO, 2013, p.21).

### 2.2.1 Evolução do Orçamento Público no Brasil

A seção anterior apresentou a origem da prática da orçamentação com exemplos baseados no princípio da representação e da tributação consentida. Da mesma forma, as finanças públicas no Brasil surgiram com o consentimento para a exigência de tributos,

com o início do controle do patrimônio público e da limitação do poder de ingerência na esfera econômica dos cidadãos. Não sendo tão somente a precursora da atividade orçamentária, mas também da delimitação dos Poderes do Estado e da noção de representação. (SANTOS, 2009, p.9).

Bezerra Filho (2012, p.1), baseado em estudo publicado pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Goiás (CRC-GO) (1996), afirma que, no Brasil, no período colonial, alguns fatores colaboraram para o aumento do interesse popular na gestão de recursos públicos:

1. o surgimento de lideranças nos diversos segmentos sociais, como os militares e o clero; 2. e os intelectuais recém-chegados da Europa, que traziam, em sua bagagem cultural, os ideais democráticos assimilados em seus estudos no Velho Mundo.

Sobre a história do orçamento no Brasil, Giacomoni (2010, p.40) ensina que a Inconfidência Mineira foi uma tentativa para que o Brasil conseguisse a soberania; no entanto, o movimento não obteve sucesso visto que as autoridades suspenderam a cobrança dos impostos atrasados.

Estudiosos afirmam que o orçamento público no Brasil teve origem no período colonial, com a vinda da Família Real de Portugal para o Brasil. Este foi o momento em que Dom João VI deu início à organização das finanças públicas e, também, à cobrança de tributos, criando o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 2010).

Outros eventos históricos significativos foram a Independência do Brasil, em 1822, e a Promulgação da 1.<sup>a</sup> Constituição do Brasil, em 1824, que criava o Parlamento e reivindicava a elaboração dos orçamentos formais. Giacomoni (2010, p.41) assevera que a aludida Constituição

distribuía as competências dos poderes imperiais em matéria tributária e orçamentária: a) ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária; b) à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária; e c) à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos.

Como visto, diversos fatores históricos foram importantes para a evolução do orçamento público no Brasil, bem como os fatos relevantes ocorridos na fase republicana apresentados no quadro 7.

Ano	Fato	Relevância
1889/1891	Proclamação da República/Criação do Tribunal de Contas	A elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo.
1905	Reforma do Sistema de Contabilidade Pública	Início da Contabilidade Pública racional no Brasil.
1914	Levantamento da Situação Financeira do Tesouro Nacional	A fim de obter um empréstimo, o Brasil atendeu a uma exigência do governo inglês.
1922	Aprovação do Código de Contabilidade da União	Importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a intensa gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis etc. que já caracterizavam a gestão em âmbito federal. Formalizou o que já acontecia: o Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de <i>iniciar</i> a feitura do orçamento.
1931	Instituição de um Grupo de Trabalho	Missão de fazer um levantamento da situação econômico-financeira dos Estados e Municípios.
1939	Padronização dos Orçamentos e Balanços Estaduais e Municipais	Transferia ao presidente da República a prerrogativa de nomear governadores estaduais e, a estes, a nomeação dos prefeitos. Criou, em cada Estado, um Departamento Administrativo que aprovava os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, bem como fiscalizava a execução dos mesmos.
1940	Aprovação do Decreto Lei n.º 2.416/1940	Estabeleceu a consolidação de normas orçamentárias, com abrangência circunscrita apenas aos Estados e Municípios.
1946	Constituição	Redemocratização do país. O orçamento voltou a ser do "tipo misto": o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas.
1959	Destaque a outros trabalhos	Desenvolvidos nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e, em 1963, no antigo Estado da Guanabara, os quais, à época, já adotavam as técnicas do Orçamento-Programa.
1964	Sanção da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, que instituiu as normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública para União, Estados, Municípios e Distrito Federal	Administração Direta e suas entidades autárquicas e/ou fundacionais. Concepção de Orçamento-Programa.
1967	Expedição do Decreto-Lei n.º 200, de 25/2/1967	Regulamentação do Orçamento-Programa, delineando de forma clara os princípios que norteiam a elaboração de planos e programas governamentais.
1969	Emenda Constitucional n.º 1, de 17/10/1969	Alterou a Constituição de 1967, mantendo o dispositivo sobre o orçamento que limita a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerem despesas e em emendas ao orçamento quando de sua discussão.
1972	Expedição do Decreto Federal n.º 71.353, de 9/11/1972	Instituiu o Sistema de Planejamento Federal, consolidando, assim, a adoção do Orçamento-Programa no Brasil.
1988	Constituição Federal	Instituiu o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta.
1998	Emenda Constitucional n.º 19, de 4/6/1998	Inseriu o princípio da eficiência dentre aqueles que norteiam a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
1999	Portaria n.º 43 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 14/4/1999	Estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.
2000	Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal - estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
2000	Le n.º 10.028, de 19/10/2000	Lei de Crimes - definiu crimes vinculados ao desrespeito à responsabilidade fiscal.
2001	Portaria Interministerial n.º 163, de 4/5/2001, da STN/SOF	Estabeleceu normas gerais de consolidação de contas públicas da União, Estados e Municípios, e tratou da classificação, por natureza, da despesa pública.
2011	Portaria Conjunta STN/SOF n.º 1, de 20/6/2011	Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 4.ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

**Quadro 7 - Fatos Relevantes do Orçamento e da Contabilidade Pública no Brasil**

Fonte: Giacomoni (2010, p.40-45) e Bezerra Filho (2012, p.2-4).

Nota: Elaborado pela autora.

Com a sanção da Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, o planejamento passa a se aliar ao orçamento público, tendo início a aplicação deste último à administração pública brasileira. Porém, pode-se inferir que foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a administração pública federal lançou mão de diversos instrumentos de planejamento e orçamento público em suas práticas de gestão pública.

O orçamento público tem várias definições. Paludo (2013) o define como um instrumento do planejamento governamental que permite realizar políticas públicas por meio de programas e com a alocação de recursos previstos.

Na visão de Bezerra Filho (2012, p.5), o orçamento público se constituiu como uma ferramenta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal

[...] onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

Na mesma linha, Baleeiro (2001, p.411) assevera que o orçamento público

é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Com o passar do tempo, o orçamento público foi evoluindo a fim de atender às demandas da sociedade moderna, que exigia maior transparência dos gastos públicos. Diante dessas transformações evoluíram também as técnicas de planejamento e o papel do Estado. Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008),

a história da evolução do orçamento público está intimamente ligada à evolução das instituições democráticas, à ampliação da complexidade da economia e aos avanços dos conhecimentos, especialmente nas áreas de economia e de administração.

Para Giacomoni (2010, p.55), a evolução conceitual do orçamento público tem duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Segundo o autor, a principal função do orçamento público tradicional era o controle político sobre o executivo.

Oliveira (2013) sustenta que foi a partir da década de 1930 que o orçamento público passou a ser utilizado como instrumento da política fiscal do governo visando à estabilização da economia, a qual constitui um dos objetivos específicos do orçamento da União, além do financiamento das atividades do governo federal.

Cabe ressaltar que no período de evolução do orçamento tradicional para o orçamento moderno houve o orçamento de desempenho (*performance budget*) ou por realizações. Giacomoni (2010, p.58) o define como segue:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

De acordo com Bezerra Filho (2012, p.11), "no orçamento de desempenho, procura-se saber as coisas que o governo FAZ, e não as coisas que o governo COMPRA", tendo como característica não ter qualquer vinculação ao planejamento governamental.

Ao longo da história o orçamento por desempenho evoluiu para orçamento moderno (orçamento-programa), cuja principal função era ser um instrumento da administração no processo administrativo: programação, execução e controle.

Giacomoni (2010, p.165) traz a lume o conceito das Organizações das Nações Unidas (ONU) para orçamento-programa, a saber:

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento às funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.

Na leitura de Bezerra Filho (2012, p.11), o orçamento-programa é uma ferramenta de planejamento

que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além dos objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos.

Paludo (2013, p.10), por sua vez, sustenta que "o Orçamento Programa é o atual e mais moderno Orçamento Público, está intimamente ligado ao planejamento, e representa o maior nível de classificação das ações governamentais", sendo "o elo entre planejamento, orçamento e gestão".

Giacomoni (2010, p.170) apresenta um quadro com as principais diferenças entre Orçamento Tradicional e Orçamento-Programa:

<b>Orçamento Tradicional</b>	<b>Orçamento Programa</b>
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como os resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

**Quadro 8 - Principais Diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa**

Fonte: Giacomoni (2010, p.170).

Bezerra Filho (2012, p.11), por seu turno, elaborou um quadro-resumo da evolução do orçamento público (figura 1).



**Figura 1 - Evolução do Orçamento Público**  
**Fonte: Bezerra Filho (2012, p.11).**

Ainda segundo o autor, o atual modelo orçamentário brasileiro é composto das fases de elaboração, aprovação, execução e prestação de contas e deverá conter as seguintes variáveis: a) as diretrizes ou macro-objetivos da gestão governamental; b) os programas; c) os objetivos de cada programa; d) as ações de cada programa; e) o produto a ser gerado; f) a execução orçamentária (despesa) das ações.

Torna-se, assim, fundamental a interação da sociedade com o processo orçamentário visando dar continuidade ou implantar políticas públicas que busquem atender aos anseios dos cidadãos.

### 2.2.2 Sistema e Processo Orçamentário

Giacomoni (2010, p.206) assevera que a função orçamentária, enquanto função administrativa, é composta de um sistema orçamentário e de um processo orçamentário que se complementam. De acordo com o autor, a lei orçamentária é:

[...] a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

Nessa linha de argumentação, Ferreira (2013, p.25) afirma: "entende-se como processo orçamentário todo o trâmite estabelecido nos diversos dispositivos legais que regulam o planejamento, a proposta, a execução e a avaliação do Orçamento Público Federal".

O mesmo autor chama a atenção para o fato de que esses dispositivos têm assento constitucional nos artigos 84 e 85:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

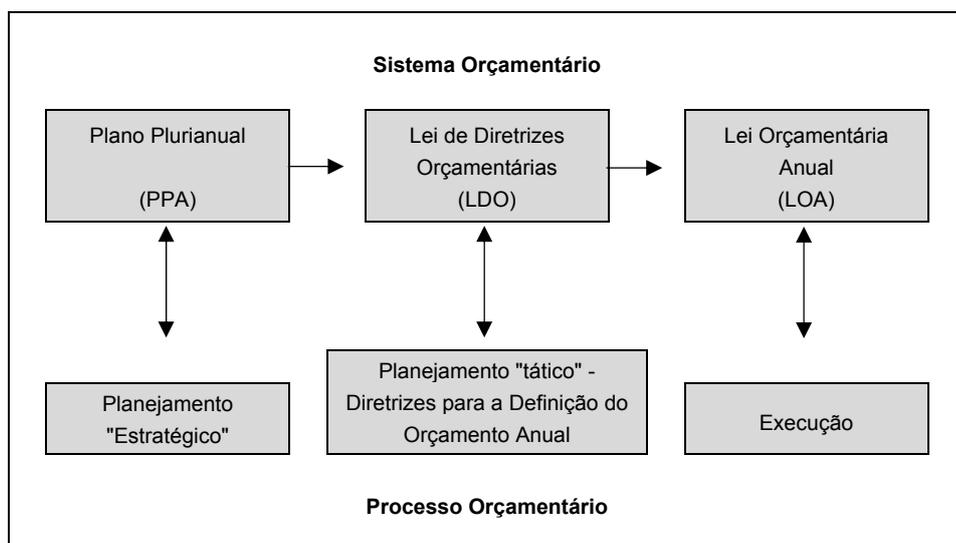
[...]

VI - a lei orçamentária.

[...] (BRASIL, 1988).

Nesse matiz, Oliveira (2013, p.35) contribui esclarecendo que o orçamento enquanto sistema é composto por três Leis: o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). E, enquanto processo, constitui-se efetivamente na elaboração e na execução, cujos limites de atuação estão definidos no sistema.

Oliveira (2013) elaborou uma figura que apresenta a inter-relação entre sistema e processo orçamentário, como segue:



**Figura 2 - Inter-relação entre Sistema/Processo Orçamentário**

Fonte: Oliveira (2013, p.35).

Ribeiro e Bliacheriene (2013) afirmam que o processo orçamentário também é conhecido como ciclo orçamentário, tem caráter contínuo e simultâneo e envolve todas as fases do processo orçamentário: (i) elaboração da proposta; (ii) discussão e aprovação; (iii) programação; (iv) execução; (v) acompanhamento/monitoramento; e (vi) controle e avaliação do orçamento.

Como visto, o planejamento governamental é atribuição do Estado, o qual, de forma integrada, o materializa em três leis, tratadas, individualmente, na sequência deste estudo.

#### 2.2.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal e tem sua definição dada pelo §1.º do artigo 165 da Constituição:

a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dele decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Segundo Paludo (2013, p.81), o PPA é um instrumento de planejamento de médio/longo prazo, definindo-o como:

instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos e a visão do futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo.

Ainda sobre o PPA, segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO) - 2013 (BRASIL, 2012, p.69) trata-se do

instrumento de planejamento de médio prazo [...] que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública [...] para as despesas de capital e outras decorrentes, relativas aos programas de duração continuada.

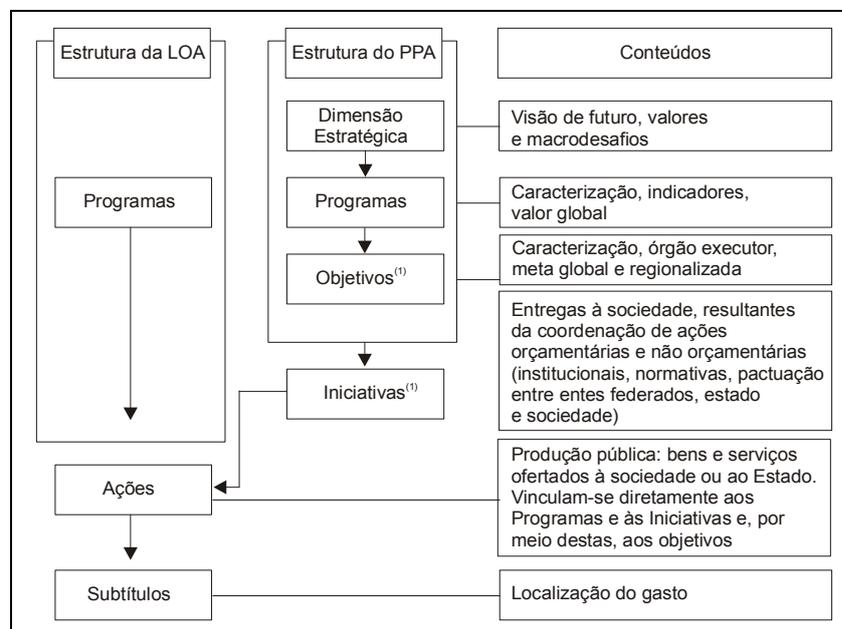
De acordo com Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p.350), o Plano Plurianual orienta-se sob dois princípios norteadores:

1. A ideia do processo contínuo e pouco disruptivo: garantia que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tivesse sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/ governo imediatamente antecessor;
2. A ideia de junção entre orçamento e orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução e gestão propriamente ditas (metas físicas): isto seria feito por meio de um detalhamento e desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.

Bezerra Filho (2012, p.27) ensina que o PPA “é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, sendo devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro)”. A duração do PPA é de quatro anos, indo desde "o segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato subsequente".

Os PPAs vêm evoluindo a cada edição, e a cada plano novas ferramentas de gestão são implantadas a fim de tornar mais eficaz o planejamento do governo federal para o período seguinte. Cabe ressaltar que a elaboração do orçamento ou proposta orçamentária deve estar em conformidade com o PPA e com a LDO, demonstrando os planos do governo para o exercício seguinte.

A figura 3, a seguir, retrata a integração das ações orçamentárias com o PPA.



**Figura 3 - A Integração das Ações Orçamentárias com o PPA**

Fontes: MTO (2014) e Brasil (2013).

(1) Somente em Programas Temáticos.

Pode-se inferir que o PPA é uma ferramenta que permite a participação da sociedade no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas.

### 2.2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é responsável por definir as metas e as prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente.

Na visão de Ribeiro e Bliacheriene (2013, p.30), a LDO é um instrumento legislativo característico de modelos em que o Poder Executivo tem a iniciativa legislativa e proeminência no processo orçamentário.

Os autores seguem afirmando que “o Legislativo, em um momento anterior ao encaminhamento da proposta orçamentária, discute e aprova as condições gerais do orçamento a ser aprovado”.

Para Paludo (2013, p.73), a LDO “[...] é o instrumento norteador da elaboração da LOA - Lei Orçamentária Anual. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente”.

Nessa mesma linha de argumentação, o MTO-2014 (BRASIL, 2013, p.74) destaca que a LDO é o instrumento norteador da LOA, na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre:

- as prioridades e metas da Administração Pública Federal; - a estrutura e organização dos orçamentos; - as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; - a dívida pública federal; - as despesas da União com pessoal e encargos sociais; - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; - as alterações na legislação tributária da União; e - a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves.

Bezerra Filho (2012, p.29) ensina que “a LDO é enviada anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril, e devolvida para sanção presidencial até o dia 17 de julho”, sendo que a vigência da lei é de 18 meses.

A Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), artigo 4.º, inovou, conferindo atribuições à LDO, tais como:

- a) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; b) definir o resultado primário e nominal a ser obtido no ano seguinte; c) estabelecer critérios e formas de limitação de empenho no caso de arrecadação da receita inferior à estimada; d) fixar, em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), o montante a Reserva de Contingência (BEZERRA FILHO, 2012, p.29).

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabeleceu anexos à LDO, chamados Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. De acordo com Giacomoni (2010, p.224-225), o primeiro deverá trazer, além das metas anuais,

avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; o demonstrativo das metas anuais; a evolução do patrimônio líquido; a avaliação da situação financeira e atuarial; e o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Já o Anexo de Riscos Fiscais "deverá trazer avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem".

Nas palavras de Paludo (2013, p.78), "é a LDO quem estabelece as metas de resultados que deverão ser obedecidas pela Lei Orçamentária Anual (LOA)". Giacomoni (2010) complementa ao afirmar que a LDO tem também a incumbência, considerando o princípio da exclusividade definido no artigo 165, §8.º, CF e no artigo 7.º da Lei 4.320/1964, "de suprir a incapacidade da LOA de disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal". Pode-se inferir que os parâmetros estabelecidos pela LDO ditam todo o caminho da política fiscal e econômica do País.

### 2.2.2.3 Do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) à Lei Orçamentária Anual (LOA)

Antes da sanção presidencial, a LOA se apresenta em forma de Projeto de Lei. Inicialmente, o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro seguinte, se desenvolve no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Assis (2009, p.46) apregoa que, quando há urgência constitucional de tramitação de matérias, utiliza-se o Projeto de Lei, dispositivo por meio do qual

é possível diminuir o tempo de apreciação, pelo Congresso Nacional, de propostas enviadas pelo Executivo [...] permite ao Presidente fixar, unilateralmente, prazo para a deliberação de projetos de autoria do Executivo que tenha interesse em ser aprovado o mais rápido possível.

As Unidades Orçamentárias<sup>3</sup>, no que concerne especificamente a esse estudo, as IFES, também são agentes participantes deste processo e encaminham suas propostas à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão responsável pela coordenação dos trabalhos, considerando as três classes de despesas: obrigatórias, discricionárias ou não financeiras, e financeiras.

Após os ajustes da programação orçamentária, entre outras fases de elaboração, observadas as disposições legais, o PLOA é consolidado, formalizado e entregue pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da República. Este, por sua vez, deverá encaminhar o PLOA ao Congresso Nacional (MTO, 2014).

Bezerra Filho (2012, p.30) leciona que o PLOA é enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto, e devolvido para sanção presidencial até o dia 22 de dezembro, sendo com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas. No entanto, na prática, em muitos exercícios isso não acontece dentro do prazo previsto.

Após a discussão do parecer apresentado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), o texto do projeto pode sofrer a inclusão de emendas, individuais ou coletivas, dos parlamentares. Após a votação,

a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

A LOA, portanto, "é a peça em que se consigna a previsão de receitas e as despesas autorizadas para o exercício seguinte à sua discussão" (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p.30).

De acordo com Paludo (2013, p.53), a LOA "é o produto final do processo orçamentário [...] e é o documento legal que contém a previsão de receitas e autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro".

O processo de elaboração da proposta orçamentária é contínuo, dinâmico e flexível, composto por arcabouço institucional-legal e técnico-operacional, além das normas operacionais estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (PALUDO, 2013, p.54).

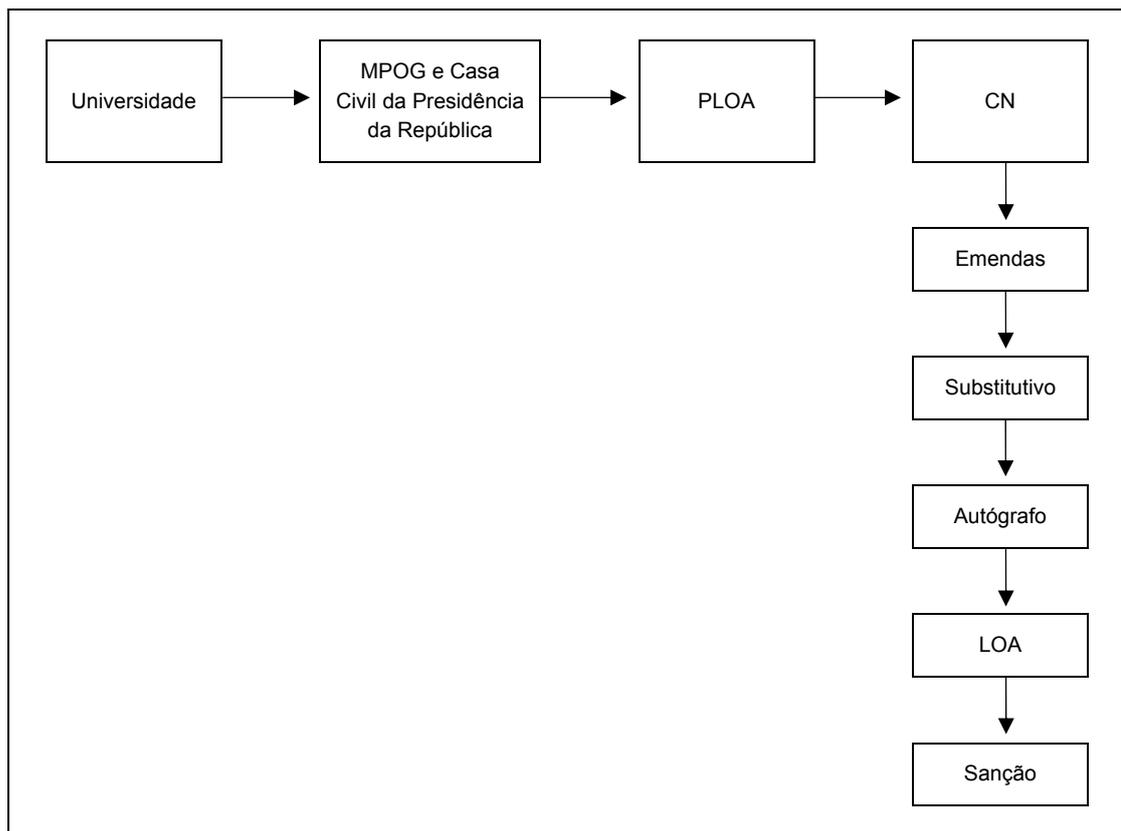
---

<sup>3</sup> De acordo com o MTO (2014, p.14), as UOs desempenham "o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação [...] são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo".

Dessa forma, Oliveira (2013, p.37) sublinha que a LOA "implementa as orientações da LDO buscando viabilizar o alcance dos objetivos constantes do Plano Plurianual e compreende os Orçamentos: Fiscal; de Investimento; e da Seguridade Social". O orçamento fiscal compreende, além dos poderes da União, o das autarquias, ressaltando-se que o objeto deste estudo são as IFES, as quais dependem dos recursos do Tesouro para sua manutenção.

Santos (2009, p.11) exemplifica a visão de Torres (1998): "a lei orçamentária poderá conduzir ao equilíbrio orçamentário, ao desmonte do patrimonialismo e do cartorialismo [...], à transparência dos gastos e à moralidade no emprego do dinheiro público".

O processo de elaboração da LOA está representado na figura 4.



**Figura 4 - Processo de Elaboração da LOA**

Fonte: Bezerra Filho (2012).

Nota: Elaborado pela autora.

Como visto, a lei orçamentária no Brasil é utilizada pelo Estado como ferramenta democrática que visa à regulação dos gastos públicos e a ele permite cumprir sua principal tarefa, que é garantir o bem comum da sociedade.

#### 2.2.2.4 Execução Orçamentária

Ao longo do tempo, aumentou a participação do Estado na economia e alguns fatores determinaram o crescimento das despesas públicas. Alguns estudiosos trouxeram contribuições ao tema, entre eles o economista alemão Adolf Wagner, nos anos de 1880, com a "Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais", e Gerhard Colm, com a investigação sobre o comportamento das despesas dos governos estaduais e locais nos Estados Unidos (GIACOMONI, 2010).

No Brasil, de acordo com Giacomoni (2010, p.11), o crescimento da despesa pública ocorreu em três períodos: 1) a participação do País na Segunda Guerra Mundial (1947 a 1950); 2) "no período 1955/60, o programa desenvolvimentista foi só parcialmente financiado pelo aumento da carga tributária, ficando a cobertura do déficit do setor público por conta de fórmulas inflacionárias"; c) políticas econômicas cujos objetivos eram o combate à inflação e ao crescimento econômico (1965/69), que resultaram em forte aumento da carga tributária e na progressiva diminuição do déficit do governo.

Sobre despesa orçamentária (despesa pública), destacam-se os conceitos de Bezerra Filho (2012, p.135):

[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para funcionamento dos serviços públicos. [...] a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo.

Na leitura de Giacomoni (2010, p.295), a instituição pública deverá considerar o que foi autorizado no orçamento a fim de elaborar sua programação orçamentária.

Somente após a publicação da LOA é que se desenvolve a execução orçamentária, dentro do ano civil, de 1.º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, conforme determina o artigo 34 da Lei n.º 4.320/1964 (OLIVEIRA, 2013).

A execução da despesa orçamentária se realiza 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 4.320/1964, *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).

Augustinho (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.

O quadro 9 apresenta os estágios da despesa e respectiva descrição:

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.

**Quadro 9 - Estágios da Despesa Orçamentária**

Fonte: Giacomoni (2010, p.306), Lei 4.320/1964 e Oliveira (2013, p.76).

Nota: Elaborado pela autora.

Paludo (2013, p.204) afirma que há diferença entre empenho de despesa e nota de empenho. 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".

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 (SIAFI). O *software* foi desenvolvido pela empresa estatal SERPRO sob o Ministério da Fazenda (MF) desde 1987.

Após a abordagem sobre o orçamento e as diretrizes que norteiam sua construção, na próxima seção do trabalho busca-se explicar sobre o sistema das Instituições Federais de Ensino Superior e sua dependência dos recursos do Tesouro Nacional/forma de financiamento do sistema.

### 2.2.3 Financiamento/Orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior

A origem das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) data de 1920 com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, a qual, em 1937, passou a ser Universidade do Brasil, e, em 1965, foi transformada na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sendo considerada modelo para as outras instituições de ensino superior do País (AMARAL, 2008).

As regras de financiamento naquela época eram indefinidas e, até hoje, apesar do disposto no artigo 55 da Lei n.º 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sobre as necessidades da universidade, não ficou definida "concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e desenvolvimento das instituições." (AMARAL, 2008, p.650).

O artigo 55 da mesma Lei assevera que "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas" (Lei n.º 9.394/96).

O estabelecimento da autonomia universitária pelo artigo 207 da CF de 1988 criou a expectativa de que os problemas enfrentados pelas IES públicas fossem debatidos. No entanto, esta não se concretizou, e a partir de 1990 os presidentes passam a adotar medidas internacionais na economia que acarretaram ao ensino superior

uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público. (AMARAL, 2008, p.650).

Santos (2013, p.19) complementa afirmando que as IFES "continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional".

Em 1998, a UNESCO realizou a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior e elaborou os documentos "Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI" e "Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento do Ensino Superior" (UNESCO; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, 1999). Na Conferência, chegou-se à conclusão de que "o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados." (FERREIRA, 2013).

Marinho (1998, p.84) afirma que "as instituições federais de ensino superior (IFES) brasileiras, por serem componentes do sistema de ensino superior do país, são agentes essenciais de nosso [sic] desenvolvimento econômico".

As IFES integram o orçamento geral da União e fica sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) a coordenação do sistema de ensino superior, sendo uma de suas funções o financiamento das mesmas.

Para uma melhor compreensão da matéria destaca-se a definição de Financiamento Público estabelecida pelo artigo 212 da Constituição Federal:

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.

De acordo com Amaral (2008, p.657), vários autores classificam em quatro os mecanismos de financiamento do ensino superior em geral e não apenas federal:

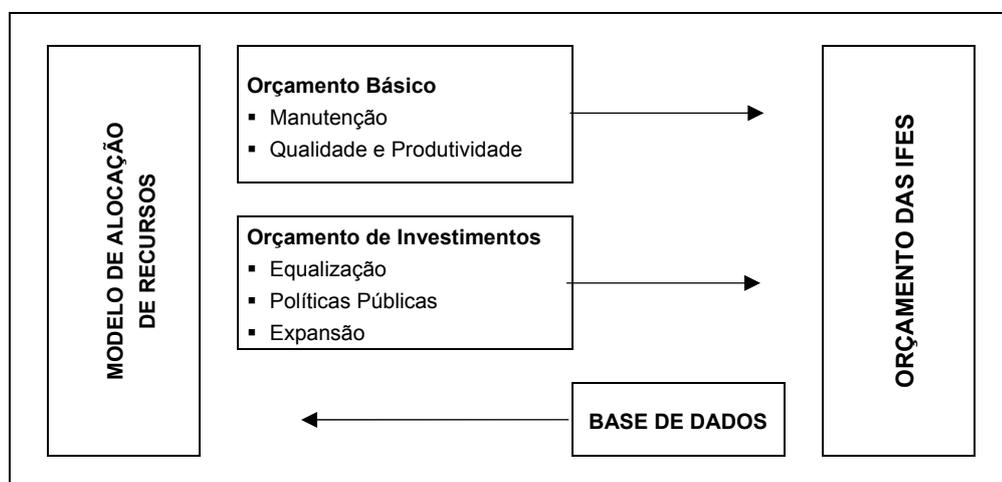
- a) financiamento Incremental ou Inercial - os recursos são baseados nos do ano anterior;
- b) financiamento por Fórmulas - variáveis indicam o valor a ser distribuído, ex.: número de docentes e de alunos;
- c) financiamento Contratual - por meio de um contrato a instituição se compromete a atingir determinada meta recebendo uma contrapartida do Estado;
- d) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes - utilização de cheques educacionais.

Atualmente, para a programação financeira das IFES no Brasil utiliza-se uma mescla do mecanismo incremental ou inercial e a do financiamento por fórmulas (SANTOS, 2013).

Em 1991, o MEC apresentou à Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES) um modelo de alocação global de recursos para as IFES, e a Portaria n.º 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994, instituiu um modelo denominado Outros Custeios e Capital. Em 1999, o MEC implantou outro modelo, que trazia o conceito de produtividade acadêmica (FERREIRA, 2013).

Em 2002, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, a ANDIFES e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD) se uniram com o objetivo de reformar o modelo considerando determinados aspectos, dentre eles o reconhecimento da heterogeneidade do Sistema das IFES, a valorização do desempenho das IFES e a previsão de expansão do Sistema Federal de Ensino Superior (FERREIRA, 2013).

O financiamento ocorreria em duas etapas: no Orçamento Básico (de Manutenção) e no Orçamento de Investimentos, conforme a figura a seguir.



**Figura 5 - Modelo de Alocação de Recursos e Orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior**

Fonte: Ferreira (2013, p.30).

O orçamento global das IFES é definido anualmente pelo MEC, que faz a distribuição considerando sua manutenção e investimentos e de acordo com o modelo da ANDIFES. Somente após a ciência do orçamento institucional é que as IFES procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa (MARINHO; FAÇANHA, 1999, p.20).

O MEC, enquanto órgão responsável, adota critérios para a alocação de recursos entre as IFES, destinados à manutenção e desenvolvimento das mesmas.

Ferreira (2013, p.39) elenca de que forma os recursos são distribuídos:

- 1) Matriz de Outros Custeios e Capital (OCC) (Matriz Andifes);
- 2) Matriz Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES);
- 3) Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior (REUNI);
- 4) Matriz Hvet (matriz de distribuição de recursos financeiros para custeio dos hospitais veterinários de ensino);
- 5) Programa Incluir (Programa de Acessibilidade na Educação Superior);
- 6) Programa Promisaes (Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior, oferece bolsa para os alunos estrangeiros de países com os quais o Brasil mantém acordo);
- 7) Programa de Extensão Universitária (PROEXT);
- 8) Implantação de novas universidades;
- 9) Implantação de novas universidades (recursos alocados na unidade orçamentária da SESU);
- 10) Implantação de campos pactuados;
- 11) Expansão do ensino médio;
- 12) Programa Viver sem Limite (Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência);
- 13) Programa Consolidação (Programa de Consolidação das Licenciaturas que objetiva a elevação da qualidade dos cursos de licenciatura).

As atividades das IFES são financiadas pelos recursos do Fundo Público Federal (FPF), e, segundo Santos (2013, p.20), "as fontes de recursos são divididas em: recursos do Tesouro; recursos diretamente arrecadados ou próprios; e recursos provenientes de contratos e convênios com organismos públicos e privados".

Ressalte-se que as IFES, objeto do estudo, enquanto autarquias, fazem parte da administração pública indireta e movimentaram, em 2014, recursos no montante de R\$ 2.030.389.916,00 (dois bilhões, trinta milhões, trezentos e oitenta e nove mil, novecentos e dezesseis reais), representando pouco mais de 2% dos gastos públicos da União destinados ao Ministério da Educação, que totalizaram R\$ 94.490.611.520,00 (noventa e quatro bilhões, quatrocentos e noventa milhões, seiscentos e onze mil, quinhentos e vinte reais – Anexo II da LOA 2014). Evidencia-se, portanto, a significância (4,6%) da representação dos orçamentos das instituições estudadas em relação ao orçamento total do Estado do Paraná, previsto para 2014, no montante de R\$ 43.746.461.920,00 (quarenta e três bilhões, setecentos e quarenta e seis milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, novecentos e vinte reais).

Destaque-se, desse modo, a importância das instituições federais de ensino superior na construção e disseminação do conhecimento e no compromisso social e público de desenvolvimento cultural, socioeconômico e sustentável de uma sociedade com mais justiça e equidade, obedecendo ao princípio de indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Esse argumento é corroborado por Amaral (2008) quando assevera que as instituições públicas de ensino superior brasileiras são responsáveis por mais de 90% da produção científica do País, o que mostra sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando ao desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Um dos objetivos apontados na visão de futuro apresentada no PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011) é o de tornar o Brasil um país reconhecido: "por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental".

Buscando dar continuidade às políticas públicas, foram definidos no PPA 11 (onze) macrodesafios para orientar as políticas públicas federais no período 2012-2015. Um deles relaciona-se ao Conhecimento, Educação e Cultura, e o Plano Nacional de Educação (com duração até 2020) já traduz os avanços necessários para consolidar conquistas importantes da área, sendo a Educação Superior um dos três Programas Temáticos do PPA 2012-2015.

No entanto, as IFES convivem com recursos financeiros escassos para a necessidade abundante de manter suas atividades-fim, buscando a captação de outros financiamentos para sua manutenção e desenvolvimento.

Esta seção abordou o financiamento/orçamento das instituições federais de ensino superior, ponto fundamental para a discussão do tema da pesquisa. O entendimento dos aspectos financeiros e orçamentários da IFES é necessário para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e para a relevância institucional para a região de abrangência geográfica, assuntos a serem tratados na sequência.

## 2.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI)

Frequentes mudanças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e culturais tornam as instituições de ensino superior (IES) mais competitivas, desafiando seus gestores a utilizarem cada vez mais o planejamento como relevante ferramenta para a programação futura de seus objetivos, estratégias e alocação de recursos (MEYER JR.; SERMANN; MANGOLIM, 2004).

Cavalheiro e Flores (2001, p.8) argumentam que "o planejamento significa antever uma situação, mas não é sinônimo de adivinhação. Significa tomar decisões tendo como base o que vai acontecer", tornando-se, assim, um importante instrumento na administração pública.

As origens do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no Brasil estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996), que institui em seu artigo nono, inciso VIII, a necessidade de avaliação da educação superior pela União.

O PDI é um instrumento de planejamento interno das instituições públicas e privadas de ensino e foi instituído legalmente pelo Decreto 3.860/2001, consolidando-se "como um documento dinâmico e flexível, mas que determina um posicionamento concreto da instituição de educação superior a partir de pressupostos vinculados à competitividade." (FRANCISCO *et al.*, 2012, p.83-84).

A partir de 2003, com a melhora da economia mundial, o governo federal teve condições de aumentar o repasse de recursos para as universidades federais. Esse período coincidiu com as ações do governo referentes ao planejamento das universidades e, em 2004, a regulamentação do artigo 9.º da LDB pela Lei Federal n.º 10.861 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004), tornando obrigatória às universidades a elaboração do PDI.

O MEC assevera que o PDI é um documento elaborado pela instituição no qual estão contemplados os planos da instituição por um período de cinco anos:

é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às

diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver (MEC, 2007).

A instituição, cumprindo a exigência legal, tem a obrigatoriedade de cadastrar o PDI no sistema e-MEC. Este sistema, de acordo com Luz (2014, p.90),

permite a abertura e o acompanhamento do trâmite dos processos pela internet, o que simplifica os procedimentos processuais, reduz custos, dá transparência, impessoalidade e confiabilidade aos procedimentos. Pode-se dizer então que o e-MEC é um sistema que acompanha os processos que regulam a educação superior no país.

Na visão de Luz (2014, p.93), o PDI "deve ser planejado não apenas visando a atender uma exigência legal, mas, sobretudo, deve ser visualizado como uma oportunidade para planejar a Universidade, com visão de futuro".

Ainda, para Luz (2014, p.20), "o PDI é, portanto, uma ferramenta de gestão que define em grandes linhas os objetivos institucionais para um momento futuro, que deve ser legitimado pela participação da comunidade". Na opinião da autora, o PDI pode ser comparado ao planejamento estratégico das organizações privadas.

Corroborando os ensinamentos de Luz (2014), Francisco *et al.* (2012, p.103) afirmam que

o PDI passa a se consolidar como o instrumento norteador das políticas institucionais que convergem para a eficácia dos processos de ensino e aprendizagem, consolidando uma atividade sustentável perante aos ensejos das orientações regulatórias da educação superior brasileira.

Considerando a importância do PDI como documento norteador das universidades, além dos dispositivos legais já apresentados cabe elencar algumas referências legais significativas que tratam sobre a temática, conforme quadro 10.

Na leitura de Francisco *et al.* (2012, p.90), a meta do Decreto n.º 5.773 era "consolidar um sistema proposto às instituições do sistema federal de ensino, enquadrando os atos regulatórios de credenciamento, recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação".

Referência Legal	Descrição
Decreto n.º 5.773, de 1996	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, além de estabelecer procedimentos para análise e elaboração do PDI.
Portaria do MEC n.º 301/1998	Dispõe sobre a necessidade de normatizar os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.
Parecer CNE/CES n.º 1.070/1999	Parecer homologado pelo Conselho Nacional de Educação sobre critérios para autorização e reconhecimento de cursos de Instituições de Ensino Superior.
Lei n.º 10.861, de 14.4.2004	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências.
Portaria do MEC n.º 7/2004	Dispõe sobre a utilização do Sistema SAPIEnS para o cadastro do PDI.
Portaria do MEC n.º 2.051/2004	Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n.º 10.861/2004. Portaria revogada parcialmente pela Portaria Normativa MEC n.º 40/2007 e Portaria MEC n.º 3.643/2004.
Portaria do MEC n.º 4.361/2004	Dispõe, entre outras, sobre a utilização do Sistema SAPIEnS para o cadastro do PDI. Alterada pela Portaria MEC n.º 3.160/2005.
Portaria Normativa n.º 40/2007	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores, e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Portaria republicada no DOU de 29.12.2010.
Despacho do Ministro, DOU de 20.02.2009, Seção I, p.9	Diretrizes [...] para credenciamento institucional para oferta de cursos superiores a distância e normas processuais [...].
CONAE - Conferência Nacional de Educação, MEC 2010	O Sistema Nacional de Educação deve prover [...] Plano de Desenvolvimento Institucional construído coletivamente e que contempla os fins sociais e pedagógicos da instituição, [...] as atividades pedagógicas e curriculares [...] a pesquisa e a extensão.

**Quadro 10 - Referências Legais do PDI**

Fonte: Luz (2014, p.96-98).

Nota: Elaborado pela autora.

Por sua vez, o artigo 16 do aludido Decreto estabelece os requisitos mínimos que o PDI deverá conter:

- I. missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação;
- II. projeto pedagógico da instituição;
- III. cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos;
- IV. organização didático-pedagógica da instituição;
- V. perfil do corpo docente;
- VI. organização administrativa da instituição;
- VII. infra-estrutura física e instalações acadêmicas;
- VIII. oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;
- IX. oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e
- X. demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras (BRASIL, 2006, Artigo 16).

Luz (2014) apresenta um quadro contemplando os eixos temáticos que o PDI deverá conter, de acordo com o MEC.

continua

Dimensão	Composição
I. Perfil Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breve Histórico da IES;</li> <li>- Missão;</li> <li>- Objetivos e Metas (descrição dos objetivos e quantificação das metas com cronograma);</li> <li>- Área(s) de atuação acadêmica.</li> </ul>
II. Projeto Pedagógico Institucional - PPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inserção regional;</li> <li>- Princípios filosóficos e técnico-metodológicos gerais que norteiam as práticas acadêmicas da instituição;</li> <li>- Organização didático-pedagógica da instituição;</li> <li>- Plano para atendimento às diretrizes pedagógicas, estabelecendo os critérios gerais para definição de:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) inovações consideradas significativas, especialmente quanto à flexibilidade dos componentes curriculares;</li> <li>2) oportunidades diferenciadas de integralização curricular;</li> <li>3) atividades práticas e estágio;</li> <li>4) desenvolvimento de materiais pedagógicos;</li> <li>5) incorporação de avanços tecnológicos.                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de Ensino;</li> <li>- Políticas de Extensão;</li> <li>- Políticas de Pesquisa (para as IES que propõem desenvolver essas atividades acadêmicas);</li> <li>- Políticas de Gestão;</li> <li>- Responsabilidade Social da IES (ênfase na contribuição à inclusão social e ao desenvolvimento econômico e social da região).</li> </ul> </li> </ol> </li> </ul>
III. Cronograma de Implantação e Desenvolvimento da Instituição e dos Cursos (Presencial e a Distância)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferta de Cursos</li> </ul> <p>As instituições deverão apresentar dados relativos ao número de vagas, dimensão das turmas, turno de funcionamento e regime de matrícula de seus cursos. Informar, ainda, a situação atual dos cursos (em funcionamento, em fase de autorização ou de futura solicitação), incluindo o cronograma de expansão na vigência do PDI conforme detalhamento a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Graduação (Bacharelado, Licenciatura e Tecnologia);</li> <li>- Sequenciais (formação específica, complementação de estudos);</li> <li>- Programas Especiais de Formação Pedagógica;</li> <li>- Pós-Graduação (<i>lato sensu</i>);</li> <li>- Pós-Graduação (<i>stricto sensu</i>);</li> <li>- Polos de EAD (atender Portaria Normativa n.º 2, de 10 de janeiro de 2007);</li> <li>- <i>Campi</i> e cursos fora de sede.</li> </ul>
IV. Perfil do Corpo Docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Composição (titulação, regime de trabalho, experiência acadêmica no magistério superior e experiência profissional não acadêmica);</li> <li>- Plano de Carreira;</li> <li>- Critérios de seleção e contratação;</li> <li>- Procedimentos para substituição (definitiva e eventual) dos professores do quadro;</li> <li>- Cronograma e plano de expansão do corpo docente, com titulação e regime de trabalho, detalhando perfil do quadro existente e pretendido para o período de vigência do PDI.</li> </ul>
V. Organização Administrativa da IES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrutura Organizacional, Instâncias de Decisão e Organograma Institucional e Acadêmico.</li> <li>- Órgãos Colegiados: competências e composição.</li> <li>- Órgãos de apoio às atividades acadêmicas.</li> </ul>

conclusão

VI. Políticas de Atendimento aos Discentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de apoio pedagógico e financeiro (bolsas).</li> <li>- Estímulos à permanência (programa de nivelamento, atendimento psicopedagógico).</li> <li>- Organização estudantil (espaço para participação e convivência estudantil).</li> <li>- Acompanhamento dos egressos.</li> </ul>
VII. Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestrutura física (detalhar salas de aula, bibliotecas, laboratórios, instalações administrativas, sala de docentes, coordenações, área de lazer e outros).</li> <li>- Biblioteca: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ quantificar acervo por área de conhecimento (livros e periódicos, assinatura de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários, enciclopédias, vídeos, DVD, CD Rom's e assinaturas eletrônicas);</li> <li>▪ espaço físico para estudos;</li> <li>▪ horário de funcionamento;</li> <li>▪ pessoal técnico-administrativo;</li> <li>▪ serviços oferecidos;</li> <li>▪ formas de atualização e cronograma de expansão do acervo.</li> </ul> </li> <li>- Laboratórios: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, indicando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos;</li> <li>▪ recursos de informática disponíveis;</li> <li>▪ relação equipamento/aluno;</li> <li>▪ descrição de inovações tecnológicas significativas;</li> <li>▪ recursos tecnológicos e audiovisuais.</li> </ul> </li> <li>- Plano de promoção de acessibilidade e de atendimento diferenciado a portadores de necessidades especiais (Decreto n.º 5.296/04 e Decreto n.º 5.773/06).</li> <li>- Cronograma de expansão da infraestrutura para o período de vigência do PDI.</li> </ul>
VIII. Avaliação e Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedimentos de autoavaliação institucional em conformidade com a Lei n.º 10.861/2004 (SINAES).</li> </ul>
IX. Aspectos Financeiros e Orçamentários	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demonstração da sustentabilidade financeira, incluindo os programas de expansão previstos no PDI: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ estratégia de gestão econômico-financeira;</li> <li>▪ planos de investimentos;</li> <li>▪ previsão orçamentária e cronograma de execução (5 anos).</li> </ul> </li> </ul>
X. Anexos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto pedagógico do(s) curso(s) solicitado(s) para primeiro ano de vigência do PDI (esses projetos de cursos, para os quais está se solicitando autorização de funcionamento, embora integrem o PDI, deverão ser arquivados de forma eletrônica como anexos no sistema do MEC).</li> </ul>

Quadro 11 - Eixos Temáticos do PDI

Fonte: Luz (2014, p.94-95).

Pode-se inferir que as dimensões desempenham a função de guiar as instituições na elaboração do PDI, que deverá ser construído atendendo às normas vigentes e de forma coletiva, com a participação e o envolvimento de vários agentes: alunos, professores, servidores técnico-administrativos, gestores e da comunidade, com propostas que atendam aos anseios institucionais e da sociedade.

Luz (2014, p.98) ensina que, quando concluído, o plano é encaminhado para apreciação e aprovação pelo Conselho Universitário da Instituição. No passo seguinte o documento deverá ser protocolizado junto ao e-MEC, sistema de

acompanhamento de processos das IES junto ao MEC, no caso das IES federais, tornando-se apto a ser colocado em execução.

As IFES são mantidas pela sociedade (por meio do Estado) e têm o papel de contribuir para a melhoria da qualidade de vida e os ensejos da comunidade. Além da formação acadêmica, elas devem contribuir para o desenvolvimento econômico e atuar como agente de transformação social utilizando o PDI como valiosa ferramenta de planejamento e gestão.

## 2.4 INTER-RELAÇÃO DOS CONCEITOS APRESENTADOS

Este capítulo abordou as áreas consideradas como fundamentais para o tema da pesquisa: Estado, Governo, Administração Pública, Orçamento, Planejamento e Desenvolvimento.

O referencial teórico permitiu estudar sobre o surgimento do Estado e sua evolução, ocorridos lentamente ao longo da história, com o advento dos modelos de Estado Absoluto, Liberal, Social, Democrático e Moderno, cujas características foram pesquisadas. As mudanças nos modelos de Estado resultaram da necessidade de adequação às novas mudanças econômicas, sociais, culturais e ambientais.

O Estado é uma instituição social que necessita do Governo e da Administração Pública para o desempenho de suas atividades. A pesquisa permitiu estabelecer a diferença entre governo e administração. O governo é a atividade política discricionária, ou seja, ele tem a liberdade de praticar atos administrativos de acordo com sua conveniência, enquanto a administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à forma técnica.

A partir da Constituição de 1988, por meio das 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. Para tanto, adotam-se novas práticas, como a Nova Gestão Pública, o Governo Empreendedor e a Governança Pública.

Ao tratar sobre o orçamento aplicado ao setor público e o financiamento/ orçamento das instituições federais de ensino superior, buscou-se estabelecer como os aspectos financeiros e orçamentários são necessários para que as IFES elaborem seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Após o desenvolvimento da fundamentação teórica dos temas pesquisados será idealizada a pesquisa de campo a ser desenvolvida para validar empiricamente o que foi identificado no estudo teórico. O próximo capítulo apresenta a metodologia a ser utilizada durante a pesquisa e em subsídio aos demais capítulos, que conduzem aos resultados e conclusões da matéria objeto do estudo.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção trata da metodologia utilizada no estudo visando ao objetivo da presente pesquisa, ou seja, identificar como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional (PDI) pelos gestores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Paraná.

Para Ander-Egg e Rosenbuch (1995), a pesquisa é um "procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento".

Considerando-se os objetivos do estudo, a pesquisa, quantos aos fins, enquadra-se como descritiva, a qual, de acordo com Raupp e Beuren (2006) consiste na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados para identificar, relatar e comparar, entre outros aspectos; e segundo Vergara (1998, p.45) "é uma pesquisa que descreve particularidades de determinada população ou fenômeno sem, no entanto, se comprometer em enunciar explicações".

Quanto aos procedimentos, utilizou-se o estudo de caso descrito por Godoy (1995, p.25), como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Por ter envolvido as quatro instituições federais de ensino superior sediadas no Estado do Paraná, o estudo caracterizou-se como multicaso.

No tocante à abordagem, a pesquisa caracterizou-se como qualitativa. Para Neves (1996, p.1),

a pesquisa qualitativa costuma ser direcionada, ao longo de seu desenvolvimento; além disso, não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise de dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos. Dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação de estudo. Nas pesquisas qualitativas, é frequente que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir daí, situe a interpretação dos fenômenos estudados.

Quanto aos meios, a pesquisa envolveu as técnicas da documentação indireta, com a realização de pesquisa documental e bibliográfica; da documentação

direta intensiva, com a técnica da observação direta não participante; e da documentação direta extensiva, com o uso da técnica do questionário como instrumento de coleta de dados em campo com questões dirigidas aos gestores das IFES do Estado do Paraná, em que o entrevistado respondeu sobre o tema (MARCONI; LAKATOS, 2008).

### 3.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Marconi e Lakatos (2008, p.225) definem *universo* ou *população* como “o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum”.

Segundo o Ministério da Educação e Cultura (MEC), as instituições de ensino superior, de acordo com sua organização acadêmica, são credenciadas como: faculdades, centros universitários e universidades.

O Brasil possuía em 2012, de acordo com o Resumo Técnico Censo de Educação Superior 2012, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Institucionais Anísio Teixeira (INEP), um total de 2.416 instituições de ensino superior; destas, 106 públicas federais que correspondem à população desta pesquisa.

Para Vergara (2004, p.50), população é definida por "um conjunto de elementos que possuem características que serão objeto de estudo" e, de acordo com Marconi e Lakatos (2008) “quando a pesquisa não abrange a totalidade dos componentes do universo faz-se necessário investigar apenas uma parte dessa população”.

Considerando os conceitos apresentados, e buscando atender ao objetivo deste estudo, procedeu-se a um recorte por conveniência, por categoria administrativa – pública – a partir do qual foram definidas como participantes desta pesquisa as quatro instituições federais de ensino superior sediadas no Estado do Paraná (quadro 12).

Instituição	Sigla
Instituto Federal do Paraná	IFPR
Universidade Federal do Paraná	UFPR
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR
Universidade Federal da Integração Latino-Americana I	UNILA

**Quadro 12 - Instituições Federais de Ensino Superior sediadas no Estado do Paraná**  
**Fonte: A autora.**

### 3.2 MÉTODO DA PESQUISA

O estudo de caso, de acordo com Yin (2010, p.39), "é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes".

Na visão de Godoy (1995, p.26), o estudo de caso tem sido empregado para "responder às questões de 'como' e 'por quê' certos fenômenos ocorrem; [...] e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real".

A pesquisa, como se mencionou, envolveu quatro instituições federais de ensino superior do Estado do Paraná, tornando-se, desse modo, um estudo multicaso em que se pretendeu demonstrar a percepção dos gestores quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional (PDI).

Para guiar os procedimentos e regras a serem seguidos, utilizou-se o protocolo de estudo de caso, cuja função, como afirma Yin (2010), é servir como guia do investigador, aumentando assim a confiabilidade da pesquisa.

#### 3.2.1 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa fez uso da documentação indireta, mediante pesquisa documental nas publicações administrativas das instituições, e pesquisa bibliográfica

em livros, periódicos, artigos, teses, dissertações, visando coletar informações e dados sobre o tema proposto.

Ainda quanto à técnica de interação com o campo da pesquisa, foi adotado o questionário definido por Vieira (2009, p.15) como

um instrumento de pesquisa constituído por uma série de questões sobre determinado tema. [...] é apresentado aos participantes da pesquisa, chamados respondentes, para que respondam às questões e entreguem o questionário preenchido ao entrevistador.

O questionário foi aplicado aos gestores das instituições federais de ensino superior sediadas do Paraná, lotados nas áreas de atuação: a) no planejamento, orçamento ou finanças, ou b) na elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI.

### 3.2.2 Validação do Instrumento de Pesquisa - Pré-teste

Definido o questionário como instrumento de coleta de dados, após a sua elaboração e antes de seu envio às instituições, realizou-se a aplicação do pré-teste, com o envio, por e-mail, aos gestores lotados no planejamento, orçamento ou finanças, e na elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A instituição possui sede no município de Chapecó (Santa Catarina) e é interestadual, sendo criada com o intuito de atender as demandas dos estados do sul do Brasil. Foram encaminhados dois questionários, dos quais um foi respondido.

De acordo com Gil (1999, p.137),

o pré-teste visa assegurar que as questões foram feitas de maneira adequada em relação à clareza e precisão dos termos, quantidade, forma e ordem das perguntas, bem como se a abordagem utilizada na introdução é a melhor, ou se precisa ser revista antes da aplicação definitiva.

O pré-teste possibilitou verificar possíveis falhas, aprimorar e, finalmente, validar o instrumento de coleta.

### 3.2.3 Coleta de Dados

Segundo Markoni e Lakatos (2008, p.167), a coleta de dados é "a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos".

Para a realização da coleta de dados foi utilizada a observação direta intensiva não participante e a observação direta extensiva realizada por meio do questionário (Apêndice C) durante o mês de dezembro de 2014.

#### 3.2.3.1 Questionário

Inicialmente, com a finalidade de construir e validar o questionário, foi feito um levantamento das obras de autores que versam sobre a matéria na área da Metodologia Científica.

A coleta de dados no campo se deu por meio de questionário, o qual, quanto à classificação das perguntas, foi fechado e de múltipla escolha, na forma das escalas nominal e ordinal, esta última baseada nas escalas de Likert (AUGUSTINHO, 2014).

Levando-se em conta fatores como a eficácia e a validade, o questionário estruturado foi composto por 12 questões, sendo aplicado em papel pela pesquisadora durante a entrevista, oportunidade em que a mesma entregou aos gestores, das áreas de orçamento e PDI, a carta de apresentação, e explicitou o tema, os objetivos da pesquisa e a relevância da participação das instituições.

Porém, levando-se em conta a disponibilidade de agenda, por preferência, o questionário foi encaminhado via e-mail para quatro gestores de três instituições da amostra.

Foram distribuídos, ao todo, oito questionários, sendo respondidos oito. Em 02/12/2014 ocorreu a primeira aplicação do questionário, em entrevista concedida pela gestora lotada no orçamento e finanças da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O restante das aplicações ocorreu durante o mês de dezembro de 2014.

### 3.2.3.2 Consulta documental

Segundo Marconi e Lakatos (2008, p.176), “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

A pesquisa documental deste estudo buscou informações em documentos que não receberam tratamento científico: documentos públicos, impressos e eletrônicos das instituições objeto do estudo, com destaque para os seus PDIs e para a LOA da União.

## 3.3 MÉTODO DA ANÁLISE

A análise e interpretação dos dados, na visão de Best *apud* Marconi e Lakatos (2010, p.169), “representa a aplicação lógica dedutiva e indutiva do processo de investigação”.

Ainda sobre o assunto, Godoy (1995, p.21) ensina que na pesquisa qualitativa “o pesquisador vai a campo buscando ‘captar’ o fenômeno em estudo a partir das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes”.

Considerando a amostra da pesquisa, e dado o número reduzido de respondentes, a abordagem qualitativa apresentou-se como a mais adequada para o tratamento dos dados coletados na consulta documental e bibliográfica, na observação direta da pesquisadora com as respostas do questionário estruturado.

Marconi e Lakatos (2004, p.269) lecionam que o método qualitativo preocupa-se em “analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano, fornecendo uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamentos, etc.”

### 3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Conforme leciona Vergara (1998, p.59) “todo método de pesquisa tem possibilidades e limitações”, e a presente pesquisa pode possuir limitações na utilização do questionário, como a dificuldade de compreensão por parte do respondente, e, no momento da realização da entrevista, a possibilidade de o entrevistador influenciar a resposta do entrevistado (MARCONI; LAKATOS, 2008).

Considerando a metodologia adotada no estudo de caso, a limitação da pesquisa encontra-se na dificuldade de generalização dos resultados obtidos (GIL, 2009).

Preliminarmente, referente à pesquisa documental, identificou-se a dificuldade de encontrar informações atualizadas sobre o perfil da educação superior brasileira quanto às IES nas pesquisas realizadas no portal do MEC e INEP. Como exemplo, cabe mencionar que no *site* do INEP encontra-se somente o Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2012; e o *link* para a Educação Superior no *site* do MEC/INEP encontra-se em construção.

Em relação à pesquisa de campo, a principal limitação foi que, em virtude de agenda, o questionário foi encaminhado, por e-mail, a quatro gestores. Isso pode ter ocasionado a impossibilidade da pesquisadora, não obstante a validação do instrumento pelo pré-teste aplicado, de auxiliar no esclarecimento de eventuais dúvidas.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com o intuito de responder à questão que norteia a presente pesquisa, após a organização dos dados obtidos com a pesquisa de campo, procedeu-se à análise e interpretação dos dados, sendo que “a importância dos dados está não em si mesmos, mas em proporcionarem respostas às investigações” (MARCONI; LAKATOS, 2008).

### 4.1 INSTITUIÇÕES

Esta seção descreve cada uma das instituições participantes da pesquisa, trazendo breve histórico de implantação e desenvolvimento institucional, dados sobre os corpos docente, discente e técnico-administrativo, a relevância econômica com ênfase nas peças orçamentárias representadas especialmente pelas respectivas LOAS com valores previstos para 2014 e, por fim, abordando a relevância institucional para a região de abrangência geográfica.

### 4.2 DESCRIÇÃO DOS CASOS

#### 4.2.1 Instituto Federal do Paraná (IFPR)

Inicialmente, era denominado de Escola Técnica e integrado à Universidade Federal do Paraná (UFPR). Em 2008, por meio da Lei n.º 11.892, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, é autorizado a desvincular-se da UFPR, tornando-se o IFPR.

A missão do IFPR é:

Promover a educação profissional e tecnológica, pública, de qualidade, socialmente referenciada, por meio do ensino, pesquisa e extensão, visando à formação de cidadãos críticos, autônomos e empreendedores, comprometidos com a sustentabilidade (IFPR, 2013, p.9).

A instituição possui cerca de 23 mil estudantes nos cursos de modalidade presencial e a distância, 1.081 servidores, 39 cursos técnicos presenciais, 11 técnicos na modalidade a distância, 18 cursos superiores presenciais, 3 cursos de especialização na modalidade presencial e 1 curso de especialização na modalidade a distância. O IFPR possui 26 unidades administrativas, sendo 21 câmpus, 5 câmpus avançados<sup>4</sup>, e ainda 3 câmpus avançados em implantação.

#### 4.2.2 Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Instituição centenária, criada em 19 de dezembro de 1912, a UFPR tornou-se instituição pública federal por meio da Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1950.

A UFPR tem como missão

Contribuir com o desenvolvimento sustentável, priorizando a formação continuada do profissional cidadão e produzindo, socializando e apropriando o conhecimento de forma articulada com os demais segmentos da Sociedade, sendo referência no Brasil (UFPR, PDI, 2012).

A instituição possui 7 câmpus, com 31.079 alunos matriculados e 6.171 servidores. Oferta 116 cursos de graduação, 74 de mestrado e 49 de doutorado.

#### 4.2.3 Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

A origem desta universidade remonta ao século passado, quando foram criadas as Escolas de Aprendizes Artífices. Ao longo do tempo, a instituição cresceu à medida que foram ocorrendo mudanças no ensino técnico. Em 1978, transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, a instituição começou a ofertar cursos de graduação. Em 7 de outubro de 2005, passou a ser Universidade Tecnológica Federal do Paraná, a primeira no Brasil.

---

<sup>4</sup> Câmpus avançados são “unidades que prioritariamente ofertam ensino técnico, cursos de formação inicial e continuada de Educação a Distância, atendendo ações que integram o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)” (*site* da IFPR).

Sua missão é “desenvolver **a educação tecnológica de excelência** por meio do ensino, pesquisa e extensão, interagindo de forma **ética sustentável, produtiva e inovadora** com a comunidade para o avanço do conhecimento e da sociedade”.

A instituição possui 12 câmpus, cerca de 27.000 alunos e 3.289 servidores. Oferta 89 cursos de graduação, 25 de mestrado e 5 de doutorado.

#### 4.2.4 Universidade Federal da Integração Latino-Americana I (UNILA)

A Comissão de Implantação da UNILA foi instituída em 2008 com a proposta de criação do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) em convênio com a UFPR e a Itaipu Binacional.

Criada pela Lei n.º 12.189, de 12 de janeiro de 2010, a UNILA deu início às suas atividades em 16 de agosto de 2010, com a oferta de 6 cursos de graduação e 200 alunos.

Sua missão “é a de formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente, no Mercado Comum do Sul (Mercosul)”.

A instituição possui 1 câmpus, 880 alunos e 296 servidores. Oferta 16 cursos de graduação.

#### 4.2.5 Relevância Institucional para a Região de Abrangência Geográfica

Como visto alhures, a finalidade do Estado é prover o bem-estar, garantindo à sociedade direitos básicos, entre os quais, a educação pública de qualidade.

Ao longo da história, evidencia-se a importância do papel das IFES no crescimento e desenvolvimento do País e, como foi visto, o PDI é um documento que norteia as ações de planejamento e gestão das instituições, as quais, além de

atingirem as metas com relação à melhoria da qualidade acadêmica, devem estabelecer desafios que contribuam para o desenvolvimento científico, tecnológico e social das regiões a que se vinculam, atentas à realidade local e regional.

Registre-se que não é objetivo deste trabalho mensurar o desenvolvimento econômico local e regional das comunidades onde estão inseridas as instituições estudadas, mas sim investigar a relevância institucional para a região de abrangência geográfica.

Neste matiz, destaca-se a contribuição de Therrien e Cartaxo (1980, p.17-22), ao argumentarem que

a universidade exerce uma função crítica e transformadora nas relações de desenvolvimento econômico, tecnológico, político e social de uma região. Estas se expressam nas áreas de pesquisa, no tipo de direcionamento do ensino, na produção de recursos humanos e no próprio estilo de gestão acadêmica.

O artigo 165, §7.º da Constituição Federal estabelece que "os orçamentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades regionais". Assim também estabelece o artigo 3.º, segundo o qual um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é "reduzir as desigualdades sociais e regionais" (MATIAS-PEREIRA, 2010c, p.317).

Nesse sentido, Albuquerque (2008) argumenta que a universidade, em seu contexto regional, envolve uma dimensão econômica, baseada na aceleração do crescimento e redução das desigualdades inter-regionais; uma dimensão social, que contempla a melhoria da distribuição de renda e redução da pobreza; e, ainda, uma dimensão tecnológica, voltada ao progresso e desenvolvimento regional.

Therrien e Cartaxo (1980, p.17-22) afirmam que a educação superior no nível federal passou por um grande período de sucateamento e estagnação, fruto da falta de investimento e políticas públicas. Porém, com a instituição do REUNI<sup>5</sup> – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais –, o governo passou a fomentar o crescimento e a expansão do sistema de ensino federal no país.

---

<sup>5</sup> Criado pelo Decreto Presidencial n.º 6.096, de 24 de abril de 1997.

Neste contexto, o quadro 13 apresenta um comparativo entre as quatro instituições selecionadas para esse estudo.

O quadro traz à tona elementos importantes para evidenciar a relevância institucional na região de abrangência geográfica, descrevendo como cada localidade pode ganhar condições de explorar suas potencialidades, contribuindo, assim, para o seu crescimento.

Elementos	Instituto Federal do Paraná (26432)	Universidade Federal do Paraná (26241)	Universidade Tecnológica Federal do Paraná (26258)	Universidade Federal da Integração Latino-Americana I (26267)
Valor previsto LOA 2014	206.147.557,00	1.114.517.107,00	624.649.623,00	85.075.629,00
N.º de alunos matriculados	23.000	31.079	27.000	880
N.º de servidores	1.081	6.171	3.289	296
N.º de cursos de graduação	18	116	89	16
N.º de cursos de mestrado	0	74	25	0
N.º de cursos de doutorado	0	49	5	0
N.º de câmpus	(1)14	7	(2)12	01

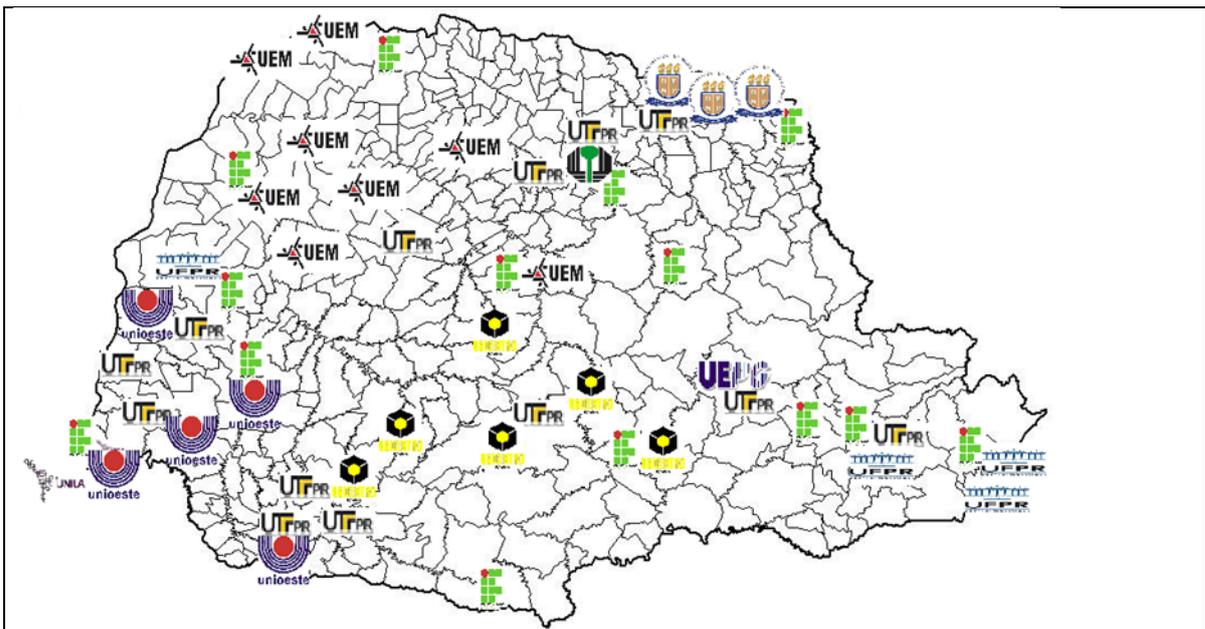
**Quadro 13 - Comparativo entre as IFES Estudadas**

Fonte: Elaborado pela autora, com base em consulta aos sites das IFES.

(1) Em expansão, com mais 6 câmpus novos.

(2) Atualmente a UTFPR conta também com o Câmpus Santa Helena.

A figura 6 mostra as cidades em que estão localizados os câmpus das IFES estudadas no Estado do Paraná.



**Figura 6 - Cidades em que estão Localizados os Câmpus das IFES Estudadas no Paraná**

Fonte: Luz (2014).

Nota: Elaborado pela autora com base em consulta ao site das IFES, em 20 de janeiro de 2014.

O quadro 14 mostra as cidades que possuem os câmpus das IFES pesquisadas no Estado do Paraná.

Logo	Sigla das IFES	Cidades onde se encontram os câmpus
	IFPR	Assis Chateaubriand, Campo Largo, Capanema, Cascavel, Colombo, Curitiba, Foz do Iguaçu, Jacarezinho, Jaguariaíva, Irati, Ivaiporã, Londrina, Palmas, Paranaguá, Paranavaí, Pinhais, Pitanga, Telêmaco Borba, Umuarama, União da Vitória. Câmpus avançados: Astorga, Quedas do Iguaçu, Barracão, Coronel Vivida, Goioerê. Câmpus avançado em implantação: Bandeirantes, Guaíra, Lapa.
	UFPR	Curitiba, Matinhos, Palotina, Pontal do Paraná, Jandaia do Sul.
	UNILA	Foz do Iguaçu
	UTFPR	Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procópio, Curitiba, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Medianeira, Pato Branco, Ponta Grossa, Santa Helena, Toledo.

**Quadro 14 - Cidades onde se encontram os Câmpus das IFES Pesquisadas**

Fonte: Luz (2014).

Nota: Elaborado pela autora com base em consulta aos sites das IFES, em 20 de janeiro de 2014.

Constata-se que dos 399 municípios existentes no Estado do Paraná, 43 são atendidos pelas IFES estudadas.

### 4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Primeiramente, faz-se a caracterização dos gestores participantes da pesquisa para, na sequência, trazer à tona elementos da percepção dos mesmos sobre o orçamento público e o PDI.

#### 4.3.1 Caracterização dos Gestores

Apresenta-se a seguir uma breve caracterização dos participantes da pesquisa. Para esse estudo, considerou-se importante saber a área de atuação nas IFES e a formação dos respondentes da pesquisa.

A tabela 1 ilustra a área de atuação dos respondentes nas IFES participantes, sendo que seis (75%) estão lotados no planejamento, orçamento ou finanças, e dois (25%) estão lotados na elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI.

**Tabela 1 - Área de Atuação dos Respondentes nas IFES**

Área de atuação	Frequência	(%)
Planejamento, orçamento ou finanças	6	75
Elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI	2	25
TOTAL	8	100

Fonte: Pesquisa de campo.

A tabela 2, por sua vez, apresenta a formação escolar em nível superior dos oito participantes da pesquisa.

**Tabela 2 - Formação escolar em Nível Superior dos Respondentes**

Formação escolar	Frequência	(%)
Ciências Sociais Aplicadas (1) (Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas)	6	75
Ciências Jurídicas (2)		
Ciências Exatas e/ou Tecnológicas (3) (Engenharias, Física, Matemática, Informática, etc.)	1	12,5
Outas áreas (diferentes das classificadas de 1 a 3)	2	25
Não possui formação escolar em nível superior		
TOTAL	9	112,5

Fonte: Pesquisa de campo.

**Nota:** Esta questão admite mais de uma resposta. A soma das parcelas (percentual de respondentes) ultrapassa os 100% em decorrência de 1 (um) participante possuir três graduações.

Pode-se verificar que, das quatro instituições pesquisadas, todos os respondentes possuem formação escolar em nível superior, sendo seis participantes (75%) com formação na área de Ciências Sociais Aplicadas (1) (Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas), um participante (12,5%) com formação na área de Ciências Exatas e/ou Tecnológicas (3) (Engenharias, Física, Matemática, Informática etc.) e dois participantes (25%) em outras áreas (diferentes das classificadas de 1 a 3).

#### 4.3.2 Percepção sobre o Orçamento Público e sobre o PDI

Considerou-se importante conhecer a visão dos respondentes, tanto na sua percepção sobre o Orçamento Público quanto sobre o PDI. Desta forma, o questionário foi dividido em dois blocos: Bloco I - com questões relacionadas ao Orçamento, e Bloco II - com questões relacionadas ao PDI.

##### 4.3.2.1 Percepção sobre o Orçamento Público

A fim de atender os objetivos da pesquisa, os participantes foram questionados sobre a existência no âmbito institucional de unidade centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário. Os resultados são apresentados na tabela 3.

**Tabela 3 - Existência, no Âmbito Institucional, de Unidade Centralizada Responsável pela Elaboração, Execução e Controle Orçamentário**

Existência de unidade centralizada	Frequência	(%)
Existe como Pró-Reitoria	3	37,5
Existe como Diretoria	2	25
Existe como Coordenação	1	12,5
Não existe		
TOTAL	6	75

**Fonte:** Pesquisa de campo.

**Nota:** A soma das parcelas (percentual de respondentes) não atingiu os 100% em decorrência de 1 (um) participante afirmar não ter como responder as questões relativas ao orçamento de forma acurada, e que as mesmas poderiam ser respondidas pela PROPLAN e pela PRA, e outro participante ter respondido que “existe como Departamento na Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças”.

Constata-se que três respondentes (37,5%) afirmam que a unidade existe como Pró-Reitoria, dois participantes (25%) que existe como Diretoria, e um respondente (12,5%) que existe como Coordenação.

Quanto à proposta de execução orçamentária, os gestores responsáveis foram questionados se a mesma é elaborada anualmente, considerando a previsão de execução do PDI, e submetida à apreciação de Conselho Superior na

universidade a que pertencem. As respostas fornecidas para essa questão são apresentadas na tabela 4.

**Tabela 4 - Proposta de Execução Orçamentária**

<b>A proposta de execução orçamentária é elaborada anualmente, considerando a previsão de execução do PDI, e submetida à apreciação de Conselho Superior na sua universidade?</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Sempre	4	50
Às vezes		
Nunca	3	37,5
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>87,5</b>

**Fonte:** Pesquisa de campo.

**Notas:** A soma das parcelas (percentual de respondentes) não atingiu os 100% em decorrência de 1 (um) participante afirmar não ter como responder as questões relativas ao orçamento de forma acurada, e que as mesmas poderiam ser respondidas pela PROPLAN e pela PRA.

Verifica-se que 50% dos respondentes (4) afirmaram que “sempre” e 3 participantes (37,5%) afirmaram que “nunca”.

A pesquisa de campo tornou possível identificar que, para quatro (50%) dos respondentes, a proposta de execução orçamentária é elaborada anualmente, considerando a previsão do PDI, e submetida à apreciação de Conselho Superior, enquanto outros três (37,5%) afirmaram que nunca é submetida.

Com relação ao nível de conhecimento sobre o orçamento por parte do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI, entre os oito participantes, três (37,5%) afirmaram que possuem pouco conhecimento, dois (25%) responderam ter alto conhecimento, dois (25%) alegaram ter médio conhecimento, e um não respondeu, conforme demonstra a tabela 5.

**Tabela 5 - Nível de Conhecimento sobre o Orçamento por Parte do Pessoal Envolvido na Elaboração, Implantação, Execução e Avaliação do PDI de sua Instituição**

<b>Nível de conhecimento sobre orçamento</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Alto conhecimento	2	25
Médio conhecimento	2	25
Pouco conhecimento	3	37,5
Nenhum conhecimento		
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>87,5</b>

**Fonte:** Pesquisa de campo.

**Nota:** A soma das parcelas (percentual de respondentes) não atingiu os 100% em decorrência de 1 (um) participante afirmar não ter como responder as questões relativas ao orçamento de forma acurada, e que as mesmas poderiam ser respondidas pela PROPLAN e pela PRA.

Os participantes da pesquisa foram arguidos sobre os recursos disponibilizados para a universidade na qual estão lotados, se são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino e pesquisa, e para viabilizar seu plano de extensão. A maioria dos respondentes, seis (75%), afirmou que são parcialmente suficientes, um (12,5%) alegou que os recursos não são suficientes, e um não respondeu, conforme se observa na tabela 6.

**Tabela 6 - Recursos Disponibilizados**

Os recursos disponibilizados para sua universidade são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e para viabilizar seu plano de extensão?	Frequência	(%)
Sim, integralmente		
Sim, parcialmente	6	75
Não	1	12,5
TOTAL	7	87,5

Fonte: Pesquisa de campo.

Nota: A soma das parcelas (percentual de respondentes) não atingiu os 100% em decorrência de 1 (um) participante afirmar não ter como responder as questões relativas ao orçamento de forma acurada, e que as mesmas poderiam ser respondidas pela PROPLAN e pela PRA.

No tocante ao grau de participação de outras fontes utilizadas (exceto Tesouro), como regra, na composição das receitas orçamentárias das instituições pesquisadas foi solicitado aos participantes que ordenassem a relevância, de 1 a 5, sendo 1 a maior e 5 a menor. A tabela 7 demonstra os resultados.

**Tabela 7 - Grau de Participação de Outras Fontes (exceto Tesouro) na Composição das Receitas Orçamentárias**

Grau de participação de outras fontes na composição das receitas orçamentárias de sua instituição	Ordem de relevância (sendo 1 a maior relevância e 5 a menor)					Frequência (%)
	1	2	3	4	5	
Recursos diretamente arrecadados	1	1	3	1		6
% Total	12,5	12,5	37,5	12,5		75
Convênios	3	2	1			6
% Total	37,5	25	12,5			75
Emendas parlamentares	1	1	1		3	6
% TOTAL	12,5	12,5	12,5		37,5	75

Fonte: Pesquisa de campo.

Verifica-se que, para um respondente (12,5%), os recursos diretamente arrecadados são extremamente relevantes; um respondente (12,5%) considera ter

peso 2; para três respondentes (37,5%), são relevantes; enquanto um (12,5%) considera ter pouca relevância.

Para três participantes (37,5%) os convênios compõem com maior relevância as receitas; dois (25%) atribuíram peso 2, e na opinião de um (12,5%) a ordem de relevância dos convênios é 3.

Sobre a relevância das emendas parlamentares, para um participante (12,5%) elas são as mais relevantes; para um (12,5%) elas têm peso 2; para um (12,5%), têm grau 3, e na opinião de três respondentes (37,5%), as emendas parlamentares são menos relevantes.

#### 4.3.2.2 Percepção sobre o PDI

Os participantes foram questionados sobre a existência no âmbito institucional de unidade centralizada responsável pela elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI. Os resultados são apresentados na tabela 8.

**Tabela 8 - Existência, no Âmbito Institucional, de Unidade Centralizada Responsável pela Elaboração, Implantação, Acompanhamento e Avaliação do PDI**

Existência de unidade centralizada	Frequência	(%)
Existe como Pró-Reitoria	4	50
Existe como Diretoria	3	37,5
Existe como Coordenação	1	12,5
Não existe		
TOTAL	8	100

**Fonte: Pesquisa de campo.**

Constata-se que quatro respondentes (50%) afirmaram que a unidade existe como Pró-Reitoria, três participantes (37,5%) que existe como Diretoria, e um respondente (12,5%) que existe como Coordenação.

Relativamente ao grau de participação do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI da instituição, entre os oito respondentes, três (37,5%) afirmaram que o pessoal envolvido possui alto grau de participação; quatro (50%) que o grau de participação é médio, e um (12,5%) alegou que o grau de participação é baixo (tabela 9).

**Tabela 9 - Grau de Participação do Pessoal Envolvido na Elaboração, Implantação, Execução e Avaliação do PDI**

Grau de participação	Frequência	(%)
Alto grau de participação	3	37,5
Médio grau de participação	4	50
Baixo grau de participação	1	12,5
Nenhum		
TOTAL	8	100

Fonte: Pesquisa de campo.

Sobre o orçamento da instituição pesquisada, na implantação de políticas/ações/programas previstos no PDI, constatou-se que, quanto às políticas de qualificação do corpo docente, seis (75% dos respondentes) concordam, dos quais dois (25%) respondentes concordam plenamente e quatro (50%) concordam; dois discordam (25%). Relativamente aos programas de capacitação do corpo técnico-administrativo, oito (100% dos participantes) concordam, dos quais três participantes (37,5%) concordam plenamente e cinco (62,5%) concordam. Oito (100% dos pesquisados) concordam que o orçamento é empregado nas políticas afirmativas e inclusivas discentes, dos quais cinco pesquisados (62,5%) concordam plenamente, enquanto outros três (37,5%) concordam. Quanto às ações de Informática e Tecnologia da Informação, oito (100%) concordam, dos quais dois (25%) concordam plenamente e outros três (37,5%) concordam. Oito (100% dos pesquisados) concordam que o orçamento é empregado em investimento e obras de infraestrutura, dos quais quatro pesquisados (50%) concordam plenamente enquanto outros quatro (50%) concordam. A tabela 10 apresenta os resultados obtidos.

**Tabela 10 - Orçamento Empregado na Implantação de Políticas/Ações/Programas Previstos no PDI**

Políticas/Ações/Programas	Concordo plenamente	Concordo	Discordo	Discordo completamente	Frequência (%)
Políticas de qualificação do corpo docente	2	4	2		8
% TOTAL	25	50	25		100
Programas de capacitação do corpo técnico-administrativo	3	5			8
% TOTAL	37,5	62,5			100
Políticas afirmativas e inclusivas discentes	5	3			8
% TOTAL	62,5	37,5			100
Ações de Informática e Tecnologia da Informação	2	6			8
% TOTAL	25	75			100
Investimento em obras de infraestrutura	4	4			8
% TOTAL	50	50			100

Fonte: Pesquisa de campo.

A tabela 11 demonstra como se dá a publicização da execução das ações previstas no PDI da instituição pesquisada, considerando as opções listadas.

**Tabela 11 - Publicização da Execução das Ações Previstas no PDI**

Publicização	Concordo plenamente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo completamente	Frequência (%)
Audiências públicas	3	1		1	5
% TOTAL	37,5	12,5		12,5	52,5
Portal eletrônico	4	1			5
% TOTAL	50	12,5			62,5
Rádio com acesso digital				4	4
% TOTAL				50	50
TV Comunitária				4	4
% TOTAL				50	50
Outras	2	1			4
% TOTAL	25	12,5			

**Fonte: Pesquisa de campo.**

Consta-se que quatro (50%) concordam que a publicização se dá por audiências públicas, dos quais três gestores (37,5%) concordam plenamente enquanto um (12,5%) concorda parcialmente; outro (12,5%) discorda completamente. Sobre a opção do portal eletrônico, cinco (62,5%) participantes concordam que é o meio pelo qual as ações do PDI são publicizadas, dos quais quatro (50%) participantes concordam plenamente enquanto um (12,5%) concorda parcialmente. Verifica-se que quatro respondentes (50%) discordam completamente que o rádio com acesso digital seja o meio responsável pela publicização. Quatro pesquisados (50%) discordam completamente que a publicização se dê por meio da TV Comunitária. No que se refere à opção “Outras”, três (37,5%) concordam que existem outras formas pelas quais as ações do PDI são publicizadas, dos quais dois participantes (25%) concordam plenamente, e um (12,5%) concorda parcialmente. Cabe registrar que um pesquisado considerou como Audiência Pública a aprovação do orçamento pelo Conselho Universitário, que é transmitido *on line* pela rede.

Outra questão levantada no estudo foi se as instituições pesquisadas utilizam o PDI para fins de planejamento e gestão. De acordo com a tabela 12, seis (75%) dos respondentes concordam que a instituição utiliza o PDI para fins de planejamento e gestão, dos quais três respondentes (37,5%) concordam plenamente enquanto três participantes (37,5%) concordam parcialmente; dois (25%) não concordam nem discordam.

**Tabela 12 - Utilização do PDI para fins de Planejamento e Gestão**

Utilização do PDI	Frequência	(%)
Concordo plenamente	3	37,5
Concordo parcialmente	3	37,5
Não concordo nem discordo	2	25
Discordo completamente	-	
TOTAL	8	100

Fonte: Pesquisa de campo.

No que concerne à execução do PDI, nas áreas de abrangência geográfica das instituições pesquisadas, quanto à relevância institucional, os pesquisados foram indagados sobre a sua contribuição. Os resultados a esse questionamento são apresentados na tabela 13.

**Tabela 13 - Contribuição da Execução do PDI, nas Áreas de Abrangência Geográfica, no que se Refere à Relevância Institucional**

Contribuição	Concordo plenamente	Concordo Parcialmente	Não concordo nem discordo	Discordo completamente	Frequência (%)
Formação e capacitação de pessoal	3	4			7
% TOTAL	37,5	50			87,5
Desenvolvimento sustentável	3	2		2	7
% TOTAL	37,5	25		25	87,5
Demandas e elaboração de políticas públicas	4	2		1	7
% TOTAL	50	25		12,5	87,5
Desenvolvimento de ações culturais	4	3			7
% TOTAL	50	37,5			87,5
Parcerias objetivando a transferência de tecnologia para os setores produtivos	2	5			7
% TOTAL	25	62,5			87,5

Fonte: Pesquisa de campo.

Constatou-se que sete (87,5%) respondentes concordam que a execução do PDI contribui para a formação e capacitação de pessoal, dos quais três respondentes (37,5%) concordam plenamente, enquanto outros quatro participantes (50%) concordam parcialmente. Quanto à opção “desenvolvimento sustentável”, cinco (62,5% dos pesquisados) afirmam que concordam com a contribuição do PDI, dos quais três pesquisados (37,5%) concordam plenamente enquanto outros dois (25%) concordam parcialmente; dois (25%) discordam completamente. Na opinião de seis (75%) respondentes, o PDI contribui com as demandas e elaboração de políticas públicas, dos quais quatro respondentes (50%) concordam plenamente e dois (25%) concordam parcialmente; um (12,5%) discorda completamente. Sete (87,5%) pesquisados

concordam que o PDI contribui para o desenvolvimento de ações culturais, dos quais a metade dos pesquisados (50%) concorda plenamente, enquanto outros três (37,5%) concordam parcialmente. Para sete (87,5%) respondentes o PDI contribui com parcerias objetivando a transferência de tecnologia para os setores produtivos, dos quais dois respondentes (25%) concordam plenamente, ao mesmo tempo em que outros cinco (62,5%) concordam parcialmente.

#### 4.3.3 Registros Destacados pelos Respondentes

No preenchimento do questionário os participantes da pesquisa registraram alguns comentários destacados no quadro 15:

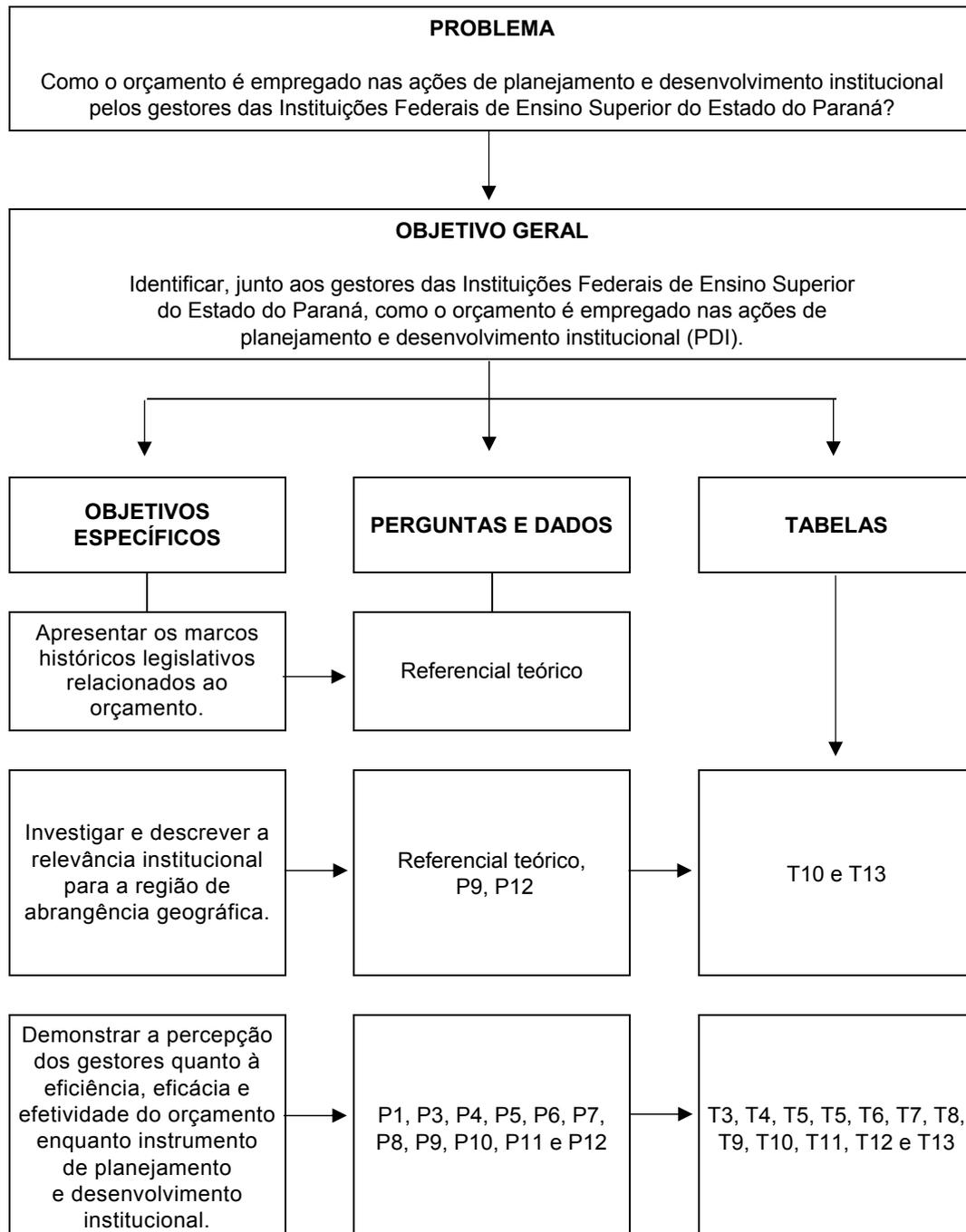
Logo	Registros Destacados pelos Respondentes
 <p>INSTITUTO FEDERAL PIAUI Educação • Trabalho • Inovação</p>	<p>“O PDI do IFPR foi aprovado recentemente, e como tivemos diversas mudanças na gestão, este acabou, além de “atrasando”, sofrendo alterações ao longo do tempo. Porém, é de extrema importância para a gestão, tomada de decisões, alinhamento com o orçamento, e controle de utilização dos recursos públicos, de forma clara, objetiva e transparente, elevando as políticas públicas e sociais de desenvolvimento e melhoramento da educação. O orçamento, por sua vez, foca diretamente na ponta, onde as necessidades da unidade/câmpus são vistas. O principal objetivo do IFPR é alinhar planejamento, orçamento, calendário de compras, execução e prestação aos serviços/atividade-fim da instituição.”</p> <p>“O grande desafio que estamos enfrentando está relacionado à “amarração” entre orçamento x planejamento, de forma a permitir ao gestor um indicador real sobre o andamento das ações previstas. Estamos trabalhando no desenvolvimento de um modelo específico do sistema corporativo para a função controle.”</p>
 <p>UFPR</p>	<p>“O PDI foi elaborado a partir da metodologia de projeto participativo aberto a toda comunidade da UFPR, com orientação do Departamento de Administração. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação do PDI foi constituída a partir da demanda registrada no Plano como a sua primeira etapa. A PROPLAN faz o papel centralizador neste caso.”</p>
 <p>UNILA</p>	<p>A UNILA é uma instituição com um perfil muito diferente das outras. Por esse motivo, acredito que o desenvolvimento será mais lento que o de outras instituições com o mesmo tempo de criação.”</p> <p>“Como a UNILA é uma instituição nova, algumas respostas talvez não sejam satisfatórias. Diferente das outras universidades, a UNILA ainda não está na matriz Andifes, e seu orçamento é estabelecido por meio de projeções e pactuações junto ao Ministério da Educação. Até 2013, o orçamento da UNILA foi suficiente para atendimento de sua demanda. Em 2014, a realidade inverteu, e o orçamento de custeio autorizado está no limite, com demandas pendentes. Em 2015, a UNILA implantará 24 novos cursos, inclusive o de Medicina, já ocorrido no segundo semestre de 2014, porém o orçamento de custeio de 2015 reduziu 2,09% em relação ao de 2014. Com a expectativa de implantação de novos cursos, o aumento significativo no quadro de servidores e, principalmente, os atrasos no cronograma da obra de construção do câmpus definitivo, ocorreu um acréscimo considerável nas despesas de custeio e investimentos, as quais o orçamento de 2015 não acompanhou. Em relação a recursos diretamente arrecadados, o orçamento da UNILA é composto, quase que exclusivamente, por fontes do Tesouro. O orçamento recebeu recursos de emendas parlamentares apenas no exercício de 2011. Em relação ao PDI, este foi finalizado apenas em 2013. Para a elaboração, foi constituída uma comissão que envolvia pessoas de várias áreas da universidade, sendo coordenado pela Pró-Reitoria de Planejamento. Por ser o primeiro PDI da UNILA, no decorrer de sua execução, estão sendo notadas diversas falhas que ainda deverão ser corrigidas. Percebe-se também que o planejamento apresentado no PDI não foi observado quando se fala em implantação de novos cursos. O PDI previa cinco novos cursos em 2015, três novos cursos em 2016, três novos cursos em 2017 e três novos cursos em 2018 que, somados aos 16 da época de elaboração do PDI, resultariam em 30 cursos no ano de 2018. Com a implantação dos 24 novos cursos em 2015, a UNILA terá 41 novos cursos”.</p>
 <p>UTFPR</p>	<p>Não houve registros.</p>

Quadro 15 - Registros Destacados pelos Respondentes

Os registros dos respondentes, considerando a especificidade de suas instituições, demonstram a percepção dos gestores quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional. Apontam a preocupação do alinhamento entre orçamento e PDI, a importância do PDI para a gestão e os desafios enfrentados e ações tomadas. Destaca-se também a busca da transparência na utilização dos recursos públicos, contribuindo para a melhoria qualitativa da educação superior.

#### 4.4 RESUMO DOS ATENDIMENTOS AOS OBJETIVOS PROPOSTOS

A figura 7 apresenta de forma concisa como foram atendidos os objetivos propostos ao longo da pesquisa.



**Figura 7 - Resumo dos Atendimentos aos Objetivos Propostos**

Fonte: A autora.

## **5 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS**

Em face dos resultados obtidos nesta pesquisa, percebe-se que o estudo sobre Orçamento Público possui várias vertentes que podem ser exploradas, constituindo-se em opção para estudos futuros. Assim, propõe-se o seu aprofundamento em novas pesquisas, como a proposição de ações institucionais que promovam a melhoria do nível de conhecimento sobre o orçamento nas unidades envolvidas, enfatizando a importância da utilização dos recursos públicos para a gestão.

Ainda, de acordo com o constatado na pesquisa de campo, com o objetivo de ampliar os conhecimentos sobre Planejamento e Desenvolvimento Institucional nas instituições federais de ensino superior, outra sugestão de estudo seria identificar fatores que promovam a utilização do PDI para fins de planejamento e gestão, contribuindo para a melhoria qualitativa da educação superior.

## 6 CONCLUSÕES

A presente pesquisa surgiu do interesse em investigar como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sediadas no Estado do Paraná buscam novas práticas de gestão universitária para atender as demandas da sociedade paranaense, as exigências sobre os três pilares do ensino público (ensino, pesquisa e extensão) e as oportunidades por elas criadas.

Considerando que as IFES fazem parte da administração pública indireta, recebendo, por conseguinte, recursos públicos oriundos do orçamento geral da União para a consecução de suas finalidades institucionais, utilizou-se como fio condutor o orçamento público como um instrumento de ação governamental efetivado pelo Estado para a distribuição de recursos.

Desta forma, por meio do marco teórico-empírico, fundado em conhecimentos relevantes para um melhor entendimento da temática em face da vinculação com o tema do orçamento público, o segundo capítulo subdividiu-se em quatro seções: primeiramente foram apresentadas a origem e a evolução do Estado, tratando-se do Governo e da Administração Pública no Brasil e das funções econômicas do Estado. Constatou-se que o Estado é uma instituição social que necessita do Governo e da Administração Pública para o desempenho de suas atividades. Também foi possível entender que, ao longo da história, a administração pública passou por várias transformações que permitiram ao Estado o gerenciamento eficiente, efetivo e eficaz dos serviços públicos oferecidos ao cidadão.

Na sequência, passou-se a abordar o orçamento aplicado ao setor público, a evolução do tema no Brasil, o sistema e o processo orçamentário. Na terceira seção discorreu-se sobre o financiamento/orçamento das instituições federais de ensino superior. Buscou-se estabelecer como os aspectos financeiros e orçamentários são necessários para que as IFES elaborem o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Finalmente, a quarta seção trouxe a inter-relação dos conceitos apresentados.

Considerando-se os objetivos do estudo, o terceiro capítulo tratou da metodologia da pesquisa e seus desdobramentos, enquadrando-se a pesquisa, quanto aos fins, como descritiva; e quanto aos procedimentos, utilizou-se o estudo multicaso.

O quarto capítulo apresentou e analisou os resultados obtidos por meio da pesquisa de campo realizada e abordou a relevância institucional para a região de abrangência geográfica.

Primeiramente, realizou-se a caracterização dos gestores participantes da pesquisa e considerou-se importante saber a área de atuação nas IFES e a formação dos respondentes da pesquisa.

Na continuidade, o estudo trouxe à tona elementos da percepção dos mesmos sobre o orçamento público. Buscou-se conhecer a existência de unidade centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário. Identificou-se, então, que três respondentes (37,5% dos pesquisados) afirmam que a unidade existe como Pró-Reitoria; enquanto dois participantes (25%) indicam que existe como Diretoria e um respondente (12,5%) afirma que existe como Coordenação.

A pesquisa de campo também tornou possível identificar que para quatro (50% dos respondentes) a proposta de execução orçamentária é elaborada anualmente, considerando a previsão do PDI, e submetida à apreciação de Conselho Superior, enquanto outros três (37,5%) afirmaram que nunca é submetida. Destaca-se que a aprovação da proposta orçamentária pelos Conselhos Superiores das instituições atende ao disposto na legislação das mesmas.

Quanto ao nível de conhecimento sobre orçamento por parte do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI, identificou-se que três (37,5%) possuem pouco conhecimento; enquanto outros dois (25%) indicam ter alto conhecimento, e outros dois (25%) alegaram ter médio conhecimento.

Os dados da pesquisa de campo também demonstraram que seis (75% dos respondentes) afirmaram que os recursos disponibilizados são parcialmente suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino e pesquisa, e para viabilizar seu plano de extensão. Enquanto um (12,5%) alegou que os recursos não são suficientes.

É importante evidenciar, também, que quanto ao grau de participação de outras fontes (exceto Tesouro) utilizadas, como regra, na composição das receitas

orçamentárias, verifica-se que para três participantes (37,5%) os convênios compõem com maior relevância as receitas. Enquanto um (12,5%) pesquisado afirmou que os recursos diretamente arrecadados são extremamente relevantes, e para outro (12,5%) as emendas parlamentares são mais relevantes na composição das receitas.

Na continuidade, a pesquisa trouxe à tona elementos da percepção dos respondentes sobre o PDI. Buscou-se conhecer a existência, no âmbito institucional, de unidade centralizada responsável pela elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI. Identificou-se então que quatro (50%) respondentes afirmam que a unidade existe como Pró-Reitoria. Enquanto outros três (37,5%) dizem que existe como Diretoria e outro (12,5%) que existe como Coordenação.

Relativamente ao grau de participação do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI da instituição, três (37,5%) respondentes afirmaram que o pessoal envolvido possui alto grau de participação. Enquanto quatro (50%) pesquisados afirmaram que o grau de participação é médio e um (12,5%) alegou que o grau de participação é baixo.

No intuito de verificar se o orçamento na instituição pesquisada é empregado na implantação de políticas/ações/programas previstos no PDI, foi constatado que, quanto às políticas de qualificação do corpo docente, seis (75% dos respondentes) concordam, dos quais dois respondentes (25%) concordam plenamente com a assertiva, quatro (50%) concordam e dois (25%) discordam.

Relativamente aos programas de capacitação do corpo técnico-administrativo, oito (100% dos participantes) concordam, dos quais três participantes (37,5%) concordam plenamente e cinco (62,5%) concordam.

Oito (100% dos pesquisados) concordam que o orçamento é empregado nas políticas afirmativas e inclusivas discentes, dos quais cinco pesquisados (62,5%) concordam plenamente enquanto outros três (37,5%) concordam.

Quanto às ações de Informática e Tecnologia da Informação, oito (100%) concordam, dos quais dois (25%) concordam plenamente e outros três (37,5%) concordam.

Oito (100% dos pesquisados) concordam que o orçamento é empregado em investimento e obras de infraestrutura, dos quais quatro pesquisados (50%) concordam plenamente enquanto outros quatro (50%) concordam.

No que se refere à publicização, quatro (50%) concordam que a publicização se dá por audiências públicas, dos quais três gestores (37,5%) concordam plenamente, enquanto um (12,5%) concorda parcialmente e outro (12,5%) discorda completamente. Sobre a opção do portal eletrônico, cinco (62,5%) participantes concordam que é o meio pelo qual as ações do PDI são publicizadas, dos quais quatro participantes (50%) concordam plenamente, enquanto um (12,5%) concorda parcialmente. Verifica-se que quatro respondentes (50%) discordam completamente que o rádio com acesso digital seja o meio responsável pela publicização. Quatro pesquisados (50%) discordam completamente que a publicização se dê por meio da TV Comunitária. No que se refere à opção “Outras”, três (37,5%) concordam que existem outras formas pelas quais as ações do PDI são publicizadas, dos quais dois participantes (25%) concordam plenamente, e um (12,5%) concorda parcialmente.

Outra questão levantada no estudo foi se as instituições pesquisadas utilizam o PDI para fins de planejamento e gestão. Seis (75% dos respondentes) concordam que a instituição utiliza o PDI para fins de planejamento e gestão, dos quais três respondentes (37,5%) concordam plenamente, enquanto três participantes (37,5%) concordam parcialmente; dois (25%) não concordam nem discordam.

No que concerne à execução do PDI, nas áreas de abrangência geográfica das instituições pesquisadas, sobre a relevância institucional, foi constatado que sete (87,5%) respondentes concordam que a execução do PDI contribui para a formação e capacitação de pessoal, dos quais que três respondentes (37,5%) concordam plenamente, enquanto outros quatro participantes (50%) concordam parcialmente.

Quanto à opção “desenvolvimento sustentável”, cinco (62,5%) dos pesquisados afirmam que concordam com a contribuição do PDI, dos quais três pesquisados (37,5%) concordam plenamente, enquanto outros dois (25%) concordam parcialmente; dois (25%) discordam completamente.

Na opinião de seis (75%) respondentes o PDI contribui com as demandas e elaboração de políticas públicas, dos quais quatro respondentes (50%) concordam plenamente e dois (25%) concordam parcialmente; um (12,5%) discorda completamente.

Sete (87,5%) pesquisados concordam que o PDI contribui para o desenvolvimento de ações culturais, dos quais a metade dos pesquisados (50%) concorda plenamente enquanto outros três (37,5%) concordam parcialmente.

Para sete (87,5%) respondentes, o PDI contribui com parcerias objetivando a transferência de tecnologia para os setores produtivos, dos quais dois respondentes (25%) concordam plenamente, ao mesmo tempo em que outros cinco (62,5%) concordam parcialmente.

A discussão apresentada neste estudo faz-se relevante para as instituições federais de ensino superior estudadas, pois evidencia o peso da representação dos seus orçamentos em relação ao orçamento destinado ao Ministério da Educação e ao orçamento do Estado do Paraná – embora os resultados demonstrem que os recursos disponibilizados são parcialmente suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão, sendo considerada relevante para a maioria dos respondentes a participação dos convênios na composição das receitas orçamentárias.

Vale ressaltar que a problemática do presente estudo multicaso teórico-empírico residuiu na elaboração do processo orçamentário das IFES, levando em conta suas especificidades, as estruturas de custos, as questões culturais, regionais, políticas e institucionais das sociedades onde estão inseridas, e a verba destinada à educação pelo governo federal.

Nesse sentido, a presente dissertação, respeitadas suas limitações naturais relativas aos aspectos contemplados, e orientada pela metodologia de investigação, consoante toda a análise e resultados apresentados, responde à questão de pesquisa dando conta de que, na percepção dos gestores das IFES do Estado do Paraná estudadas, há deficiências quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento, pois apresenta-se como desafio conectar o processo orçamentário com o planejamento.

Na elaboração orçamentária, o gestor considera a receita prevista na LOA, com o valor provenientes dos recursos do Tesouro Nacional para Manutenção das Atividades (OCC), os Recursos Próprios e as Emendas Parlamentares. Cabe lembrar que para executar é necessário ter a disponibilidade financeira do Tesouro Nacional. Com a maior parte dos recursos destinada às despesas correntes, o gestor ainda deve contemplar na proposta as políticas/ações/programas previstos no PDI. Ressalta-se que

nem todas as instituições pesquisadas utilizam o PDI para fins de planejamento e gestão, senão para o cumprimento de exigências legais. Todavia, quanto à execução do PDI, nas áreas de abrangência geográfica das instituições pesquisadas, no que se refere à relevância institucional, foi constatado que o mesmo contribui com as demandas de elaboração/execução de políticas públicas pertinentes às atividades desenvolvidas pelas instituições pesquisadas.

Assim, considera-se que a principal contribuição deste trabalho é colocar em discussão a relevância do orçamento para a Administração Pública e para o processo democrático, e a importância do papel das (IFES), atores essenciais do desenvolvimento econômico do País, e dos seus gestores, agentes públicos administrativos responsáveis por gerir os recursos públicos.

Espera-se, ainda, que os resultados obtidos com a pesquisa possam contribuir para destacar a importância do orçamento como ferramenta para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI), enfatizando a importância da utilização dos recursos públicos e a utilização do PDI para fins de planejamento e gestão, visando à eficácia, à efetividade e à eficiência dos serviços públicos e contribuindo para a melhoria qualitativa da educação superior.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H. **Gestão de finanças públicas**. 2.ed. Brasília: Cidade, 2008.

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de. A influência política da governabilidade no julgamento de contas municipais no Estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local. Disponível em: <[http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1001/1/CT\\_PPGPGP\\_M\\_%20Albuquerque%2c%20Cristhian%20Carla%20Bueno%20de\\_2014.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1001/1/CT_PPGPGP_M_%20Albuquerque%2c%20Cristhian%20Carla%20Bueno%20de_2014.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p.647-680, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2014.

ANDER-EGG, Ezequiel; ROSENBUCH, Ricardo Aníbal. **Introdução ao trabalho social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamentário público: a função do controle do parlamento**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito. São Paulo, 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/Silmara/Downloads/Luiz\\_Gustavo\\_Bambini\\_de\\_Assis\\_Tese.pdf](file:///C:/Users/Silmara/Downloads/Luiz_Gustavo_Bambini_de_Assis_Tese.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Matriz de Alocação de Recursos para as IFES**. Documento da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília, 1994.

AUGUSTINHO, Sônia Maria. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a "governança" do Estado**: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/726/1/CT\\_PPGPGP\\_M\\_Augustinho%2c%20Sonia%20Maria\\_2013.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/726/1/CT_PPGPGP_M_Augustinho%2c%20Sonia%20Maria_2013.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 41.ed. São Paulo: Globo, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15.ed. rev. e atual. por Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/civil\\_03constituicao/constitui%C2%A7ao.htm](http://planalto.gov.br/civil_03constituicao/constitui%C2%A7ao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 5.773** - 09 de maio de 1996. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. MARE. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2014. Brasília, 2013. 160p. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2014\\_290713.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2011. 72p.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Siga Brasil**. Disponível em: <<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=4435251>>. Acesso em: 10 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: EBEL: IBQP, 2000.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: ENANPAD 2006 30º ENCONTRO DA ANPAD, Salvador-Bahia, 23 a 27 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. O planejamento governamental na LRF como forma de aplicação do gerenciamento por resultados e o equilíbrio das contas públicas. In: VII CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. Gramado-RS, agosto de 2001. Disponível em: <[http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001749.pdf](http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001749.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, Sérgio da Costa. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior**: uma visão do grau de engessamento dos orçamentos das universidades federais. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/14184>>. Acesso em: 5 maio 2014.

FRANCISCO, Thiago H. A.; NAKAYAMA, Marina K.; RAMOS, Alexandre M.; OLIVEIRA, Paulo C. A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v.5, n.3, p.81-107, dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n3p81>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, maio/jun. 1995. Disponível em: <[http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392\\_pesquisa\\_qualitativa\\_godoy2.pdf](http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2013.

HABERMAS, J.; HÄBERLE, P. Sobre a legitimação pelos direitos humanos. In: MERLE, J.; MOREIRA, L. (Org.). **Direito e legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003, p.67-82.

HOOD, Christopher. The new public management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014

HOSHIGUTI, Letícia Yuriko. **O papel da informação no processo de tomada de decisão em empresas vencedoras do prêmio paranaense da qualidade em gestão (PPRQG)**: um estudo multicaso. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

INEP. **Resumo Técnico Censo da Educação Superior de 2012 - MEC**. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Disponível em: <<http://info.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/PDI-2014-2018-Vers%C3%A3o-Final-1.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2014

INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ. **Relatório de gestão 2013**. Disponível em: <[http://200.17.98.44/proplan/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-de-2013\\_IFPR\\_Vers%C3%A3o-Final.pdf](http://200.17.98.44/proplan/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-de-2013_IFPR_Vers%C3%A3o-Final.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

KRADER, Lawrence. **A formação do Estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

LIMA, Lucas G.; CONCEIÇÃO, Alexandrina L. O Estado e o desenvolvimento territorial como suportes para a dominação do capital. **Scientia Plena**, Aracaju, v.5, n.12, 2009. Disponível em: <<http://www.scientiaplena.org.br/sp/article/view/682/354>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação**: um estudo em universidades públicas federais. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2012. Disponível em: <[http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT\\_PPGPGP\\_M\\_Linczuk%2c%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz\\_2012.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGPGP_M_Linczuk%2c%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz_2012.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.

LUZ, Thasiana Maria Kukolj da. **O plano de desenvolvimento institucional (PDI) como instrumento de gestão e aplicação de políticas públicas**: um estudo em instituições públicas de ensino superior do estado do Paraná. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/790/1/CT\\_PPGPGP\\_M\\_%20Luz%2c%20Thasiana%20Maria%20Kukolj%20da\\_2014.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/790/1/CT_PPGPGP_M_%20Luz%2c%20Thasiana%20Maria%20Kukolj%20da_2014.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6.ed. 6.reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

MARINHO, Alexandre. O aporte de recursos públicos para as instituições federais de ensino superior. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro v.32, n.4, p.83-93. jul./ago. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7784/6384>>. Acesso em: 28 out. 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4.ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010c.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEYER JR., Victor. **A universidade no século XXI**: desafios e implicações gerenciais. Projeto Identidade PUCPR, (Seminário). Brusque, SC, ago. 2003.

MEYER, JR. Victor; SERMANN, Lúcia I. S.; MANGOLIM, Lúcia. Planejamento e gestão estratégica: viabilidade nas IES. In: IV COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL: Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/35823/Victor%20Meyer%20Jr%20-%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20Estrat%C3%A9gica.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

MINGHELLI, Marcelo. **Estado e orçamento**: uma cartografia jurídico-política para a consolidação de um orçamento democrático. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. In: **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n.3, 2.º sem. 1996.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. **O orçamento público como instrumento multidimensional**: jurídico, político e de gestão. 2013. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade Dom Bosco. Curitiba, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PASSAES, Fernando Mendes *et al.* Estado, governo e administração pública. **Revista Eletrônica Don Domênico**, Guarujá. jan. 2013. Disponível em: <[http://www.faculadadedondomenico.edu.br/novo/revista\\_don/artigos5edicao/3ed5.pdf](http://www.faculadadedondomenico.edu.br/novo/revista_don/artigos5edicao/3ed5.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2013.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP)**: instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/818/1/CT\\_PPGPGP\\_M\\_Pisa%2c%20Beatriz%20Jackiu\\_2014.pdf](http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/818/1/CT_PPGPGP_M_Pisa%2c%20Beatriz%20Jackiu_2014.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

SALGADO, Joaquim Carlos. **O estado ético e o estado poético**. Tribunal de Contas, 1998. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1998/02/-sumario?next=3](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/-sumario?next=3)>. Acesso em: 27 fev. 2014.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento público das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)**: um estudo da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília - UnB, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/14141>>. Acesso em: 5 maio 2014.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do Estado**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Patrícia da Fonseca. **Natureza jurídica do orçamento público e o controle da execução das despesas previstas na lei orçamentária**. 2009. Monografia Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento público**. 2.ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TERRIEN, J.; CARTAXO, H. A universidade e o desenvolvimento regional: elementos para um debate. In: ANDRADE, A. C. (Org.). **A universidade e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: UFC, 1980. Cap.1, p.17-22.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/informacoes-e-indicadores-universitarios/utfpr-em-numeros-2013>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA – UNILA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <<http://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/PDI%20UNILA%202013-2017.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão 2013**. Disponível em: <[http://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Relatorio\\_Gestao\\_UNILA\\_2013.pdf](http://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Relatorio_Gestao_UNILA_2013.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016**. Disponível em: <<http://www.proplan.ufpr.br/portal/arquivos-pdi/>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão 2013**. Disponível em: <[http://www.proplan.ufpr.br/portal/rel\\_gestao/relatorio\\_gestao\\_ufpr\\_2013.pdf](http://www.proplan.ufpr.br/portal/rel_gestao/relatorio_gestao_ufpr_2013.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <[http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/processos/PDI20132017VERSAO26122013\\_aprovado\\_COUNIMEC.pdf](http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/processos/PDI20132017VERSAO26122013_aprovado_COUNIMEC.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Relatório de gestão 2013**. Disponível em: <[http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/relatorios-de-gestao/relatorio\\_utfpr\\_2013\\_VFfinal.pdf](http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/relatorios-de-gestao/relatorio_utfpr_2013_VFfinal.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Método de coleta de dados no campo**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIEIRA, Sonia. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

XIMENES, Júlia Maurmann. **Reflexões sobre o conteúdo do estado democrático de direito**. Disponível em: <<http://www.acsmce.com.br/wp-content/uploads/2012/10/ESTADO-DE-DIREITO-E-ESTADO-DEMOCR%C3%81TICO-DE-DIREIT.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZIMMERMANN, A. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A - PROTOCOLO DO ESTUDO MULTICASO**

## APÊNDICE A - PROTOCOLO DO ESTUDO MULTICASO<sup>6</sup>

### VISÃO GERAL DO ESTUDO DE CASO

O presente estudo multicaso busca identificar como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional pelos gestores das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Paraná.

### TEMA

Orçamento Público.

TÍTULO PROVISÓRIO	TÍTULO REVISADO
O Orçamento Público como Instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional: um Estudo Multicaso nas Instituições de Ensino Superior Públicas Federais do Estado do Paraná.	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.

### QUESTÃO DA PESQUISA

Como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional pelos gestores das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Paraná?

---

<sup>6</sup> Baseado no modelo apresentado por HOSHIGUTI, Leticia Yuriko. **O papel da informação no processo de tomada de decisão em empresas vencedoras do Prêmio Paranaense de Qualidade em Gestão (PPrQG): um estudo multicaso.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

## PRESSUPOSTOS

Paludo (2013, p.7) ensina que o Orçamento Público

é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das Políticas Públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Tendo em vista que as instituições federais de ensino superior são autarquias pertencentes à administração pública indireta e recebem recursos públicos originários do orçamento geral da União/Tesouro Nacional, parte-se do pressuposto de que as instituições federais do ensino superior do Estado do Paraná utilizam o orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional visando à eficácia, à efetividade e à eficiência dos serviços públicos.

## OBJETIVO GERAL

Identificar, junto aos gestores das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Paraná, como o orçamento é empregado nas ações de planejamento e desenvolvimento institucional (PDI).

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

PROVISÓRIOS	REVISADOS
Apresentar os marcos históricos legislativos relacionados ao orçamento.	Mantém
Estudar possíveis relações entre o desenvolvimento institucional e o local/regional;	Investigar e descrever a relevância institucional para a região de abrangência geográfica.
Demonstrar a percepção dos gestores quanto à efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional.	Demonstrar a percepção dos gestores quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional.

## **ESTRUTURA DO TRABALHO**

Capítulo 1 - Introdução

Capítulo 2 - Fundamentação teórico-empírica

Capítulo 3 - Metodologia da pesquisa

Capítulo 4 - Apresentação e análise dos resultados

Capítulo 5 - Sugestões para novos estudos

Capítulo 6 - Conclusões

Referências

Apêndices

## **PESSOAL ENVOLVIDO**

Pesquisadora: Silmara Lucia Bindo Groschupf.

Professor orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira.

Os gestores entrevistados das instituições objeto de estudo.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa será descritiva e utilizará como método o estudo multicaso.

### **Setor-alvo**

Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná:

- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
- Universidade Federal do Paraná
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná
- Universidade Federal da Integração Latino-Americana I

**Coleta de dados** - a pesquisa será realizada por meio de observação não participante; entrevista estruturada; e consulta a documentos impressos e eletrônicos.

**Observação não participante** - será realizada durante as entrevistas com os gestores das instituições.

**Questionário estruturado** - terá abordagem qualitativa, com perguntas baseadas no referencial teórico-empírico.

**Análise documental** - consulta a documentos das instituições objeto de estudo.

**Procedimentos a serem adotados no trabalho de campo** - serão realizadas visitas às instituições participantes no mês de dezembro de 2014, para entrevistas com os gestores.

Nesta oportunidade a pesquisadora entregará aos gestores a carta de apresentação, explicitará o tema, os objetivos da pesquisa e a relevância da participação das instituições. Estão previstos 15 minutos para a entrevista e o preenchimento do questionário estruturado.

**Análise de dados** - a análise de dados se dará mediante os dados obtidos na observação, na entrevista e na consulta documental.

## **APÊNDICE B - CARTA DE APRESENTAÇÃO**

## APÊNDICE B - CARTA DE APRESENTAÇÃO

À

Nome da Universidade

A/C

Servidor responsável pela área de Planejamento, Orçamento e Finanças

Assunto: **Colaboração para dissertação de mestrado**

Ilustríssimo(a) Senhor(a):

Tendo em vista que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são autarquias pertencentes à Administração Pública Indireta e recebem recursos públicos originários do orçamento geral da União/Tesouro Nacional, e reconhecendo sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico das comunidades onde estão inseridas, as IFES sediadas no Estado do Paraná foram escolhidas para participar do estudo intitulado **O orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI): um estudo multicaso nas Instituições de Ensino Públicas Federais do Estado do Paraná.**

A pesquisa é necessária à conclusão da dissertação de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), sob a responsabilidade da mestrandia Silmara Lucia Bindo Groschupf e orientação do Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira.

Para que o trabalho atinja seus objetivos, pedimos sua colaboração em responder ao questionário estruturado, na oportunidade da entrevista a ser concedida à autora deste trabalho. A entrevista será agendada em dia e horário de acordo com sua conveniência, para que sejam respondidos o questionário e a entrevista, com tempo estimado de aproximadamente 15 minutos.

Os dados coletados terão tratamento confidencial e serão utilizados unicamente para fins acadêmicos.

Contamos com sua colaboração, externamos os nossos agradecimentos e colocamos-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Silmara Lucia Bindo Groschupf  
*Mestranda*  
silmara.groschupf@gmail.com  
(41) 9997-2010

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira  
*Orientador PPGPGP/UTFPR*  
agoliveira@utfpr.edu.br  
(41) 9962-3188

**APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE COLETA**

## APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE COLETA

### IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE

Nome: \_\_\_\_\_

- IFPR
- UFPR
- UNILA
- UTFPR

Área de atuação na IFES:

- lotado no planejamento, orçamento ou finanças
- lotado na elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI

### BLOCO I - ORÇAMENTO

1. No âmbito institucional existe unidade centralizada responsável pela elaboração, execução e controle orçamentário?
  - Existe como Pró-Reitoria
  - Existe como Diretoria
  - Existe como Coordenação
  - Não existe
  
2. Possui formação escolar em nível superior na área de: (a questão admite mais de uma resposta)
  - Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas)
  - Ciências Jurídicas
  - Ciências Exatas e/ou Tecnológicas (Engenharias, Física, Matemática, Informática etc.)
  - Outras áreas (diferentes das classificadas de 1 a 3)
  - Não possui formação escolar em nível superior

3. A proposta de execução orçamentária é elaborada anualmente, considerando a previsão de execução do PDI, e submetida à apreciação de Conselho Superior na sua Universidade?
- ( ) Sempre  
( ) Às vezes  
( ) Nunca
4. Quanto ao nível de conhecimento sobre orçamento por parte do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI de sua instituição, ele pode ser classificado como sendo:
- ( ) Alto conhecimento  
( ) Médio conhecimento  
( ) Pouco conhecimento  
( ) Nenhum conhecimento
5. Os recursos disponibilizados para sua Universidade são suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino e para viabilizar seu plano de extensão?
- ( ) Sim, integralmente  
( ) Sim, parcialmente  
( ) Não
6. Ordene, de 1 a 5, o grau de participação de outras fontes (exceto Tesouro) utilizadas, como regra, na composição das receitas orçamentárias de sua instituição. (sendo 1 a maior relevância e 5 a menor).
- ( ) Recursos Diretamente Arrecadados  
( ) Convênios  
( ) Emendas Parlamentares

## **BLOCO II - Plano de Desenvolvimento Institucional**

7. No âmbito institucional existe unidade centralizada responsável pela elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do PDI?
- ( ) Existe como Pró-Reitoria  
( ) Existe como Diretoria  
( ) Existe como Coordenação  
( ) Não existe

8. Quanto ao grau de participação do pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI de sua instituição, ele pode ser classificado como sendo:

- ( ) Alto grau de participação  
 ( ) Médio grau de participação  
 ( ) Baixo grau de participação  
 ( ) Nenhum

9. Quanto às políticas institucionais elencadas, pode-se dizer que o orçamento na sua Universidade é empregado na implantação de políticas/ações/programas previstos no PDI:

Políticas/Ações/Programas	Concordo plenamente	Concordo	Discordo	Discordo completamente
Políticas de qualificação do corpo docente				
Programas de capacitação do corpo técnico-administrativo				
Políticas afirmativas e inclusivas discentes				
Ações de Informática e Tecnologia da Informação				
Investimento em obras de infraestrutura				

10. No que se refere à publicização da execução das ações previstas no PDI de sua instituição, considerando as opções listadas, esta se dá por meio de:

Publicização	Concordo plenamente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo completamente
Audiências Públicas				
Portal eletrônico				
Rádio com acesso digital				
TV Comunitária				
Outras				

