



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

KLAYRLSON DA COSTA AMARAL

CULTURA ORGANIZACIONAL E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: uma análise de assimetria entre planejamento e execução

Belém
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

KLAYRLSON DA COSTA AMARAL

CULTURA ORGANIZACIONAL E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: uma análise de assimetria entre planejamento e execução

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão de Organizações Públicas

Orientador: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento.

Belém
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A485c Amaral, Klayrlson da Costa.
 CULTURA ORGANIZACIONAL E A NOVA GESTÃO
PÚBLICA: : uma análise de assimetria entre planejamento e
execução / Klayrlson da Costa Amaral. — 2022.
 146 f. : il. color.

 Orientador(a): Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
 de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
 Gestão Pública, Belém, 2022.

 1. cultura organizacional. 2. planejamento estratégico. 3.
 execução orçamentária. 4. nova gestão pública. I. Título.

CDD 351



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

KLAYRLSON DA COSTA AMARAL

CULTURA ORGANIZACIONAL E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: uma análise de assimetria entre planejamento e execução

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão de Organizações Públicas

Aprovado em: 05/12/2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
Presidente / Orientador – PPGGP/UFPA

Prof. Dra. Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Examinadora Interna – PPGGP/UFPA

Prof. Dr. João Cauby de Almeida Junior
Examinador Externo – PPGCMA/ICEN



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, a quem busco e deposito minha fé.

Aos meus pais, o saudoso Sr. Manoel Ferreira do Amaral, e a Sra. Maria Neusete da Costa do Amaral, pelo cuidado, amor e instrução de vida.

Aos meus irmãos, Sr. Kelder Costa do Amaral, Sr. Klynger Costa do Amaral e Sra. Kyrleenn da Costa Amaral, por estarem sempre dividindo os momentos de cumplicidade de uma família.

A minha esposa Sra. Iohanny Larissa Vilhena Furtado, e meus filhos Emanuel Vilhena Furtado Amaral e Kael Vitor Vilhena Furtado Amaral, digo que os amos tanto e que nada seria sem cada um de vocês.

Ao professor orientador Dr. Durbens Martins Nascimento, pela preciosa atenção e valorosa contribuição no desenvolvimento desta dissertação.

E, por fim, a todos os professores e coordenadores do NAEA da UFPA, por acreditarem no potencial da dissertação, e por conduzirem este programa transformador, que apunhasse ao progresso do Norte do país.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

“Não temos escolha: temos que chamar as pessoas para o processo de repensar, reprojeter e reestruturar a organização... Se elas estiverem envolvidas, vão criar um futuro do qual elas mesmas fazem parte.”

(Fritjof Capra, 1995)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RESUMO

A cultura organizacional na atual Administração Pública brasileira dificulta a medição correta de comportamentos de execução de recursos frente suas demandas institucionais, a função administrativa do planejamento estratégico se desvia em muitas avaliações de despesas e entrega de políticas públicas revelando discordâncias funcionais e impactos negativos de gastos. O complexo sistema orçamentário e seu desempenho são basilares no entendimento dessas disfunções, chances em que a dissertação concentrou sua pesquisa, aplicando o método em análises quantitativas com abordagens de revisões documentais e bibliográficas, oportunidade em que ferramentas de planos, leis orçamentárias anuais, relatórios de gestão, sistemas de bancos de dados do governo federal e literaturas transversais na Nova Gestão Pública, convergentes nas teorias Neoinstitucionalistas e da Escolha Pública (*Public Choice*) assumiram suas formas e resultados. Para o alcance dos objetivos cumpriu-se a análise de confronto de dados por tabelas e gráficos em uma série histórica de sete anos de execução orçamentária e financeira, pertencentes a uma unidade de autarquia pública federal de ensino, denominada campus Santana, do Instituto Federal do Amapá. O estudo delimitou-se apenas na execução de despesas de custeios, em 5 grupos e elementos bem definidos pelos códigos da ação 20RL tratados pela Lei nº 4.320/64 e suas alterações. Os resultados da pesquisa encontraram expressivos níveis assimétricos, aos quais revelaram uma taxa média acima de trinta por cento de desvio ao ano, configurando um padrão de desempenho que requer atenção a luz da eficiência e qualidade pública, o que escalou a necessidade de caracterizar a organização e compreender os sistemas culturais que envolvem capacidades político-administrativas e jurídicas. No equilíbrio dos conceitos práticos e científicos emergiram linhas de análises específicas que modelam papéis mais realistas e compatíveis ao nível da estrutura pesquisada, que no estudo de caso habilitou a proposta de um novo modelo funcional, focado no poder decisório de distribuição de recursos, execução e avaliação orientada em resultados, primado pela efetiva participação de grupos de interesses, setores da gestão, assim como representatividades locais e acadêmicas, que se incorporou aos mecanismos legais e normativos ao qual a organização já pertence.

Palavras-Chaves: cultura organizacional; planejamento estratégico; execução orçamentária; nova gestão pública.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ABSTRACT

The organizational culture installed in the current Brazilian Public Administration makes it difficult to correctly measure the behavior of resource execution in the face of its institutional demands, the administrative function of strategic planning deviates in many evaluations of expenses and delivery of public policies revealing functional disagreements and negative impacts of expenses. . The complex budget system and its performance are fundamental in understanding these dysfunctions, chances in which the dissertation focused its research, applying the method in quantitative analyzes with approaches to documental and bibliographic reviews, opportunity in which planning tools, annual budget laws, management, federal government database systems and cross-sectional literature on New Public Management, converging on Neo-institutionalist and Public Choice theories, took their forms and results. In order to reach the objectives, the analysis of data confrontation by tables and graphs was carried out in a historical series of seven years of budgetary and financial execution, belonging to a unit of a federal public autarchy of education, called Campus Santana, of the Instituto Federal do Amapá. The study was limited only to the execution of current expenses, in 5 groups and elements well defined by the action codes 20RL dealt with by Law nº 4.320/64 and its amendments. The research results found significant asymmetrical levels, which revealed an average rate above thirty percent of deviation per year, configuring a performance standard that requires attention in light of efficiency and public quality, which escalated the need to characterize the organization. and understand the cultural systems that involve political-administrative and legal capacities. In the balance of practical and scientific concepts, specific lines of analysis emerged that model more realistic and compatible roles at the level of the researched structure, which in the case study enabled the proposal of a new functional model, focused on the decision-making power of resource distribution, execution and results-oriented evaluation, based on the effective participation of interest groups, management sectors, as well as local and academic representatives, which was incorporated into the legal and regulatory mechanisms to which the organization already belongs.

Key words: organizational culture; strategic planning; budget execution; new public management.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS	Página
Quadro 1 - Variáveis e Indicadores	26
Quadro 2 - Série Histórica de Pesquisa Assimétrica por Anos/exercícios.....	85
Quadro 3 - Unidade de Delimitação da Pesquisa	86
Quadro 4 - Delimitação de Pesquisa Referente a Matriz Orçamentária	87
Quadro 5 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2015 / Campus Santana	91
Quadro 6 - Despesas de Custeio Executadas ano 2015 / Campus Santana	92
Quadro 7 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2016 / Campus Santana	94
Quadro 8 - Despesas de Custeio Executadas ano 2016 / Campus Santana	94
Quadro 9 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2017 / Campus Santana	96
Quadro 10 - Despesas de Custeio Executadas ano 2017 / Campus Santana	97
Quadro 11 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2018 / Campus Santana	99
Quadro 12 - Despesas de Custeio Executadas ano 2018 / Campus Santana	99
Quadro 13 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2019 / Campus Santana	101
Quadro 14 - Despesas de Custeio Executadas ano 2019 / Campus Santana	102
Quadro 15 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2020 / Campus Santana	104
Quadro 16 - Despesas de Custeio Executada para o ano 2020 / Campus Santana	104
Quadro 17 - Despesas de Custeio Estimada para o ano 2021 / Campus Santana	106
Quadro 18 - Despesas de Custeio Executadas ano 2021 / Campus Santana	106
Quadro 19 - Média Assimétrica Percentual	110
Quadro 20 - Comportamento de Execuções de Planos e Relatórios IFAP.....	114
Quadro 21 - Matriz de Planejamento do Modelo	120
Quadro 22 - Estrutura Analítica do Modelo	121
Quadro 23 - Estrutura Geral de Comissão Constituída por Área/representantes	122
Quadro 24 - Atribuição de Membros Comissão Constituída	124
Quadro 25 - Do Cronograma Geral de Ritos e Reuniões	130
Quadro 26 - Metodologia Aplicada ao Indicador de Desempenho Quantitativo Financeiro	132
FIGURAS	Página
Figura 1 - Convergências de Bases Teóricas ao Processo de Tomada de Decisão Pública	15
Figura 2 - Fluxograma Hierárquico de Aprovação de Planos e PLOA's	19
Figura 3 - Desvio de Comportamento Orçamentário do Governo Central Brasileiro	24



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Figura 4 - Grupos de Natureza da Despesa	86
Figura 5 - Fluxo Normativo para Elaboração e Execução do Orçamento Geral do IFAP	89
Figura 6 - Modelos de Governança Atual do IFAP.....	115
Figura 7 - Trânsito de Demandas e Decisões Políticas	116
Figura 8 - Controle e Linhas de Defesa Atual do IFAP	117
Figura 9 - Ciclo de Trabalho da Comissão	127
Figura 10 - Quadro Lógico de Fases em Execução de Indicadores de Resultados Anuais....	131
Figura 11 - Resumo de Planilha Orçamentária de Campus do IFAP	133
Figura 12 - Sobreposições de Instâncias Super. na hierarquia para proposituras de PLOA's	134
GRÁFICOS	Página
Gráfico 1 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2015	93
Gráfico 2 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2015	93
Gráfico 3 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2016	95
Gráfico 4 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2016	96
Gráfico 5 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2017	97
Gráfico 6 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2017	98
Gráfico 7 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2018	100
Gráfico 8 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2018	100
Gráfico 9 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2019	103
Gráfico 10 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2019	103
Gráfico 11 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2020	105
Gráfico 12 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2020	105
Gráfico 13 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2021	107
Gráfico 14 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2021	108
Gráfico 15 - Comportamento Percentual Assimétrico entre o Planejado e o Executado	108
Gráfico 16 - Linha de Comportamento Assimétrico entre o Planejado e o Executado	110



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BSC	Balanced Scorecard
CEFET	Centro de Educação Federal de Ensino Tecnológico
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNUCC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CGU	Controladoria Geral da União
COFOG	Classification of Functions of Government
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CONSUP	Conselho Superior
COP	Comissão de Orçamento Participativo
DEAP	Departamento de Administração e Planejamento
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
ENC	Exame Nacional de Cursos
EPT	Ensino Profissional Tecnológico
ETFAP	Escola Técnica Federal do Amapá
FORPLAN	Fórum de Planejamento e Administração
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GFSM	Government Finance Statistics Manual
IFAP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
IFE	Instituto Federal de Educação
IPE	Índice percentual de execução
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão
NAE	Número de Anos Exercícios
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
NEI	Nova Economia Institucional
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA's	Planos de Ações Anuais
PAE	Programa de Assistência Estudantil
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCO	Plano Contábel Orçamentário
PCP	Plano Contábel Patrimonial
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PE	Planejamento Estratégico
PET	Planejamento Estratégico de Trabalho
PEIC	Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor
PLOA's	Projetos de Leis Orçamentárias Anuais
PNAES	Política Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Ação
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PRODIN	Pró-reitoria de desenvolvimento Institucional
PRONATEC	Programa Nacional Técnico de Educação
RAINT	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
SETEC/MEC	Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICSP	Sistema de Informação de Custos do Setor Público
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
STN	Secretaria do tesouro Nacional
SUAP	Sistema Unificado da Administração Pública
SVPA	Soma da Variação percentual Ano
TAM	Termo de Acordo e Metas
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria Escolha Pública
TMAT	Taxa Média Assimétrica total
UGE	Unidade Gestora Executora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
VTAEC	Valor total anual executado de custeio (pesquisado) X 100
VTAE0	Valor total anual de execução orçamentária
VTAP	Valor total anual planejado (custeio pesquisado)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Contextualização	13
1.2. Problema da Pesquisa	16
1.3. Caracterização da Organização	17
1.4. Justificativa	19
1.4.1. Metodologia, hipóteses e variáveis	25
1.5. Objetivos	28
1.5.1. Objetivo geral	28
1.5.2. Objetivos específicos	28
1.6. Estrutura do trabalho	28
2. REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1. Natureza Cultural, Formação do Estado, Planejamento e Orçamento	29
2.1.1. Contexto Mundial de Formação de Estado	30
2.1.2. Contexto no Brasil de Formação de Estado	31
2.1.3. Natureza Cultural de Formação e Planejamento do Brasil	32
2.1.4. Aspectos Culturais e Legais de Formação das Organizações de Ensino Público (básico, técnico tecnológico e superior) no Brasil	34
2.2. Reflexos Institucionais e Culturais no atual Planejamento Público Brasileiro	41
2.2.1. Da influência da Cultura da Burocracia	42
2.2.2. Da influência da Cultura do autointeresse	44
2.2.3. Da influência da Cultura da Corrupção	46
2.2.4. Da influência da “Cultura de Gastos”	48
2.2.5. Da influência da Cultura do Federalismo	51
2.3. Planejamento Estratégico (PE), Orçamentário, Administração Pública e Organizações de Ensino Públicas	53
2.3.1. Linhas Gerais do Planejamento Estratégico (PE) na Adm. Pública Brasileira	54
2.3.2. Linhas Gerais do Planejamento Orçamentário na Administração Pública Brasileira ..	57
2.3.2.1. <i>Evolução do Planejamento Orçamentário, Sobre a Perspectiva da Nova Contabilidade e Modelo Gerencial na Administração Pública Brasileira</i>	61
2.3.2.2. <i>Ferramentas, Sistemas e Controles na execução do Planejamento Orçamentário na Atual Administração Pública Brasileira</i>	62
2.3.3. Planejamento Orçamentário e Financiamentos nas Organizações de Educação Pública Brasileiras	66
2.3.4. Relações e Limitações do Planejamento, Orçamento e Execução Pública Brasileiras ..	68
2.4. Desempenho Institucional e suas Relações	71
2.4.1. Historiografia de Relação entre Desempenho Institucional, Controle e os Planejamentos Estratégicos e Orçamentários Brasileiros	72



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

2.4.2. Relação de Desempenho nas Instituições Públicas de Ensino Brasileiras	76
2.5. Gestão Pública Participativa	79
3. MÉTODO	84
3.1. Abordagem do objeto	84
3.2. Delineamento	86
3.3. Análise e tratamento dos dados	87
3.3.1 Análise Documental com Abordagem Quantitativa	88
3.3.2 Análise Bibliográfica	88
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	89
4.1. Análise Descritiva das Tabelas e Gráficos de Desempenho por Ano	90
4.1.1. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2015	91
4.1.2. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2016	94
4.1.3. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2017	96
4.1.4. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2018	98
4.1.5. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2019	101
4.1.6. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2020	104
4.1.7. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2021	106
4.2. Análise de Resumo das Correlações dos Indicadores Percentuais de Assimetria ..	108
4.3. Críticas ao Atual Modelo de Planejamento Orçamentário do Campus Santana IFAP	
.....	112
5. PROPOSTA DE MODELO AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO: APLICAÇÃO AO INSTITUTO FEDERAL DO AMAPÁ, CAMPUS SANTANA	117
5.1. Da Comissão do Orçamento Participativo, sua Estrutura Geral e Atribuições	122
5.2. Do Ciclo de Trabalho, Fases e Fluxos	127
5.3. Do cronograma de Ciclo de Trabalho	130
5.4. Da Avaliação dos Resultados Quantitativos por Indicador de Desempenho e sua Metodologia Aplicada	131
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139
ANEXOS	149



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização.

A capacidade de gestão em qualificar suas ações e garantir a execução de despesas públicas previstas pelo orçamento original constituído no planejamento estratégico é um dos atuais desafios de qualquer organização governamental no mundo. Para o desenvolvimento do milênio conduzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), dentre os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável traçados na “agenda 2030”, os itens 16.6 e 16.7 costuram a temática acima, estabelecendo metas a serem alcançadas por países (BRASIL ODS, 2022).

Em qualquer organização pública quando à insuficiência da qualidade do planejamento estratégico os impactos gerados são irreparáveis na sociedade, o que na prática deixam rastros de desperdícios de recursos públicos e um legado negativo sobreposto a várias gerações futuras.

Esta dissertação visa estudar pontualmente uma organização brasileira com revisões documentais e bibliográficas, revelando seu comportamento de execução orçamentária frente ao planejamento, comparando níveis percentuais de desvio em 7 anos de exercícios, delimitando-se a análise apenas em despesas de custeios, em 5 grupos e elementos bem definidos pelos códigos da ação 20RL tratados pela Lei nº 4.320/64 e suas alterações, ao qual busca objetivar a assimetria entre o que foi planejado e o que de fato se cumpriu pelas ferramentas dos planos de ações anuais (PAA's), leis orçamentárias anuais (LOA's), relatórios de gestão e banco de dados do sistema do tesouro gerencial do governo federal.

Entre as finalidades da pesquisa, cujo tratamento é de dados quantitativos, postados em tabelas e gráficos, os resultados serviram também para escalar os estudos de caracterização da organização, pois o enquadramento correto de seu atual papel e desenho institucional, meio suas funções administrativas, arcabouço legal e estrutura, permitiram conjecturar possíveis linhas de defesas de reformas, outrora ajustes em processos que norteiam o planejamento e a execução orçamentária da organização estudada.

No Brasil, medir e desenhar modelos apropriados para o processo de tomada de decisões, tanto no planejamento como na execução e avaliação é um esforço categórico e



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

relativo aos olhos da gigantesca malha organizacional pública, que assemelhasse a dimensões continentais.

Essa constatação de densidade geográfica, política, econômica e social nos permitem discutir e visualizar o tamanho do desafio em números de despesas públicas na observância de cada organização atuante em entrega de suas políticas, que pela universalização de regras em sistemas complexos, verticais e estruturantes a atual república federativa exerce uma realidade condicionante que não garante por inteiro o resultado esperado na excelência da gestão.

O modelo brasileiro é transversal a todas as formas e estruturas organizacionais, contudo quando se reduz e aprofunda as análises de cada estrutura organizacional torna-se essencial avaliar os números orçamentários e os resultados correlacionados, esses dados revelam um nível de eficiência pública específica ou falhas, parâmetros que podem ser explicados por várias influências de regras formais e informais dentro do processo da cultura organizacional limitada a estrutura pesquisada.

Dessa forma, a importância de caracterizar a organização, em meio à cultura organizacional pode apontar numerosos fenômenos, que não é um dos objetivos da pesquisa, que embora sejam qualificadas a títulos de revisões bibliográficas para conceituar as influências que cercam os processos de tomadas de decisões, planejamento, orçamento, execução, controle e avaliação pública, o estudo também passará a ser fonte para defesa de novos mecanismos de atuação proposta na dissertação, pois modelos comprimidos ao nível subestrutural de importância que geram mudanças em ritos ou comportamentos também passam pela cultura e fenômenos.

O ambiente e relações influenciam processos, tomadas de decisões e resultados, na atual prática da organização do estudo de caso a hipótese que há um descompasso entre o planejamento e a execução, de outra forma, apesar do avanço na instrumentalização de bancos de dados contábeis e financeiros, aos quais concentram informações reais e possibilitam a racionalização do processo de tomada de decisão por gestores, o que se observa é a baixa aplicação da ferramenta nas definições de estratégias e composição de gastos públicos por partes das autoridades que gerenciam esses deveres, restando-se clareza que no país ainda precisa de forças normativas e capacitórias (ELIAS e VIDAL, 2018; GARCIA, 2010).

Nessa precedência diversos capítulos marcham a respostas para cada prática e realidade organizacional, as aceleradas cobranças por melhorias passam a ser protagonizadas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

por diversas correntes eruditas de conhecimentos, aos quais surgem defesas de teorias principalmente pelos campos da Economia, Administração, Sociologia e Política.

A prática com a literatura científica se alinham, ao tempo que concentraram os estudos na Nova Gestão Pública (NGP) que repelindo para bases de teorias como as Neoinstitucionalistas e da Escolha Pública (*Public Choice*) assumiram suas formas e resultados diante o pluralismo intelectual que se faz presente na gestão pública brasileira, marcas que colocaram de vez as instituições, servidores, pessoas, grupos de interesses, o Estado, reformas, desenvolvimento e a cultura em painéis de destaque no que tange processos de tomadas de decisões contemporâneas.

As convergências de escolas literárias acima identificadas aproximam a pesquisa de seu absoluto objetivo, ao tempo em que possibilita desenhos estruturalistas organizacionais em visão de sistemas de baixa gestão, em que se pese, também propõem soluções e ações que corrijam as disfunções encontradas no meio, que dessa forma passo a evidenciar abaixo o processo de tomada de decisão pública geral relacionando características das escolas de pensamento.

Figura 1 - Convergências de Bases Teóricas ao Processo de Tomada de Decisão



Fonte: Elaborado pelo autor.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A pesquisa se centrará em não só identificar a disfunção de níveis de desvio entre o planejamento e a execução orçamentária, mais que isso, irá propor soluções na medida da construção do planejamento público focada em modelo participativo, quebrando um paradigma institucional específico da subestrutura analisada, reformulando sua forma de atuação ao qual está inserida sem invalidar competências de instâncias superiores reproduzidas na caracterização da organização que passo a normatizar no subitem seguinte.

Baquero, et. al (2009) *idem* Putnam (1996) reforçam a condição participativa ao planejamento público, que o avanço do capital social em qualquer grupo se dá pela possibilidade de existências de laços comunitários fortes capazes de garantir a ação coletiva, levando as pessoas a participarem ativamente do processo de construção da democracia por via de mecanismos não convencionais de envolvimento político. No mesmo sentido, a exemplo, implementações de planos mais participativos de grupos da sociedade brasileira já começam a serem dirimidos, por sua vez o Tribunal de Contas da União (TCU) no tocante do processo de construção de seu último planejamento estratégico (PET 2019-2025) se modulou por participações de “*stakeholders*” conforme documento apresentado (BRASIL, 2021 p.13).

Contudo, o estudo possui viabilidade para gestão pública pesquisada e a sociedade que o cerca, assim como os gestores públicos e cadeia envolvida de outras organizações estruturais semelhantes, que poderão analisar seus contextos próprios performando os aspectos reforçados no planejamento mais participativo, a fim de aprimorar a função e outras ferramentas correlacionadas efetivas de gestão.

1.2. Problema da pesquisa

PERGUNTA DA PESQUISA: Em que medida a cultura institucional na execução dos Planos de Ações Anuais (PAA's) e os Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA's), do Instituto Federal de Educação do Amapá – campus Santana, produzem assimetrias na avaliação da eficiência dos processos e ferramentas frente a realidade da Nova Gestão Pública?

PRODUTO: Elaborar um modelo de planejamento estratégico participativo no IFAP.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

1.3. Caracterização da Organização

A pesquisa se concentrará na unidade do IFAP campus Santana, que se configura por ser uma estrutura de Autarquia Federal da Administração indireta, dentro do sistema governamental nacional de ensino público, têm sua sede própria localizada no município de Santana no estado do Amapá e é funcional ao um sistema multicampi e pluricurricular do órgão do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP), onde por vez, se atrela a rede orgânica do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), que diretamente se vinculam ao Ministério da Educação (MEC). Diante o exposto, a unidade de objeto de pesquisa é detentora de personalidade jurídica, descentralizada, com natureza de autonomia administrativa, financeira, didático-pedagógica, patrimonial e disciplinar (BRASIL, 2021).

O órgão IFAP, atualmente, apresenta os seguintes domicílios: 1. Reitoria; 2. *Campus* Macapá; 3. *Campus* Avançado Oiapoque; 4. *Campus* Laranjal do Jari; 5. *Campus* Santana; 6. *Campus* Porto Grande; 7. Centro de Referência em Educação a Distância de Pedra Branca do Amapari; 8. Polo Amapá. A história do Instituto Federal do Amapá (IFAP) começa em 25 de outubro de 2007, com a criação da Escola Técnica Federal do Amapá (ETFAP), instituída pela Lei nº 11.534. Todavia em 29 de dezembro de 2008 com a Lei nº 11.892 a então escola técnica passa transformar e compor a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica nacional, o que em prática determinou a organização que atualmente a conhecemos, um ato normativo do governo central que ampliou a autonomia de todas as unidades brasileiras, equiparando às estruturas e operações das universidades federais a exemplo (BRASIL, 2021).

Neste cenário, cumpre o fato público, que o campus Santana do IFAP iniciou suas atividades administrativas e pedagógicas no segundo semestre de 2014, ano já constituído de orçamento direcionado próprio, e em janeiro de 2017 passou para sua sede própria, aos quais até o ano corrente de 2022, posso conferir que há grandes volumes de projetos e processos licitatórios relacionado a custeio, investimentos, expansão e reestruturação, objetivos macros finalísticos institucionais da rede, que importa destacar, que o Instituto Federal do Amapá é um resultado de uma implementação “jovem” no estado, com um pouco mais de 11 (dez) anos de atividades (BRASIL, 2021).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Conforme medição física, o campus Santana está em uma área total de 10 *hectare* e sua área construída atualmente é de 5.577,39 m², composta com: auditório, bloco de acesso e biblioteca; bloco pedagógico/administrativo; 12 salas de aula confortáveis; área de convivência; quadra poliesportiva coberta e um amplo estacionamento. O bloco pedagógico/administrativo tem dois pavimentos, sendo o térreo para Diretoria, Secretaria, Coordenação pedagógica, Coordenação de estágio, sala de professores/reunião e seis laboratórios básicos, entre outras salas.

Na definição geral do comportamento em rito de elaboração de planos estratégico nas Instituições Federais de Ensino Público, necessitou-se referenciar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em vigor desde 1996 alterada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 e regulamentada por diversos decretos, portarias e resoluções, aos quais as organizações passaram a ser obrigadas a apresentar um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), sendo este regulamentado e atualizado pelo Decreto nº 9.235, de 2017 (BRASIL, 2017).

Cumprir destacar que a dinâmica de prática administrativa e pedagógica assim como regimentos formais na investidura legal da unidade pesquisada se alinha com mais de 661 estruturas da rede, o que espelha, em sua maioria, as mesmas formas e tratos com o planejamento institucional e orçamentário público.

Os relatórios de gestão do IFAP campus Santana revelam que a unidade constrói seu planejamento e orçamento pela ferramenta de gestão estratégica através da matriz *Swot* ao qual é elaborado sob o método *Balanced Scorecard* (Robert S. Kaplan). Esse formato é muito popular com características de rapidez, facilidade e intuitiva.

O campus Santana IFAP atua no sentido de alinhar e propor o planejamento através da construção do Plano Anual de Ações (PAA) objetivando a concretização em Lei Orçamentária Anual, onde compete a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional PRODIN consolidar todas as informações gerais e específicas de cada unidade da rede do Instituto no Amapá para encaminhar a proposta para aprovação.

As peças orçamentárias que se resumem em ações da assistência estudantil, custeio com o funcionamento, e custeio com investimentos, não abrangendo composições de receitas fiscais e despesas com pessoal em se tratando de campus, restando a reitoria alimentá-las (BRASIL, 2019). Dessa forma o Departamento de Administração e Planejamento DEAP dos campi são os responsáveis por estimar as receitas fixando as despesas correntes e de capital na

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

observância dos atendimentos de políticas educacionais assim como dispõe a Constituição Federal de 1988; Lei n. 9.294, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE); Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Lei de Criação da Rede Federal de E.P. C e Tecnológica) e Lei Complementar 101/2000 e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nesse sentido, para uma visualização geral, de fluxo estrutural das principais organizações hierárquicas, a partir de demandas de projetos de leis orçamentárias e planejamento público, ao qual o campus caracterizado acima se insere, destaco a ilustração do percurso regular da Autarquia.

Figura 2 - Fluxograma Hierárquico de Aprovação de Planos e PLOA's



Fonte: Elaborado pelo autor.

1.4. Justificativa

A modernização na Administração Pública no Brasil é assistida pelo modelo estruturado que se reflete por teorias patrimonialistas, burocráticas e gerenciais, a identificação de sistemas e processos que evoluíram ao longo dessas correntes passou-se a ser cada vez mais essencial e cobrada no atendimento e eficiência da gestão pública.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Entre as estruturas de organizações públicas e a efetiva entrega de políticas públicas aos cidadãos existe uma constelação de fenômenos que influenciam os resultados finais, e quando se introduz análises de problemáticas que necessitam correição, de uma forma ou de outra, todas disfunções passam pela matriz funcional do planejamento estratégico (PE), seja em identificá-las ou reformá-las para corrigir o atendimento desses objetivos, portanto a arte de planejar e comprometer orçamentos públicos nos dias atuais é uma abordagem transversal aos olhos de problemas gerenciais em todo cunho público, e se faz mais que necessário ao equilíbrio do desenvolvimento, aos quais requerem decisões difíceis em todas as equações de economias e gestão de governos.

Nesse cenário, aos quais os estudos da pesquisa trazem ao debate as disfunções entre, o que é planejado e o que de fato é executado, conforme avaliações dentro dos instrumentos regulares de uma gestão pública, passando-se a considerar os mecanismos atuantes e possíveis de interações sociais para a construção e controle de um plano mais efetivo, o planejamento estratégico (PE) passa a ser objeto fundamental nessa pesquisa.

No Brasil, quando há pesquisa do planejamento e orçamento público, indiscutivelmente algumas formas de pensar sobre o percurso lógico e prático em suas operações se assumem, não se pode desassociar o planejamento público e o orçamento. O desafio dessa literatura consistirá em medir os esforços e avaliar o financiamento material dessas atividades, em um nível de exercício cognitivo e comparativo de informações de gastos públicos, que além de planejar sob o domínio das políticas governamentais de educação pública, também irá assentar-se por escolas de pensamentos atuais que envolvem forças presentes nos contextos do Planejamento Estratégico (PE), Nova Economia Institucional (NEI) e a Nova Gestão Pública (NGP).

Em se tratando de Orçamento Público, a disfunção conhecida como “cultura de gastos” somam-se a métodos e regramentos da tradicional prática pública brasileira, formando um ambiente que se desgastam em processos e atuações já condenadas, que culturalmente são assistidas em sistemas fechados e engessados verticalmente, onde vários contextos e fenômenos podem ser diagnosticados a fim de explicar esses eventos. Com a confrontação do planejamento público, sua execução e seus resultados, quase sempre se notarão desalinhos aos compromissos originalmente traçados, que por fulcro de legislação geral as estruturas organizacionais se interagem em hierarquias formando um verdadeiro jogo de equilíbrio entre



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

os poderes executivo, legislativo e judiciário, favorecendo a grupos de pressão em meio à troca de favores, como bem definido por Butler (2012):

O auto-interesse de partidos políticos se resume em ganhar os votos que eles precisam para ganhar o poder e posições. Eles talvez busquem o “eleitor mediano”, a posição no centro, onde eleitores se amontoam. Burocratas também terão seus próprios interesses, nos quais incluem maximizar seus orçamentos.

Em que se pese, nos últimos anos discutiu-se muito o processo de contingenciamento de verbas na Educação, principalmente nas Universidades e Institutos Federais, o Poder Executivo está sendo criticado pelas ações que atingiram o campo de planejamento e economia, que a exemplo, o Ministério da Educação MEC (BRASIL, 2020) em 04/05/2020, em sua página eletrônica abriu nota de pronunciamento, apresentando balanço de que em média, somente 28,9% (vinte e oito, nove por cento) do orçamento discricionário fora empenhado pelas organizações de ensino, passando a hipótese que talvez o cenário das instituições públicas pudessem sugerir despesas menores aos quais se habituavam em exercícios anteriores para seu funcionamento.

O alto investimento de recursos nas instituições públicas de ensino federais tem sido alvo de questionamentos por parte de representantes do primeiro escalão do Poder Executivo e por seguimentos da sociedade. A realidade atual é que a aplicação de recursos está condicionada a estruturas e projetos de atuações concomitantes a capacidade de ensino, pesquisa e extensão local, balizadas por leis e metas nacionais de educação.

Toda via, não obstante, o problema já vem sendo discutido há algum tempo, a exemplo os órgãos de controle do governo federal, através dos Acórdãos nº 2.267/2005 – TCU/Plenário, nº 104/2011 – TCU/Plenário e nº 2.508/2011 – TCU – 1ª Câmara traduzem a atenção aos planejamentos anuais, especificamente as Instituições de Ensino Público Federais, onde aplicam orientações técnicas que conforme notas (BRASIL, 2022):

(...) a importância das ações de governo na busca para a melhoria da qualidade da educação brasileira e no desenvolvimento social do País, são fundamentais a construção e a ampla utilização de medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos estabelecidos. Para tanto, é preciso o estabelecimento de indicadores que expressem a ampliação da oferta e a melhoria da eficiência e da eficácia das instituições federais de educação profissional, buscando o atendimento das metas estabelecidas nos planos de ações, além dos indicadores já estabelecidos nos Acórdãos.

Em se tratando do compromisso da gestão em acompanhar e programar procedimentos advindos de recomendações de controle citado acima, o Relatório de gestão 2022,



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

referenciado pela Resolução 16/2021 do Conselho Superior do IFAP (CONSUP) afirma em seu documento que para efeito da geração e análise dos indicadores para o relatório de gestão, os indicadores estabelecidos nos acordãos devem ser gerados e analisados pelas instituições da Rede Federal de Ensino de forma a possibilitar confiabilidade e comparabilidade. Para isso, torna-se indispensável que a fonte de dados utilizada seja a mais fidedigna possível. Sendo assim, os indicadores são extraídos de fontes confiáveis, tais como: Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), Sistema Unificado da Administração Pública (Suap).

Peter Drucker (1984) já defendia que “o que pode ser medido pode ser melhorado”, e nessa conformidade, Santos (2013) sustenta que o financiamento das instituições federais de ensino (IFE) representa um importante enfoque nas discussões nacionais, que por natureza finalística, em sua matriz institucional o aprimoramento do conhecimento humano pela investigação científica, interagindo com a sociedade, ajuda a solucionar os problemas que a afligem, onde a análise de políticas públicas e sua ampla gama de estudos buscam explicações para o desenvolvimento dos processos e práticas e, até mesmo, em estudos comparativos entre alternativas de execução de uma determinada política pública ou prestação de um determinado serviço (SOUZA, 2010).

Outrora devo observar o comportamento convencional teórico das atuais escolas de Administração, onde é perceptível que seus conceitos e métodos passaram a ser empregados por todas as organizações, que historicamente se construiu pelos êxitos de práticas privadas e em seguida replicadas às públicas. Um grande aporte teórico que se difundiu e tornou-se quase que um “mantra” a ser seguido é o desenho das funções administrativas, que se contempla em planejar, organizar, dirigir e controlar, servindo para adequações técnicas e metodológicas em qualquer tipo de organização.

A Administração Pública Brasileira em geral também se nutre desses conceitos, conectando-se com os primados de normas legais, o Referencial Básico de Governança do TCU faz parte desse arcabouço normativo, onde essencialmente se constrói por aplicação de boas práticas aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p.42).

Com o avanço, junto à constituição de leis, os conceitos de “*stakeholders*” e do capital social abriram caminhos para uma gestão de sistemas abertos e participativos, essas interações



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

sociais e econômicas quando executadas de forma correta garantem diversos direitos e qualifica o serviço público no país.

Cumprido destacar, que não se pretende propor novas metodologias de captura orçamentária, ao qual o IFAP, campus Santana já se faz participativo dentro da rede institucional, mas sim propor outro modelo na forma estrutural de tomadas de decisões partindo do planejamento estratégico e orçamentário anual. Nesse sentido de lógica, na composição e distribuições de orçamentos para os institutos federais da rede, são utilizados alguns parâmetros e critérios definido pelo Decreto nº 7.313, de 22 de setembro de 2010, ao qual determinam um modelo matemático por matrizes, estás elaborada, conferida e gerenciada pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), por meio do seu Fórum de Planejamento e Administração (FORPLAN) e pela Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC).

Segundo Menezes (2019), o processo de distribuição do orçamento da SETEC/MEC destinado à rede se configura pela estrutura da Matriz CONIF e é composta por seis blocos, onde são definidos como proposta montante de recursos, e após há uma distribuição entre as instituições da rede de acordo com critérios distintos, havendo um iiso de financiamento para cada um desses blocos.

O mesmo autor passa a caracterizar o rito de atos e procedimentos a cerca da construção e distribuição orçamentária da seguinte forma (MENEZES, 2019, p.53):

[...] se inicia pela definição de uma comissão paritária composta por membros do MEC e do CONIF, que tem a função de definir os critérios e a metodologia da matriz de distribuição de recursos, coletar os dados e calcular os valores destinados a cada instituição. [...] considera essencialmente as matrículas dos estudantes dos cursos de nível médio, graduação, pós-graduação *lato sensu*, *stricto sensu*, cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos de educação à distância (EAD) por *campus* de cada Instituição da Rede. Não são consideradas as matrículas de alunos associados a programas que recebem recursos próprios e de cursos pagos.

Para elucidar ainda mais os fluxos e procedimentos, os relatórios de gestão a partir de 2019, passarão a serem consolidados em uma única peça de prestação de contas. Depois de aprovados pelo Conselho Superior do IFAP (CONSUP) são enviados ao TCU (Tribunal de Contas da União) para auditoria, desta feita os registros de informações, por campus, tornaram-se trabalhosos de identificá-los a luz da transparência.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Dessa forma, passo a destacar as convergências mundiais, aos quais organizações internacionais pautam e recomendam diretrizes pela busca do desenvolvimento entre nações, baseadas em mudanças em suas formas de produção para atos justos, inclusivos e sustentáveis, assim como registros e dados para relatórios e acompanhamentos. Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) 2015, com bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), contribui com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, amplamente conhecida como ODS da agenda “2030”, o trabalho convoca as organizações e líderes mundiais para atenderem os dispostos em metas estabelecidas, onde precisamente 169 metas são determinadas para os alcances. Cabe aqui fazer menção ao objetivo traçado na meta 16.6.1 que já faz medição fielmente aos dados relacionados ao problema da pesquisa, que por vista, o governo central brasileiro procura atender sua alimentação, sendo seu conceito e definição transcritos da seguinte forma (ODS BRASIL, 2022):

O indicador corresponde à composição das despesas pagas do governo central orçamentário comparadas com o orçamento original aprovado. O governo central orçamentário é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil. As despesas realizadas são compiladas de acordo com o arcabouço metodológico definido pelo GFSM 2014 (Government Finance Statistics Manual 2014). Para os dados referentes ao orçamento original aprovado foi adotado o conceito de "dotação inicial" que corresponde aos valores autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para atender a uma determinada programação orçamentária. Revisões: em 2020 foram realizados aperfeiçoamentos na série histórica que resultou na revisão de todo o processo operacional que envolve a compilação das estatísticas fiscais permitindo ajustes e correções na série disponível.

Embora a fórmula de cálculo seja complexa e consolidada, por lograr cada uma das rubricas de despesas do governo central, cabe aqui elevar o esforço do governo brasileiro em se adequar às exigências de cooperações internacionais, cujo resultado já se apresenta e se compila em uma série histórica de dados estatísticos fiscais e orçamentários, que se compreende de 2010 a 2020, revelando em seus boletins e notas metodológicas traços de despesas públicas gerais e indicadores, como a variação de desvio de execução orçamentária, que em números, já traduzem o seu objetivo, conforme figura abaixo extraída do ODS Brasil (2022):

Figura 3 – Desvio de Comportamento Orçamentário do Governo Central Brasileiro

Indicador 16.6.1 – Despesas públicas primárias como proporção do orçamento original aprovado, por



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

setor (ou por códigos de orçamento ou similares) - Brasil - 2010-2020		
Ano	Proporção das despesas primárias do governo em relação ao orçamento original aprovado (%)	PI-1 - Despesa agregada: despesa total do governo central orçamentário como proporção do orçamento original aprovado (%)
2010	6,1	96
2011	6,1	90,9
2012	7,8	92
2013	10	91,7
2014	7,7	93,6
2015	10,7	93
2016	4,3	91,7
2017	3,7	87,1
2018	3,7	93,9
2019	2,8	94,1
2020	6	112,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Secretaria Especial de Articulação Social (2022).

Após a constatação de altas porcentagens, as variações de assimetrias são visíveis ao previsto e executado do orçamento geral empregado no país. Todos os dados gerados são alimentados por composições de diversas receitas e despesas, ao qual destaco em tela o Boletim das chamadas “Despesas por função do Governo Central, conforme Classificação da COFOG (Classification of Functions of Government), desenvolvida em parceria pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e a Organização das Nações Unidas – ONU, que foi publicada em 29/06/2021, pelas, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal, cujas informações traduzem as despesas por função, dando uma evidencia, ao trabalho recente de caracterização dos Institutos Federais de Educação (IFET’s):

Tratamento do gasto dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: anteriormente classificados pelas Unidades Orçamentárias (UO), enquadravam-se na função “7094 – Ensino superior”; no entanto, cientes da possibilidade de superestimar o gasto na subfunção 70943, optou-se por rever a classificação utilizando como proxy para a distribuição deste gasto o número de matrículas para cada segmento realizadas em cada ano (p. 05).

1.4.1. Metodologia, Hipóteses e Variáveis



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A abordagem da metodologia traçará um estudo de caso analítico de pesquisa exploratória com caracterização descritiva por associação com interferência, ao qual serão usados técnicas e procedimentos que irão delinearão análises de amostras e o tratamento de forma essencialmente documental e bibliográfico. Para os métodos de investigação adotarei a abordagem quantitativa, pois a pesquisa usará registros, análises de documentos e resultados correlacionando ao fenômeno de objeto de estudo, que se compreendem entre os objetivos, metas estratégicas e resultados do campus Santana. A pesquisa se configura de forma aplicada por ter objeto explicativo de obtenção de dados primários e secundários em um período de 7 anos de exercício público, que compreenderá de 2015 à 2021.

A pesquisa aplicada objetiva transformar dados em conhecimento para intervir em soluções e práticas de problemas reais e específicos (SILVA e MENEZES, 2005).

A hipótese é que a uma disfunção na forma do planejamento estratégico do IFAP, campus Santana, em que é possível a identificação de assimetria entre o que é planejado e o que de fato foi executado, está assistido pelos instrumentos de planos de ação anual (PAA's), peças orçamentárias anuais (LOA's), comparadas com os instrumentos de prestação de contas (relatórios de gestão) e sistema de banco de dados do governo federal que acompanham essas execuções.

A análise comparativa será somente em despesas de custeio com delimitação em 5 grupos e elementos específicos, que corresponde à materiais de consumo geral, suprimento de informática, serviços terceirizados (vigilância armada, limpeza e conservação, apoio administrativo), serviços de pessoa física e outros serviços de manutenção.

O subitem 3.2, do item 3 Material e Método desta dissertação definem os códigos para pesquisa.

Portanto para atendimento dos objetivos específicos da pesquisa, irei usar indicadores de medição que assemelhasse ao já implementado pela ODS e pelo governo central brasileiro, entretanto a pesquisa específica desta dissertação passou a empregar formas de cálculos ajustados que conforme quadro abaixo irá ser executado da seguinte forma:

Quadro 1 - Variáveis e Indicadores

INDICADOR	ODS (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) 16.6.1
OBJETIVO	Medir o comportamento despesas totais anuais pagas, comparadas com o programa orçamentário original aprovado e o Plano da Ação Anual. (Por exercício)
FONTES	SIAFI/Tesouro gerencial; PPA's; LOA's e Relatório de Gestão



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

FORMA DE CÁLCULOS	$\text{IPE} = \frac{\text{VTAEC} \times 100}{\text{VTAP}}$ <p><i>IPE = Índice percentual de execução</i> <i>VTAEC = Valor total anual executado de custeio (pesquisado) X 100</i> <i>VTAP = Valor total anual planejado (custeio pesquisado)</i></p>	$\text{TMAT} = \frac{\text{SIPEA}}{\text{NAE}}$ <p><i>TMAT = Taxa Média Assimétrica Total</i> <i>SIPEA = Soma dos Índices Percentuais de Execução Ano (A1:A7)</i> <i>NAE = Número de Anos Exercícios</i></p>
--------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor

A pesquisa estará organizada em 3 (três) etapas:

Primeira etapa: Análise e acesso ao Planejamento Estratégico e Orçamentário e sua execução.

- Investigarei e identificarei os dados de previsão de despesas de custeio de natureza de manutenção em PAA's e LOA's de 2015 a 2021, por meio do portal eletrônico do IFAP, na aba "plano de ações", no endereço <https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/plano-anual-de-acao>.
- Analisarei e confrontarei os dados identificados nos planos e peças citadas acima nos relatórios de gestão durante os correspondentes exercícios financeiros, por meio de portal eletrônico do IFAP, na aba "relatório de gestão", no endereço <https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/relatorio-de-gestao> e principalmente nas informações do Tesouro gerencial.
- Consultarei o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e plataforma do Tesouro Gerencial por *login* e acesso próprio de atribuição de atividades lotada no setor financeiro (SEFIN) do campus Santana IFAP, para confirmar as execuções financeiras, ou elucidar dados não encontrados ou inconsistentes nos PAA's, LOA's e Relatórios de Gestão.

Segunda etapa: Confronto, análise dos resultados, tabulações e conclusões.

- Elaborarei tabelas e gráficos por ano de exercício, com as rubricas de custeios, confrontando informações entre PAA's, LOA's e os Relatórios de Gestão.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

- Arquitetarei gráficos com percentuais de valores e quantidades de gastos públicos, de incidências de execuções não previstas nos planos e peças orçamentárias por mês e anos, a fim de identificar padrões de assimetrias.

Terceira etapa: Produto

- Analisarei e levantarei todo o material bibliográfico documental e de pesquisa, para conceber a relação de aprendizado e produção de referências em modelos mais apropriados no planejamento e avaliação pública.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo geral

Analisar as assimetrias nas execuções de despesas de custeio, nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) e Planos de Ações Anuais (PAA's), bem como os processos, sistema e métodos para elaboração e acompanhamento das ferramentas, dentro do último septênio institucional de 2015 a 2021).

1.5.2. Objetivos específicos

- Comparar e examinar as despesas de custeio nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) e Planos de Ações Anuais (PAA's) com os resultados de execução nos Relatórios de Gestão e de Sistemas de Governo por ano de exercício contábil.
- Examinar os níveis de desvios em percentuais e valores médios assimétricos nas despesas de custeio executadas, por exercícios na série histórica (2015-2021);
- Elaborar um modelo de planejamento estratégico, operante em autoavaliações mensais, com proposta de comissão instituída, e estruturada com participação de técnicos da área interna de contabilidade, com o apoio circular de entidades de controle externo e outros seguimentos de representação da sociedade.

1.6. Estrutura do trabalho



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A pesquisa apresenta-se dividida em 5 (cinco) capítulos. No primeiro capítulo será destacado a Introdução, que se subdivide em 6 (seis) subtítulos, apresentando a contextualização, o problema da pesquisa, caracterização da organização, justificativa, objetivos e fechando, este presente que trata da estrutura do trabalho ora pesquisada. No segundo capítulo o Referencial Teórico se subdivide em 5 (cinco) subtítulos, acrescidos de 17 (dezesete) intertítulos, que correspondem ao desenvolvimento e contextos da natureza cultural, reflexos institucionais, disfunções, planejamento estratégico, desempenho, avaliação e gestão participativa, consolidando e atribuindo as conexões lógicas norteadoras do planejamento público e orçamentário a níveis geopolíticos e nacional. A diante, o terceiro capítulo aborda o Material e Método que perpassa pela abordagem do objeto, delineamento, procedimento específico e análise e tratamento dos dados, dando substancialidade ao próximo capítulo o 4 (quarto), que tangerá pelos Resultados e Discussões ao qual objetiva as análises descritivas das tabelas e gráficos de desempenho por ano, análise de correlações de indicadores percentuais de assimetria e críticas ao atual modelo de planejamento orçamentário do campus Santana IFAP. Por conseguinte o capítulo 5 (cinco) traz a proposta de implementação de modelo ao planejamento orçamentário participativo que se divide em 4 (quatro) abordagens, e por fim o último capítulo 6 (seis) que trata das considerações finais, seguida das referências bibliográficas e anexos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Natureza Cultural, Formação do Estado, Planejamento e Orçamento

Hoje, ao parafrasear o Planejamento Público, torna-se essencial identificá-lo como uma atividade ou função administrativa que busca o equilíbrio entre a entrega de políticas públicas e a devida capacidade de gestão, que atualmente são salvaguardados principalmente por limites de recursos econômicos e culturais. Nesse percurso de funcionalidade, que se fundamenta por escolas científicas, amplamente convencionadas nas áreas públicas e privadas, identificá-las e sistemas na geopolítica ou nas restritas ações de programas ou metas de governos municipais, estaduais e federais, tornaram-se o primado de qualquer esboço literário.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Diante o exposto, as organizações e serviços públicos são reflexos de um processo de construção de um Estado, sendo elas constituídas por pessoas, que em sua maioria, são envoltas por objetivos comuns, que em determinados contextos e eventos históricos, absorveram direitos e deveres coletivos e individuais, ao qual o Estado passa a administrar sua demanda de serviços. Dessa forma, compreender a formação histórica de qualquer organização inserida no mundo é imprescindível para autoridades que governam, pois suas escalas de decisões e desenhos se debruçam em preferências políticas, baseadas em ordens sociais de bem-estar, específicas de cada lugar ou região.

Toda via, a função administrativa, ao qual o Planejamento Estratégico (PE) se faz presente, sobre a ótica de preparação e executam de políticas públicas no país, a capacidade funcional se define por alguns modelos democráticos, mas torna-se imprescindível a visão geral de formação dessas estruturas de Estado, bem como a reflexão conjuntural de relações político hierárquicas dependentes, cuja transformação e caracterização poderão ser respondidas pelo processo cultural, conforme defendido pela Teoria das Instituições e pela Teoria da Escolha Pública.

2.1.1. Contexto Mundial de Formação de Estado

Segundo a visão de Ferreira (1985), a forma de organização político-administrativa do Império Persa remonta ao atributo de primeira comunidade de povos sob um governo único, que Gasparine (1995), com uma visão mais generalista, evidencia a manutenção da ordem e defesa das cidades clássicas como Roma e Grécia que se sustentavam e passavam a existir pelas necessidades naturais humanas de viverem coletivamente, evitando tumultos e principalmente gerando direitos e deveres.

Nesse dado momento, de início de formação de Estado, surge vários eventos importantes, como a criação de legislação à fiscalização dos gastos públicos em Atenas, a divisão de municípios e criação de áreas coletivas em Roma (DI PIETRO, 1994). Até mesmo na antiguidade já havia uma pregação de inconformidade com o planejamento e gastos do Estado, conforme registro, o afamado discurso de Marcus Tullius Cicero, Roma 55 A.C, “*o orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada, se não quisermos ir a falência*”, o texto em



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

regra, desde já, traduz o trabalho mental de autoridades na época em prover desenhos melhores para gastos públicos, contribuindo para a necessidade de se planejar.

De outra maneira, Medauar (1992) avizinhasse da ideia de que o Estado surge da necessidade de serviços coletivos, sendo que estes apareceram muito antes de qualquer teoria, e que sua característica se dá diretamente na distinção entre o público e o privado. O autor cita o absolutismo do século XVI a XVIII, onde o serviço não se concebia em relação aos particulares ou usuários, mais em relação ao rei, falava-se em serviço real.

Já Gasparine (1995, p.24 e 25) relativiza a Revolução francesa de 1789, onde em concepção embrionária da Administração afirma:

O século XIX é considerado o período do surgimento e do início do desenvolvimento da Administração Pública, com o objetivo do direito administrativo, e a França é consagrada como país natal [...] Da França difundiu-se pela Europa e, daí para o resto do mundo.

Ainda sobre a França, Meirelles (1995) apud Jourdam (1987), em seu artigo *Révue du Public*, sobre a formação e conceito do serviço público, cita o exemplo da criação, em 1665, de uma padaria comunal no país, onde os padeiros reclamaram e a comunidade invocou protestos para o bem da população, com base em dois motivos: a insuficiência do fornecimento de pães pelos padeiros e o preço excessivo que estes cobravam. A partir daí esboçou-se dois princípios que depois iriam integrar a teoria do serviço público, que trata da continuidade e a igualdade dos usuários ante aos serviços.

Para Ferreira (1985), a intervenção estatal na ordem econômica e social surgiu como fator primordial para as mudanças no Estado liberal (o chamado Estado Guardião), no Estado providencia o (chamado Estado de bem-estar), em que se constituíram os serviços públicos, tornando-se mais ativo e mais rigoroso ao poder de se planejar como instrumento para o alcance dos objetivos.

2.1.2. Contexto no Brasil de Formação de Estado

Durante o regimento colonial, inexistiram autores específicos na área da Administração Pública. Nesse período o país possuía uma configuração de submissão intensa sob a legislação portuguesa, que outrora, segundo registros, a vinda da família real ao Brasil em 1808, determinou radicais alterações na situação e organização política administrativa, tornando-se um marco para criação de estruturas como ministérios, institutos, conselhos de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Estado, academias militares, hospitais, imprensa régia, biblioteca nacional entre outros, (FERREIRA, 1985).

Para o mesmo autor, políticas como a substituição da lavoura canavieira pela cafeeira no Rio de Janeiro é tido como um grande passo para o surgimento do Ministério da Agricultura e captação de recursos estrangeiros, o que elevou a forma de se planejar e desenvolver o país.

Di Pietro (1994, p.38), sustenta que a Constituição de 1891, no Brasil República, baseada no modelo norte-americano, consagrou e reorganizou a federação, adequando a sociedade brasileira em um novo regime presidencialista, que objetivava a criação de políticas e ações especiais acompanhadas de normas jurídicas para a proteção dos direitos sociais contra os abusos da administração. Já a revolução datada por 1930, com o presidente Washington Luis, conferiu as competências ao governo provisório que instalou o exercício pleno das funções executivas e legislativas, que ao caráter liberal avançou em ordens sociais, passando a atuar em demandas públicas no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social.

De acordo com Gasparine (1995), a revolução de 1964 deu corda a uma nova fase na política administrativa brasileira, configurada pela supremacia da União sobre os governos locais e do Executivo com relação aos demais poderes políticos, a exemplo nesse processo, a Lei nº 4320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, ainda se rege na Administração Pública atual (BRASIL, 2022).

O autor ainda discorre sobre a transferência da capital federal e a consequente criação do estado da Guanabara em 1962, razões importantes para o país se estruturar em moldes mais modernos, aos quais diante o comento, houve um crescimento considerável da máquina estatal, onde surgiram novos órgãos e funções que paralelamente acentuou a necessidade de funcionários públicos para assumirem os atendimentos de novas tarefas do Estado, antecipando a reforma administrativa federal de 1967.

2.1.3. Natureza Cultural de Formação e Planejamento do Brasil

Atualmente, o regime democrático brasileiro é bem definido por seus aparelhos estatais, entretanto muito se discute quantas decisões isonômicas para grupos ou pessoas que se



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

alimentam dessa cobertura de direitos. Na formação histórica e sociopolítica passo a caracterizar algumas conjecturas de legado cultural, onde nesse processo passo a absorver influências que determinaram comportamentos contemporâneos, seja nos aspectos formais ou informais da sociedade.

O planejamento público foi determinante no processo de construção da máquina pública e da sociedade que vivemos, Vasconcelos (1993), apud (CARONE, 1988, p.3), referi-se ao tema:

A nossa formação histórica fez-se de maneira dispersa e desconexa. A falta de centralização resultou em liberdades locais e no fortalecimento de instituições sociais peculiares: o poder tornou-se privilégio de uma camada social que possuía os bens de produção, a terra e a liderança política. O fenômeno do coronelismo tinha suas próprias leis e funciona na base da coerção da força da lei oral, bem como troca de favores e obrigações.

Dentro de um quadro de ordem, o apoderamento da máquina estatal pelas oligarquias se dava com a nomeação de amigos e parentes dos chefes políticos para os cargos administrativos mais importantes e rendosos, o que resultava em controle do estado por esses grupos, premiando seus partidários e impedindo toda tentativa de reação dos opositores. Vasconcelos (1993) observa que, no plano organizacional, a Constituição de 1891 não passava de uma farsa, já que o executivo era incontrastável e a união tinha papel secundário diante aos interesses dos estados, sendo estes manipulados de acordo com as forças políticas predominantes, sobre tudo em Minas Gerais e São Paulo. A intervenção do estado na economia quase não existia.

Feita a digressão acima, o Estado brasileiro passou por vários momentos políticos de intervenções institucionais, através de seus regramentos e transformações na procura da eficiência. Além do que foi definido pela Constituição de 1988, historicamente, a partir do estado democrático de direito, leis e decretos costuraram todo o arcabouço atual que se exerce relacionado ao controle, desempenho e indicadores na gestão. O país marca sua trajetória com o Decreto nº 99.675, de 07 de novembro de 1990 onde introduz o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), com base em correntes teóricas na Gestão da Qualidade Total, o programa idealizava a modernização do parque industrial a fim de impulsionar a competitividade ao mercado externo, e para muitos é considerado o primeiro grande ato institucional na linha estratégica e tinha como estrutura de acompanhamento a formação de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

um Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade que estabelecia em seu Art. 2º (BRASIL, 1990):

Art. 2º Compete ao comitê:

- I- estabelecer a orientação estratégica do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade;
- II- orientar o planejamento do programa, bem como o seu detalhamento operacional;
- III- acompanhar a execução do programa, corrigindo eventuais distorções das ações programadas;
- IV- promover a avaliação periódica dos resultados alcançados, divulgando-os amplamente.

Toda via, no processo historiográfico, cabe ressaltar que outros instrumentos acompanharam os traços evolutivos de capacidade de gestão, como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído com o Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 e editos em 2009 e em 2013, cujos fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea, a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (BRASIL, 2014 p.96).

Diante o comentário das normas da Administração Pública destaca-se o “GesPública” com um papel importante ao contexto, pois seu surgimento é marcado por pressões populares na época, que claramente se caracterizavam por insatisfações na prestação de serviços públicos e tinham como objetivos encaixilhados na qualidade e aumento da competitividade externa, dessa forma o desígnio do artigo 2º dá luz aos elementos institucionais importantes para gestão pública como: governança, avaliação, eficiência, eficácia, efetividade, democracia e transparência, o que passo indicar a serventia de sustentação para os atos de decretos e leis vigentes e consolidadas na atual coisa pública.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

2.1.4. Aspectos Culturais e Legais de Formação das Organizações de Ensino Público (básico, técnico tecnológico e superior) no Brasil

É indiscutível e convencionado que os “Jesuítas” tiveram papéis importantes na origem da educação no Brasil, mostra-se a história que o processo inicia-se em 1549 com a chegada dos primeiros padres, nesse período colonial a missão era catequizar os povos nativos e propagar a fé cristã no novo território do reinado português. Por quase dois séculos, os padres jesuítas ensinavam aos locais como contar, ler e escrever, sendo responsáveis pelos primeiros colégios do país, onde foram geridos pela Companhia de Jesus, 25 residências, 36 missões e 17 colégios seminários (AZEVEDO, 1999).

Dias (2014), corrobora no entendimento de que a educação foi introduzida e difundida na metade do século XVI em regiões ao qual o Estado colonial conseguia alcançar, sua análise baseia-se em grande parte nas experiências vividas pelos primeiros jesuítas, e traz a luz, como o processo da catequese via catolicismo foi empregado aos habitantes. Os símbolos de fé cristã, força e poder religioso do europeu colonizador, são facilmente percebidos nos anais históricos. Ainda Dias (2014 *apud* SANTOS, 1992) cita o discurso do padre jesuíta Manoel da Nóbrega, primeiro provincial do Brasil, no Diálogo sobre a conversão do gentio, redigido em 1557, usará uma linguagem dura para demonstrar o quanto era difícil o trabalho de conversão com os adultos nativos, “[...] Por demais é trabalhar com estes; são tão bestiais, que não lhes entra no coração coisa de Deus; estão tão encarniçados em matar e comer, que nenhuma outra bem aventurança sabem desejar; pregar a estes é pregar em deserto a pedras.”

Toda via, em 1759, com a expulsão dos jesuítas de Portugal, o Brasil também teve que seguir as ações do império, o que impactou diretamente a educação ministrada nesse período pelos jesuítas. Como consequência o país ficou abandonado do ponto de vista educacional, situação essa que começaria a mudar a partir de 1808 com a chegada da Família Real portuguesa no Rio de Janeiro. Nesse período, surgiram as primeiras instituições culturais e científicas, bem como os primeiros cursos técnicos e de ensino superior no Rio de Janeiro e na Bahia (ALMEIDA, 2013).

O autor ainda conclui sobre a evolução histórica da educação, onde em 1827, surgiu a que ficou conhecida como Lei Áurea da Educação Básica, que resultaria nas primeiras escolas de ensino básico em todas as cidades ou vilas brasileiras, no entanto somente na década, a partir de 1920, mudanças concretas no ambiente educacional e uma nova Formação do papel



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

do Estado como articulador das ideias e propostas para a educação de crianças e adolescentes foram sistematizadas, estas provocadas diretamente pelo movimento de estudiosos que passou a ser chamado de Nova Escola.

O surgimento da educação profissional no Brasil, traduz o mesmo autor, que embora o processo tenha início há mais de cem anos, precisamente em 1909, com a criação das Escolas de Aprendizes e Artífices, sua trajetória, enquanto política pública, não foi diferente de outras políticas governamentais, ainda citando Rua (1998) e Bartholo (2011), adverte que política da educação profissional foi marcada, historicamente, por grandes intervenções estatais, seguidas de momentos de completo ostracismo, por conseguinte, seguiram-se avanços em certas áreas contrapostas com retrocessos em outras. Essas idas e vindas foram responsáveis por diversas mudanças estruturais, pedagógicas e institucionais, fato que, por vezes, se mostraram equivocadas ou mal planejadas.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), o nascimento da República, trouxe consigo a ideia da construção de um sistema educacional capaz de alavancar e transformar a educação numa prioridade nacional. A revolução de 1930 representou a consolidação do capitalismo industrial no Brasil e foi determinante para o conseqüente aparecimento de novas exigências educacionais, escolas técnicas multiplicaram-se de 1933 a 1945, passaram de 133 para 1.368, e o número de matrículas passou de 15 mil para 65 mil.

Conforme o Ministério da Educação (MEC, 2022) em 1930 através do (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930) foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública com a função de “despacho dos assuntos relativos ao ensino, à saúde pública e à assistência hospitalar”. Em seguida, no ano de 1931 conforme (Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931), surge o Conselho Nacional de Educação (CNE) órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos “assuntos relativos ao ensino”, dando início ao formato do que é atualmente o (CNE), órgão colegiado integrante do MEC.

No ano de 1932 foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que propõe um sistema escolar público, gratuito, obrigatório e leigo para todos os brasileiros até os 18 anos, e segundo o (MEC, 2022):

O documento foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 24 renomados educadores e intelectuais, que defendiam a reconstrução do sistema educacional menos elitista e aberto à interpenetração das classes sociais com vistas às necessidades de um Brasil que se industrializava.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Já em 1934 é definido constitucionalmente que a educação é direito de todos os brasileiros e estrangeiros domiciliados no país, devendo ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos. No entanto, em conformidade com o Art. 150 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, somente estava assegurado o acesso gratuito ao ensino primário integral.

De 1937 a 1945, período que vigorou o Estado Nono com o Getúlio Vargas, a forma de divisão de competência tornou-se evidente para a compreensão do processo de centralização da organização do ensino.

Na época, a União em consonância com a Constituição de 1891, organizou o plano educacional especialmente em níveis secundários e universitários, na modalidade do ensino comercial, deixando o ensino primário e a formação dos professores sobre a responsabilidade dos estados brasileiros, revelando um certo despreço nestes níveis, o plano fora elaborado por educadores liberais e católicos e em 1930 com a criação do MESP foram impostas as primeiras diretrizes.

Para Libêbeo, Oliveira e Toschi (2012), a Constituição Federal de 1934, trouxe alguns avanços, pautas ideológicas entre católicos e liberais, ocorreram de forma mais equilibrada, sendo incluída boa parte da proposta educacional proposto no chamado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que tinham como premissas uma escola pública única, laica, obrigatória e gratuita.

Já em 1937 com a nova consolidação da Constituição, ao qual marca a era Vargas no cenário político, houve uma ruptura no debate político e pedagógico educacional, deixando claro a interveniência do alto poder, em detrimento das ações de governo refletindo na sociedade.

Dessa forma, a educação passar a ser pautada em discursos de centralização e descentralização, demandados pelo poder de elite na época, ao qual tinha duas linhas, os lados de atores liberais propositores de reformas administrativas, mudanças qualitativas e quantitativas na rede pública, e de outro lado o grupo de católicos e integralistas que desaprovavam as alterações de modernização democráticas.

As influências conservadoras do grupo de católicos determinaram a disciplina do ensino religioso na grade, o que passou também pelas ações do Estado em manter a forma de garantir, fiscalizar e regulamentar todas as instituições de ensino público e particular, toda via, em 1942 o MESP cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), e 1946



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

promulga a Lei Orgânica do ensino primário, ensino normal e agrícola, a partir de então os debates pedagógicos voltam a ser discutidos no mesmo ano da Nova Constituição Federal 1946 e culminou na votação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB) as exigências resultaram na Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961, onde foi instituído a descentralização ao determinar que cada estado organizasse seu sistema de ensino.

A lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 transfere gradativamente o ensino fundamental a responsabilidade dos municípios, entretanto a concentração dos recursos ainda centralizava-se na União, em 1982 através da Lei nº 7.044 o Estado reconhece falência na política educacional, especialmente a profissionalizante, a lei acaba com a profissionalização compulsória em nível de 2º grau (ensino médio), no mesmo ano cresce o descontentamento com a deterioração da gestão das redes públicas, o rebaixamento salarial dos professores, elevação de despesas escolares e a abertura de portas para iniciativa privada movimentaram a sociedade civil em proposituras de ações políticas convenientes pelas eleições de 1982.

Com a Constituição Federal de 1988 os planos educacionais nacional passaram a serem observados, pelos artigos 205, 206, 208 e 213 onde disciplinam e garantem os serviços pelo Estado e a partir de 1990 houve uma modernização na qualidade de ensino, exigências mínimas para trabalhadores foram reforçadas, a política educacional adotada em 1995 por Fernando Henrique Cardoso foi construída de acordo com a proposta neoliberalista, tendo como referências ações centralizadoras e ações descentralizadoras, onde se assumiu o ensino fundamental como prioridade, em cinco pontos de ações circulavam o currículo nacional, livros didáticos com logística de distribuições melhores, aparelhamento de eletrônicos para as escolas, avaliação externa e recursos financeiros descentralizados diretamente para as instituições de ensino.

Em 1996, destaca-se a Lei nº 9.394 (LDB) e também as ações de integração da TV escola, cursos e formação para professores e trabalhadores, reforma no ensino profissionalizante e a convocação da sociedade para contribuição da nova educação, nessa época com a descentralização de recursos foi criado o FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ainda as ações foram determinantes para avaliação dos professores e do próprio ensino, os professores puderam ampliar sugestões em acervo bibliográfico.

Um ponto central no processo foi a formação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), os quais embora aberto para sociedade civil discutir, foram deixados de fora o apoio



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

científico das universidades, já em 1998 houve um avanço importante no ensino, com o advento da tecnologia a educação ganha mais amplitude e surgiu o Decreto nº 2.494/1998, o qual trata (BRASIL, 2021):

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Outro marco importante ainda no mandato do FHC, no campo da Educação Superior, envolve normas para o funcionamento dos cursos de pós graduações, a Portaria do MEC nº 2.253/2001, constitui que as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidas, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no art. 81 da Lei n.º 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.

Já a Portaria do MEC nº 1.466/2001 define e seu artigo 1º que as universidades, mediante prévia autorização do Ministério da Educação, MEC, poderão criar cursos superiores em municípios diversos da sede definida nos atos legais de seu credenciamento, desde que situados na mesma unidade da federação, já aos quais encontram-se na Resolução CES/CNE nº 1/2001 que estabelece “[...] Art. 1º Os cursos de pós-graduação stricto sensu, compreendendo programas de mestrado e doutorado, são sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimentos previstos na legislação”, (BRASIL, 2021).

A Resolução CNE nº 1/2002, estabelece normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior e ainda no governo em 2003 é colocado por Portaria MEC nº 3.284 o disposto sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos, e de credenciamento de instituições, emergindo a necessidade da acessibilidade (BRASIL, 2021).

Com o relatório anual da Situação da Infância e da Adolescência Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009, produzido pela UNESCO, que trouxe o tema “O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades”, revelaram na época, que os indicadores que medem as oportunidades de acesso, permanência na educação básica melhoraram. No entanto, as desigualdades que o país precisava superar, especialmente as



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

regionais, étnico-raciais, socioeconômicas e também as relacionadas à inclusão de crianças com deficiência ainda eram de extrema desigualdades.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foram aprovadas diversas reformas no âmbito da legalização política nacional, possibilitando assim a ampliação da nova educação brasileira, com atos normativos aplicados para o ensino público e privado, aos quais caracterizam-se pelo início da evolução tecnológica e a educação à distância, garantindo assim, a acessibilidade e processos de avaliação e controle.

Dando continuidade, efetivando essa nova educação, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, promoveu a aplicação dos financiamentos para o acesso aos cursos de formação profissionalizante e de graduação. Outro ponto central seria a defesa de meta zero no plano de desenvolvimento educacional para o analfabetismo, dessa forma o governo se notabilizou em apoiar leis e decretos já existentes, como foi a Lei nº 10.861/2004 que instituiu e criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º , VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no mesmo ano o Decreto nº 5.224/2004 torna os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET em autarquias federais.

Em 29 de dezembro de 2008, criou-se a Lei nº 11.892, ao qual transforma as conhecidas CEFET's em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com um forte apelo para criação e difusão de instituições pelas cidades brasileiras (BRASIL, 2021).

A educação profissional e tecnológica (EPT) é uma modalidade educacional prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) com a finalidade precípua de preparar para o exercício de profissões, contribuindo para que o cidadão possa se inserir e atuar no mundo do trabalho e na vida em sociedade (BRASIL, 2021).

Para tanto, abrange cursos de qualificação, habilitação técnica e tecnológica, e de pós-graduação, organizados de forma a propiciar o aproveitamento contínuo e articulado os estudos com a integração com os diferentes níveis e modalidades da Educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

Nesse sentido, considero três atos significativos de formulação de políticas para Ensino profissionalizantes que impactaram a Amazônia, primeiro com presidente Getúlio Vargas, onde foi criado o Sistema S, em uma tentativa de avançar na industrialização do país, qualificando a mão de obra operária, sendo atualmente o sistema ramificado com 9 (nove)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

entidades atuantes (AGÊNCIA BRASIL, 2021), o segundo com o Lula, com a transformação e ampliação das CEFET's em Institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com foco para autonomia de autarquias federais em ensino público, gratuito e de qualidade e por último o programa de governo do PRONATEC que possui grande amplitude não só no gerenciamento de instituições públicas, mais também entidades privadas.

Outro destaque que fazemos na educação nacional e regional, foi a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pelo governo federal em 2011, por meio da Lei nº 12.513, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2021).

Já no governo atual de Jair Messias Bolsonaro (gestão 2019 a 2022), destacam-se a ideologia de uma educação mais autônoma, de formatação educacional domiciliar, uma modalidade de ensino em que pais ou tutores responsáveis assumem o papel de alfabetizar. Em outra medida, recentemente surge a significativa reformulação do ensino médio, conforme discorre o Ministério da Educação (BRASIL, 2022):

A Lei nº 13.415/2017 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabeleceu uma mudança na estrutura do ensino médio, ampliando o tempo mínimo do estudante na escola de 800 horas para 1.000 horas anuais (até 2022) e definindo uma nova organização curricular, mais flexível, que contemple uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes, os itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento e na formação técnica e profissional. A mudança tem como objetivos garantir a oferta de educação de qualidade à todos os jovens brasileiros e de aproximar as escolas à realidade dos estudantes de hoje, considerando as novas demandas e complexidades do mundo do trabalho e da vida em sociedade.

2.2. Reflexos Institucionais e Culturais no atual Planejamento Público Brasileiro

O Planejamento Público brasileiro, encarado pelo governo central, não é exclusividade somente de macrodecisões, circundado pela geopolítica econômica mundial, também é uma função primordial de toda organização pública inserida em decisões governamentais, que contemporizam toda uma realidade vivida por diferentes regiões, culturas, economias e capacidade de gestão em todo país.

Dessa forma, a Administração Pública se estrutura por seus delegados, normas, regimentos e controles estatais, a fim de garantir a prestação do serviço em satisfazer as necessidades essenciais e secundárias da coletividade. De outra forma, construir e executar o



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

planejamento estratégico e orçamentário, dentro de realidades, contextos e influências, é um esforço garantido na superação de atritos institucionais encontrados na corrente da Nova Gestão Pública (NGP).

É notório que o serviço público brasileiro é intitulado como ineficiente, por muitas razões, onde a sociedade passou a aceitar e conviver, de maneira quase que natural, com essa cultura, a crítica se fez necessária, mais também aponta para análises de fenômenos disfuncionais com formação das regras formais e informais institucionalizadas ao longo do processo de formação brasileiro, que de maneira negativa, tais regras, geram incertezas nas transações, que por lógica defendida pela Nova Economia Institucional (NEI), geram desconfianças, que desconfianças diminuem a credibilidade e investimentos, o que leva ao baixo desenvolvimento de qualquer política pública de organizações.

Nesse percurso, ao qual o planejamento e a cultura se colocam em destaques, há uma conexão entre as “instituições” apresentadas, a exemplo, quando apropriasse da análise da burocracia em qualquer nível, automaticamente encaminhamos aos temas de autointeresse, da corrupção e da cultura de gastos, e de alguma forma ou nível se funde ao federalismo, quase em um sistema de “teia”, impossibilitando suas desvinculações. Contudo vale aqui ressaltar, que o universo de pesquisa sobre instituições disfuncionais ou não, ao campo do planejamento público é bem mais amplo, entretanto, nos subtítulos abaixo, passo a evidenciar alguns desses fatores mais influentes no processo.

2.2.1. Da influência da Cultura da Burocracia

Para Motta e Vasconcelos (2002) *apud* Beetham (1988, p. 24), Max Weber traduz uns dos princípios que embasam a burocracia como forma organizacional é a consolidação da autoridade racional e legal. Essa autoridade é baseada nas regras e normas estabelecidas por um regulamento reconhecido e aceito por todos os membros de uma sociedade. Max Weber é o teórico que procurou identificar as características do modelo burocrático. A administração burocrática, na visão de Weber, baseia-se nos princípios da hierarquia seguida de regras explícitas e definição de cada serviço ou funções em seus limites, na impessoalidade que é a tarefa pela qual se conduz as regras e a competência aos servidores são treinados para as funções e controlam o acesso dos conhecimentos reunidos no processo.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Peter M. Blau (1955) e Victor A. Thompson (1967), costumam as disfunções burocráticas como regras e papéis formais que na prática do exercício cotidiano não são seguidos, o que geram problemas para administração pública e sociedades envolvidas no processo, que por complementação de análise (MOTTA e VASCOCELOS, 2014) definem o tipo do homem burocrático em atividades organizacionais, ao qual se representa pela natureza cultural e os padrões informais do grupo social.

Para Chiavenato (1997), a burocracia é uma organização constituída por normas e regulamentos previamente datados e colocados por escrito, caracterizando uma sistemática divisão de serviços e cargos, obedecendo a um grau hierárquico, estabelecendo regras e normas técnicas para cada cargo, já Weber (1971, p.430), atribui a “um sistema cujas consequências se resumem na previsibilidade dos seus funcionamentos em obter a maior eficiência da organização”, ambos os conceitos são válidos e traduzem o comportamento de sistemas previstos, que para Merton (1968), sob a ótica do indesejável, complementa as consequências que acompanham a ineficiência, onde o autor intitula como “disfunções” para atribuir anomalias do pleno funcionamento da burocracia em sistemas não previstos.

As disfunções da burocracia também passam pela forma do planejamento Público e processo decisório das organizações brasileiras, pois regras formais e informais são perceptíveis dentro do processo, Chiavenato (1997), apresenta 2 (dois) caminhos difusos, o primeiro passa pelo excesso e apego ao regulamento, onde as diretrizes, modeladas através de regras, tendem a adquirir um valor próprio, independentes dos objetivos da organização. As normas e regulamentos passam a se transformar em objetos, os funcionários adquirem “viseiras” e esquecem que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. O segundo caminho é oposto ao citado anteriormente, passa pela resistência em mudanças. já que, como a burocracia exige uma rotina padronizada, o servidor geralmente se acomoda a uma completa estabilidade e repetição de suas atividades, o que passa a lhe proporcionar certa segurança a respeito de seu futuro, e alguma possibilidade de mudança provoca diminuição da estabilidade em seus planos futuros.

No aspecto de categorização de disfunção da burocracia em contexto de processo decisório e planejamento público também apontarei que o tema é regido por uma hierarquização de autoridade, segundo Oliveira (2012), para a escola clássica o planejamento era necessário, mesmo que fosse simples, porém, na escola burocrática abordavam-se os níveis hierárquicos na função, valorizando o planejamento centralizado e formal, portanto,



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

quem toma decisões é aquele que possui maior categoria hierárquica, independente de seus conhecimentos ou capacidade sobre o assunto, o que nos leva a um debate acerca de investidas de cargos e funções públicas distribuídas por livre escolha e interesses difusos.

A burocracia não significa excesso de formalidade, é imprescindível para o controle de ações públicas, diante a função pública, sem a mesma o Estado passaria a se desorganizar e mergulhar em incertezas institucionais, portanto o equilíbrio é fundamental para o avanço do desenvolvimento e as mudanças quanto a mentalidade administrativa e funcional já começaram a suceder várias alterações nos campos políticos, socioeconômico, cultural e ambiental (NASCIMENTO, 2006). Dessa maneira, a Nova Gestão Pública ou (*New Public Management*) no Brasil já se apropria por conceitos mais flexíveis, descentralizados, desconcentrados, democráticos, com ênfase na qualidade do serviço e do atendimento público, transparente e participativo com a sociedade, reflexos de uma abordagem gerencial moderna.

2.2.2. Da influência da Cultura do autointeresse

O autointeresse é uma abordagem bem realista que permeia dentro da capacidade de Estado ou de qualquer organização caracterizada por uma ação cultural, sobrepunhando a compreensão legal da coisa pública e é uma disfunção considerada informal a luz da análise das “instituições”. Quando se pensa em planejamento público no país, o ciclo orçamentário que se materializa em articulação entre as tripartições de poderes constituídos pela “carta magna”, que em prática política torna-se forte ao emprego do apelo à dependência de atuação.

A Teoria da Escolha Pública defendida por James M. Buchanan, que recebeu em 1986, o prêmio Nobel de Ciências Econômicas, poderá ajudar a entender esse fenômeno, a identificar as limitações de capacidade de governo e o interesse próprio de grupos particulares em explorar as minorias, avançando na compreensão da conjectura do processo de tomada de decisão, que abrange o Planejamento Público e a forma de gasto dos recursos orçamentários. Dessa forma, a teoria aponta para uma luta em arenas políticas, dadas pelas institucionalizações dos instrumentos funcionais entre os poderes e diferentes formas de agir entre pessoas ou grupos de interesses, constatando que não há um único “interesse público”, que convém valores plurais, onde pessoas pensam diferentes e tem valores diferentes.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Os sistemas políticos cuja teoria avança, não só propõe uma grande reflexão sobre a natureza da perspectiva das minorias serem exploradas por coalizões de grupos de interesses, Eamonn Butler (2012), em seu “um guia escolha pública” pelo *Institute of Economic Affairs*, contribui para explicação dos limites governamentais, examinando como os tomadores de decisão pública podem ser limitados a aquelas áreas onde a ação coletiva é desejável, o autor caracterizou e revalidou os trabalhos de Buchanan e Gordon Tullock sobre a ótica para a governabilidade pública em geral em contexto econômico, que todos os legisladores, funcionários oficiais e eleitores usam o processo político para solidificar seus interesses particulares, da mesma forma que o fazem no mercado econômico.

No Brasil, a Constituição Federal (1988), em seu artigo 22, parágrafo único, dispõe ao poder público à prestação de serviços, em complemento obriga seus delegados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos, dispondo sobre os meios para o cumprimento daquelas obrigações e reparação de danos, que de acordo com o entendimento de Di Pietro (1994), a distinção entre os serviços públicos essenciais e os considerados de utilidade, sendo o primeiro próprio e o outro impróprio. Nessa seara de discussão de limites e interesses públicos e privados, passo a concluir que todo serviço público corresponde a uma atividade de interesse geral, no entanto, organizações privadas também podem exercer atividades de interesse público, porém há de considerar que dificilmente seria esse seu interesse principal, pois o que mover o particular é a regra de seu próprio interesse, e não o coletivo, abrindo margens ao entendimento de que, todo serviço público visa atender as necessidades públicas, mas nem todas atividades de interesses públicos é de serviço público.

Di Pietro (1994) *apud* Rivero (1981) afirma que, no serviço público o interesse geral é a finalidade exclusiva e extra daí algumas conseqüências:

O serviço público, contrariamente à empresa privada, pode muito bem funcionar com prejuízo. Esta é mesmo uma das suas razões de ser: incumbe-lhe satisfazer necessidades cuja não rentabilidade afasta empresa privada. Só a pessoa pública, por meio do imposto, pode transferir dois utentes para o conjunto das coletividades e o financiamento do serviço (p.86).

Os conceitos quanto ao auto interesse, entre público e privado, fazem parte dos comportamentos encontrados nas organizações públicas, autoridades, agentes políticos, grupos de pressões e a sociedade como um todo, diagnosticar e aprimorar as defesas de mais atuação de “parcerias” do chamado público-privado, desde que estejam com boas intenções, são caminhos possíveis para o aumento da eficiência da máquina pública e seus resultados, ao



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

contrário, o autointeresse mal intencionado, que se deixam levar naturalmente pela vaidade da disfunção, amplificando um dos maiores problemas de gestão entranhado no país. Nesse sentido, dificilmente se trata de planejamento público sem pesar os ritos e atos normativos instituídos, como as articulações e até mesmo troca de favores entre autoridades, e o autointeresse é uma constatação triste, pois facilmente é detectado planos sem o apoio consciente de uma massa, ou de uma grande corporação, que vislumbra conexões que levam ao entendimento que nossas vidas são pensadas e impactadas por pequenos grupos, que decidem esse rumo, grupos esses passíveis e suscetíveis a corrupção.

2.2.3. Da influência da Cultura da Corrupção

A corrupção é um contexto de cultura, se mede conforme ao grau de instituições desenvolvidas, e para representar em dados, trago o apontamento do Presidente da Fundação da Liberdade Econômica e Ex-Diretor da Apex-Brasil e do Senado Federal, Márcio Coimbra, que ao final de 2021 divulga que “O desvio de dinheiro público consome 8% de tudo que é arrecadado em nosso país, e que o brasileiro trabalha cerca de 1 (um) mês por ano para pagar conta de corrupção”.

Notari (2020, p.02) avalia a origem, causa e consequência da corrupção no Brasil sobre uma perspectiva contemporânea resultante temporal da seguinte forma:

A corrupção não é um fenômeno peculiar da realidade brasileira, ou, de um determinado país; a corrupção tem ocorrido em todo cenário mundial. No Brasil, ela remonta as nossas raízes históricas, especialmente, a colonização portuguesa, como instância de poder de traço patrimonialista, dando surgimento a um espaço institucional onde não há distinção entre o público e o privado, o caráter subordinado das relações sociais e jurídicas, ao favorecimento e a corrupção de viés paternalista. Essa patologia enraizada em nossas instituições (Executivo, Legislativo e Judiciário) acaba gerando uma série de consequências ao desenvolvimento sustentável, aos direitos humanos, as desigualdades sociais, ao estado democrático de direito, as políticas públicas, aos direitos sociais, na medida em que prejudica o desenvolvimento político, social e econômico do país, atingindo, diretamente, investimentos na área pública, nos mais diversos setores, dentre os quais, podemos citar a saúde, educação, segurança, habitação, infraestrutura, transporte público, dentre outros.

Ainda nos aspectos históricos Klaus Frey (2000), apresenta análises neo-institucionalistas e análises de estilos políticos como contribuições para compreensão da trajetória de dependência político-administrativa no cenário nacional, consignasse que em sua leitura, o autor traz uma reflexão realista dos processos políticos e os desenhos de avaliações



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

públicas atuais, que posto em prática, observasse fragilidades em meio a diversos fatores, ao qual o autor, citando as defesas teóricas de Couto (1998), passa a identificar que os métodos de avaliações públicas implementadas por países desenvolvidos não são tão efetivas quando apropriadas por sociedades em desenvolvimento como a do Brasil, justificadas pelas complexidades de interações institucionais. No mesmo tema Filippin (2005) contextualiza que a historiografia do país ainda possui profundas marcas culturais de um sistema patrimonialista e burocrático, com evidências da época do Brasil colônia e da República velha, assunto indiscutivelmente defendido por Costa e Machado (2020), que triangulam as contribuições de Douglas North, Amartya Sen e Celso Furtado no entendimento da cosmovisão analítica da Nova Economia Institucional (NEI), ao tempo em que se tornou essencial para compreensão das características determinantes para uma trajetória de dependência de economia de países, regiões e principalmente cidades, e de que maneira adversa, quando rompida essas mesmas forças culturais, os efeitos tendem para sociedades mais desenvolvidas.

Convencionado a política nacional em meio a trajetória de dependência de problemas comuns a realidade do século 21, a corrupção ainda é tratada como transgressão pelos operadores da justiça, entretanto fatos continuam surgirem quase que diariamente no país, desmoralizando a nação brasileira.

A organização não governamental, amplamente chamada de Transparência Internacional (TI) tem como principal objetivo a luta contra a corrupção, dessa forma define que a corrupção corresponde ao abuso do poder confiado para ganhos privados. Na mesma corrente faz uma distinção entre corrupção “de acordo com a norma” e corrupção “contra a norma” (NOTARI, 2020, p.06). Por sua vez, o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual tem como foco a corrupção institucional define como sendo o “uso indevido do poder público para o benefício privado”, porque isto impede o desenvolvimento sustentável distorcendo o processo decisório (RAMINA, 2002, p. 55).

Neste amplo cenário vale considerar as convenções internacionais do Brasil para o combate a corrupção, onde tratados Internacionais fazem cooperações, como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, como da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), acordos que se difundem entre os ordenamentos jurídicos brasileiros a partir da



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Lei de Improbidade Administrativa e do Código Penal, ao qual cito o plano Constitucional onde a matéria encontra-se regulada no § 4º do art. 37 da CF, que prevê que: “os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, ou a legislação infraconstitucional, existe a Lei Federal 8.49/92, que dispõe: “sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional”, que também se aplica pelo O Código Penal Brasileiro que traz as figuras típicas da corrupção passiva (art. 317) e da corrupção ativa (art. 333) do mesmo diploma legal (NOTARI, 2020).

Bignotto (2011, p. 34), afirma que não podemos aceitar reduzir nossos estudos apenas ao Estado, como se a sociedade e os interesses privados, expressos pelo mercado, fossem, por si próprios, legítimos e infensos a corrupção, que acrescentado pelo (RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL, 1997) uma margem grande de discricionariedade e pouca obrigação de prestação de contas das autoridades públicas cria incentivos à corrupção, surgindo também de políticas que criam desníveis artificiais entre oferta e demanda, criando oportunidades para intermediários com interesses particulares.

O Relatório ainda aponta que os infratores ponderam a probabilidade de serem descobertos nos seus atos, assim com a rigidez da punição nos casos de descoberta, e nos países onde esse equacionamento se mostra flexível, os níveis de corrupção tendem a se elevar.

Nessa conjuntura, verifica-se que a corrupção é um fenômeno cultural que prejudica a legitimidade das instituições públicas de Estado, degradando a ordem social e moral. Trata-se de um problema que não pode ser atacado separadamente de outras questões, é um desvio que ocorre na relação do setor público com o privado, por isso deve ser combatida com estratégias múltiplas que compreendem os benefícios e custos sob o controle das autoridades públicas.

2.2.4. Da influência da “Cultura de Gastos”

A “cultura de gastos” é uma abordagem bem realista que ocorre nos bastidores de organizações brasileiras que executam orçamentos públicos, a prática vem se tornando um problema sistematizado diante o planejamento, pois o fenômeno se define como uma função



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

bem definida pela burocracia, mas mal resolvida por falta de clareza e razoabilidade na construção de despesas públicas.

De acordo com Oliveira (2020) *apud* Silva (2009, p. 240), as despesas públicas é conceituada como “[...] todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição das leis ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”, ou seja, despesas orçamentárias são oriundas de gastos públicos, tendo por objetivo atender as necessidades econômico-sociais da sociedade. Ainda no campo de definição Medeiros, Duarte e Lima (2014) acompanham o conceito de despesa pública definida por (LIMA e CASTRO, 2003), de que se refere a um conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Já o Ministério da Fazenda (2016) define como o investimento de recursos monetários de bens e serviços destinados a satisfazer as necessidades coletivas previstas no orçamento. Assim sendo, a despesa como peça orçamentária, compreende as autorizações para os gastos, elas correspondem à distribuição e emprego das receitas para o custeio da máquina pública. Em suma a despesa pública é o desembolso orçamentário e financeiro correspondente a atos de gestão do governo.

No aspecto legal e instrumental brasileiro, segundo Vieira e Zanatta (2018), as fases de elaboração do orçamento público federal é instituído pelos projetos de lei de proposição exclusiva do Executivo e definidos pelos três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A despesa pública ou o gasto público na visão de Rezende (2005) podem ser classificados sob três ópticas principais, a finalidade do gasto, a natureza do dispêndio e do agente encarregado da execução do gasto. Dentro dessa perspectiva, sob o aspecto da finalidade são concebidas as despesas em funções, programas e subprogramas. Essas nomenclaturas são essenciais para que seja implantada a técnica do orçamento-programa que é utilizado pelo Brasil e isso vai de encontro à necessidade de aumentar a eficiência e a eficácia na programação e realização de despesas.

Sob a ótica de natureza do dispêndio, se dividem em quatro principais categorias quais sejam: Custeio, Investimento, Transferências e Inversões Financeiras. Por fim, o agente encarregado pela execução do gasto é a figura do ordenador de despesas que existe em cada órgão e é ele quem define onde serão aplicados os recursos e em que quantidade devem ser aplicados (MEDEIROS, DUARTE e LIMA, 2014).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Dessa forma, a imersão de construção dos planejamentos e peças orçamentárias são essenciais à conexão do fenômeno, sua observância se passa em uma forma de cultura intrínseca instalada nos ritos e relações entre poderes e cargos públicos. A literatura de entendimento de “sistemas políticos” pela então corrente da “Teoria de Escolha Pública” revelam os comportamentos na prática, impondo relevantes apontamentos de atividades não responsivas aos olhos dos instrumentos de controle de gastos públicos.

Diante o exposto muitas críticas são pesadas no processo, e a forma de planejar orçamento público e construir peças orçamentárias são colocadas em debate no atual financiamento de programas e ações de governo. Não se trata de uma regra como já apontado com Rivero (1981, p.86), de que o serviço Público pode muito bem funcionar com prejuízo, para sustentar as razões que o acompanham, trata-se de uma falência generalizada do Estado que não consegue mais acompanhar suas demandas estruturais inchadas e ilógicas.

Nessa corrente, passou-se a observar que as organizações públicas, de alguma forma, ou por influências de disfunções institucionais, se desorganizam nas execuções financeiras planejadas para as despesas, muitas não cumprem o primado do planejamento funcional na Administração Pública, que é de seguir o que fora formalizado pelo instrumento, e em vícios de ciclos orçamentários anuais geram efeitos de “inchaços de gastos”, o que leva a execução de processos de aquisições e contratações públicas não previstas nos instrumentos correspondentes, prática essa, que por curiosidade, se assemelha a raiz cultural da sociedade brasileira, que em termos de educação financeira se alcunham ao problema. Kaye (2022), externa que o número de famílias com dívidas em atraso no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), a inadimplência atingiu e vem crescendo nos lares brasileiros, o estudo publicado em 2022 mostra que 76,6% das famílias relataram ter dívidas a vencer, ou seja, estão endividadas, que comparada há um ano, a proporção de endividados era de 66,7%.

A pesquisa acima, de alguma forma se relaciona na cultura específica de mentalidade e de comportamento, agentes públicos e autoridades que tomam decisões políticas e de planejamento de gastos públicos também são brasileiros e fazem parte desses exemplos, contudo diante das incertezas políticas e econômicas que atravessa o país, medidas que afetam os planejamentos, controles de gastos e rigidezes econômicas são tomadas por busca de equilíbrio, dessa forma a cúpula do poder executivo vem dividindo críticas por



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

contingenciamentos e cortes orçamentários em vários seguimentos da sociedade, a exemplo a Proposta de Emenda Constitucional 241/2016 que propõe o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, desafiando os operadores a mensurarem melhores suas demandas e necessidades primárias e secundárias por instrumentos já constituídos em norma.

De um ponto de vista funcional, sistemático e contábil, Elias, Leão, Lopes e Perdeneiras (2013), trazem a atual prática pelo Estado brasileiro, considerando a mensuração de esforços por parte de atores públicos como a CGU, logo após as definições entre regime de competência e regime de caixa modificado são tratadas de modo quantitativas através das análises, passando a justificar que as organizações públicas não apontam em suas demonstrações dados antecipados ou de previsão de despesas, e que em sua maioria usam de “caixa modificado”, ou seja, só se faz as operações após orçamentário aprovado, em seus regimes contábeis. Mais uma maneira de olhar para gestão pública como um todo e suas muitas falhas, não trata apenas de burocracia, sistemas, servidores e cumprimento de agendas internalizadas pela federação, cumpre a análise de caminhar também por relações institucionais ao que precede nossa estrutura política, de governabilidade e governança, verdadeiras arenas de disputas.

2.2.5. Da influência da Cultura do Federalismo

O federalismo é envolto sobre vários outros componentes abordados até aqui, tratasse de uma natureza organizacional instituída principalmente por ordenamento jurídico, é de fato a matriz estrutural gigantesca da Administração Pública brasileira, que envolve as organizações da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, aparelhadas pelos três poderes.

Muitos autores encontram no federalismo o exercício de conectar várias disfunções administrativas e informais, mais nesse primeiro momento passo a caracterizá-lo pela natureza cultural de formação, pois em linhas gerais, no contexto brasileiro, se analisarmos os comportamentos de exercício do planejamento, da implementação, do acompanhamento e seus impactos, os resultados tendem a sugerir pouco avanço nas entregas de políticas públicas, corroborando para triste perspectiva aplicada por Buchanan e Tullock (1967), sobre a ótica “econômica” dos seres humanos e as instituições de governo, aos quais os enfrentamentos passam a entender como o Estado se comporta em sistemas políticos, o que perpassam



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

também por compreender o provisionamento do Estado decorrido pela formação histórica, que é específica e própria de cada região, sociedade e até mesmo uma organização (NORT e TOMAS, 1973).

Apesar dessa grande estrutura e muitas relações, a ineficiência operacional e gerencial é questão evidente, se desgastam por regramentos que não cumprem seu papel dinâmico primado pela eficiência e celeridade, dando margens a dependência de favores entre agentes, políticos e grupos de pressões privados ou públicos. O observador leigo tem a impressão que tais problemas são produtos da abertura política e do exercício da democracia, tão recentemente conquistado no país, entretanto o se verifica, na verdade, é que as dificuldades hoje encontrada no Estado remontam a fatores de formação da sociedade brasileira, fatores esses de ordem política, social e econômica.

Para Macedo (1995), tal problema remonta ao processo de colonização do Brasil, onde o autor afirma:

Desde o início, no Brasil, a vida dos colonizadores se organizou em torno do latifúndio agrário [...] cuja base era formada pela unidade familiar. A arbitrariedade de um chefe sobre as decisões da comunidade doméstica, que Weber designou como características do tipo de dominação tradicional, era o elemento que fundamentava as relações de poder dentro da unidade familiar. Na família patriarcal, diferentemente das obrigações contratuais verificadas numa empresa, [...] o que vigora, acima de tudo, é o respeito às ordens do seu chefe (p.18).

De acordo com o mesmo autor, a medida que se expandia a área territorial de dominação, surgia a necessidade de um quadro administrativo, que passou a ser formado por membros indicados pelo chefe patriarcal ligado à unidade familiar, porém nem sempre com vínculo de parentesco. Desvinculados da consciência sobre a necessidade de manutenção da mesma, transformavam alguns deveres comunitários em verdadeiros privilégios sociais e econômicos, com total indistinção entre o público e o privado, fazendo valer apenas a obediência e o respeito às ordens do seu chefe.

Transferida de geração para geração, essa forma de dominação fincou suas raízes na formação de desenvolvimento das organizações brasileiras. Verifica que a organização patriarcal e burocrática de dominação serviu para mascarar o sistema de privilégios que formou e sustentou os governos vigentes e, por consequência, a Administração Pública.

Já Vasconcelos (1993), considera o modo de como se formaram as lideranças políticas no país para caracterizar a atual Administração Pública, o autor afirma que os organismos estatais sofreram um “inchaço” decorrente do apoderamento do Estado pelos diversos grupos



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

que se alternaram no poder político, implantando sólida tradição clientelista, inserindo nas agências estatais pessoas protegidas ou ligadas a grupos, as quais, mediante regras personalistas, vieram a adquirir estabilidades e outros privilégios não extensíveis aos demais trabalhadores brasileiros. Isto posto, ocorreu em praticamente todos os níveis da Federação e dos Poderes constituídos, com raras e honrosas exceções.

Segundo Macedo (1995), existe outro fator que contribui para formação da estrutura federativa mal planejada, o agravamento dos problemas herdados por decisões passadas foi a instituição de empresas estatais para exploração de atividades econômicas não situadas no âmbito das prioridades do Estado, ou para exercerem atividades desmembradas de outras empresas já existentes, aumentando-se o número de empregos e cargos de direção, loteados, quase sempre, entre os apadrinhados do poder.

A participação dos Poderes Executivo e Legislativo no orçamento público, tem engendrado num dos mais obstinados conflitos da história institucional brasileira. As Constituições anteriores e suas leis complementares não se preocupavam com o problema da gestão orçamentária. Na verdade, traziam em seu bojo apenas regras sobre controle e execução orçamentária, sem trazer direcionamentos relacionados à gestão do orçamento. O atual sistema orçamentário tentou solucionar o problema da racionalidade econômica, tentando permitir uma melhor gestão orçamentária, a fim de evitar a corrupção excessiva, tentando construir um verdadeiro regime democrático com a devida participação parlamentar. Contudo, as regras traçadas pela Constituição de 1988, harmonizadas com as lacunas institucionais não permitem de forma efetiva a participação da sociedade nas decisões que afetam seu destino. De acordo com o disposto no art. 165, § 9º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, caberá à lei Complementar dispor sobre vigência, prazos, elaboração e organização do orçamento no Brasil. Na ausência legislativa se utiliza as normas traçadas no Art. 35, § 2º, do ADCT. O processo legislativo orçamentário obedecerá às normas do processo legislativo do art. 59 e seguintes da Constituição, desde que não conflitem com as regras especiais traçadas no art. 166 da CRFB/88 (GARCIA, 2010).

2.3. Planejamento Estratégico (PE), Orçamentário, Administração Pública e Organizações de Ensino Públicas



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

O Planejamento Estratégico PE iniciou-se nos Estados Unidos no começo de 1970 como mais uma ferramenta de gestão, ampliou-se pela Europa a partir de 1980, no Brasil observa-se o surgimento da tendência em 1990, desde então o país vem usando a aplicação do instrumento em grandes organizações, privadas e públicas. Nas entidades Públicas o uso da ferramenta tornou-se essencial, muitas vezes encarada como a solução para todas ingerências administrativas diante ao cenário de incertezas econômicas (PFEIFFER, 2010).

Hoje certamente, a Administração Pública se materializa por desenhos, sistemas e funções administrativas advindas da convencionada gestão estratégica, no entanto ajustar essas ferramentas ao primando de norma e prática pública é encarar muitas conexões de objetivos e metas, que se diferenciam pelo campo de atuação de cada organização, pois o interesse público em planejar, deferisse em alguns aspectos relacionados a mentalidade privada, tornando-se mais um desafio de correta implementação de modelos aos olhos da atual função do Estado, que em suma, principalmente pelo planejamento, atravessa grandes questionamentos de equilíbrio entre as limitações orçamentárias e o papel de garantir todas as formas de políticas públicas.

2.3.1. Linhas Gerais do Planejamento Estratégico (PE) na Administração Pública Brasileira

Considerando as abordagens e processos recentes da consolidação de teorias, não deixo os traços e registros das atividades por grupos mais primitivos que já desempenhavam a arte de tomadas de decisões arquitetadas em planos, Vieira e Zanatta (2019) *apud* Kwasnicka (2011) ressaltam a importância do planejamento nas antigas civilizações, citando as grandes construções, como as pirâmides do Egito e muralha da China, garantem as civilizações citadas o notório reconhecimento para época, com o verdadeiro início da ferramenta, apontando os egípcios como precursores da tarefa. De forma mais atual, na mesma literatura, os autores corroboram para o processo de evolução da ferramenta através escola clássica (Teoria da Administração), onde sugerem as atividades empresarias da época como gatilho para o desenvolvimento científico que conhecemos, aos quais atribuem a evolução a uma necessidade empresarial de projetar crescimento a longo prazo, saindo um pouco mais da visão de metas e objetivos a curto e médio prazo.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Para Ribeiro (2010), o planejamento estratégico (PE) obteve uma evolução literária de acordo com as escolas da administração, como observado pelos primeiros estudos de Taylor, na administração científica houve uma necessidade natural de realização do planejamento no que se conhecia até então de improvisação. Nos estudos da escola estruturalista e de sistemas, o planejamento estava em pauta nas reuniões de uma forma ampla nas avaliações e formulação de políticas, no entanto na escola humanista aplicavam-se os procedimentos de planejamento na equipe de trabalho.

Santos (2015) *apud* Hoskisson (2009) afirmam que a escola ou o conceito sobre planejamento estratégico formal surge essencialmente na década de 70, a partir de diversas publicações acadêmicas. Para Pacheco (2018) a escola do design, de H. Igor Ansoff abre essa página voltada à formulação de estratégia, o texto apresenta a influência da escola de design na administração estratégica pós moderna na visão de Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel. Segundo os autores, no final da década de 50 surgiram os primeiros livros que começariam a revolucionar o conceito de estratégia, o mais famoso foi Business Policy: text and cases (1965), onde o coautor Kenneth Andrews se destaca, já na década de 80, como sendo um dos autores que melhor sabem expressar, de maneira clara e objetiva, a essência da escola de design.

Na mesma escola de design o clássico modelo de avaliação interna (pontos fortes e fracos) e externa (ameaças e oportunidades) consagrou o modelo *SWOT*, que foi replicado em massa nas livrarias e universidades, assim como serviu de base para outras escolas de estratégias. Esse modelo é o principal marco da escola do design, que também é responsável pela criação de premissas evidentes e explícitas com relação as estratégias, dentre as quais os autores destacam: a formulação como um processo deliberado de pensamento consciente; a pessoa do estrategista como responsável pelo controle e percepção; um modelo simples e informal de formulação; estratégias únicas e individualizadas; formuladas como perspectivas; explícitas e implementadas. Todavia, como toda teoria, ela também sofreu críticas, tendo em vista que poucos estudos serviriam de base para comprovar a aplicabilidade do PE nas organizações foram realizados. Mesmo assim, seus defensores desenvolveram orientações e procedimentos na tentativa de explicar o funcionamento do planejamento nas organizações.

Nesse sentido, entre outros modelos propostos, Steiner (1969) elaborou um modelo onde primeiro se devem estabelecer as premissas, ou seja, sua finalidade, seus valores e princípios, e a análise ambiental; em seguida, o planejamento e seus níveis distintos; e, por fim, o processo de implementação em si, e ainda de revisão e avaliação dos planos. Este



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

modelo reflete bem a proposta da escola do PE formal, onde as etapas ou fases são bem discriminadas em função do estabelecimento de metas e objetivos.

Na visão de Vieira e Zanatta (2019), a escola sócia técnica introduziu os conceitos de planejamento futuro tornando-se mais competitivo qualificando o processo de tomada de decisão e a metodologia para execução dos objetivos propostos pelas organizações. Na escola humanista e sistêmica a prática do planejamento ocorreu como um agente de mudança nos resultados. Já na escola contingencial foi introduzido o planejamento e sua forma de controle.

Para Matias Pereira (2012, p.124) os benefícios do planejamento para as organizações se definem:

[...] como uma ferramenta essencial, tanto na administração pública quanto no setor privado. A prática dessa ferramenta contribui na organização das operações, bem como para o aumento racional das decisões, reduz os riscos e aumenta as possibilidades de atingir os objetivos das organizações. O planejamento pode ser entendido como um processo “interativo que se desdobra em etapas diferenciadas e, sendo ele a racionalização do processo decisório, essa etapa, necessariamente, tem o mesmo sentido nas identificadas” no procedimento de decisão.

Novamente citando Vieira e Zanatta (2018), a função de planejamento na administração pública envolve a escassez de recursos, a missão atribuída ao Estado e as crescentes demandas dos cidadãos, intervindo diretamente na utilização racional e eficiente dos recursos públicos, objetivando minimizar os esforços, evitar as perdas e reduzir os atritos institucionais, e nesse raciocínio de relação entre ferramenta e o Estado os autores definem os tipos de planejamentos diferentes, assim como possíveis variáveis (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 23 e 206):

[...] eles podem ser referentes a uma área específica ou abranger toda a organização, podem se referir a um período curto ou projetar-se para o longo prazo, ou podem ser operacionais. [...] o planejamento deve minimizar os esforços, evitar as perdas e reduzir os atritos. Deve predeterminar e organizar as grandes linhas de ações. [...] Ao realizar o planejamento algumas variáveis podem ser previstas, outras situações podem ser alteradas com atuação preventiva, é possível também a preparação de situações eventuais e não previsíveis.

Segundo Maximiano (2011, p.87), entende-se o planejamento como uma das funções fundamentais da administração, serve para administrar as relações com o futuro numa aplicação específica no processo de tomadas de decisão, não havendo definição singular, podendo “definir objetivos ou resultados a serem alcançados, bem como os meios para realizá-los”. Já Santos (2015, p.38), complementa no sentido de que as organizações precisam de instrumentos, capazes de buscar a eficiência e a eficácia, objetivando a maximização dos



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

retornos sociais e econômicos, que no processo de tomada de decisão deve ser coordenado, para que permita eleger e relacionar as melhores ações, as quais não se dão aleatoriamente, mas obedecem a um processo que é conhecido como planejamento e materializam-se, usualmente, por meio da elaboração, da execução e do controle (ATHANÁZIO, 2010).

No campo direcionado as intuições públicas de ensino Santos (2015, p.20,21) enfatiza o objetivo de fomentar novos estudos sobre o planejamento, orçamento e desempenho nas Instituições Federais de Ensino Superior, sugere-se para pesquisas futuras: primeiro, a ampliação da amostra ou do número de instituições pesquisadas, permitindo uma melhor compreensão da realidade brasileira; buscar novas teorias ou ferramentas para melhor balizar o processo de avaliação destas IES, possibilitando a criação de modelos de previsão; e por último, promover a comparação de modelos de gestão nos grandes centros de ensino internacionais.

Para Falqueto, J.M.Z.; Hoffmann, V.E.; Cancellier, E.L.P.L.; Júnior, N.S.M. (2019), o Planejamento Estratégico (PE) nas instituições de ensino públicas brasileiras, principalmente superiores, embora difundido, encontra dificuldades para ser implantado em ambientes dinâmicos e complexos. Para Santos (2015, p.40), é impensável que as instituições públicas, sejam de qualquer área de atuação, que buscam desenvolvimento ou crescimento sem analisar e agir de forma planejada, que convergindo com Vianna (2004) reafirma que planejar estrategicamente é uma exigência de toda organização moderna, especialmente da universidade, enquanto instituição complexa responsável pela formação dos futuros profissionais da sociedade de hoje e do futuro.

2.3.2. Linhas Gerais do Planejamento Orçamentário na Administração Pública Brasileira

Caracterizar o Planejamento Orçamentário Público é evidenciar análises na compreensão de decisões idealizadas, considerando as fontes e fixação de recursos disponíveis e observando as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo dentro de um determinado regramento constituído.

No Brasil, o planejamento público não gira em torno somente de uma necessidade administrativa, é uma função regada por disposições constitucionais e legais. Nessa seara, o planejamento e o orçamento são tratados de forma integrada pela Constituição Federal (CF/1988) que, em seu art. 165, prevê a existência de três leis interdependentes,



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

caracterizando os instrumentos e dando forma ao planejamento em todas as esferas de governo. Nesse horizonte, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias e; III - os orçamentos anuais.

O Ciclo Orçamentário é o período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final, é uma sequência de 4 (quatro) fases e etapas que se desenvolvem pelo ordenamento da: Elaboração e Planejamento; Discussão, Estudo e Aprovação; Execução Orçamentária e Financeira; e Avaliação e Controle (NASCIMENTO, 2018).

A primeira fase, da elaboração e planejamento, é o instrumento pelo qual o governo mede suas demandas para gerir seus recursos financeiros, nessa etapa do ciclo orçamentário é a elaboração da proposta orçamentária ou “PLOA”, que começa com a iniciativa da lei orçamentária pelo chefe do executivo – no âmbito federal, pelo Presidente da República, nela estimam-se as receitas e fixam-se as despesas, apresentadas de forma padronizada e discriminada, conforme as várias classificações exigidas nos dispositivos legais.

Para Oliveira (2020) *apud* Bezerra Filho (2012, p.168), nesta fase se realizam estudos e cálculos a fim de determinar o montante final a ser registrado na execução orçamentária, que são garantidas pelo fundamento do art. nº 165 da Constituição Federal de 1988, onde define que o planejamento deve abranger a esfera federal, estadual e municipal, deixando um campo normativo em atendimento de cumprimento de normas gerais como a prevista Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) e da então controversa Lei Complementar nº 156/2016 (Teto de Gastos).

Nascimento (2018) cumpre destacar que:

[...] os municípios e estados também elaboram orçamentos. Os órgãos do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público fazem o orçamento deles independentemente, mas todos vão ser avaliados pelo Poder Executivo e, mais tarde, juntados ao orçamento nacional.

Por competência funcional, após a elaboração o Projeto de Lei Orçamentária, que permeia pela primeira fase do ciclo, o projeto é enviado ao Poder Legislativo devendo observar o prazo constitucional de análise e aprovação até o final de cada Legislatura, que em rito sequencial a LOA se dirige ao chefe do Executivo para sanção, transformando-se na Lei Orçamentária Anual.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Torna-se efetivo considerar que as fases são regidas por instruções claras e objetivas, regras de conduções desse processo são constituídas pela (LDO e PPA). Por sua vez, Souza (2008, p.51) referencia o orçamento público, conceituando suas regras dentro de “diretrizes, metas e objetivos” da gestão pública, transcorrendo a importância da (LDO) que é definida como “a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento instituído pela CRFB/1988 para ser norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual [...]”. Conforme dispõe § 2 do artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

O autor ainda discorre sobre o Plano Plurianual (PPA) que conforme norma é um instrumento que estabelece “diretrizes, metas e objetivos” da gestão pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada”. Por intermédio deste instrumento, são outorgados os conjuntos de políticas públicas do governo para um período de 4 anos (BRASIL, 2019). De acordo com o art. 165 da CRFB/1988:

§ 1º 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 delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988).

Consignasse que LOA (Lei Orçamentária Anual) possui um ciclo de um ano de exercício, sua formulação e mediação devem ser antes, considerando os outros instrumentos e normas gerais impostas, nesse processo cabe validar os níveis de organizações que cumprem esse papel, entre prefeituras, governos, autarquias e agências do poder executivo, bem como estruturas do legislativo e judiciário, muitas são peças orçamentárias produzidas em todas essas formatações hierárquicas, visualizada de forma vertical no Brasil.

Dentro da perspectiva de despesa pública ou o gasto público Rezende (2005) dispõe a classificação sob três ópticas principais, a finalidade do gasto, a natureza do dispêndio e do agente encarregado da execução do gasto, cujas finalidades se refletem nas funções de programas e subprogramas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Atualmente, o governo Federal normatiza a classificação orçamentária para gestores públicos para orientá-los nas operações financeiras disponibilizando o Manual SADIPEM ação regida pela Portaria nº 833, de 16 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011).

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988, art. 70).

Essas nomenclaturas são essenciais para que seja implantada a técnica do orçamento ou programa que é utilizado pelo Brasil e isso vai de encontro à necessidade de aumentar a eficiência e a eficácia na programação e realização de despesas. Entretanto cumpre destacar que a Lei nº 4.320/64 que rege normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, que simboliza uma ferramenta para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos ainda se encontra vigente diante as várias reformas da Administração pública brasileira, inclusive a gerencial que impactaram novas práticas, rompendo as instituições, gerencia e cultura (BRITO, 2013).

Segundo Oliveira (2020) *idem* (ABRAHAM, 2015 *apud* FILHO, 2018), a Administração Pública consagra a transparência da gestão pública, com relatórios e demonstrativos da execução orçamentária e pela Lei da Responsabilidade Fiscal de 2000, que estipula normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão social (BRASIL, 2005), onde na visão dos mesmos autores, a partir deste diploma legal, o governo introduziu mecanismos para simplificar a compreensão das informações à sociedade e inseriu ferramentas para auxiliar o setor público.

Diante as muitas regras e leis que tratam o planejamento, sobretudo a execução orçamentária atual, o processo de convergência da contabilidade pública em andamento no país, que avança para organização nos atos administrativos de controle e tomada de decisão, dessa forma o *accountability*, ancorado pela Portaria nº 548 de 24 de setembro de 2015 do (STN) ao qual instituiu o plano de procedimentos contábeis patrimoniais e orçamentárias (PCP E PCO), que ratifica a obrigatoriedade de apresentação de relatórios fiscais e orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, alterada pelo art. 48 da Lei Complementar nº 156/2016, significa um grande passo para o acompanhamento efetivo dos gastos públicos, apoiando o objetivo colimado da dissertação que trata do modelo de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

planejamento estratégico e orçamentário participativo, bem como seu controle em forma de avaliação (BRASIL, 2016).

2.3.2.1. Evolução do Planejamento Orçamentário, Sobre a Perspectiva da Nova Contabilidade e Modelo Gerencial na Administração Pública Brasileira

O Manual do Planejamento Público do TCE SP discorre da seguinte forma:

No Brasil, o embrião do planejamento orçamentário decorreu das Guerras Napoleônicas, obrigando a mudança da Família Real Portuguesa para terras tupiniquins. Dom João VI capitaneou tal processo, impulsionado pela abertura dos portos e, conseqüentemente, instituição de tributos aduaneiros, estabelecendo o Tesouro Nacional em 1808. A partir de então, iniciou-se a criação de um aparato estatal e uma necessidade de sistematização e planejamento das execuções estatais. Getúlio Vargas e sua Revolução de 1930 contribuíram muito para essa modernização. O período desenvolvimentista, inaugurado por Juscelino Kubitschek e seu plano de metas, trouxeram à baila o planejamento econômico. O período militar aprimorou o projeto de desenvolvimento nacional e trouxe inovações legislativas que ainda perduram: Lei nº 4320/64 e o Decreto-Lei nº 200/1967.

Silva, Souza e Elias (2020) *apud* Araújo (2013); Parcianelo, Gonçalves, e Soares (2015) compilam o avanço do processo evolutivo da Nova Gestão Pública no país, afirmam os autores que a partir de 1970, a abordagem emergiu decorrida de falhas do sistema burocrático instituído, que também ainda era fragmentado pelo modelo patrimonialista, citando (BRESSER PEREIRA, 1996; ELIAS, 2018) a literatura apresenta um importante passo histórico da reforma do estado brasileiro e o papel da “*NEW PUBLIC MANAGEMENT*”.

O modelo gerencial atingiu com influência o controle e a eficiência pública, tornando-se essencial para construção da atual configuração instituída no país. Na mesma linha os autores contribuem para análises ferramentais atuais, aos quais colocam o Sistema de Informação de Custos (SIC) como chave para controle, transparência e agilidade, considerando as decisões em fixação de despesas, obtenção de receitas e estruturas de hierarquias em várias camadas e níveis, não fugindo da leitura realista de atritos institucionais.

Para Alonso (1999), a contabilidade de custos no Brasil é imprescindível no serviço público para o alcance de estratégias competitivas, que pode ser avaliada pelo crescente número de iniciativas governamentais em vários países na última década e pelo espaço que vem ganhando na literatura especializada e evidencia a iniciativa da Administração Pública



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

federal Americana que em época do Governo de Bill Clinton foi um dos modelos mais utilizados em razão do nível avançado.

A Emenda Constitucional N° 19 que institucionalizou os princípios fundamentais da Administração Pública, dentre os quais se destaca o Princípio da Eficiência e também a Lei Complementar n° 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) que, no inciso I, do Artigo 4°, fixa uma série de restrições sobre o gasto público no curto prazo e impôs mecanismos para o controle de custos e avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos, a lei geral de finanças, a Lei no 4.320, de 1964, a Resolução CFC n° 1.366/11 que aprova a Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custo do Setor Público e o SIC Sistema de Informação de Custos do Governo Federal, salvaguardando ainda mais a razão da sua relação direta com a proposta de utilização de um sistema gerencial para aperfeiçoamento da aplicação e melhoria dos controles dos recursos públicos (SILVA, SOUZA e ELIAS, 2020).

No Brasil, o controle da gestão das finanças públicas passou a avançar principalmente a partir do ano de 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, e o desenvolvimento e implantação do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). O Brasil passou a ser reconhecido como referência internacional no controle informatizado de gastos governamentais em razão das ferramentas trazidas pelo SIAFI. Além das já mencionadas leis, a exemplo a Lei n° 4.320 de 1964 (Brasil, 1964), o Decreto Lei n° 200 (BRASIL, 1967) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), o país passou a ter outro olhar para Contabilidade Pública através da publicação das Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) a partir de 2008, mais avançou em definitivo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade No 1.366/11 em 25 de novembro de 2011 que aprova a Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público – SICSP (Conselho Federal de Contabilidade, 2012).

2.3.2.2. Ferramentas, Sistemas e Controles na execução do Planejamento Orçamentário na Atual Administração Pública Brasileira

Para Holanda, Lattman Weltman E Guimarães (2010) o controle de gastos públicos se sustentam a inclusão de novos atores sociais no processo de formulação de políticas públicas e acompanhamento efetivo de dados, como forma de prestação de contas à sociedade, denominada *accountability*.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Nessas tentativas de equilíbrios fiscais entre despesas e receitas os suportes ou mecanismos precedente nas informações de dados corretas passaram-se a ser cada vez mais cobradas na Nova Gestão Pública (NGP), diante as exigências e padronizações internacionais surgiram os trabalhos e esforços do governo brasileiro para consolidar processos, sistemas e ferramentais, a respeito, o papel o TCU, MPOG, STN e CFC tornaram-se fundamentais na evolução dessa burocracia na União em várias unidades setoriais.

Em uma abordagem histórica, Silva, Souza e Elias (2020), conectam as práticas exitosas na utilização dos sistemas de informação de custos no Brasil, estás referenciadas pelos modelos do Banco Central do Brasil - BACEN e da Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, onde a experiência do BACEN foi considerada como pioneira no Brasil, e serviu inclusive, como uma das bases dos estudos prévios do Sistema de Custos do Governo Federal. Os autores ainda sustentam o sistema de informação de custos do governo federal – SIC, e conforme Secretária do Tesouro Nacional – STN passam a definir como uma ferramenta tecnológica baseada em um modelo conceitual e sistêmico que consegue integrar os dados dos principais aos sistemas estruturantes do Governo Federal em uma única base de dados, e organiza todas as informações de cunho físico e financeiro oriundas desses sistemas.

Lima e Elias (2014), manifestam as mudanças na legislação e o grande avanço do controle contábil e orçamentário da Administração Pública brasileira, que segundo os autores, resultados promovidos principalmente pela regularização das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e atuações diretas da Secretária do tesouro Nacional (STN), junto ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC), ao qual oportuno o MCASP obedecia a prazo de adoção de regularização, citam ainda o manual de contabilidade aprovada pela STN em 2012, o que cumpre destacar, mudanças estas provocam uma maior transparência e qualidade das informações públicas.

Na revisão literária dos autores, a norma alterada pela Portaria no 437, de 12 de julho de 2012, cuja representava a 5ª (quinta) edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) defendida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, com a finalidade de implementar uma contabilidade pública integral, consolidada e de apoio à Gestão Patrimonial, em atendimento às NBCASP, que aprovou as partes II, III, IV, V, VI e VII trouxeram significativas mudanças, as alterações proporcionam uma maior transparência e qualidade nas informações, por meio de uma melhor gestão do patrimônio público e da consolidação e padronização das



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Demonstrações Contábeis (DCASP), baseando-se no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que será utilizado por todos os entes da Federação (BRASIL, 2012).

Por sua vez, na caminhada evolutiva, cabe destacar a convergência da contabilidade pública brasileira aos padrões internacionais, conforme apontado por (AZEVEDO, SOUZA E VEIGA, 2010, p.09).

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e o papel da CFC no processo se destacam pela força do conselho profissional, diante a (IPSAS) Normas Internacionais de Contabilidade aplicada ao Setor Público, os autores Lima e Elias (2014) revisitam vários autores de linha (LOUREIRO JUNIOR e DIAS, 2012; MORAES e PLATT NETO, 2012; ERNEST e YOUNG TERCO, 2012; AZEVEDO, SOUZA e VEIGA, 2010) aos quais consensualmente, evidenciam em quadro as principais alterações na norma brasileira de contabilidade. Em outro ponto, os autores abordam a tecnologia de informação de forma apropriada sobre sistemas ferramentais para aplicação das operações contábeis, destacando correntes de pensamentos teóricos, onde concluem com universalidade a qualidade e avanço considerável na contabilidade pública com o emprego da tecnologia.

Dessa forma, a convergência da contabilidade pública já é uma realidade atual, que se emerge pela adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e representa mudanças significativas para as entidades públicas do país, pois seus objetivos garantem uma contabilidade voltada para as tomadas de decisão e transparência de informações perante a sociedade, desde que a tecnologia de informação atuem como ferramenta essencial para rapidez e qualidade nas informações contábeis.

Toda via, o fomento em melhorar os indicadores de eficiência, efetividade e economicidade na Gestão brasileira, passou-se a ser dirimidos por Sistema de Informação de Custos (SIC) do Governo Federal, salvaguardando ainda mais a razão da sua relação direta com a proposta de utilização de um sistema gerencial para aperfeiçoamento da aplicação e melhoria dos controles dos recursos públicos. Medeiros, Duarte e Lima (2014) teorizam sobre a contabilidade de custos no Brasil, passando a citar (ALONSO, 1999) e a importância do tema custos no serviço público, que pode ser avaliada pelo crescente número de iniciativas governamentais em vários países na última década e pelo espaço que vem ganhando na literatura especializada e evidencia a iniciativa da Administração Pública federal Americana que em época do Governo de Bill Clinton foi um dos modelos mais utilizados em razão do nível avançado.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

No Brasil, o controle da gestão das finanças públicas passou a avançar principalmente a partir do ano de 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, e o desenvolvimento e implantação do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). O país passou a ser reconhecido como referência internacional no controle informatizado de gastos governamentais em razão das ferramentas trazidas pelo SIAFI. Além das já mencionadas leis, a exemplo a Lei nº 4.320 de 1964 (BRASIL, 1964), o Decreto Lei nº 200 (BRASIL, 1967) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), o país passou a ter outro olhar para Contabilidade Pública através da publicação das Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) a partir de 2008, mais avançou em definitivo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade No 1.366/11 em 25 de novembro de 2011 que aprova a Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público – SICSP (Conselho Federal de Contabilidade, 2012). Já na subseção 2.3, tratam exclusivamente do sistema de informação de custos do governo federal – SIC, e conforme Secretária do Tesouro Nacional – STN, passam definir como uma ferramenta tecnológica baseada em um modelo conceitual e sistêmica que consegue integrar os dados dos principais aos sistemas estruturantes do Governo Federal em uma única base de dados, e organiza todas as informações de cunho físico e financeiro oriundas desses sistemas.

Em defesa no que se trata das práticas dos sistemas de informação de custos (SIC) no Brasil, os modelos do Banco Central do Brasil - BACEN e da Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, são consideradas como pioneiras no Brasil, servindo inclusive como uma das bases dos estudos prévios do Sistema de Custos do Governo Federal (MEDEIROS, DUARTE e LIMA, 2014).

No país, através de suas complexidades estruturais e organizacionais, o processo de padronização sobre um único sistema operacional ainda caminha para a universalidade, dessa forma, os sistemas operacionais tornam-se importantes para gerir recursos públicos disponíveis em exercícios financeiros e orçamentários, toda via o Governo Federal se contempla pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que por função foi programado e desenvolvido para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial (BRASIL, 2019).

Nesse compasso, em tempos que informações precisam ser céleres e apresentarem dados corretos para decisões mais ajustadas, o (SIAF) tornou-se o suporte necessário e



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

essencial no planejamento, pois organizações que executam se tornam mais capazes e habilitadas contribuindo para “transparência Pública” no que concerne prestação de contas, que Sacramento *et al* (2016, p. 10) conceitua uma Unidade Gestora Executora (UGE) traduzindo que é aquela que tem o poder de decidir melhor uso a respeito de seus créditos (Unidade Gestora), tem a capacidade de também executá-lo, realizando as diversas etapas de compras e contratações, incluindo os estágios da despesa orçamentária: empenho, liquidação e pagamento. Logo, a unidade gestora responsável pela realização de parte do programa de trabalho por ela descentralizada (BRASIL, 2019).

Convergindo para o tema, a “Governança” paralelamente garante novas perspectivas funcionais ao processo de expansão da Nova Gestão Pública brasileira. Atualmente, observa-se que muitos países usufruem de tal desenvolvimento orientador. No Brasil, ao longo dos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) através do marco Decreto nº 9.203/2017 se notabilizou em produzir sistematicamente trabalhos que permitem não somente conhecer melhor a situação do setor público federal, como também contribuir para difundir a adoção de boas práticas públicas.

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU, governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p.42).

2.3.3 Planejamento Orçamentário e Financiamentos nas Organizações de Educação Pública Brasileiras

Entre atos, decretos, leis e instruções, e com o acréscimo da atual Constituição Federal (CF) de 1988, o sistema de educação no Brasil torna-se constituída pelos 26 Estados e do Distrito Federal, em um sistema de ensino é organizado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Do ponto de vista de obrigatoriedade do financiamento do Estado face as políticas nacionais brasileiras, Medeiros, Duarte e Lima (2014) discorrem no debate das bases conceituais e estratégicas das políticas econômicas e dos papéis do Estado, baseadas freqüentemente no consenso de Washington, tratando o início dos anos 90 essas novas perspectivas, reconheciam a importância e o caráter inadiável da austeridade monetária e



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

fiscal que integrava as chamadas políticas de ajuste macroeconômico, reconhecia-se também a necessidade inadiável de modernizar o Estado, de reformá-lo, retirando-o de áreas de atuação na economia nas quais o setor privado poderia ter maior êxito e menores custos. Ainda citando (VELOSO, 2000) apontam para implicação destas reformas quanto ao financiamento das universidades, onde perpassou pela incapacidade do estado em ampliar os investimentos na educação superior.

Ainda no assunto, os autores tratam do financiamento da manutenção e do desenvolvimento do ensino, que normativamente é garantido no texto constitucional no artigo 212, ao qual a União deverá aplicar não menos que 18 % da arrecadação líquida dos impostos (BRASIL, 1988).

De outra forma, a Lei 9394/96, (Lei de Diretrizes Básicas da Educação), estabeleceu em relação às necessidades da universidade, em seu artigo 55, que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, (BRASIL, 1996).

Para Medeiros, Duarte E Lima (2014) *apud* Amaral (2008) em uma ótica de relação entre formação e bases de sustentadores em financiamento de políticas públicas, a origem das instituições federais de ensino superior é explicada pela indefinição sobre as regras de seu financiamento. Não existia a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento destas instituições. A obrigatoriedade do financiamento público não foi definida concretamente, situação esta não resolvida até hoje. As instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os seus orçamentos, essas fontes são divididas em recursos oriundos do tesouro nacional, recursos diretamente arrecadados (recursos próprios), e aqueles provenientes de convênios e contratos com organismos públicos ou privados.

De uma maneira geral, Veloso (2000) afirma que atualmente a programação financeira das IFES se dá por uma sistemática mista, que combina o Financiamento Incremental ou Inercial e o Financiamento por Fórmulas. No financiamento incremental, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. A definição do novo valor pode ser estabelecida de três formas: pelo Governo de forma unilateral, através de negociações com a instituição ou, especificado um percentual de incremento ano a ano. O financiamento por fórmulas se dá pelo estabelecimento de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

indicadores institucionais, que através de uma matriz indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição.

Já Silva *et al* (2007) complementa que as atividades das Instituições Federais de Ensino são realizadas somente com recursos financeiros provenientes da arrecadação de tributos, e essa distribuição de recursos, quando não respondida pela alta gestão, provoca tensão em virtude do caráter de aplicação, abrindo dessa forma um debate intensivo sobre a eficiência de despesas, planejamento, e a necessidade de indicadores mais apurados para medir a relação custo-benefício dos recursos aplicados nas instituições.

2.3.4. Relações e Limitações do Planejamento, Orçamento e Execução Pública Brasileiras

A Administração Pública brasileira é formada por uma estrutura enorme de órgãos e pessoas administrativas, que aparelhadas consomem grande parte do produto de arrecadação. Apesar dessa grande estrutura, a ineficiência operacional é questão evidente, que se repeli pelo que a sociedade protesta e não se conforma em manter tarifas e tributos elevados. Diante aos fatos, as organizações públicas no país enfrentam problemas graves de estrutura e gerenciamento, aos quais algumas dessas limitações institucionais já foram abordadas no item 2.2. da dissertação, entretanto, de forma geral, a reflexão de transpor barreiras político-administrativas na Administração Pública se faz necessária em uma conjuntura lógica sobre execução, orçamento e planejamento público.

Nessa leitura mental e na visão do Neoinstitucionalismo, passo a associar que a sociedade estabelece um “contrato” com o Estado, onde a está contribui com a arrecadação, que é chamado de receita, e o papel do Estado é planeja e executa essas receitas em ações para sociedade, que passam a ser chamadas de despesas. Entretanto, o Estado por sua vez tem o dever de ser assertivo em suas demandas e na diminuição do chamado “custo de transição” operado por está relação de contrato. Neste sentido, observa-se que as despesas orçamentárias são desembolsos efetuados pelo Governo para o bem comum da sociedade, onde são realizados através dos tributos e impostos arrecadados da população brasileira, sendo importante o controle social e a transparência sobre a utilização dos dispêndios, para que a sociedade acompanhe sua execução (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016).

Nessa perspectiva generalista, a arrecadação, aplicação e transparência são processos importantes a serem estudados. As despesas públicas precedem de ritos constituídos por



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

regras formais, entretanto existem influências nessas regras que impedem que processo passe a fluir naturalmente, estabelecendo condicionamentos dentro do próprio sistema em que se estabelece a regra, gerando aumento no custo de transição. Para tanto também existe o condicionamento em sistema de regras informais, ao qual se apropria de fenômenos culturais negativos, acunhando-se ao aumento dessas transações, corroborando ainda mais para o baixo desenvolvimento das instituições que as envolvem.

Estas regras são envoltas de uma cultura e estrutura de direito, na literatura científica muitas são produções abordadas pelo Neoinstitucionalismo, que de acordo, Silva e Ravena (2015) definem que as instituições são regras formais e informais de hábitos, costumes, culturas, e leis que moldam a vida política, econômica, social e cultural de uma sociedade. De acordo com Souza (2010), a análise de políticas públicas com base neoinstitucionalista, possui uma ampla gama de estudos na busca de explicações para o desenvolvimento dos processos e práticas e, até mesmo, em estudos comparativos entre alternativas de execução de uma determinada política pública ou prestação de um tipo de serviço.

Nesse horizonte, existem forças dentro da execução de despesas e do planejamento Público, essas barreiras são encontradas dentro da capacidade do Estado e das Instituições. Com essas premissas, a exemplo toda execução de despesa pública, que dentro do planejamento público à observância de regras e normas, aos quais a Administração executa suas demandas, nesse rito utiliza-se o processo licitatório, uma diretriz constitucional e definida por lei, utilizada com intuito de pesquisar as melhores propostas para aquisição de materiais e contratação de serviços e obras, onde se seleciona a mais vantajosa para o setor público.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com suas exceções (BRASIL, 2021).

Nascimento (2006, p.125), relata que “[...] toda e qualquer contratação, seja decorrente de procedimento licitatório ou não, depende da previsão de recursos orçamentários, logo, nenhuma despesa pode ser assumida sem que exista a sua previsão no plano orçamentário”.

A relação envolve justamente o ciclo orçamentário e a capacidade do governo em executar o orçamento dentro de uma janela de tempo ao qual envolve a Lei Orçamentária anual, essa capacidade funcional destoa de organização para organização, demonstrando uma fragilidade institucional decorrida por hipóteses como: servidores capacitados e; o



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

autointeresse da alta gestão nas aquisições e contratações públicas, assim como a forma de se planejar adequadamente.

Para execução dos recursos públicos, há a necessidade do planejamento, o que nas entidades públicas consiste na previsão orçamentária pelo Executivo, passando posteriormente pela fixação da despesa pelo Legislativo e por fim o processo licitatório para execução. Os autores Lacombe e Heilborn (2003, p.162) *apud* Souza (2008) complementam que o Planejamento é um processo administrativo que visa determinar a direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado.

Torna-se necessário trazer emersão ao federalismo ao centro do discurso, ao tratar de orçamento público há um considerado jogo entre os poderes, ao qual o planejamento e as execuções se comprometem diante a exposição de complexidade em padrões de quadros político-administrativos, e tal formato atinge diretamente as democracias estruturadas nas esferas, aos quais encontram muitas dificuldades na fluidez institucional, a exemplo a relação entre o executivo e o legislativo em seus múltiplos regramentos, passando pela Constituição Federal de 1988 e Leis Orgânicas Municipais que não se ajustam em percepções precisas ou singulares, deixando dessa forma, a sugestão que vontades políticas partidárias predominam em sua maioria concentradas nos modelos de análises “top Down” a fim de garantir o controle da coisa pública e interesses, afastando uma linha de trabalho consolidada em principio de continuidade.

Em outra perspectiva mais voltada a cultura organizacional, Merton (1968) *apud* Chiavenato (1997), discorrem sobre as consequências previstas e imprevistas, ou desejadas e não desejadas da burocracia, segundo os autores os termos são antagônicos em sua funcionalidade de eficiência, sendo está segunda considerada uma disfunção, onde atribuem adjetivos de anomalias ao pleno funcionamento da burocracia.

Ainda não modelo burocrático, Chiavenato (1997) ressalta três disfunções, iniciando pelo descaso no atendimento público, aos quais deveriam ser padronizados e efetivos, que ao contrario refletem conflitos e irritações, de outra forma o autor aponta para mais uma disfunção, a internalização de regras e o excesso de apego aos regulamentos, pois as diretrizes, modeladas através das normas, tendem a adquirir um valor próprio, independentes dos objetivos da organização, traz a exemplo, o funcionário que adquire certa “viseira” que não o permite praticar a flexibilidade, que é uma das principais características de qualquer atividade racional. E por fim, o autor extraiu a categorização como base do processo



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

decisório, pois a burocracia é regida por uma hierarquização da autoridade, portanto, quem toma decisões é aquele que possui maior categoria hierárquica, independente do seu conhecimento sobre o assunto.

Está última disfunção apresenta grandes consequências ao planejamento público, sua forma decisão e execução estão diretamente ligadas à eficiência de políticas públicas, a deficiência na capacidade profissional sugere falhas ao comprometimento do fim da coisa pública, pois apesar de instituído regramentos a serem seguidos, fatores como o autointeresse e papéis de sistemas políticos (federalismo) brasileiro, podem influencia nas decisões adequadas e racionais, o que nos remete para outro problema de capacidade organizacional em contexto de servidores públicos, conscientes e habilitados para gerir suas funções com responsabilidades.

De acordo com Nash (2001), um gestor enfrenta conflitos e incertezas internas entre aquilo que deveria fazer enquanto representante de uma empresa e aquilo que um cliente pensaria ser certo. A mesma situação se aplica a servidores públicos, onde tais conflitos surgem com a falta de foco e objetivo comum perante a coletividade, onde prevalece apenas os anseios individuais, seja por desconhecimento da missão organizacional, falta de motivação, baixo salário, ou outro motivo que desvia de seu dever principal.

Nessa chave brasileira de natureza cultural e organizacional, atualmente a uma necessidade urgente, porém letárgica, que começa a questionar e medir serviços públicos mais apropriados no país, nesse sentido o planejamento econômico brasileiro envolve uma complexidade em suas formulações, bem como as suas múltiplas articulações em meio às estratégias de desenvolvimento criadas ao longo da formação econômica, o que na prática dificulta a forma de enxergar o modelo apropriado de desenvolvimento horizontal, que Santos (2015, p.38) complementa no sentido de que as organizações precisam de instrumentos, capazes de buscar a eficiência e a eficácia, objetivando a maximização dos retornos sociais e econômicos, que no processo de tomada de decisão deve ser coordenado, para que permita eleger e relacionar as melhores ações, as quais não se dão aleatoriamente, mas obedecem a um processo que é conhecido como planejamento e materializam-se, usualmente, por meio da elaboração, da execução e do controle (ATHANÁZIO, 2010).

2.4. Desempenho institucional e suas relações



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

O serviço público sofre com o estereótipo de ineficiente e burocrático, e na tentativa de alterar esta imagem, a Administração pública está, constantemente, buscando alternativas que viabilizem serviços satisfatórios aos cidadãos.

Sendo pela atual prestação de contas públicas de organizações (*accountability*), ou por ritos internos de desempenho para servidores públicos, órgãos e atividades administrativas avançam nas análises de resultados. Nessa atual chave brasileira de natureza cultural e organizacional, a sociedade começa a questionar e medir serviços públicos mais apropriados no país, entretanto, quando se trata de decisões em meio à função do planejamento, está baseado por resultados do processo de desempenho e avaliação, que em muitos relatórios se modulam apenas em um cumprimento formal de agenda governamental, ou por cultura, não querer enxergar números e dados em suas gestões, a correta tomada de decisão tornou-se um quebra-cabeça para todos os gestores públicos (SANTOS, 2015, p.38).

Athanázio (2010) percorre pelas funções administrativas, conceituando que as organizações precisam de instrumentos, capazes de buscar a eficiência e a eficácia, objetivando a maximização dos retornos sociais e econômicos, que no processo de tomada de decisão deve ser coordenado, para que permita eleger e relacionar as melhores ações, as quais não se dão aleatoriamente, mas obedecem a um processo que é conhecido como planejamento e materializam-se, usualmente, por meio da elaboração, da execução e do controle.

2.4.1. Historiografia de relação entre Desempenho Institucional, Controle e os Planejamentos Estratégicos e Orçamentários Brasileiros

As questões de desempenho e orçamento, como muitas, surgiram nos Estados Unidos, na década de 60. O modelo originou-se pelo chamado “*Planning, Programming and Budgeting System*” (PPBS), posteriormente contempladas pelos “*program budgeting*, o *output budget* e o *zero-base budgeting*”, assim como a chamada (*performance-based budgeting* ou *new performance budgeting*). Nessa precedência, são evidenciadas para o mundo a correlação entre desempenho e orçamento, mostrando a relevância para gestores públicos em busca da eficiência e eficácia no processo de tomada de decisão.

No Brasil, com a Lei nº 4320/64, as receitas e as despesas passam a ser estruturadas de forma que mostre a política econômico-financeira, demonstrando também, uma preocupação com o orçamento em função dos princípios da unidade, universalidade e da anualidade.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Assim, o orçamento passa a ser funcional ou de desempenho, prevalecendo a preocupação com a eficiência e eficácia das atividades (REIS, 2011).

Com o surgimento da “*New Public Management*” questões como eficiência, eficácia, flexibilidade, avaliação e resultados ganharam notoriedade nas organizações públicas (SIRAT, 2010). A gestão do desempenho refere-se a um conjunto de ações que buscam orientar os resultados a serem obtidos, bem como os recursos necessários para tanto, incluindo os mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2014).

Na visão de Reis (2011), o desempenho em análises de indicadores de gestão proporciona o melhor gerenciamento das despesas públicas, ao tempo em que, cria possibilidades de mecanismos ao qual a sociedade poderá acompanhar a aplicação dos recursos, gerando uma maior responsividade ao gestor.

Para Joshi (2003), o orçamento refere-se a um padrão no qual o desempenho pode ser comparado e mensurado. Alinhado com esse pensamento, Cavalcante (2010) diz que o orçamento por desempenho possibilita a alocação de recursos abalizada em metas e objetivos, subsidiados por indicadores ou medidas de eficiência e efetividade. Assim, as medidas de desempenho são fundamentais na composição do orçamento por desempenho, visto que são formas mais objetivas e impessoais de fornecer informações acerca dos resultados, favorecendo, também, o processo de transparência na gestão pública, tão cobrado pela sociedade.

Por outro lado, segundo Almeida e Nerosky (2006), há uma relativa dificuldade em implementar o modelo de orçamento voltado para resultados, tendo em vista que não há integração entre as diversas fases do processo orçamentário, o que dificulta o nivelamento com os objetivos estratégicos que, por sua vez, torna ainda mais difícil o processo de avaliação em função da eficiência e eficácia, ou seja, melhor desempenho.

Kannan (2013) considera que o orçamento da organização é alocado como ferramenta de decisões estruturadas e aproveitamento de oportunidades para atender à estratégia competitiva organizacional. Assim, a determinação do orçamento melhora as condições de competitividade.

A reforma gerencial do orçamento público no Brasil, implementada no início dos anos 2000, reorganizou programas de governos, passando a ser baseados em resultados com indicadores e metas, superando o tratamento e condução da máquina pública na época que se caracterizava por mera alocação de receitas e despesas. A reforma materializou o espírito de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

planejamento por resultados trazido pelos princípios Constitucionais e conceitos técnicos científicos massificados pela literatura e pressupostos de organizações internacionais. Um dos pilares dessa reforma é atribuído a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que recentemente ganhou novas diretrizes traçadas pela Emenda Constitucional nº 95/16, que dispôs sobre um novo regime fiscal, impondo um teto para os Gastos Públicos, e pela Emenda Constitucional 100/2019, que determinou que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (Art. 165, §10). Apesar de ter vigência apenas para o Governo Federal (como disposto no §13), essa mudança é simbólica, e pode servir para inspirar mudanças nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas de municípios, replicando-se o modelo.

Uma das iniciativas mais representativa desta intenção é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído através do Decreto 5.378 de 2005, com projetos em andamento até os dias atuais. Sua finalidade é a de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País (BRASIL, 2005).

O programa é resultado de uma série de iniciativas do Governo Federal ao longo da história do país para a promoção da gestão pública de excelência, com respeito aos princípios constitucionais e aplicação a toda administração pública em todos os poderes e esferas do governo (BRASIL, 2009).

Em 1990 foi criado, dentro do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), o subprograma Qualidade e Produtividade da Administração Pública, sendo incrementados em 1996 com o programa da Qualidade e Participação na Administração, em 2000 com o programa da Qualidade no Serviço público, chegando a implementação do GESPÚBLICA em 2005 (BRASIL, 2009).

De acordo com seu decreto de criação, art. 2º, o GESPÚBLICA tem como objetivos:

- I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Para alcançar seus objetivos o programa criou o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), um guia de inovação e melhoria para as instituições públicas aprimorarem suas gestões. Dentre os fundamentos do MEGP estão, o pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança e constância de propósito, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias e gestão participativa (BRASIL, 2014b).

Na visão sistêmica do MEGP, a gestão pública pode ser dividida em oito dimensões integradas e interativas que conduzem a uma gestão pública de excelência, as dimensões do sistema, são divididas entre os blocos I (Governança, Estratégia e Planos, Público-Alvo e Interesse Público e Cidadania) que diz respeito ao planejamento, bloco II (Pessoas e Processos) referente a Execução, bloco III (Resultados) como o controle e o bloco IV (Informação e Conhecimento) representando a inteligência na organização (BRASIL, 2014b).

Dessa forma, em regra, destaco a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, da União e das entidades da administração direta e indireta, pautada à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988, art. 70).

O programa é destacado pelo TCU em seu levantamento sobre governança e gestão como uma de suas fontes principais (BRASIL, 2015b). De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Toda via, passo a observar que o desempenho institucional decorre por todas as funções da gestão, o mecanismo atua em todos os sentidos em busca de resultados para subsidiar decisões públicas. Vergana e Branco (1994), contribuem para uma representação sobre o aspecto do papel do servidor público, para os autores a análise de avaliação do desempenho, visa uma identificação sistemática de cada funcionário em função de suas



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

atividades executadas, das metas e resultados a serem alcançados e do seu potencial a ser desenvolvido. É um processo que julga ou estima a excelência, a qualidade profissional, sobretudo sua contribuição para a organização. Mais também o processo estabelece outro viés, o ponto negativo é que profissionais envolvidos, quando comparados a outros resultados mais satisfatórios, percebem como uma situação punitiva comparada aos resultados de desempenho passado, da mesma forma quando a ênfase do processo descansa mais sobre o preenchimento de formulários do que sobre a avaliação crítica e objetiva do desempenho, tornando-se muitas vezes o processo ineficaz.

Cabe um destaque para o plano e aspecto internacional sobre a formulações de demandas de avaliação e desempenho institucionais, cumpre salientar mais recentemente o advento da Agenda 2030, aprovada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, ao estabelecer metas de desenvolvimento pautadas no crescimento sustentável, na inclusão social, na proteção ao meio ambiente, na transparência, na responsividade dos governos e no combate à corrupção. Os objetivos desafiam países, estados, municípios e toda e qualquer organização a se tornarem mais atentos às questões contemporâneas, impactando a concepção, o planejamento e a execução de políticas públicas. O Brasil, mais uma vez, insere-se nessa nova contextualização de planejamento e gasto público, em que não basta estar a despesa em conformidade com a legislação: é preciso gastar melhor, com mais qualidade e resultados efetivos para o aprimoramento da vida dos cidadãos.

2.4.2. Relação de Desempenho nas Instituições Públicas de Ensino Brasileiras

Para Santos (2015, p. 43,44), o orçamento pode também contribuir para a avaliação de desempenho, sendo suas medidas comparadas com o realizado. Portanto, no processo de gestão universitária, a organização deve dispor de mecanismos para que os recursos estejam disponíveis no momento certo, pois mesmo quando uma estratégia parece ótima para a IES, devem ser feitas considerações acerca dos recursos necessários para financiar a estratégia que está para ser adotada (LUNKES, 2013, p. 55; QUEIROZ, 2011).

Venturini (2010, p. 32) corrobora da seguinte forma “ [...] a universidade pública, tem experimentado profundos questionamentos sobre a qualidade de suas atividades e a maneira como tem empregado os recursos que a sociedade coloca à sua disposição”.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

De acordo com Vasconcelos; Lunkes (2014) as transformações nos últimos anos, de ordem econômica, que decorrem da eficiência na alocação de recursos, tem ganhado notoriedade nas organizações, nesse sentido os autores tentam compreender se a aplicação de despesas orçamentárias têm contribuído de fato para a melhoria do desempenho no sistema público

De maneira mais recente, o desempenho baseado no orçamento está promovendo melhorias nas instituições. Segundo Hillman (2014), a prática está ganhando notoriedade na sociedade, gerando, em grande parte, novas responsabilidades e esforços para melhorar os resultados educacionais. Para Lunkes (2013) o orçamento compilado pelos objetivos do Planejamento Estratégico (PE), pode de fato contribuir para a avaliação de desempenho, sendo suas medidas comparadas com o realizado, permitindo, assim, avaliar o resultado da organização e o desempenho.

As instituições brasileiras de ensino ainda procuram por melhores práticas na gestão pública, isso tem refletido um maior comprometimento dos administradores, pois estas, que se relacionam diretamente a uma maior efetividade, maior redução de custos e maior eficiência, entre outras, podem servir de parâmetro para mensurar o desempenho organizacional (AVERSON, 2002).

Na educação brasileira, o desempenho e avaliação ganham contornos na década de 90, o experimento fica registrado pela implementação do Exame Nacional de Cursos (ENC), que posteriormente avançam com a inserção de indicadores de gestão pelo TCU, conforme decisão nº 408/2002. A partir do marco normativo as Instituições Federais de Ensino Superior passaram a consumir nove indicadores de desempenho, com o objetivo de construir uma série histórica em seus relatórios de gestão, orientando a auditoria de natureza operacional quanto às boas práticas administrativas (BRASIL, 2014).

A implementada função de prestação de contas para órgãos de controle do governo, passou-se a ser fundamental no empenho dessas organizações em justificar suas despesas. A utilização de indicadores de desempenho para mensurar os resultados alcançados pelos gestores refere-se a uma técnica relacionada com o conceito de *accountability* de desempenho, e que contribui para o processo de transparência sobre como estão sendo geridos os recursos públicos e quais resultados estão sendo alcançados, contribuindo para o *feedback* ou retroalimentação de aprendizagem organizacional, auxiliando que quem se compromete, na elaboração do planejamento quanto no controle (BRASIL, 2014).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A Norma de Execução nº 5, de 28 de dezembro de 2007, Anexo V (Portaria Controladoria Geral da União, nº 1.950/2007, de 28/12/2007), estabelece os indicadores do TCU em grupos de eficiência, eficácia, efetividade e comparabilidade:

Os indicadores de eficiência estabelecem a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados; os de eficácia referem-se ao resultado ou mesmo à comparação de metas cumpridas com metas planejadas; os de efetividade estão relacionados ao resultado efetivo e aos impactos da atuação da unidade que dão cumprimento às suas responsabilidades institucionais; e os indicadores de comparabilidade têm como objetivo o registro de mudanças ocorridas durante certo tempo (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, os indicadores do TCU direcionam as instituições de ensino federais, ou as que recebem recursos da União a se adequarem e pautarem em regras de informações, que a partir do movimento de prestação de contas, estas, podem alcançar seus respectivos orçamentos reais, que de forma geral os indicadores obedecem aos seguintes cálculos: de eficiência (custo corrente/aluno equivalente, aluno tempo integral/professor equivalente, aluno tempo integral/funcionário equivalente e funcionário equivalente/professor equivalente); de eficácia (conceito CAPES, índice de qualificação do corpo docente e taxa de sucesso na graduação); e de efetividade (grau de participação estudantil e grau de envolvimento com a pós-graduação).

Claramente os índices acima integram um conjunto de normas que em prática desenvolvem o desempenho, controle de gastos, a prestação de contas e o planejamento estratégico e orçamentário público. Nessa correte o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 dispõe sobre os procedimentos orçamentários, administrativos e financeiros relacionados à autonomia universitária e outras instituições federais, fazendo, ainda, referência ao art. 207, da Constituição Federal, que discorre no Art. 4 do mesmo decreto:

[...] para a elaboração das propostas orçamentárias anuais das IFES, o Ministério da Educação levará em consideração a chamada matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como outras despesas correntes e de capital, na qual a elaboração dessa matriz deverá seguir parâmetros previamente estabelecidos (BRASIL, 2014).

Ressalto que hoje, torna-se imperativo para o sistema de educação federal utilizar-se dos parâmetros que envolvem o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes, em cada exercício, percebendo-se os esforços dos gestores para equilibrar suas demandas expectativas em seus orçamentos, portanto, que é possível estabelecer uma relação do exercício a montagem da matriz orçamentária. De outra forma evidencia-se, a relevância



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

do uso de informações sobre o desempenho, pois pode fornecer importantes subsídios para as organizações sobre o que elas realmente precisam explorar para promover mudanças e melhorar seu desempenho (RABOSKY, 2014).

Há atualmente no Brasil, um debate intenso sobre o novo orçamento por desempenho, considerado com resistência por muitos burocratas e políticos, a literatura e a academia já sustenta a ferramenta por funções e sistemas informatizados, conciliando a alta contabilidade e a qualidade de custos no processo. Entretanto existem seis pontos a serem difundidos, considera-se pelos elementos: 1. Unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado, independente da quantidade de agências envolvidas na sua produção. 2. Ênfase no custo total, incluindo despesas gerais. 3. Definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos. 4. Comparação com o real resultado para atingir eficiência, eficácia e efetividade. 5. Incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo do desempenho. 6. Inclusão de alto grau de *accountability* como mecanismo de premiações e punições.

2.5. Gestão Pública participativa

A atribuição primordial da Administração Pública é oferecer utilidades de natureza social e econômica, política e sustentável, visando solver necessidades essenciais do cidadão, da coletividade e do próprio Estado, não se justificando sua presença se um determinado serviço não for destinado ao fim público. Para que esses serviços sejam entregues com qualidade e efetividade é necessárias decisões, estas passam pelas construções de planejamentos estratégicos e orçamentários de acordo com cada capacidade institucional, e o poder no processo de tomadas dessas decisões nesse contexto público começa a ser discutido no âmbito da corrente da Nova Gestão Pública (NGP).

Em uma estrutura vertical e engessada, várias influências conotam nas decisões públicas, grupos de pressões, lobistas são representações bem visíveis no processo, e a cada sistema político-administrativo e estrutural em que cada organização pública se fixa, essas demandas de funções, verberadas por decisões, podem ser diferentes.

Garcia, 2010, conclui diante da situação atual do processo orçamentário no Brasil, faz-se necessário a implementação de mecanismos em favor de seu aprimoramento no setor público. A atual conjuntura necessita de processos orçamentários realmente capazes de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

efetivar as aspirações da sociedade. É preciso mudar os procedimentos legais e institucionais, bem como incentivar a participação da população, para que realmente se evidencie a democratização do orçamento, protegendo assim o atendimento das demandas da sociedade. A utilização dos recursos públicos não pode ser apenas um jogo político onde prevalece o interesse dos mais influentes, pois assim as diretrizes propostas por nossa Constituição Cidadã jamais serão alcançadas. Somente a transparência dos gastos públicos e a participação da sociedade no orçamento são capazes de garantir a efetividade das finanças pública no cenário brasileiro.

Nessa digressão de Gestão Pública Participativa torna-se imperativo desenvolver correntes como flexibilização, descentralização e democracia de poder decisório. Na temática, Oliveira (2020) cita alguns autores como (SACRAMENTO *et al*, 2014; MELLO, 1991; BINOTTO *et al*, 2010; MATOS, 1966 e GUIMARÃES, 2002) que fazem referências a descentralização de alguns órgãos públicos em relação a sua sede como ponto de partida para melhorias nos processos, visando avanços no sentido de modernização das etapas administrativas e agilidade nos processos documentais.

Segundo estes autores, a descentralização de atividades de gestão, que se acunha também ao termo de desconcentração, dentro de uma autarquia, permite que as unidades descentralizadas sejam mais autônomas. Vale ainda o conceito validado pela mesma literatura que definem que a descentralização nada mais é que a delegação de autoridade para alcançar fins comuns, sendo estes de eficácia, agilidade, qualidade, flexibilidade, desenvolvimento do setor por meio da autonomia de trabalho, comprovação das potencialidades administrativas e técnicas. De acordo com Rosa (2002), o serviço público tange por seu propósito fim, e segundo o autor, é impossível a realização das atividades administrativas por um só centro de poder, o que justifica sua flexibilização.

Para Guimarães (2002, p.2) a definição de desconcentração, em torno a área pública, institui uma política para descentralizar a tomada de decisão e as atividades administrativas dentro dos órgãos públicos centrais.

No campo normativo histórico brasileiro, Sacramento *et al* (2014) referencia a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que tratavam de princípios fundamentais das atividades da Administração Federal, como: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, e que em época, este regramento deixou de ser instituído devido às crises políticas enfrentadas pelo Brasil, e no sentido do



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

conceito de descentralização, fortaleço para a definição de Matos (1966) “[...] é o recurso de que a administração se vale tanto para garantir sua sobrevivência, quanto para poder expandir sua ação, desenvolvendo o pessoal para os compromissos que o crescimento implica”.

De forma hierarquizada pelo federalismo, a descentralização é a transferência de competências do governo central para instâncias locais, podendo haver transferência de poder ou recursos financeiros, [...] o que agiliza a gestão de políticas públicas (BINOTTO *et al*, 2010).

Armin mathis (2004) evidencia o papel democrático de sociedades inseridas em sistemas coletivos e individuais:

E como a sociedade moderna resolve o problema da inclusão / exclusão? A primeira vista, não há mudanças profundas com a transição para a diferenciação funcional. Os sub-sistemas (agora em vez das camadas, os sistemas funcionais) ficam responsáveis pela inclusão na sociedade. Para que isso possa funcionar a sociedade parte de um pressuposto: a possibilidade de que todos os indivíduos possam participar de cada sistema funcional. Inclusão, e muito ligado a isso a formação da individualidade.

Tão logo, a gestão pública e a sociedade são envolvidas por interesses, sejam de grupos representativos, coletivos de massa ou até mesmos individuais. Não é possível escapar dessas correntes, que se inserem a sistemas políticos, funcionais da Administração Pública. A escola da teoria de escolha pública (TEP) retrata bem esse contexto, a exemplo, Butler (2012), passa a intensificar os discursos de grupos de interesse em papéis de tomadores de decisões públicas, que na visão do autor, os interessados podem aumentar seu efeito ainda por meio da troca de favores, concordando em trocar votos e apoiar as iniciativas prediletas dos outros. Estes fatores fazem grupos de interesse de minorias particularmente poderosos nas democracias representativas, como as legislaturas.

Dessa forma, os teóricos da Escolha Pública argumentam que o processo decisório político necessita ser limitado por regras constitucionais, devida ao problema de minorias serem exploradas ou minorias explorando maiorias, ou seja, reforma de como se constrói as decisões democráticas, que passam por dois modelos, à direta e a representativa.

A teoria deixa claro o autointeresse e as intenções nesses dois modelos, que para melhor entendimento, na democracia direta, utilizam-se mecanismos como o referendo, a regra do voto majoritário, que é comumente adotada permitindo que a maioria da população explore as minorias, como na velha piada que “democracia são dois lobos e uma ovelha



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

decidindo quem será o jantar”, que já nas democracias representativas, porções muito menores do eleitorado podem ter influência para decidir políticas públicas em prol da maioria.

Para Menezes (2019) *idem* Lavarda (2013), “o orçamento participativo já consiste em um conjunto de práticas voltadas ao fortalecimento da participação da comunidade nas decisões. Os autores afirmam que a criação de métodos formalizados, com espaços legitimados e o avanço tecnológico, possibilitam incluir a comunidade no processo de elaboração do orçamento.

O autor, por sua vez citando Lüchmann (2014) e Oliveira (2013), relatam as experiências exitosas transcorridas no Brasil, evidenciando a implantação do modelo de orçamento participativo na cidade de Porto Alegre, em 1989, tendo vasta repercussão no cenário nacional e internacional, cuja houve premiação pela Agência para Assentamentos da Organização das Nações Unidas - ONU, Humanos UN-Habitat em 1996, o que se replicou o modelo por mais países da América Latina e da Europa, chegando até a Ásia, África e aos Estados Unidos, sendo contabilizados cerca de 1500 casos em todo o mundo em 2012.

O que se considera pelo modelo de orçamento participativo é que não há um padrão ou metodologia única de implantação, decorre de cada realidade institucional, gerando flexibilidades nas ações.

Entretanto, diante a variedade de contexto, (SINTOMER, HERZBERGE ROCKE, 2012; LÜCHMANN, 2014; AVRITZER, 2013) estabeleceram um rol mínimo de critérios e premissas para a implantação do orçamento participativo, aos quais Menezes (2019, p.38, 39) transcreve:

- I – Devem ser discutidas questões orçamentárias e financeiras, prioridades de investimento e distribuição dos recursos;
- II – Deve haver a participação e vontade política de órgãos representativos da gestão institucional, gestores e técnicos;
- III – Deve haver regras e normas claras, que tenham a participação da comunidade na sua construção, que regulamentem não só sobre os investimentos e gastos, mas também sobre toda a dinâmica do processo de participação e decisão, respeitando as características e a cultura institucional;
- IV – As decisões devem ser compartilhadas com a comunidade, discutidas e debatidas em reuniões onde pode haver a participação de todos com o mesmo poder de deliberação;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

V – Todo o processo deve acontecer de forma costumeira e permanente, pois é sabido que mudanças de cultura não se realizam subitamente, sendo necessário que o processo tenha um caráter pedagógico constante;

VI – Deve ser disponibilizada para toda comunidade a prestação de contas com os resultados alcançados, que possibilite o controle e o monitoramento da execução orçamentária, contribuindo para a modernização da gestão e do próprio processo do orçamento participativo.

Tomo nota, que além dos pontos acima, estes mesmos autores citam alguns fatores que devem ser observados para a melhor implantação do modelo:

I – A existência de associações, sindicatos, diretórios acadêmicos e grêmios para contribuírem com o processo, pois, geralmente, possuem uma cultura de participação social;

II – Capacidade técnica dos gestores e técnicos, que conheçam o processo, para criar as condições de capacidade financeira, ou seja, para proporcionar os recursos suficientes para a execução dos investimentos decididos no processo do orçamento participativo, e que sejam capazes de garantir a participação legítima e democrática da comunidade;

III – A participação da comunidade deve ser organizada e autônoma, tendo a liberdade para definir locais, datas e horários para realizar suas reuniões, porém é de responsabilidade da gestão institucional promover a mobilização e a divulgação, capacitar as lideranças e disponibilizar as ferramentas necessárias ao controle e ao acompanhamento do processo e da execução orçamentária;

IV – Os limites de participação da comunidade devem ser bem definidos e divulgados para não gerar falsas expectativas e frustrações, tanto quanto ao caráter decisório, se deliberativo ou consultivo, quanto ao volume de recursos disponíveis para os investimentos definidos pelo processo, pois possivelmente não haverá condições financeiras para atender todas as demandas (MENEZES (2019), pg. 39, 40).

Por fim, o objetivo é diminuir o distanciamento do modelo tradicional que ditas ações e políticas públicas conforme conceito Keynesianismo, atribuindo e estimulando a parceria da sociedade no processo do poder decisório, o quê para Drucker (1997) não significa o “desaparecimento do estado”, mais ressignifica a definição de governo, transcendendo o poder de governar em equilíbrio nas partilhas de decisões e direções públicas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

3. MÉTODO

Para esse estudo analítico os procedimentos e técnicas metodológicas aplicadas na pesquisa apresentam-se na seguinte sequência: abordagem do objeto, delineamento, análise e tratamento dos dados.

Conforme Silva e Menezes (2005) a pesquisa aplicada em estudo de caso, cuja obtenção é coletar dados primários e secundários assim como transformá-los em conhecimento, permite obter maior explicação dos acontecimentos de forma racional, sobretudo na intervenção em soluções e práticas de problemas reais e específicos de forma metodológica.

3.1. Abordagem do objeto

A presente pesquisa utilizou-se fundamentalmente da abordagem quantitativa. Nessa precedência, analisar, observar e correlacionar fatos e dados da pesquisa, sem manipulá-los descrevem como ocorrem certos fenômenos ou ainda como se comportam em certas variáveis em determinantes conjunturais (PATTON, 2002).

Na pesquisa, buscam-se compreender a relação, em níveis de assimetria, entre o que é planejado pelos instrumentos funcionais da administração pública como os planos de ações e leis orçamentárias (LOA's), e o que de fato é executado na forma de prestação de contas pelos relatórios de gestão e sistema como o SIAFI.

Para Richardson (1999), o método aplicado em estudos documentais e bibliográficos que analisam e classificam relações entre variáveis retratam a exatidão dos resultados evitando distorções de análise e interpretação.

Para Oliveira (2004), o método documental é o mais adequado quando se deseja conhecer o comportamento de vários fatores e elementos que têm influência sobre certo fenômeno condicional, onde se utiliza de dados que ainda não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser revistos de acordo com os objetivos da pesquisa, como, por exemplo, documentos oficiais, relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, entre outros.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Na coleta de dados documentais a pesquisa se concentrou em atos normativos e legais como fontes de resultados de execução orçamentária frente ao planejamento, estas nos Relatórios de Gestão e Tesouro Gerencial (SIAFI).

Nas ferramentas do planejamento de gestão foram consultados instrumentos como Planos de Ações Anuais (PAA's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), todos durante os períodos que compreendem de 2015 a 2021 conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Série Histórica de Pesquisa Assimétrica por Anos/exercícios

	EXERCÍCIOS/ANOS = PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO						
Planos de Ação Anuais / LOA's	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	EXERCÍCIOS/ANOS = EXECUÇÕES						
Relatório de Gestão / SIAFI (Tesouro Gerencial)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021

Fonte: Elaborado pelo autor.

Este processo foi executado pelo próprio pesquisador ao qual o material dispõe em arquivos publicados no site institucional do órgão, já para o acesso ao SIAFI o pesquisador utilizou-se de chave funcional, investidura dada à lotação no setor financeiro da instituição, onde cabe ressaltar que previamente o órgão foi notificado com pedido de anuência para pesquisa, está sendo autorizada em 24/05/2022 pela autoridade máxima do órgão conforme anexo.

Já para pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2008) é realizado por meio de materiais já elaborados, principalmente de livros e artigos científicos. Nesse método a pesquisa além dos citados se apoiou também em teses, dissertações científicas e diversas informações sobre planejamento público, orçamento, execução e competência que corroboram no funcionamento dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, o que ajudou a definir os modelos e desenhos atuais, assim como suas construções históricas nas áreas econômicas, sociais, políticas e ambientais que cercam a instituição. Esse arcabouço literário contribuiu diretamente para o referencial teórico e para compreensão do funcionamento e heterogeneidade de todo processo orçamentário da instituição pesquisada, desde o seu planejamento, passando pela sua execução, até o seu controle.

O material ainda permitiu a propositura de novos modelos como solução das disfunções encontradas, aos quais se consolidaram pelo viés do planejamento e orçamento participativo com desempenho por resultado.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

3.2. Delineamento

A pesquisa realizada foi um estudo de caso aplicado, classificada como abordagem quantitativa. Segundo Yin (2005), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual inserido em um determinado contexto de realidade.

Como objetivo e técnica para o alcance dos resultados foram utilizados a pesquisa bibliográfica e a documental. Sua aplicação tangenciou-se em registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos sem realizar interferências (Richardson, 1999; Gil, 2009).

A análise de comportamento do planejamento orçamentário e sua efetiva execução em uma unidade da Rede Federal de Ensino, que é o campus Santana do IFAP, se define na seguinte estrutura funcional:

Quadro 3 - Unidade Pesquisada

Instituição Pesquisada	Unidade Gestora	CNPJ	Código do INEP	Vinculação/Órgão
Campus Santana IFAP	155592	10.820.882/0004-38	16011589	Instituto Federal do Amapá UG 158150

Fonte: Ministério da Educação (MEC).

Para melhor aproveitamento dos resultados esperados pela pesquisa foram delimitadas análises somente em despesas correntes ou de custeio que envolve os orçamentos gerais quanto ao seu funcionamento.

A Lei nº 4.320/64 atualizada por manuais definem as estruturas de grupos de naturezas de despesas, nesse sentido a pesquisa apenas aprofundará o código 3 conforme figura abaixo representada, sendo que dentro desse código haverá elementos especificados a serem analisados.

Figura 4 - Grupos de Natureza da Despesa

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da Dívida



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Fonte: Planalto, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A ação 20RL trata das despesas com o funcionamento (correntes) dos institutos federais de ensino IF's, entretanto dentro da ação a grupos e elementos de despesas característicos, aos quais concentro a pesquisa somente em despesas correntes como: materiais de expediente e de consumo em geral, água, energia, imprensa, correio, suprimentos de informática, combustível, serviços terceirizados, outros serviços pessoa física, manutenção de veículos, de centrais de ares condicionados e predial, restando excluir das análises de despesas com pessoal, juros e encargos da dívida, diárias e passagens e investimentos que geram natureza de patrimônio ou que se caracterizam por despesas de capitais.

Dessa forma o quadro abaixo padroniza a delimitação da pesquisa conforme códigos contábeis de grupos e elementos de despesas em construção de matrizes orçamentárias.

Quadro 4 - Delimitação de Pesquisa Referente a Matriz Orçamentária

AÇÃO / LOA	CÓD. GRUPO/ELEMENTO	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL FUNÇIONA MENTO	33.90.30	Material de consumo geral
	33.90.39	Suprimento de informática
	3390.37	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	33.90.36	Serviços de pessoa física
	33.90.39	Outros serviços manutenção

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3. Análise e tratamento dos dados

De acordo com Gil (1999), a análise e interpretação de dados apresentam conceitos distintos, contudo, são complementares, já que a pesquisa visa organizar e resumir de modo a responder um problema. A interpretação dos dados busca encontrar um sentido mais amplo das respostas para a pesquisa.

Assim, nesse trabalho, foram pesquisados os seguintes dados quantitativos em pesquisas documentais relacionadas ao planejamento e execução:

- a) o orçamento planejado pelo plano de ação anual e lei orçamentária anual (LOA);
- b) o resultado de execução orçamentária e financeira anual;
- c) análise de eficiência na aplicação destes recursos, por meio da relação entre planejado/executado;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

d) análise do rito processual e cultural de planejamento da unidade;

Destaca-se acima que a pesquisa documental com abordagem quantitativa se aplica nas alíneas (a); (b); e (c), sendo alínea (d) apenas pesquisa documental.

3.3.1 Análise documental com abordagem quantitativa

Inicialmente foi utilizada a análise documental, objetivando extrair dados quantitativos em proposições estratégicas estabelecidas no Plano de Ação Anual (PAA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) ferramentas do Planejamento Estratégico em curto prazo. Essa análise permitiu confrontar as proposições estratégicas especificadas com os resultados alcançados ao longo do período pesquisado, calculados a partir das informações quantitativas pesquisadas, tornando possível uma melhor avaliação do objeto de estudo no que se refere ao crescimento, à evolução ou mesmo à involução dos dados indicadores de desempenho e gestão.

Em seguida os dados foram compilados por ano, a fim de permitir a análise do comportamento das variáveis em estudo ao longo de sete anos, visando:

a) medir o comportamento (resultado) de execução com o objetivo de realizar uma análise comparativa e aferir o nível de eficiência que se refere à relação entre o orçamento executado e planejado;

b) medir o comportamento de assimetria de execução orçamentária e financeira entre anos e pela série histórica pesquisada;

Por se tratar de técnicas simples, foram utilizados gráficos e tabela para enquadramentos de dados e nas formulações de medidas utilizou-se fórmulas básicas para alcance de porcentagens gerais anuais e médias gerais de assimetria, permitindo que variáveis sejam facilmente identificadas por um único fator. Por conseguinte, foi possível entrar nas análises bibliográficas.

3.3.2 Análise bibliográfica

Após essa análise observou o grau de correlação existente entre os indicadores coletados na pesquisa, uma vez que a correlação ou associação representada pela eficiência na forma de planejamento da instituição.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

No caso deste trabalho, foi observada a aplicação e forma de planejamento estratégico da organização o que facilitou a análise crítica das informações pesquisadas, além de viabilizar proposituras ao planejamento, execução e controle da instituição, devidamente ajustados aos sistemas, ritos processuais e operacionais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente estudo analisou os dados em uma série histórica de sete anos de execução orçamentária e financeira do campus Santana IFAP, a pesquisa acessou um estudo comparativo de informações contábeis para analisar resultados de assimetrias e índices de médias percentuais.

Para a validação das informações coletadas, quanto sua execução orçamentária e financeira, foram considerados todos os valores de anos encerrados, ou seja, que refletiam o cumprimento de todos os estágios de despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento).

Apesar de o campus Santana ter sido implantado e iniciado suas atividades em agosto de 2014 o relatório de gestão do IFAP no mesmo ano (p. 9) apresentou resultados consolidados para prestação de contas da Reitoria, Campus Macapá e Laranjal do Jari, verificando-se que a unidade Santana não apresentou recursos descentralizados pelas ferramentas de planejamento usual, o que impossibilitou sua análise, restando-se desconsiderá-la o ano-base da série histórica pesquisada.

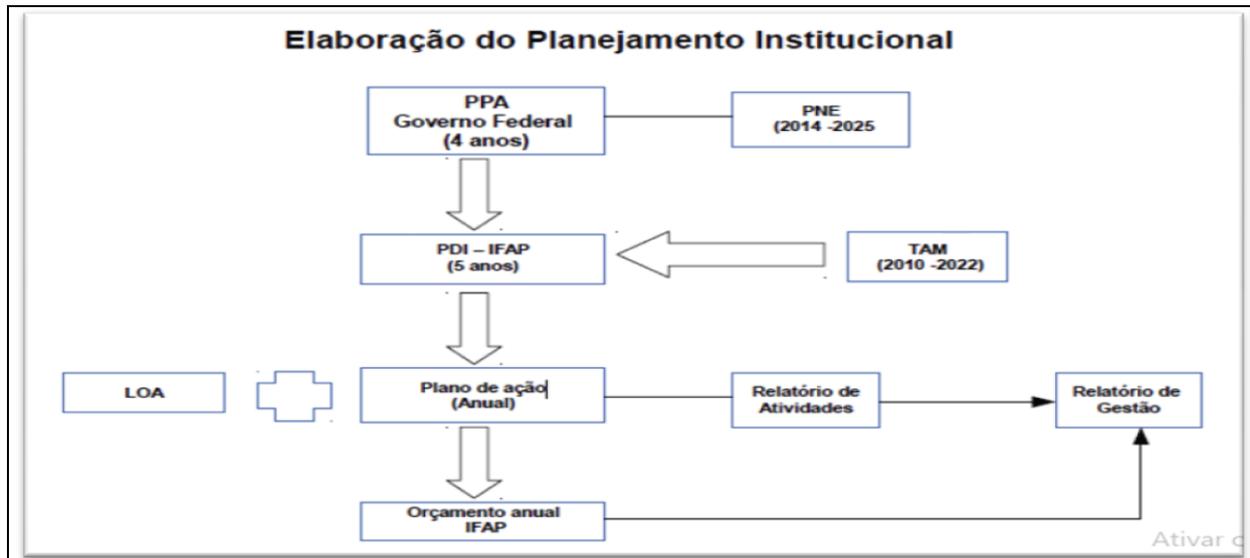
Essa análise dividiu-se em três eixos, sendo elas: Análise descritiva das tabelas e gráficos de desempenho por ano; Análise de resumo das correlações dos indicadores percentuais de assimetria e Críticas ao atual modelo de planejamento do campus Santana IFAP.

Os planos orçamentários, apesar de competência de origem ser de cada unidade (*campi*) da rede IFAP se consolidam em uma só proposta de peça, que se encaminha para aprovação e assim se distribuem em suas respectivas unidades para execução e controle.

Os planos institucionais e produção de LOA's, assim como o controle através de prestação de contas, de forma simplificada conforme figura abaixo é representada ao rito.

Figura 5 - Fluxo Normativo para Elaboração e Execução do Orçamento Geral do IFAP

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



Fonte: Relatório de Gestão (2015, p. 32).

Nessa análise cada ano/exercício pesquisado será considerada a metodologia aplicada, pois o trato e intervenções legais podem ocasionar diferentes métodos na produção de dados coletados.

Destacam-se os documentos norteadores que perpassam pelos: Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2014-2018 e PDI 2019-2023, Termo de Acordo e Metas (TAM), Projeto Pedagógico Institucional (PPI/PPP), Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 11.892, de 29/12/2008, Lei de Criação dos Institutos Federais, Decreto n. 7.234, de 19/7/2010, PNAES – Política Nacional de Assistência Estudantil, PAE – Programa de Assistência Estudantil e Constituição Federal de 1988.

4.1. Análise descritiva das tabelas e gráficos de desempenho por ano

Para todos os gráficos de panoramas gerais de orçamento do campus Santana, nos anos de 2015 a 2021, cumpre informar que despesas com pessoal, juros e encargos da dívida não são apresentadas em peças orçamentárias de *campi*, restando-se essa composição de lançamento atribuída ao órgão geral do Instituto Federal do Amapá.

Para tanto ainda no percentual de orçamento geral do campus, as fontes somatórias apresentadas no gráfico acima estão incluídas todas as operações de despesas gerais intra e extra LOA da unidade Santana como: bolsas, comissões, diárias, passagens, assistência



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

estudantil, investimentos (materiais e equipamentos permanentes, obras e serviços), expansão (obras e serviços), emendas parlamentares ou de bancada.

Já para o percentual de despesas de custeio executada estão consideradas apenas o montante de natureza de despesas pesquisadas.

Para cálculo deste indicador adotou-se a seguinte equação:

$$\text{IPE} = \frac{\text{VTAEC} \times 100}{\text{VTAEAO}} \quad \text{Equação (1)}$$

Onde:

IPE = Índice percentual de execução

VTAEC = Valor total anual executado de custeio (pesquisado) X 100

VTAEAO = Valor total anual de execução orçamentária

4.1.1. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2015

Para o ano-base de 2015, o Plano de Ação Anual e Lei Orçamentária Anual detalham o planejamento de despesas anuais de forma dissociada para cada unidade de gestão, onde para o campus Santana o exercício apresenta suas demandas de dados conforme quadro abaixo:

Quadro 5 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2015 / Campus Santana

ACÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	90.000,00	Material de consumo geral
	11.550,00	Suprimento de informática
	269.760,00	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	12.000,00	Serviços de pessoa física
	107.000,00	Outros serviços manutenção
TOTAL	R\$ 490.310,00	

Fonte: Plano de Ação 2015/IFAP e LOA.

Nas fontes de pesquisas ou endereços eletrônicos institucionais, para este ano específico, não foi possível encontrar os documentos relativos ao planejamento do campus.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Diante o comentário, buscaram-se os documentos em relatórios de e-mails do Diretor administrativo do campus Santana na época, que mantinha em seus arquivos os documentos construídos pela gestão, ao qual cabia toda investidora de produção e envio a Reitoria para apreciação e consolidação das peças orçamentárias.

A formalização dos atos administrativos se deram pela captação de transferência de e-mails entre gestores na época, que se registram da data de 16 de dezembro de 2014 às 16:25 horas.

No método aplicado ao Plano de Ação Anual constatou-se a produção foi executada pela matriz *SWOT* desenvolvida pela ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC).

Assim posso observar que a unidade campus Santana no ano de 2015, em seu primeiro exercício integral, prescreveu conforme delimitação pesquisada, o montante de **R\$ 490.310,00** (quatrocentos e noventa mil, trezentos e dez reais) em despesas de custeios.

Quadro 6 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2015 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 87.275,18	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Serviços de pessoa física
		Outros serviços manutenção

Fonte: Relatório de Gestão 2015/IFAP.

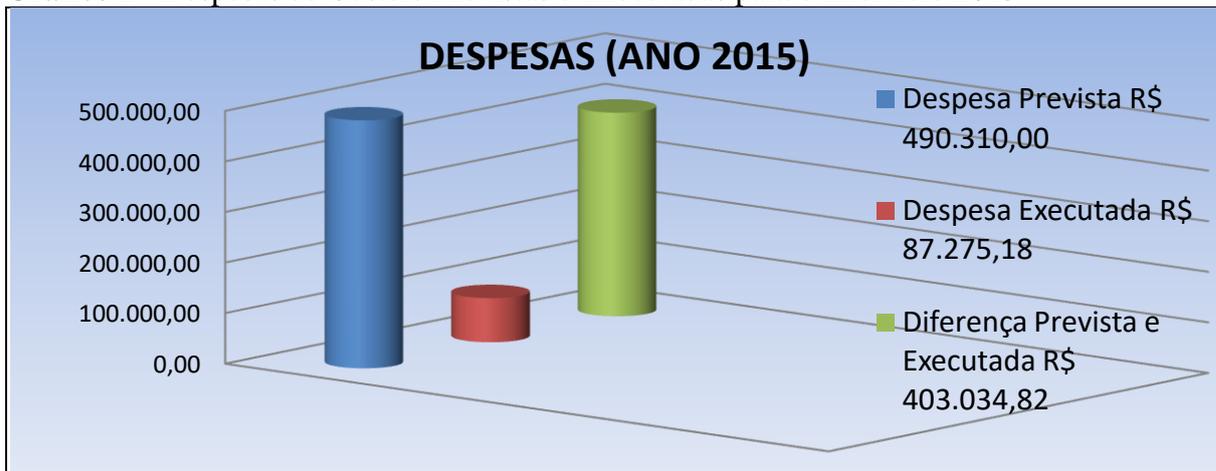
O quadro e ano acima se destacam pela baixa execução de despesas para custeio, aos quais as informações contidas na página 57 revelam apenas 17,80% de conclusão, o que representa o total/ano executado com funcionamento a ordem de **R\$ 87.275,18** (oitenta e sete mil, duzentos e setenta e cinco reais e dezoito centavos).

O relatório de gestão de 2015, publicado em 30, de março de 2016 pela Resolução nº12/2016/CONSUP/IFAP juntada ao que consta no Processo nº 23228.000343/2016-81 e considerando as deliberações e aprovação da 7ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, traz a prestação de contas anual nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN 63/2010, da DN TCU 146/2015, da Portaria TCU 321/2015, entretanto o órgão usa-se de método geral de informações de gastos,

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

não seguindo metodologia acunhada as planilhas de formação registradas pela LOA's e Planos de Ações Anuais de cada unidade. Dessa forma usou-se o indicador percentual geral de aproveitamento.

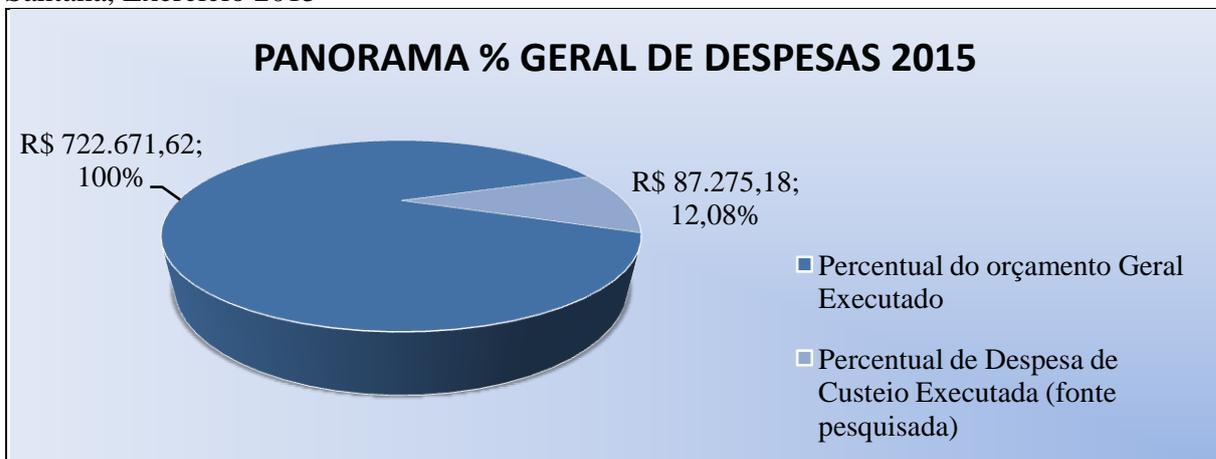
Gráfico 1 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas para o Exercício 2015



Fonte: Plano de Ação 2015; Relatório de Gestão 2015.

Para o exercício de 2015, após análise das ferramentas de planejamento e controle da Administração pública, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa na ordem de **R\$ 403.034,82** (quatrocentos e três mil, trinta e quatro reais e oitenta e dois centavos) de não execução do orçamento previsto (original), o que revela um percentual de 82,20%.

Gráfico 2 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2015



Fonte: Relatório de Gestão 2015; SIAFI gerencial.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

4.1.2. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2016

O Plano de ação e LOA ano/exercício de 2016 foi estabelecido pela Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016, aos quais definiram as receitas e fixaram as despesas da União para o exercício.

Quadro 7 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2016 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	40.106,00	Material de consumo geral
	20.000,00	Suprimento de informática
	720.810,19	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	-	Serviços de pessoa física
	242.000,00	Outros serviços manutenção
TOTAL	R\$ 1.022.916,19	

Fonte: Plano de Ação 2016/IFAP e LOA.

Conforme (Plano de Ação, 2016, p. 03) a metodologia utilizada para a composição deste instrumento foi dividida em cinco etapas, assim identificadas abaixo:

- a) Apresentação sobre as matrizes geradoras;
- b) Diagnóstico das áreas de ação de cada unidade;
- c) Identificação das prioridades por unidade administrativa utilizando a matriz *SWOT*;
- d) Estabelecimento de objetivos e metas estratégicas por unidade administrativa;
- e) Consolidação das ações da Reitoria e dos *Campi*.

Cada unidade informou às ações a serem desenvolvidas, o custo previsto e a origem do recurso, de acordo com a Lei Orçamentária Anual 2016 (LOA) e outras fontes.

Neste cenário constata-se que a unidade campus Santana no ano de 2016 prescreveu o montante de **R\$ 1.022.916,19** (um milhão, vinte e dois mil, novecentos e dezesseis reais e dezenove centavos) em despesas de custeios (PAA, p. 148, 149), que envolvem a natureza apresentada no quadro acima.

Quadro 8 - Despesas de Custeio Executadas ano 2016 / Campus Santana

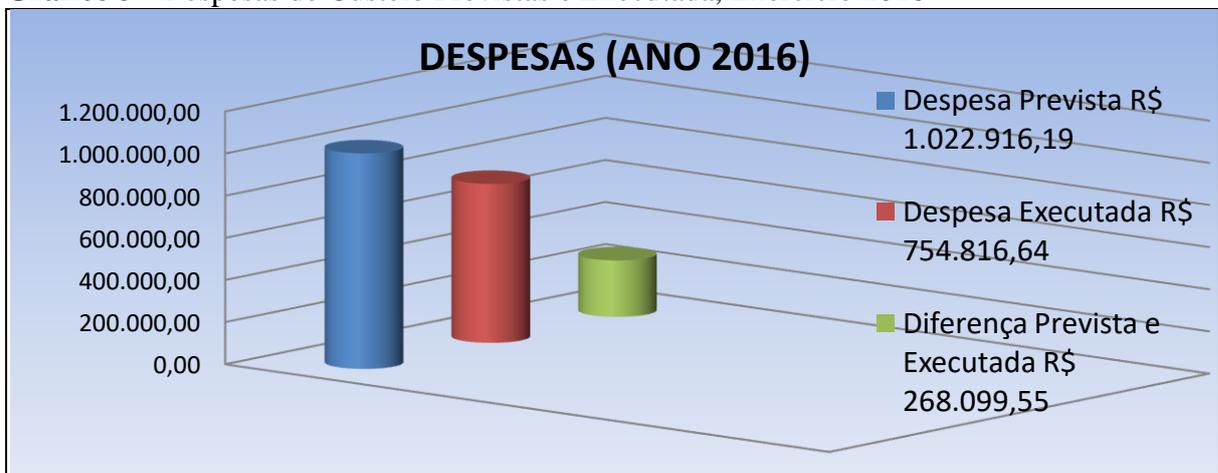
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 754.816,64	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Serviços de pessoa física
		Outros serviços manutenção

Fonte: Relatório de Gestão 2016/IFAP.

O relatório de gestão de 2016 (p. 180), publicado em 25 de julho de 2017 no site institucional, traz em seu detalhamento o total/ano executado com funcionamento com custeio, que se apresenta na ordem de **R\$ 754.816,64** (setecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e dezesseis reais e sessenta e quatro centavos).

Gráfico 3 - Despesas de Custeio Previstas e Executada, Exercício 2016

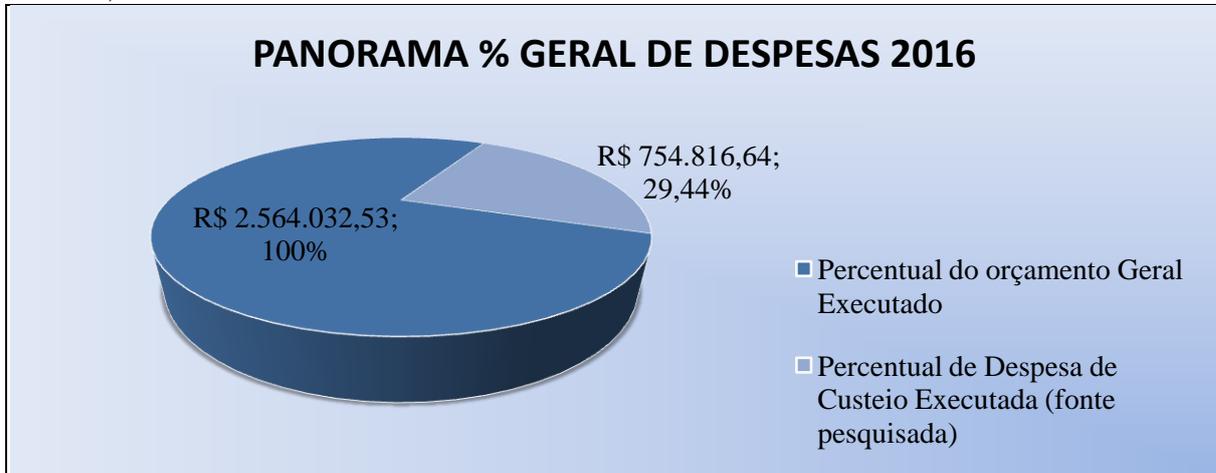


Fonte: Plano de Ação 2016; Relatório de Gestão 2016.

Para o exercício de 2016, após análise das ferramentas de planejamento e controle da Administração pública, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa na ordem de **R\$ 268.099,55** (duzentos e sessenta e oito mil, noventa e nove reais e cinquenta e cinco centavos) de não execução do orçamento previsto (original), o que revela um percentual de 26,21%.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Gráfico 4 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2016



Fonte: Relatório de Gestão 2016; SIAFI, Tesouro Gerencial.

4.1.3. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2017

O Plano de ação e LOA em referência ao ano base de 2017, de acordo com a Lei Orçamentária Anual nº 13.414 de 10 de janeiro de 2017, bem como, em observância ao Plano de Desenvolvimento Institucional do IFAP (PDI 2014 -2018) aos quais de forma detalhada, dentre outras unidades que compõem o órgão IFAP, identifica as prioridades de metas, indicadores e orçamento previsto para o campus Santana, que comum aos anos anteriores usou-se da ferramenta de gestão metodológica da matriz *SWOT*. Dessa Forma nas páginas correspondentes de 229 a 236 consta para pesquisa que o documento traz tabelas descritivas detalhadas em atividades e ações programadas, conforme resumo abaixo:

Quadro 9 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2017 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	110.460,00	Material de consumo geral
	11.550,00	Suprimento de informática
	1.412.783,00	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	1.050,00	Serviços de pessoa física
	298.754,00	Outros serviços manutenção
TOTAL	R\$ 1.834.597,00	

Fonte: Plano de Ação 2017/IFAP e LOA.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Cabe ressaltar que as composições referidas no plano de ação compõem um percentual somatório de margem de segurança de 5%.

No ano de 2017 observa-se o montante de **R\$ 1.834.597,00** (um milhão, oitocentos e trinta e quatro mil, quinhentos e noventa e sete reais) em despesas de custeios.

Quadro 10 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2017 / Campus Santana

ACÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 2.020.212,11	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Serviços de pessoa física
		Outros serviços manutenção

Fonte: Relatório de Gestão 2017/IFAP campus Santana.

O relatório de gestão de 2017 (p. 209 - 214), publicado em 28, de março de 2018, no site institucional do campus Santana, dada pela Resolução nº 18.2018/CONSUP, e pelo processo nº 23228.001630.2017-99, traz em seu detalhamento o total/ano executado com funcionamento com custeio pesquisado, a ordem total de **R\$ 2.020.212,11** (dois milhões, vinte mil, duzentos e doze reais e onze centavos).

Cabe ressaltar que o relatório faz um detalhamento bem específico de atividades e execução, prevendo em seu documento despesas estimadas e executadas assim como seu percentual de desempenho em variação, consta ainda no documento observações de ações processuais geradas de execução de despesas que não foram previstas nas ferramentas de planejamento de LOA e Plano de Ação Anual respectivo.

Gráfico 5 - Despesas de Custeio Previstas e Executada, Exercício 2017

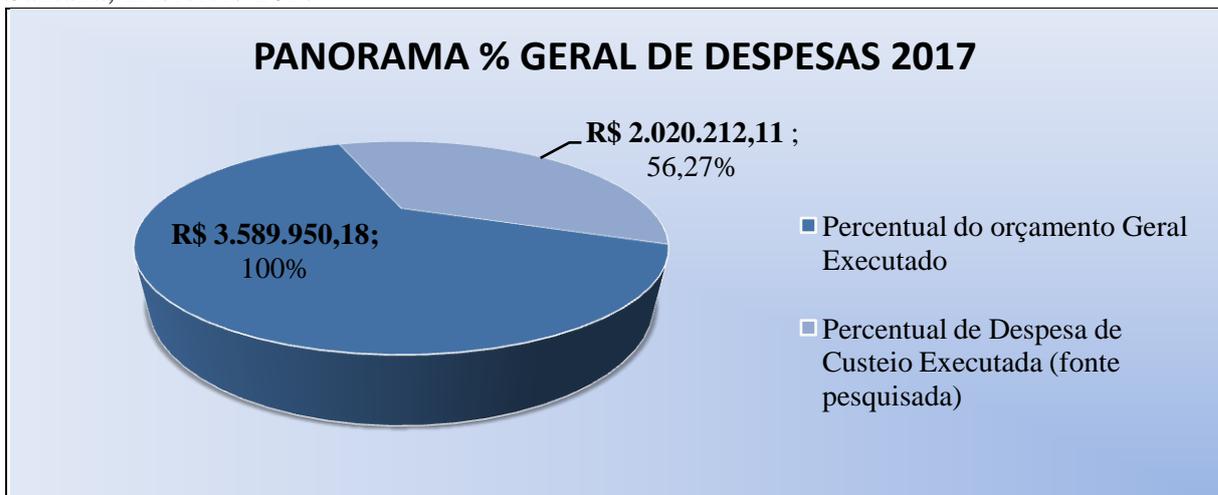
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



Fonte: Plano de Ação 2017; Relatório de Gestão 2017.

Para o exercício de 2017, após análise das ferramentas de planejamento e controle da Administração pública, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa na ordem de **R\$ 185.615,11** (cento e oitenta e cinco mil, seiscentos e quinze reais e onze centavos) de execução do orçamento acima do previsto originalmente, o que representa um percentual de 10,11%.

Gráfico 6 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2017



Fonte: Relatório de Gestão 2017; SIAFI, Tesouro Gerencial.

4.1.4. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

O Plano de ação e LOA em referência ao ano base de 2018, se modula de acordo com a Lei Orçamentária Anual nº 13.587 de 02 de janeiro de 2018, bem como, em observância ao Plano de Desenvolvimento Institucional do IFAP (PDI 2014 -2018) aos quais de forma detalhada, dentre outras unidades que compõem o órgão IFAP, identifica as prioridades de metas, indicadores e orçamento previsto para o campus Santana, que comum aos anos anteriores usou-se da ferramenta de gestão metodológica da matriz *SWOT*. Dessa Forma nas páginas 154, 165 e 166 que tratam o documento, o planejamento orçamentário é detalhado em planilhas de projeto de lei orçamentária, o que objetivou o acesso aos dados da pesquisa de forma efetiva conforme resumo abaixo:

Quadro 11 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2018 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	95.913,00	Material de consumo geral
	34.460,00	Suprimento de informática
	1.435.319,40	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	5.250,00	Outros serviços manutenção
TOTAL	R\$ 1.570.942,40	

Fonte: Plano de Ação 2018/IFAP e LOA.

No planejamento estratégico observa-se que a unidade campus Santana no ano de 2018 prescreveu o montante de **R\$ 1.570.942,40** (um milhão, quinhentos e setenta mil, novecentos e quarenta e dois reais e quarenta centavos) em despesas de custeios que envolvem a natureza pesquisada e apresentada no quadro acima.

Quadro 12 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2018 / Campus Santana

AÇÃO/LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 2.177.280,73	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Outros serviços manutenção

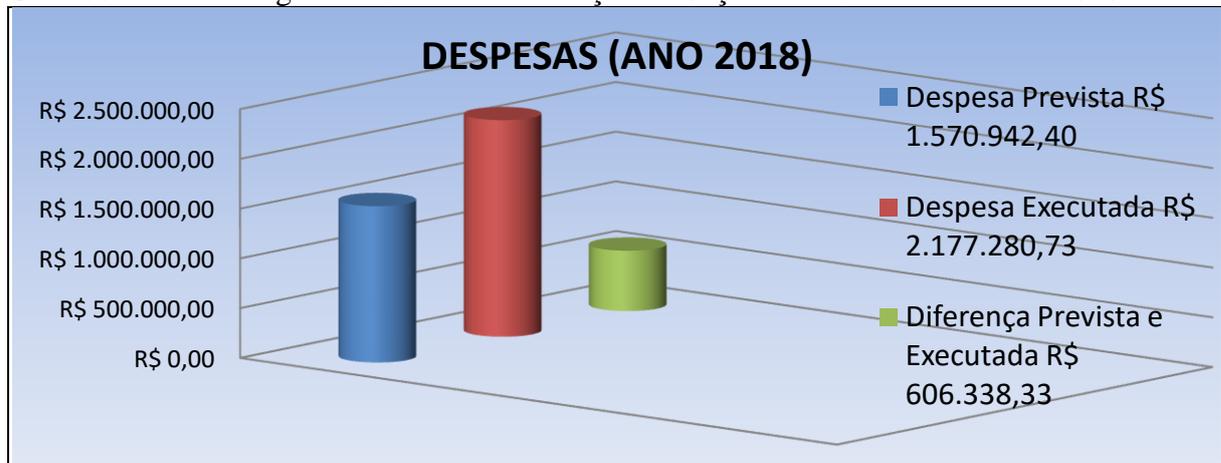
Fonte: Relatório de Gestão 2018/IFAP campus Santana.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Cumprir informar que o relatório de gestão de 2018 foi aprovado através da Resolução nº 45/2019/CONSUP/IFAP, de 29 de abril de 2019, com vista ao processo administrativo interno do IFAP nº 23228.001176/2018-57, publicado no site institucional do campus Santana, traz em seu detalhamento a programação de despesa executada em sincronia ao plano de ação e LOA pesquisada, sendo sua somatória a ordem total de **R\$ 2.177.280,73** (dois milhões, cento e setenta e sete mil, duzentos e oitenta reais e setenta e três centavos).

Cabe ressaltar que o relatório faz um detalhamento bem específico por atividades e execução, indicando a variação percentual de desempenho sobre esta relação, constam ainda no documento observações de ações processuais geradas de execução de despesas que não foram redimensionadas comparadas as ferramentas de planejamento de LOA e Plano de Ação Anual respectivo.

Gráfico 7 - Porcentagem de Custeio em Relação ao Orçamento Geral Executado 2018

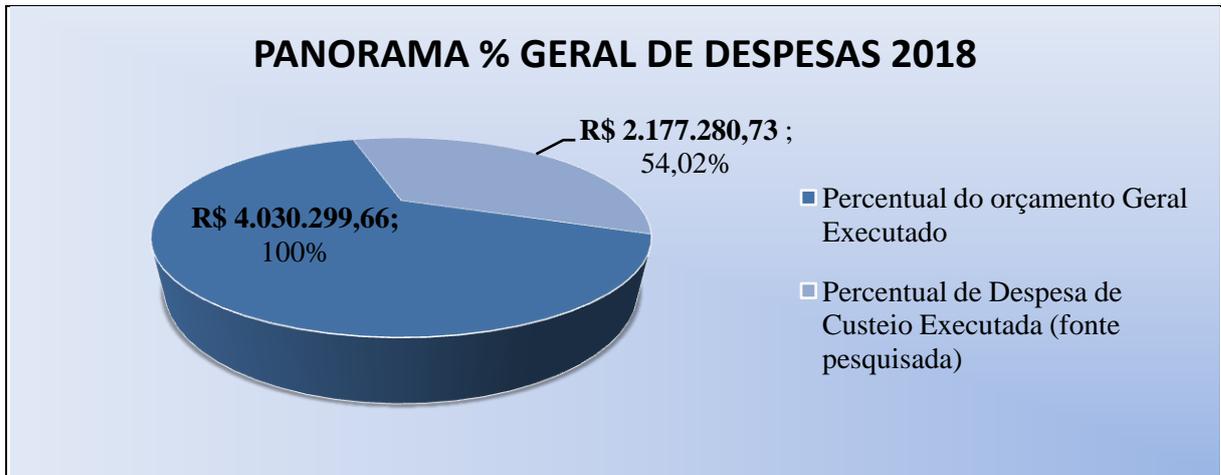


Fonte: Plano de Ação 2018; Relatório de Gestão 2018.

No tocante do exercício de 2018, após análise das ferramentas de planejamento e controle da Administração pública, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa na ordem de **R\$ 606.338,33** (seiscentos e seis mil, trezentos e trinta e oito reais e trinta e três centavos) de execução do orçamento acima do previsto originalmente, o que representa um percentual de 38,59%.

Gráfico 8 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2018

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



Fonte: Relatório de Gestão 2018; SIAFI, Tesouro Gerencial.

Para cálculo deste indicador adotou-se a seguinte equação:

4.1.5. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2019

O Plano de ação e Lei Orçamentária Anual em referência ao ano base de 2019 modulou-se de acordo e estão alinhadas nos dados de referências quanto à projeção do orçamento e metas, sendo as ferramentas devidamente aprovadas pelo Conselho Superior do IFAP através do processo no 23228.000235/2018-70 e pela Resolução nº 30/2019 CONSUP/IFAP, de 20, de março de 2019.

Destaca-se a forma detalhada de produção, onde são identificadas as prioridades de metas, indicadores e orçamento previsto para o campus Santana, que comum aos anos anteriores usou-se na gestão a metodologia da matriz *SWOT*. Dessa Forma nas páginas 04 a 06 do PAA, o planejamento orçamentário está bem claro, o que objetivou o acesso aos dados da pesquisa de forma efetiva conforme resumo abaixo:

Quadro 13 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2019 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 147.500,00	Material de consumo geral
	R\$ 38.000,00	Suprimento de informática
	R\$ 1.488.790,48	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	R\$ 386.200,00	Outros serviços manutenção



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

TOTAL	R\$ 2.060.490,48	
-------	-------------------------	--

Fonte: Plano de Ação 2019/IFAP e LOA.

Para planejamento estratégico da unidade campus Santana no referido ano de 2019 constatou-se o montante total de **R\$ 2.060.490,48** (dois milhões, setenta mil, quatrocentos e noventa reais e quarenta e oito centavos) em despesas de custeios que envolvem a natureza pesquisada e apresentada no quadro acima.

Quadro 14 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2019 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 2.271.039,20	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Outros serviços manutenção

Fonte: Tesouro Gerencial 2019.

Cumprir informar que o relatório de gestão de 2019 foi aprovado através da Resolução nº 31/2020/CONSUP/RE/IFAP, de 08 de julho de 2020, com vista ao processo administrativo interno do IFAP nº 23228.000054/2020-68, publicado no site institucional do IFAP.

O documento traz em seu detalhamento a programação de despesa executada de forma integrada, ou seja, dados gerais compilados do órgão IFAP, exigências legais em atendimento a recomendações de controle externo para prestação de contas, estas aferidas pela Instrução Normativa CGU nº 09, de 09 de outubro de 2018, que dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINTE das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

Dessa forma, a partir do exercício de 2019 os modelos de documentos como o relatório de gestão padronizou-se em contas únicas de prestação, o que dificultou análises de dados específicos de cada unidade descentralizada da rede IFAP. Entretanto o governo federal através de sua plataforma de acompanhamento e consultas detalha os gastos por períodos, especificidades, naturezas e órgãos pelo Tesouro Gerencial (TG) que é um dos sistemas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

informatizados de consulta aos dados do SIAFI, criado com o objetivo de consolidar as informações em uma base única para aperfeiçoar a extração de relatórios gerenciais.

Assim foi possível extrair os dados em tela, o que em análise gerou a ordem total de **R\$ 2.271.039,20** (dois milhões, duzentos e setenta e um mil, trinta e nove reais e vinte centavos).

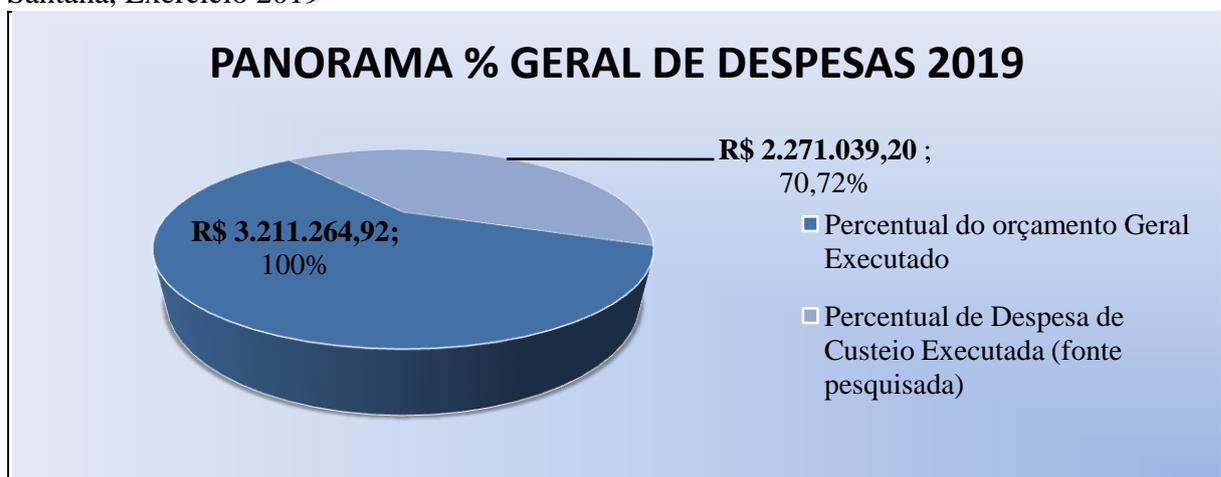
Gráfico 9 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas, Exercício 2019



Fonte: Plano de Ação 2019; Tesouro Gerencial 2019.

No exercício de 2019, após análise das ferramentas de planejamento e controle da Administração pública, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa na ordem de **R\$ 210.548,72** (duzentos e dez mil, quinhentos e quarenta e oito reais e setenta e dois centavos) de execução do orçamento acima do previsto (original).

Gráfico 10 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2019





UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Fonte: Tesouro Gerencial 2019; SIAFI, Tesouro Gerencial.

4.1.6. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2020

Para o Plano de ação e Lei Orçamentária Anual em referência ao ano base de 2020, através de sua Resolução nº 121/2019/CONSUP/IFAP, de 12 de dezembro de 2019, conforme processos nº 23228.001092/2019-02 destacam-se ainda o contínuo detalhamento de produção, onde são identificadas as prioridades de metas, indicadores e orçamento previstos por cada unidade da rede IFAP, que comum aos anos anteriores usou-se na gestão a metodologia da matriz *SWOT*. Dessa Forma o plano do campus Santana através de suas ferramentas estimou conforme resumo abaixo:

Quadro 15 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2020 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 113.200,00	Material de consumo geral
	R\$ 43.000,00	Suprimento de informática
	R\$ 1.136.794,00	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	R\$ 640.000,00	Outros serviços manutenção
	R\$ 13.200,00	Serviço de telecomunicação
TOTAL	R\$ 1.946.194,00	

Fonte: Plano de Ação 2020/IFAP e LOA

Passo a identificar o montante total de **R\$ 1.946.194,00** (um milhão, novecentos e quarenta e seis mil, cento e noventa quatro reais) em despesas de custeios que envolvem a natureza pesquisada e apresentada no quadro acima.

Quadro 16 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2020 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 1.465.087,76	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Outros serviços manutenção

Fonte: Tesouro Gerencial 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Cumprir informar que o relatório de gestão de 2020 foi aprovado através da Resolução nº 16/2021/CONSUP/RE/IFAP, de 13 de abril de 2021, com vista ao processo administrativo interno do IFAP nº 23228.000479/2021-58, publicado no site institucional do IFAP.

O documento traz em seu detalhamento a programação de despesa executada de forma integrada, ou seja, dados gerais compilados do órgão IFAP conforme Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020 do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal.

Dessa forma, cabe ressaltar que o exercício de 2020 foi um ano atípico dada pelo SARS-COV-2, popularmente conhecida como “COVID 19”, nesse período foi possível identificar a execução total de **R\$ 1.465.087,76** (um milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitenta e sete reais e setenta e seis centavos) para as fontes pesquisadas.

Gráfico 11 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas, Exercício 2020

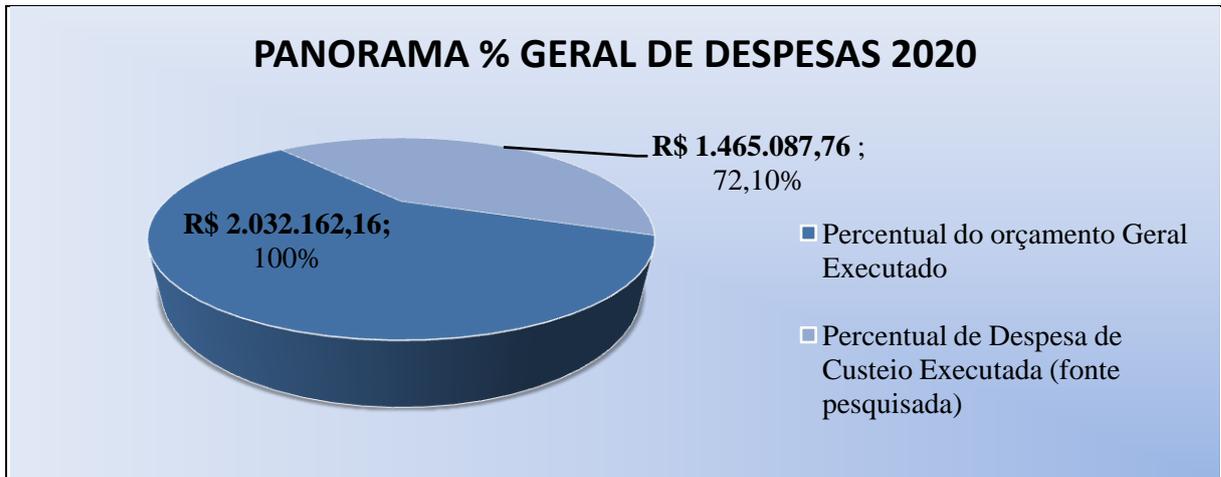


Fonte: Plano de Ação 2020; Tesouro Gerencial 2020.

No exercício de 2020, conforme gráfico acima, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa de não execução do orçamento previsto na ordem total de **R\$ 481.106,24** (quatrocentos e oitenta e um mil, cento e seis reais e vinte e quatro centavos).

Gráfico 12 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



Fonte: Tesouro Gerencial 2020; SIAFI, Tesouro Gerencial.

4.1.7. Exercício Orçamentário e Financeiro de 2021

Para o Plano de ação e Lei Orçamentária Anual em referência ao ano base de 2021, homologado pela Resolução nº 05/2021/CONSUP/IFAP em 25, de fevereiro de 2021, destacasse a gestão democrática em construção metodológica da matriz SWOT. Dessa Forma o plano do campus Santana através de suas ferramentas estimou conforme resumo abaixo:

Quadro 17 - Despesas de Custeio Estimada para o Ano 2021 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 113.200,00	Material de consumo geral
	R\$ 40.000,00	Suprimento de informática
	R\$ 1.136.794,00	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
	R\$ 595.000,00	Outros serviços manutenção
	R\$ 13.200,00	Serviço de telecomunicação
TOTAL	R\$ 1.898.194,00	

Fonte: Plano de Ação 2021/IFAP e LOA.

No quadro acima foi revelado o montante total de **R\$ 1.898.194,00** (um milhão, oitocentos e noventa e oito mil, cento e noventa quatro reais) em despesas de custeios que envolvem a natureza pesquisada.

Quadro 18 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2021 / Campus Santana



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 2.420.395,02	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Outros serviços manutenção

Fonte: Tesouro Gerencial 2021.

A homologação do relatório de gestão de 2021 foi aprovada através da Resolução nº 41/2022/CONSUP/RE/IFAP, de 18 de maio de 2022, com vista ao processo administrativo interno do IFAP nº 23228.000785/2022-75, publicado no site institucional do IFAP.

O documento traz em seu detalhamento a programação de despesa executada de forma integrada, ou seja, dados gerais compilados do órgão IFAP, o que direcionou a pesquisa especificamente para os dados do Tesouro Gerencial.

Dessa forma, cabe ressaltar que o exercício de 2021 assemelhasse ao ano anterior da SARS-COV-2, popularmente conhecida como “COVID 19”, nesse exercício foi possível apurar a execução total de **R\$ 2.420.395,02** (dois milhões, trezentos e noventa e cinco mil, oitenta e dois centavos) para as fontes pesquisadas.

Gráfico 13 - Despesas de Custeio Previstas e Executadas, Exercício 2021

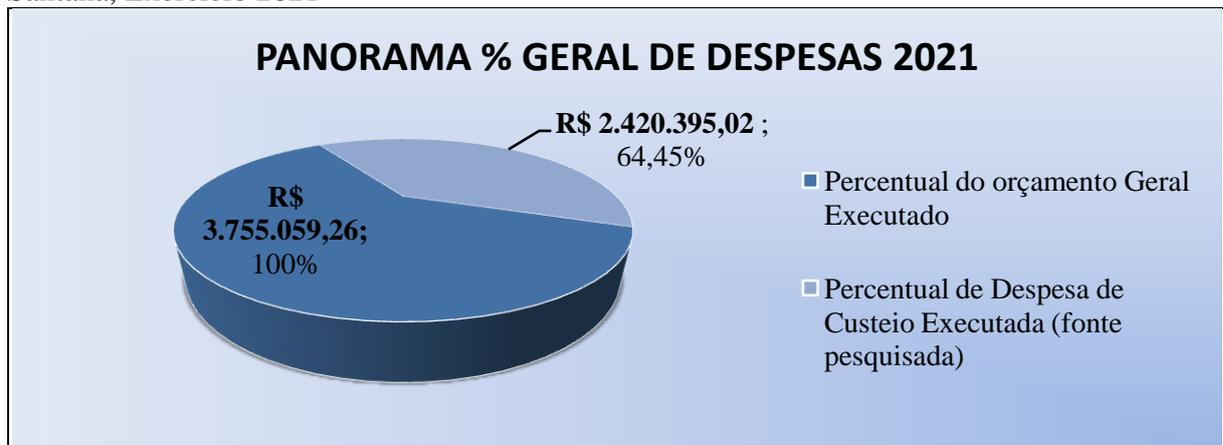


Fonte: Plano de Ação 2021; LOA 2021; Tesouro Gerencial 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

No exercício de 2021, conforme gráfico acima, concernente ao campus Santana, a pesquisa aponta que houve uma diferença significativa execução acima do orçamento previsto, ultrapassando a ordem total de **R\$ 522.201,02** (quinhentos e vinte e dois mil, duzentos e um reais e dois centavos).

Gráfico 14 - Relação do Orçamento Geral Executado ao Montante Pesquisado, campus Santana, Exercício 2021



Fonte: Tesouro Gerencial 2021; SIAFI, Tesouro Gerencial.

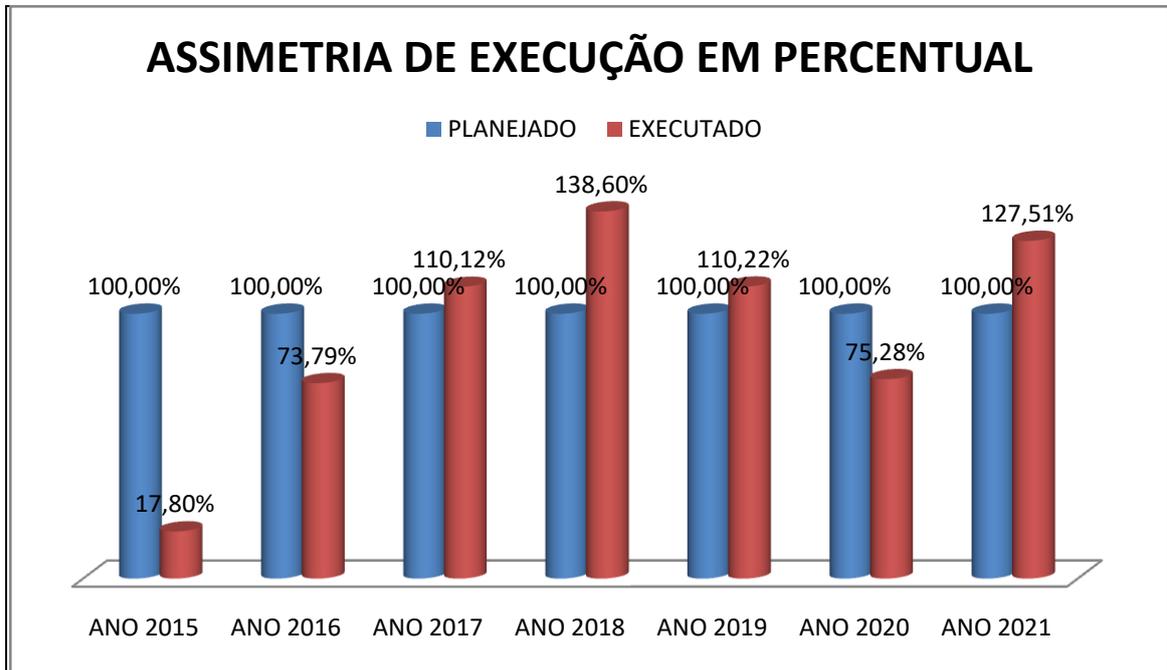
4.2. Análise de resumo das correlações dos indicadores percentuais de assimetria

Neste item buscou-se compilar os resultados por ano pesquisado conforme dados apresentados no item 4.1. deste trabalho.

Os gráficos e tabelas resultam em índices percentuais de assimetria entre o planejamento e suas execuções na série histórica de estudos entre 2015 a 2021.

Gráfico 15 - Comportamento Percentual Assimétrico entre o Planejado e o Executado

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para cálculo deste indicador adotou-se a seguinte equação:

$$\text{IPE} = \frac{\text{VTAEC} \times 100}{\text{VTAP}}$$

Equação (3)

Onde:

IPE = Índice percentual de execução

VTAEC = Valor total anual executado de custeio (pesquisado) X 100

VTAP = Valor total anual planejado (custeio pesquisado)

Os dados revelam que nos dois primeiros anos (2015 a 2016) a execução orçamentária e financeira não alcançou o que foi planejado pelos instrumentos do campus Santana, onde destacasse o exercício de 2015 com um indicador mais baixo de efetividade com apenas 17,80% de execução.

O desenho do desempenho para o ano de 2016 o percentual de execução aumenta significativamente, porém não alcança o que fora estimado e planejado pela Administração.

Em 2017 nota-se que houve um aumento de 10,12% acima do que a instituição orçou para aquele ano, que em 2018 segue com o comportamento e acentua um aumento maior na ordem de 38,60%.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Executado	17,80%	73,79%	110,12%	138,60%	110,22%	75,28%	127,51%
Varição entre Planj. e Exec.	82,20%	26,21%	10,12%	38,60%	10,22%	24,72%	27,51%
Média Assimétrica	31,36%						

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para essa análise de busca usou-se a taxa média assimétrica entre o resultado da variação percentual do planejado e o executado.

$$\text{TMAT} = \frac{\text{SIPEA}}{\text{NAE}}$$

Equação (4)

Onde:

TMAT = Taxa Média Assimétrica Total

SVPA = Soma dos Índices Percentuais de Execução Ano (2015 + 2016 + 2017 + 2018 + 2019 + 2020 + 2021)

NAE = Número de Anos Exercícios

Os dados revelam uma taxa média de 31,36% de fuga ao planejamento, sendo que dos 7 anos de exercícios pesquisados a execução em 3 exercícios estão abaixo do que foi planejado, restando 4 anos acima dos planos.

Essa distorção média acima de 30% é considerável, pois se usarmos somente a média de execução prevista para as fontes pesquisadas do IFAP campus Santana, que é de **R\$ 1.599.443,80** (um milhão, quinhentos e noventa e nove mil, quatrocentos e quarenta e três mil e oitenta centavos) gerando um montante de desvio na ordem de **R\$ 501.585,57** (quinhentos e um mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos), ou seja, um valor geral acima de meio milhão de assimetria entre o que se planeja e o que se executa por cada ano, apenas para as naturezas de despesas pesquisadas na fonte de custeio.

Nesse cenário, em referência comparativa ao orçamento e execução geral do IFAP, a exemplo, quando confrontado à execução financeira de todo o órgão no exercício de 2021, o relatório de gestão na ação 20RL para funcionamento e custeio (p.66) apresentou o montante de **R\$ 13.762.119,00** (treze milhões, setecentos e sessenta e dois mil, cento e dezenove reais), sendo assim se a média de desvio que é de 31,36% fosse atribuída à apuração em valor total seria de **R\$ 4.315.800,51** (quatro milhões, trezentos e quinze mil, oitocentos reais e cinquenta e um centavos) somente ao ano em questão.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Se usarmos somente os 4 percentuais da série histórica pesquisada que ultrapassaram o planejamento: ano 2017 com 10,12%; ano 2018 com 38,60%; ano 2019 com 10,22% e 2021 com 27,51%, o percentual médio de desvio nos dará a ordem de 21,61% , que lançadas ao montante do órgão IFAP este comparativo acumulasse ao total **R\$ 2.973.993,91** (dois milhões, novecentos e setenta mil, novecentos e noventa e três reais e noventa e um centavos) ano.

Já para os 3 percentuais que ficaram abaixo: ano 2015 com 17,80%, ano 2016 com 73,79% e ano 2020 com 75,28% a média percentual de desvio é de 55,62% sobre os valores planejados.

Observasse no quadro que os anos de 2015 a execução está bem abaixo, reflexo direto de capacidade de gestão, está podendo ser atribuída ao primeiro ano após implementação do campus. Nos anos seguintes observasse um aumento significativo na capacidade de execução que ultrapassam os valores planejados, sendo ressalvado para o exercício de 2020 pela crise pandêmica.

Conclui-se que ambos os valores são significativos para atual estrutura física e funcional do IFAP e da unidade campus Santana, que o desvio de comportamento condiciona ações de correções por se tratarem de funcionamento e manutenção, o que nos levam a dois principais pontos, são eles: baixa capacidade de gestão e o comportamento cultural de sistemas estratégicos ao qual se insere a instituição.

Cumpra o esclarecimento quanto ao esforço administrativo com teto de gastos de 2016, tempo em que a norma passou a ser exigidas a partir de 2017 alterando pisos e estabelecendo valores mínimos a serem aplicados, onde despesas passaram a ser corrigidas pela variação da inflação do ano anterior, e não mais pela receita, o que mexe com toda cadeia organizacional em que se estrutura o IFAP.

Nas análises de execuções em que houve discordâncias ou até falta delas usou-se prioritariamente os dados contidos na fonte do Tesouro Gerencial.

4.3. Críticas ao atual modelo de Planejamento Orçamentário do campus Santana IFAP

A pesquisa encontrou nos ritos processuais e documentos analisados o esforço da Administração pública aplicada ao modelo gerencial de trabalho no planejamento e execução.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

O planejamento estratégico é cobrado por órgãos de controle e arcabouço de normas brasileiras, quando se trata de uma autarquia a organização se junta ao conjunto de regras, mais também aumenta sua responsabilidade na execução e controle por conta de sua natureza de autonomia.

O campus Santana do IFAP possui personalidade jurídica própria, as funções administrativas são preconizadas por estatuto e regimento geral assim como regimento interno, entretanto o trabalho encontrou dificuldades em dados coerentes.

Os Planos de Ações Anuais e Leis Orçamentárias Anuais em alguns pontos de divergem, e quando foi confrontada ao resultado de execução pelos relatórios de gestão essa dificuldade se ampliou na maioria dos exercícios pesquisados.

A desconformidade também se acentua pela construção de documentos consolidados, onde cabe a Reitoria do IFAP cobrar as demandas de todos os *campi* e produzir um único projeto de peças orçamentárias juntada aos planos, toda via essas ferramentas, apesarem de na prática serem descritivas por unidades, passaram a serem publicadas a grosso, ou seja, dados contábeis e financeiros não discriminados por ações e valores de *campi* o que embarça a identificação das informações.

Cabe informar que o processo de obstáculo citado acima não é exclusivo do Instituto Federal do Amapá e sim a todos os órgãos, dado pela Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020 do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, entretanto pela data da instrução esses procedimentos passaram a constar nos relatórios a partir de 2020 em diante.

Uma crítica ao novo modelo de prestação de contas produzido pelo IFAP, principalmente os relatórios de gestão a partir de 2020 é o descompasso entre informações contábeis e qualitativas, além de apresentarem dados gerais como já foram relatados anteriormente os documentos estão diminuindo informações de execução precisas e direcionadas, pois as informações qualitativas são exigidas por dados métricos e esses dados são transformados em indicadores gerais.

Ressaltasse ainda que os registros de datas nas publicações de planos e prestação de contas do IFAP são difusos, os períodos variam por intervalos de meses, constatando uma falta de definição de cronograma de execução para ações, onde a exemplo a prestação de contas, dos 7 relatórios pesquisados, as datas de homologações se distribuem pelos meses de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

março, abril, maio e julho, descompasso de variação temporal superior à 117 dias, quase 4 meses completos.

O quadro abaixo reflete essas disfunções de prazos nos dois eixos de pesquisa conforme homologações de resoluções e aprovações de leis orçamentárias:

Quadro 20 - Comportamento de Execuções de Planos e Relatórios do IFAP

PAA'S / LOA'S			RELATÓRIO DE GESTÃO		
ANO	DATA PUBLIC.	DOCUMENTO	ANO	DATA PUBLIC.	DOCUMENTO
2015	16/12/14	Matriz orçamentária	2015	30/03/16	Resolução nº12/2016/CONSUP/IFAP
2016	14/01/16	Lei Orçamentária Anual nº 13.255/2016	2016	25/07/17	Relatório de Gestão pública no site
2017	10/01/17	Lei Orçamentária Anual nº 13.414/2017	2017	28/03/18	Resolução nº 18.2018/CONSUP
2018	02/01/18	Lei Orçamentária Anual nº 13.587/2018	2018	19/04/19	Resolução nº 45/2019/CONSUP/IFAP
2019	20/03/19	Resolução nº 30/2019 CONSUP/IFAP	2019	08/07/20	Resolução nº 31/2020/CONSUP/RE/IFAP
2020	12/12/19	Resolução nº 121/2019/CONSUP/IFAP	2020	13/04/21	Resolução nº 16/2021/CONSUP/RE/IFAP
2021	25/02/21	Resolução nº 05/2021/CONSUP/IFAP	2021	18/05/22	Resolução nº 41/2022/CONSUP/RE/IFAP

Fonte: Instituto Federal do Amapá, 2022.

Outros pontos identificados foram à falta de ordem em publicações dos documentos regulares, aos quais alguns dos anos pesquisados deixam de ser apresentados no site instrucional desordenando a cronologia de informações que são importantes ao princípio do ato.

Nesse aspecto é importante a ressalva, de que a maioria dos dados de execução da pesquisa, principalmente nos relatórios de gestão, é que as informações contábeis foram confrontadas e revalidadas no sistema do tesouro gerencial, plataforma que nos oferecem informações reais, precisas e discriminatórias.

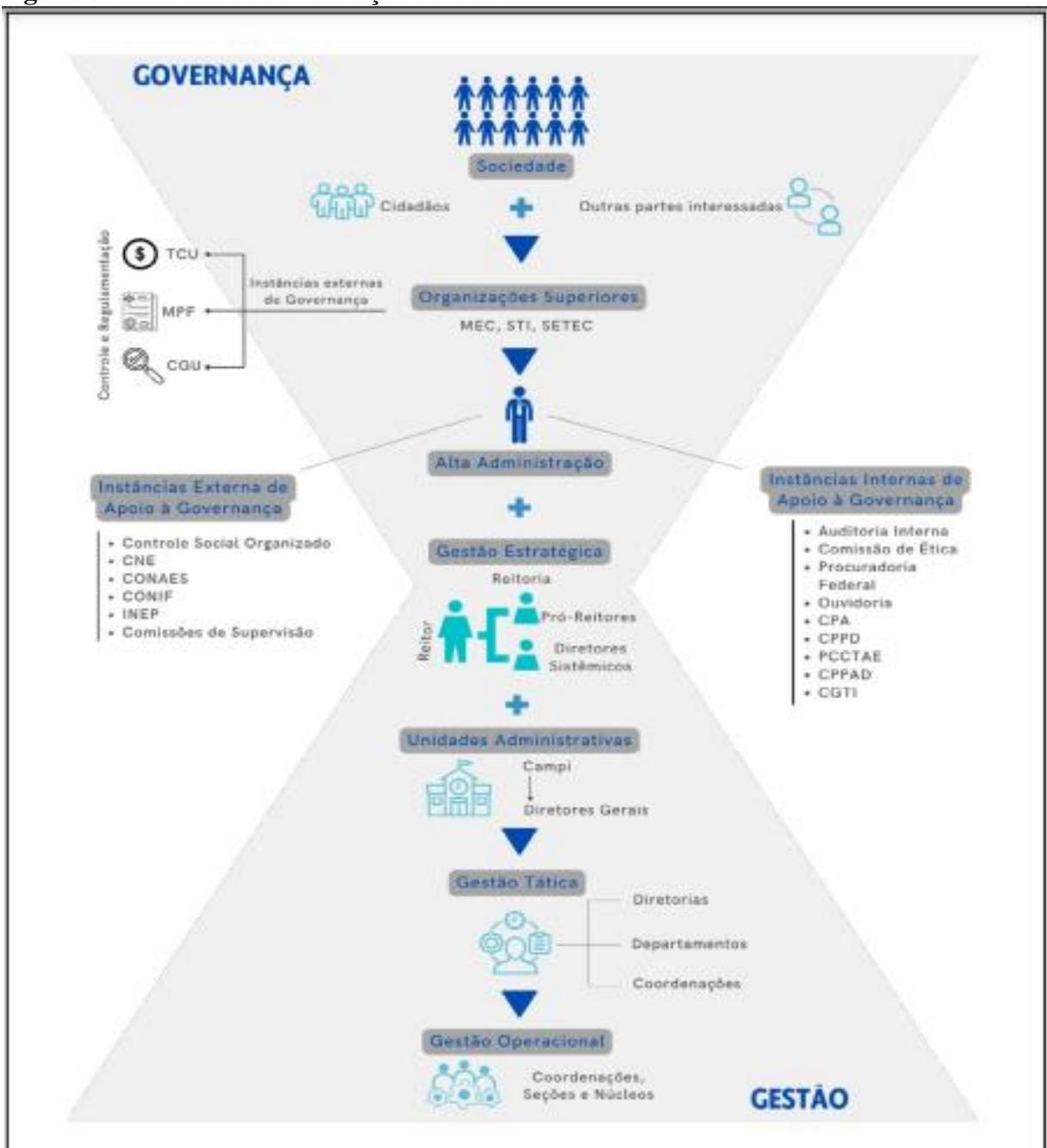
De forma mais técnica, aponto que a pesquisa encontrou muitas divergências na linguagem contábil da construção de matrizes orçamentárias nos anos pesquisados, ficou evidente a falta de padronização na comunicação entre os *campi* e os setores responsáveis pela consolidação e controle.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

O Instituto Federal do Amapá preconiza em seus modelos de gestão a participação democrática das unidades da rede, estendendo e transferindo as responsabilidades de produção de planos, claramente alinhados com as diretrizes gerais e da organização.

O Sistema de Governança do IFAP baseia-se na Lei nº 11.892/2008 e apresenta-se conforme figura abaixo:

Figura 6 - Modelos de Governança Atual do IFAP



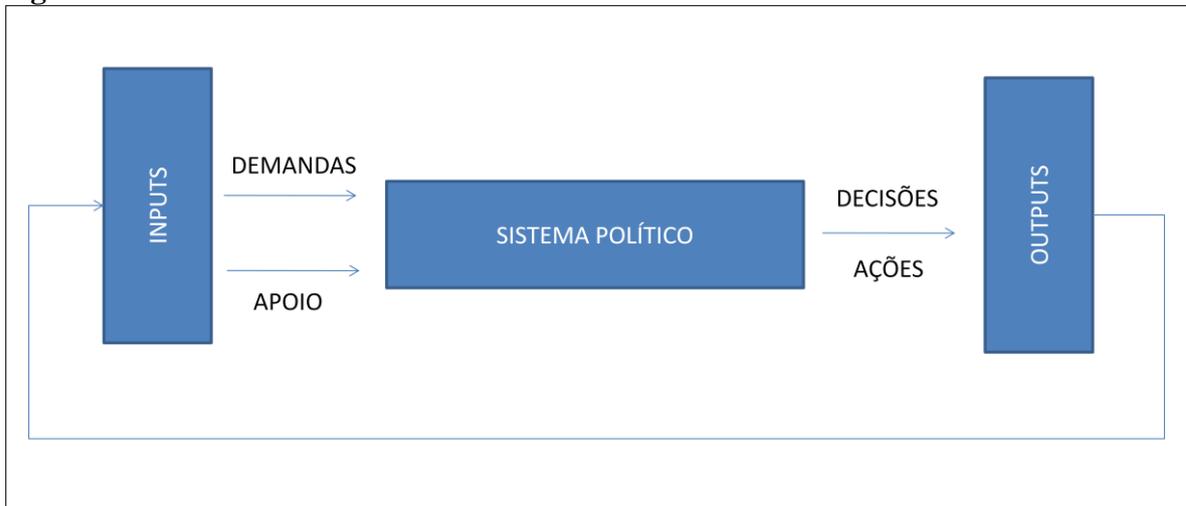
Fonte: Relatório de gestão 2021 IFAP.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A figura sugere que há um processo que envolve a sociedade nas políticas e tomadas de decisões da alta gestão, entretanto o processo ocorre para macropolíticas de governo ou planejamento em longo prazo para metas nacionais como a educação, dessa forma fica claro que em decisões em curto prazo, ou em exercícios anuais, esse modelo não se emprega, pois visualmente a realidade é que as unidades de *campi* estão longe dos cidadãos e setores que poderiam decidir, acompanhar, avaliar e cobrar ações próprias e específicas de cada região ou especificidade de demanda local.

Para Matias Pereira (2012) uma política pública implica em uma decisão política, e nem toda decisão política chega a constituir uma política pública, distinguindo que uma política envolve mais que uma decisão diante as diversas ações estratégicas e que a decisão depende das alternativas, hierarquia, meios e preferências de interesses formados pelo meio ambiente social, ao qual é representado abaixo:

Figura 7 - Trânsito de Demandas e Decisões Políticas



Fonte: Manual de Gestão Pública, pg. 211.

Toda via, observou-se que a função do planejamento e a decisão mais democrática não ocorrem na baixa gestão ou unidade campus Santana, dessa forma verificou-se que não há ritos administrativos, manuais ou normais internas que orientem ou legitime as ações de construção dessas matrizes orçamentárias, assim como os planos de ações anuais e a efetiva participação de mais atores.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A falta de procedimento regular afeta todas as funções administrativas em curto prazo da unidade, claramente o sistema se fecha em um modelo de governança centralizado na reitoria, que se reflete diretamente no controle.

Atualmente o IFAP usa de três linhas de defesas para controlar e avaliar a execução orçamentária, que conforme figura abaixo exime as figuras dos *campi* em ações próprias:

Figura 8 - Controle, Linhas de Defesa Atual do IFAP



Fonte: Relatório de Gestão 2022 do IFAP.

Dessa forma, com a falta de um organismo convergente ao fator representativo em mais participação democrática em decisões públicas, surge nessa dissertação a possibilidade de sugerir um modelo de matriz interna adequada a realidade estrutural e cultural do campus Santana.

5. PROPOSTA DE MODELO AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO: APLICAÇÃO AO INSTITUTO FEDERAL DO AMAPÁ, CAMPUS SANTANA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Nesse item apresentarei um modelo para implementação do planejamento anual de orçamento em que se faz presente pela participação popular assegurada pelo princípio da democracia no Instituto Federal de Educação do Amapá, no caso em tela na unidade do campus Santana.

Cabe ressaltar que a proposta é mais um modelo de instrumento de governança que auxiliará a gestão frente aos desafios de alcançar uma melhor distribuição de recursos públicos orientados em resultados.

O objetivo é a participação da representação da comunidade escolar, *stakeholders* e setores internos e externos no debate da definição dos destinos, controle e avaliação orçamentária da instituição, escolhendo quais as prioridades de investimentos em obras, gastos com custeio e serviços.

Em que se pese, registro que a proposta não diminui atribuições, competências e autoridade da Reitoria em propor e até decidir o fim de recursos, entretanto a obra irá destacar-se pelo debate e intenções, dentro de um subsistema criado e controlado para discutir e avaliar políticas e resultados públicos.

O capítulo abordará 4 (quatro) eixos centrais de desenvolvimento, que são: (1) Da Comissão do Orçamento Participativo, sua Estrutura Geral e Atribuições; (2) Do Ciclo de Trabalho, Fases e Fluxos; (3) Do cronograma de Ciclo de Trabalho e; (4) Da Avaliação dos Resultados Quantitativos por Indicador de Desempenho e sua Metodologia Aplicada.

Trata-se de uma revisão baseada em estudos que disciplinam métodos sistemáticos obedientes a hierarquização e ritos processuais já existentes pelo IFAP, caracterizado por sua estrutura organizacional e funcional, bem como o arcabouço legal já instituído por seus diversos instrumentos, deixando claro que não irei propor mudanças de distribuição ou captação de seus recursos, dada pela forma de cálculo já convencionada pelo CONIF e MEC, e sim emergir um novo método de ser planejar, controlar e avaliar ações de execução orçamentária em ritos administrativos da baixa gestão do IFAP.

Destaco que atualmente a prática na execução orçamentária condiciona diretamente ao resultado esperado, pois não há equipes, reuniões e debates para cumprimento dos atos no *campus* de origem ou demandante.

Conforme estatuto do Instituto Federal de Educação do Amapá, em seus princípios norteadores, destacam-se o inciso I, art. 3º, o IFAP observará o compromisso com a justiça



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, **transparência e gestão democrática**.

Diante o fulcro da norma geral, atualmente o rito do processo orçamentário se faz por reuniões centrais do Colégio de Dirigentes, que tem caráter deliberativo e é formado por todos os diretores gerais de *campi*, que juntamente aos pró-reitores e reitor definem e debatem o processo, o que isola a discussão aberta da gestão democrática em locais como a do *campus* Santana.

Cumprir informar que a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional do IFAP, setor vinculado a Reitoria, compete coordenar e consolidar as propostas orçamentárias dos *campi*, que na execução se junta a Pró-reitoria de Administração e Planejamento em alinhamento com os Diretores de Administração e Planejamento de cada unidade.

A pesquisa da dissertação preceitua a implementação, entretanto o modelo terá que seguir o trâmite de aprovação pelo órgão superior do IFAP (CONSUP), nesse aspecto o modelo é uma proposta, cabendo em sua integralidade ou parcialidade condicionada as autoridades máxima da instituição, o que também poderá ser utilizados por outras instituições que assemelhasse ao modelo, observando sempre as características, estruturas e particularidades, bem como o planejamento estratégico de cada organização.

No que tange autonomia de *campi*, cabe ressaltar que os atos normativos para o novo modelo é assegurado pelo estatuto geral do IFAP, que concerne em seu Art. 2º, inciso V, a seguinte prerrogativa:

“O Ifap rege-se pelos atos normativos mencionados no caput do Art. 1º, pela legislação federal e pelos seguintes instrumentos.

- I. Estatuto;
- II. Regimento Geral;
- III. Resoluções do Conselho Superior;
- IV. Atos da Reitoria; e
- V. Regulamentos específicos dos *campi*.”

Por outro lado, Barroso (1998, p.16) pesa de maneira relacional a autonomia de organizações públicas na educação com vínculos em sistemas instituídos por elas, deixando claro que a concepção da especificidade de realidade própria de cada organização condiciona grupos e indivíduos a suas próprias leis o que não se exime de dependências funcionais e de ordem.

O compromisso na implementação obedecerá critérios definidos na dissertação e preconizará o envolvimento de parte da organização, assim como partes representativas da comunidade acadêmica e de setores externos, com o objetivo centrado na produção de dados



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

gerenciais sistematizados em indicadores de gestão.

É importante destacar que o modelo sugerido não é totalmente aberto na participação e contribuições de todos, o sistema envolve contribuições dos membros, cabendo a cada membro avaliar, sugerir e representar suas conjecturas de demanda, seja por função técnica ou de interesse de grupos, sempre pautadas pelo compromisso e princípios de missão institucional do órgão.

O processo percorrerá ciclo anual de trabalho, que se cumpre desde o planejamento, a execução e a prestação de contas.

Para consolidar a proposta de modelo apresento a seguir a matriz de planejamento e a estrutura analítica.

Quadro 21 - Matriz de Planejamento do Modelo

	Descrição Sumária	Metas (Indicadores)	Fontes de Informação	Hipóteses
Objetivo Superior	Promover a melhoria do Planejamento Público e reduzir os custos com despesas nos orçamentos do campus Santana do IFAP	Equalizar em 90% as despesas executadas comparadas ao que fora planejado para os exercícios	- LOA e Planejamento Estratégico Anual PAA do campus Santana por exercício; - Dados de execução no Tesouro Gerencial e Relatório de Gestão campus Santana	
Objetivo do Produto	Reduzir o índice de assimetria entre o planejamento e a execução orçamentária	- Redução da taxa proporcional entre o planejamento e o executado do campus Santana do IFAP que atualmente é de 31,36%. - Aumentar a eficiência da execução orçamentária comparada ao planejamento do campus Santana do IFAP em 90%.	- Relatórios de Gestão do campus Santana no exercício; - Relatório do Tesouro Gerencial do campus Santana do IFAP para o exercício; - Plano de Ação Anual do campus Santana do IFAP para o Exercício; - Lei Orçamentária Anual para o campus Santana do IFAP no exercício.	



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Resultados	<p>Capacidade e eficiência de gestão do campus Santana IFAP qualificada e responsiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovar o modelo de Comissão de Orçamento Participativo (COP) no campus; - Criação de rotinas administrativas de papel e compromisso com a COP; - Adequar ações operacionais e tecnológicas para facilitar os acessos de trabalho da COP; - Capacitar e orientar os envolvidos no processo; - Expandir o funcionamento e importância do trabalho da COP internamente; <p>(Execução orçamentária e Financeira 100% no campus Santana do IFAP em cada exercício)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resolução do CONSUP; - Portaria interna do campus; - Boletins de Medição do campus emitido pela Diretoria de Administração e Planejamento; - Relatórios de Gestão da execução do campus; - Planejamento Estratégico do campus (Plano de Ação Anual); - Relatório Final da comissão quanto à avaliação dos resultados quantitativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromisso da alta gestão na aprovação do modelo da COP; - Atrasos na liberação do orçamento anual; - Disponibilidade de pessoal qualificado para cumprir as demandas; - Atraso no cronograma do ciclo;
	<p>População, servidores, políticos, empresários e alunos envolvidos no campus Santana conscientizados e ativos nas decisões públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Envolvimento de membros internos e externos acima de 80% no processo do ciclo da COP; - Publicidade expansiva do modelo de participação aberta nas decisões públicas acima de 100% em seus envolvidos. <p>(Execução do modelo de Orçamento Participativo entre seus representantes 100% no campus Santana do IFAP em cada exercício.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Registros e Relatórios da Diretoria de Administração e Planejamento do campus Santana; - Relatório Final da comissão quanto à avaliação dos resultados qualitativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de comprometimento dos membros externos em absorverem a importância do modelo da COP; - Conflitos de interesses dos membros da comissão;

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 22 - Estrutura Analítica do Modelo

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1. Da Comissão do Orçamento Participativo, sua Estrutura Geral e Atribuições

O quadro (23) abaixo define essas representações composta por membros internos e externos, a estrutura máxima da comissão será composta por 20 (vinte) integrantes que terão direito a votos com o mesmo peso nas ações de programações, controle e avaliações de resultados. Está investidura se dará por representantes automáticos intrínsecos à função ou cargos que ocupam dentro das organizações, ou de maneira volante de acordo com as prerrogativas das representações.

Dessa forma a Comissão do Orçamento Participativo (COP) será composta da seguinte forma:

Quadro 23 - Estrutura Geral de Comissão Constituída por Área/representantes

ESTRUTURA INTERNA		ESTRUTURA EXTERNA	
Membros Comissão	Estrutura/Unidade	Membros Comissão	Estrutura/Unidade
Pró-reitoria de Admnistração e	Interna	Representante Designado pela	Externa



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Planejamento do IFAP	Reitoria	Prefeitura municipal de Santana/AP	Prefeitura de Santana-AP
Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional do IFAP	Interna Reitoria	Representante Designado pela Controladoria Geral da União	Externa CGU
Auditoria Interna da Reitoria IFAP	Interna Reitoria	Representante Designado pelo Tribunal de Contas da União	Externa TCU
Ordenador de Despesas/ Diretoria Geral do campus Santana	Interna campus	Representante Político (Vereadores, Deputados) que representem o Município de Santana ou Estado do Amapá Convidado pelo IFAP	Externa Políticos Locais
Diretoria de Administração e Planejamento do campus Santana	Interna campus	Representante Designado pela Federação Comércio de bens, serviços e Turismo do Estado	Externa FECOMERCIO
Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campus Santana	Interna campus	Representante Designado pela Federação das Industrias do Estado	Externa FIEAP
Supervisor Orçamentário e Financeiro do campus Santana	Interna campus	Representante Designado pelo Sistema S (SENAI, SENAC, SEBRAE, SEST SENAT)	Externa Sistema S no Estado do Amapá
Representante Escolar Estudante Superior campus Santana, Convidado pelo IFAP	Interna campus	Representante Local com influencia comercial ou industrial notória em Santana – AP Convidado pelo IFAP	Externa Mercado de Santana/AP,
Representante Escolar Estudante Integrado campus santana, Convidado pelo IFAP	Interna campus	Representante Designado pela CIEE local	Externa Representação no Estado do Amapá
Representante Escolar Estudante Subsequente campus Santana, Convidado pelo IFAP	Interna campus	Representante Local com influencia notória social, cultural, religiosa ou esportiva em Santana – AP Convidado pelo IFAP	Externa Representação de Santana/AP

Fonte: Elaborado pelo autor.

A comissão será representada pelos integrantes que ouviram, discutiram e farão



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

proposituras conforme suas esportises, necessidades e funcionalidades ao qual se assentam.

A título de formalidade a comissão terá que ser presidida pelo representante da Diretoria Geral do Campus, que usará suas leituras conjunturais para indicar os convites aos representantes locais de interesse.

Na configuração da comissão observasse o tripé de setores externos nos eixos políticos, econômicos e sociais, abarcando o diálogo de proximidades com que requer a gestão.

Os representantes de estudantes obedeceram escolhas já pautada em processo interno da comunidade acadêmica, cabendo ao presidente da comissão convidar aos que já foram eleitos por seus pares.

Esse modelo absorve a construção democrática e representativa de envolvidos em um sistema cultural próprio e local, cabendo a todos se submeterem aos regramentos e diretrizes do planejamento e execução da alta gestão do IFAP.

Destaco o papel e atribuição dos cargos da Reitoria que possuíram caráter decisivos na propositura de formulação de peças orçamentárias apresentadas nas reuniões, o que em tese se fortalecerá a autoridade máxima do órgão sem deixar outras representações fora do processo de debate, controle e avaliações.

Para os registros, os lavramentos de atas e apoio em geral às reuniões da comissão será instituída a figura da chefia de gabinete do *campus* Santana, limitando exclusivamente ao apoio destacado.

Dessa forma, no quadro abaixo, passo a atribuir funções e competências para organizar os expedientes.

Quadro 24 - Atribuição de Membros da Comissão Constituída

ESTRUTURA INTERNA/EXTERNA	
TODOS OS MEMBROS	ATRIBUIÇÕES COMUM À TODOS
Comissão (20 membros)	<ul style="list-style-type: none">- Mobilizar a comunidade em geral para participar do processo de orçamento participativo do campus, selecionando sugestões e apresentando as demandas;- Apreciar a proposta orçamentária para o campus Santana, podendo recomendar alterações;- Consolidar as escolhas de todas as demandas, elaborando a matriz de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

	<p>prioridades sociais, econômicas, políticas e ambientais;</p> <ul style="list-style-type: none">- Definir a ordem de importância das demandas e prioridades encaminhadas à Comissão do Orçamento Participativo (COP) do campus Santana;- Apoiar a elaboração da proposta orçamentária para o campus Santana do IFAP;- Acompanhar a execução orçamentária e o processo de implementação do orçamento participativo no âmbito do campus Santana IFAP;- Avaliar o processo de orçamento participativo e sobre ele se manifestar;
ESTRUTURA INTERNA/EXTERNA	
MEMBROS DA COMISSÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS POR REPRESENTAÇÕES
Pró-reitoria de Administração e Planejamento do IFAP	<ul style="list-style-type: none">- Auxiliar a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional na apresentação da proposta final do Orçamento e Planejamento a Comissão de Orçamento Participativo do campus Santana do IFAP;
Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional do IFAP	<ul style="list-style-type: none">- Relacionar as atividades e projetos estabelecidos no PDI que demandem a realização de despesas, separados por ano previsto de sua execução, por área temática, transversalidade e por unidade administrativa do campus Santana;- Manter a articulação com Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e demais instâncias da organização;- Submeter relatórios e proposta final ao Colégio de Dirigentes e ao Conselho Superior do IFAP;
Auditoria Interna do IFAP	<ul style="list-style-type: none">- Orientar as lideranças internas e demais setores sobre os conceitos básicos do planejamento, dos procedimentos de compras e contratações públicas e do funcionamento do orçamento participativo na instituição dentro da legislação vigente;
Ordenador de Despesas/ Diretoria Geral do campus Santana	<ul style="list-style-type: none">- Presidir a Comissão de Orçamento Participativo (COP);- Deflagrar o início do ciclo de trabalho;- Poder decisório em indicação de membros e lideranças representativas que participarão do processo, obedecendo as regras de participação e escolhas;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

	<ul style="list-style-type: none">- Divulgar a execução orçamentária por meio de relatórios e consultas aos sistemas internos e externos da Instituição;- Difundir o apoio político e logístico para a implementação do orçamento participativo;- Normatizar a implementação do orçamento participativo, incluindo a designação dos servidores que atuarão neste processo, por meio de portaria;
Diretoria de Administração e Planejamento do campus Santana	<ul style="list-style-type: none">- Auxiliar na organizar das reuniões nos campi e demais ambientes da instituição, definindo a metodologia e as técnicas para o desenvolvimento dos trabalhos;- Providenciar, junto à área de tecnologia da informação, as ferramentas tecnológicas necessárias para a participação da comunidade acadêmica, para o acompanhamento da execução orçamentária e para a prestação de contas;- Consolidar as propostas aprovadas nas reuniões e auxiliar a Comissão de Orçamento Participativo do campus na elaboração da proposta final com as prioridades de investimentos em obras e serviços e dos gastos com custeio;- Elaborar o relatório final de avaliação de desempenho sobre indicadores de medição quantitativa;
Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão do campus Santana	<ul style="list-style-type: none">- Providenciar a ampla divulgação das reuniões e das etapas do processo do orçamento participativo na comunidade acadêmica do campus;- Auxiliar na organizar das reuniões no campus e demais ambientes da instituição, definindo a metodologia e as técnicas para o desenvolvimento dos trabalhos;- Consolidar as propostas aprovadas nas reuniões e auxiliar a Comissão de Orçamento Participativo do IFAP na elaboração da proposta final com as prioridades de investimentos em obras e serviços e dos gastos com custeio;
Supervisor Orçamentário e Financeiro do campus Santana	<ul style="list-style-type: none">- Apresentar balanços mensais dos valores da Lei Orçamentária Anual previstos comparada ao executado (empenhado, liquidado e pago);- Elaborar o relatório final de avaliação de desempenho sobre

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

	indicadores de medição quantitativa;
Representante Designado pela Controladoria Geral da União	- Apoiar a condução da avaliação do processo de implementação do orçamento participativo e da execução orçamentária, para permitir o aprimoramento do modelo adotado;
Representante Designado pelo Tribunal de Contas da União	- Apoiar a condução da avaliação do processo de implementação do orçamento participativo e da execução orçamentária, para permitir o aprimoramento do modelo adotado;

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2. Do Ciclo de Trabalho, Fases e Fluxos

De forma geral, o planejamento participativo é o processo pelo qual a organização do trabalho se cumpre pelo coletivo, nela sugiro três fases simplificadas assemelhasse as funções administrativas que passam pela preparação, pelo acompanhamento e pela revisão.

No primeiro momento será instituída uma comissão interna para abertura dos trabalhos com início a discussão para definição da implementação do orçamento participativo, conscientizando e dialogando com toda comunidade e organismos envolvidos. Esse processo se iniciará somente com representantes da própria organização que terá como atribuição principal a definição da metodologia, estratégias e prazos.

Na figura abaixo ilustro esse ciclo de processo:

Figura 9 - Ciclo de Trabalho da Comissão





UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Fonte: Elaborado pelo autor.

O fluxo de trabalho no ciclo se dará da seguinte maneira:

FASE 01: PREPARAÇÃO

- O Presidente da comissão, na figura do Diretor Geral do campus deflagrará o início do ciclo do orçamento participativo anual;
- A comissão composta por membros Internos do campus se reunirá e traçará estratégias, metodologia e prazos;
- O Presidente da comissão, na figura do Diretor Geral do campus, definirá quando couberem os membros externos para compor a comissão e emitirá convites para as organizações ou pessoas conforme configuração;
- O Presidente da comissão, na figura do Diretor Geral do campus emitirá convocação para todos os membros internos e externos para segunda reunião;
- A Pró-reitoria de Administração apresentará as propostas orçamentárias por tipos de despesas, suas aplicações e decorrências de macro-planos;
- A Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional apresentará as metas e objetivos organizacionais para o período alinhado ao campus;
- O representante da Auditoria Interna externará em relatório próprio todas as ocorrências no comportamento de execução do ano anterior e vigente;
- A Supervisão Financeira do campus apresentará um relatório de execução orçamentária e financeira detalhado até o período;
- A Diretoria de Planejamento do campus apresentará em planilha própria a LOA prevista para o exercício seguinte, detalhando o plano de ação e as prioridades na execução;
- Todos os membros discutiram as prioridades e prerrogativas;
- Todos os membros votaram em aprovação integral da proposta de projeto de LOA e Plano de Ação Estratégica do campus.

FASE 02: ACOMPANHAMENTO

- O Presidente da comissão, na figura do Diretor Geral do campus emitirá convocação para todos os membros internos e externos para reunião conforme cronograma



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

desenvolvido na fase 01;

- A Pró-reitoria de Administração apresentará o que fora aprovado para o orçamento do campus, detalhando todas as ocorrências pertinentes;
- A Supervisão Financeira do campus apresentará em relatório técnico de medição da execução orçamentária e financeira até o período da reunião, destacando, os estágios de empenho, liquidação e pagamento, assim como restos a pagar do campus;
- A Diretoria de Planejamento do campus apresentará em planilha própria a LOA prevista para o exercício e o que foi aprovada destacando as ações de planejamento da equipe técnica na execução das ações;
- A Diretoria de Planejamento do campus emitira boletins mensais de execução financeira e orçamentária para todos os membros da comissão;
- Todos os membros acompanharam e farão suas considerações, quando possíveis, formalizadas em reuniões.

FASE 03: REVISÃO

- O Presidente da comissão, na figura do Diretor Geral do campus emitirá convocação para todos os membros internos e externos para reunião;
- A Pró-reitoria de Administração apresentará o que fora aprovado no orçamento para o campus, detalhando todas as ocorrências pertinentes;
- A Supervisão Financeira do campus apresentará em relatório técnico de medição da execução orçamentária e financeira até o período da reunião, destacando, os estágios de empenho, liquidação e pagamento, assim como restos a pagar do campus;
- A Diretoria de Planejamento do campus apresentará em planilha própria a LOA prevista para o exercício e o que foi aprovada destacando as ações de planejamento da equipe técnica na execução das ações;
- A Diretoria de Planejamento do campus emitira um relatório técnico destacando os processos, dificuldades e facilidades diante a execução do orçamento;
- O processo de execução e planejamento será debatido em amplas ocorrências e se emitirá resultados qualitativos e quantitativos do processo;
- Todas as ocorrências geradas pela execução orçamentária e tratativas em reuniões da “COP” serão emitidas em relatório do campus, sendo posteriormente consolidada a prestação de contas geral do IFAP.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

5.3. Do cronograma de Ciclo de Trabalho

Dessa forma as reuniões se darão por janelas datadas e obedeceram a temática orçamentária nas construções, acompanhamentos e avaliações, para tanto passo a evidenciar os trabalhos do ciclo em datas que se distribuem em dois exercícios para a execução do efeito esperado.

O cronograma exemplificado abaixo configura o planejamento e execução para o exercício de 2024, sendo assim apreseto as linhas de ações programadas em tempo:

Quadro 25 - Do Cronograma Geral de Ritos e Reuniões

Período	2023						2024						2024					
	2º Sem.						1º Sem.						2º Sem.					
	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
FASE 01 - PREPARAÇÃO																		
- Deflagração do Ciclo Orçamentário Participativo Anual		X																
- Primeira 1º Reunião Membros Internos da Comissão		X																
- Definição de Estratégias, Metodologia e Prazos		X																
- Convite para os Membros Externos da Comissão			X															
- Convite para todos os membros				X														
- Segunda 2ª Reunião				X														
- Aprovação LOA e PAA				X														
FASE 02 - ACOMPANHAMENTO																		
- Terceira 3ª Reunião									X									
- Emissão de Boletins de Execução									X	X	X							
FASE 03 – REVISÃO																		
- Quarta 4º Reunião												X						
- Apresentação do relatório final do ano anterior												X						
- Balanço, adequação e												X	X	X	X	X	X	X



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

análise de resultados do ano vigente																				
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.4. Da Avaliação dos Resultados Quantitativos por Indicador de Desempenho e sua Metodologia Aplicada

Os indicadores permitem que o sistema de gestão possa controlar e identificar as necessidades melhorando o desempenho, o que constituem um meio para auxiliar a gestão no propósito de alcançar os objetivos da organização e não um fim em si mesmo (MATIAS PEREIRA, pg. 159, 2012).

O relatório final consolidado será aprovado pela comissão (COP) e apresentará o desenvolvimento de dados de execução financeira por exercícios, comparando o orçamento original aprovado e o que fora executado pela gestão.

A avaliação se concentrará em informação de dados quantitativos financeiros representados pela Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) e processo de execução do *campus* Santana do IFAP, não cabendo análises qualitativas e outros recursos de execuções extra LOA.

Essa análise consistirá em formação de 2 (duas) etapas de cálculos, sendo a primeira o estudo envolvido para encontrar os Índices Percentuais de Execução entre o planejamento e a execução por tipos de grupos e elementos de despesas caracterizadas em planilhas orçamentárias próprias do *campus*.

Na segunda etapa será somado cada índice percentual dos grupos e elementos de despesas e calculado a Taxa Média de Assimetria entre o que é planejado e o se executou no exercício completo orçamentário e financeiro.

Para avaliação orientada em resultados os indicadores obedecerão o quadro lógico abaixo, conforme ciclo de fases apresentados nos sub itens 5.2. e 5.3. e eventos sequenciais de gestão estratégica replicado por Matias Pereira (2012, pg. 156).

Figura 10 - Quadro Lógico de Fases em Execução de Indicadores de Resultados Anuais

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para essa avaliação de desempenho será considerada todas as execuções de despesas empenhas, liquidadas, pagas, assim como resto a pagar dispostas em Lei Orçamentária Anual (LOA).

Será levantada periodicamente os relatórios de execução do *campus* Santana na plataforma do Tesouro Gerencial e confrontada ao planejamento.

O levantamento e produção de dados será de competência da Supervisão Financeira do juntamente com a Diretoria de Administração e Planejamento do campus Santana do IFAP, sendo este relatório apresentado para apreciação e aprovação da COP.

Dessa forma a metodologia objetiva a busca de desvio e avaliação do comportamento de execução da gestão do campus, onde será usada as seguintes equações:

Quadro 26 - Metodologia Aplicada ao Indicador de Desempenho Quantitativo Financeiro

ETAPA	EQUAÇÃO
01	$IPEGEO = \frac{VTAE \times 100}{VTAPO}$ <p>Onde:</p> <p><i>IPEGEO = Índice Percentual de Execução por Grupo/Elemento Orçamentário</i> <i>VTAE = Valor Total Anual Executado X 100</i> <i>VTAPO = Valor Total Anual Previsto no Orçamento</i></p>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

02	$TMAT = \frac{SIPEGEO}{NTGEDP}$ <p>Onde:</p> <p><i>TMAT = Taxa Média Assimétrica Total</i> <i>SIPEGEO = Soma dos Índices Percentuais de Execução por Grupo/Elemento Orçamentário</i> <i>NTGEDP = Número Total de Grupos/Elementos de Despesas Pesquisado</i></p>
----	--

Fonte: Elaborada pelo autor

A figura abaixo ilustra de forma geral a composição das planilhas orçamentárias dos *campi*, em retrato do campus Santana conforme Plano de Ação Anual de 2018.

Cabe ressaltar que algumas naturezas de despesas são de competência da reitoria não cabendo aos *campi* suas execuções e controles.

Figura 11 - Resumo de Planilha Orçamentária de Campus do IFAP

PLANEJAMENTOS ORÇAMENTÁRIOS		
► CAMPUS SANTANA		
AÇÃO		RS ESTIMADO
2994	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE	R\$ 848.968,72
20RL	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ED. PROF. E TECNOLÓGICA	
	■ DIÁRIAS E PASSAGENS	R\$ 4.160,60
	■ MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 95.913,00
	■ MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	R\$ 34.460,00
	■ CUSTEIO (LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA)	R\$ 1.435.319,40
	■ CUSTEIO (OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS, PESSOA JURÍDICA)	R\$ 324.898,00
	■ CUSTEIO (OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS, PESSOA JURÍDICA) INTRA SIAFI	R\$ 5.250,00
■ INVESTIMENTO	R\$ 0,00	
AÇÃO		RS ESTIMADO
2994	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE	R\$ 462.703,00
20RL	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ED. PROF. E TECNOLÓGICA	R\$ 1.900,00
	TOTAL ORÇAMENTO 2018	R\$ 2.362.703,00

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Fonte: Plano de Ação Anual 2018, campus Santana IFAP.

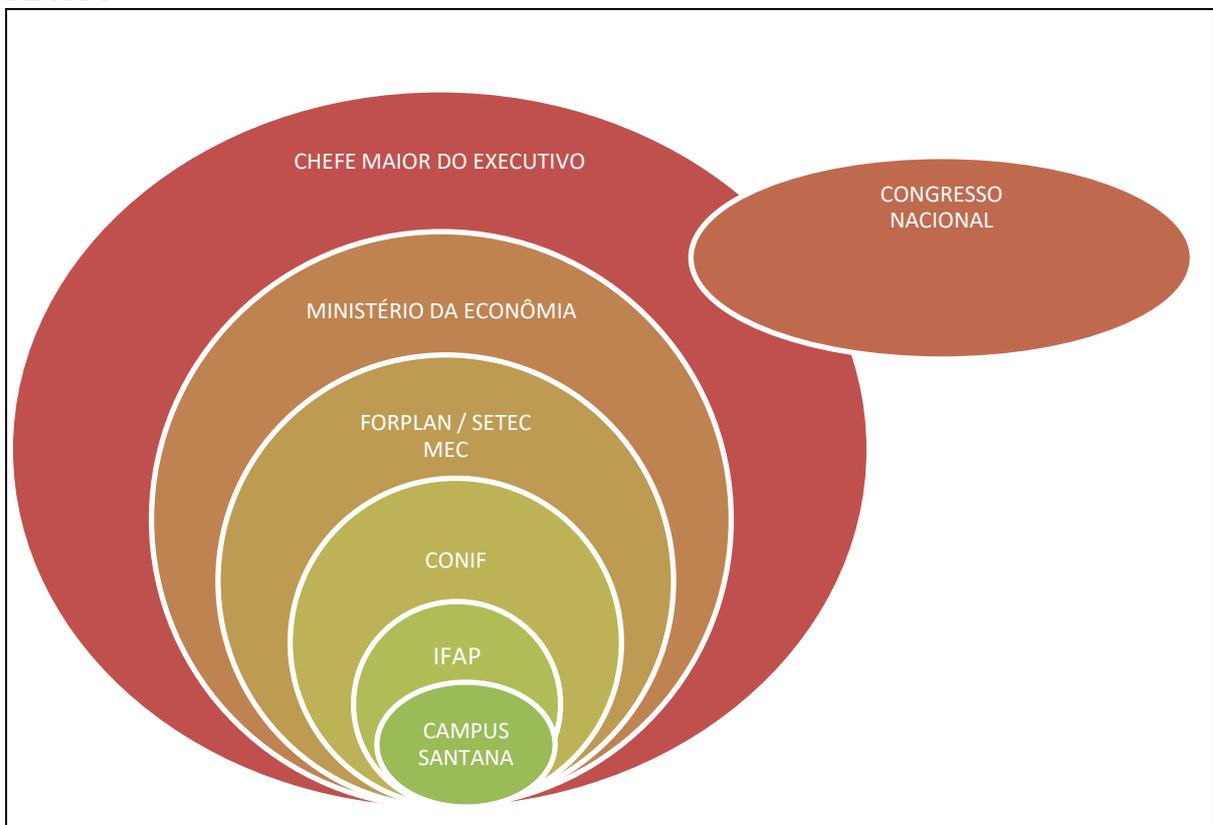
Em resumo de aplicação, a revisão e o modelo sugere o seguinte fluxograma nas ações de planejamento do orçamento anual, seu percurso na linha de trabalho e aprovação.

O remodelamento a partir do modelo garante a visão de baixo para cima, diminuindo o sistema “*Top Dow*” convencionado atualmente.

O fluxo atinge o vies democrático e participativo no mais baixo nível de decisão, sem deixar de considerar e atribuir competências e razões legais da alta gestão, que no sistema proposto se garante por seus representantes funcionais na comissão.

A abordagem de trabalho possibilita apenas essa discussão, não interferindo no complexo de ordenamentos dados pelas instâncias superiores conforme linha de percurso e sobreposição de autoridades governamentais hierárquica abaixo.

Figura 12 - Sobreposições de Instâncias Superiores na Hierarquia para Proposituras de PLOA's



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observasse na figura (12) que a introdução de modelos precisam ser alicerçados por



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

todas as instâncias de governo em um aprendizado cultural objetivo, interativo e permanente, o que na prática permitirá reavaliações de formas e métodos e procedimentos de contínua melhoria.

O amadurecimento do modelo participativo dentro das funções administrativas geram informações e dados institucionais que são importantes para o desenvolvimento de estratégias que visam traçar medidas em ações de impactos atuais e futuros.

O foco em informações predominantemente quantitativas, pelo acompanhamento orçamentário possibilitam aprimoramento de dados qualitativos, forçam medidas de avaliação e conduzem a Administração a repensarem estratégias a curto e longo prazo.

As informações mais próximas dos atores envolvidos reproduzem melhores realidades de demandas, assim o poder de decisão associasse ao impacto esperado, entretanto a forma de se planejar, ou flexibilidade e criação de mecanismos participativos devem ser regulados ou aprovados de cima para baixo, onde estruturas superiores possam reconhecer o engajamento e finalidade do modelo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do Estado brasileiro e o atual regime democrático se fazem presentes pela participação popular, entretanto ainda são insuficientes os modelos que garantam uma maior participação da sociedade no processo de tomada de decisões estratégicas nas organizações públicas do país.

Em tempo que se observa a pouca participação cidadã em poderes decisórios, assim como a baixa capacidade de visão da Administração Pública em rever seus métodos de aplicação dos investimentos mais próximos de suas realidades ou especificidades, o conceito de planejamento e orçamento participativo vem crescendo ao modelo gerencial ultraliberal e nas regentes definições literárias instituídas pela Nova Gestão Pública (NGP).

Portanto condicionar mudanças culturais em práticas atuais de regras organizacionais do serviço público brasileiro não é tarefa fácil, exige reorganização dos métodos de trabalhos, que dependendo do enquadramento e tamanho estrutural e funcional da organização poderá exigir grandes reformas o que implica resistência em vários níveis.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Os estudos aprofundaram o meio em que cada organização se aplica diante o complexo da Administração Pública brasileira, debruçando o Estado, suas funções e impactos de desempenho na entrega de uma política fim.

No tocante do desenvolvimento deste trabalho também foram conceituados contribuições da Teoria Institucional aos quais se dirimiram como base, que pela cultura contribuíram para caracterizar a organização estudada, bem como trajetórias de suas formações e razões de dependências de sistemas econômicos e políticos atuais. Em outra linha paralela, em pontos convergentes, a Teoria da Escolha Pública ajudou a performar as ligações e relações que envolvem os sistemas políticos administrativos em jogos de interesses individuais e de grupos, que culturalmente o processo de poder em eleger linhas políticas ou de pessoas mais capacitadas para o setor público não garantem melhores resultados de racionalização funcional governamental, reforçando a abordagem de que os governos, organizações e pessoas dentro do processo, assim colocadas democraticamente para representar a sociedade são incapazes de provocar mudanças em prol de alianças ao bem coletivo, que tais mudanças só são efetivas através da instituição de regras, como a exemplo o teto de gastos e lei de responsabilidade fiscal, dentre outras.

A organização estudada foi bem caracterizada, ordenando uma complexidade de ligações entre cultura organizacional, planejamento estratégico, capacidade de gestão, natureza legal, estrutura funcional e formação de sistemas políticos.

Durante a pesquisa, um dos objetivos específicos era obter uma taxa média de assimetria percentual entre o planejamento e sua execução em 7 (sete) anos de exercícios orçamentários e financeiros de uma unidade organizacional da rede do IFAP. Nesse sentido foram calculados separadamente por ano/exercício despesas de custeio de 5 (cinco) grupos e elementos característicos, nela constatou-se o desvio médio geral de 31,36%, uma referência considerável em qualquer planejamento orçamentário, que nos resultados revelaram que 3 (três) anos ficaram com a execução abaixo do que foi planejado, restando 4 (quatro) anos essa execução acima do planejamento estratégico.

Ao usar somente os 4 percentuais da série histórica pesquisada que ultrapassaram o planejamento: ano 2017 com 10,12%; ano 2018 com 38,60%; ano 2019 com 10,22% e 2021 com 27,51%, o percentual médio de desvio nos dará a ordem de 21,61%.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Já para os 3 percentuais que ficaram abaixo: ano 2015 com 17,80%, ano 2016 com 73,79% e ano 2020 com 75,28% a média percentual de desvio é de 55,62% sobre os valores planejados.

Diante aos fatos, fatores de gestão e institucionais poderiam explicar o descompasso, entretanto me atenho a números e passo a fazer alguns cálculos comparativos, onde se aplicado o indicador de média assimétrica ao encontro do montante médio de execução, somente nos grupos e elementos pesquisados, teremos o valor total de desvio na ordem de R\$ 501.585,57, ou seja, um valor contábil geral acima de meio milhão de assimetria entre o que se planeja e o que se executa por cada ano na organização pesquisada.

Ainda no cenário, se considerarmos a média de execução orçamentária total do campus Santana do IFAP, nos setes exercícios pesquisados incluindo despesas de assistência estudantil, diárias, passagens e investimentos que não foram investigadas, teremos o valor médio de R\$ 2.843.634,33 e quando aplicado a taxa média de desvio encontrada o resultado será de R\$ 891.763,72 de assimetria entre o planejamento e a execução por exercício, aumento proporcional significativo comparado ao essencialmente pesquisado nesta dissertação.

Ampliando o confronto sugestivo de dados dentro do órgão do Instituto Federal do Amapá, a execução financeira de todo o órgão no exercício de 2021, segundo o relatório de gestão na ação 20RL para funcionamento e custeio (IFAP, p.66) apresentou o montante de R\$ 13.762.119,00, sendo assim se for aplicado à média de desvio a apuração em valor total seria de R\$ 4.315.800,51, somente ao ano em questão.

Após os dois últimos raciocínios orçamentários e financeiros serem sugestivos, não posso afirmar respostas sem pesquisa integral, apesar do desenvolvimento da pesquisa apresentar dados considerados lógicos e objetivos os resultados esperados revelaram disfunções administrativas correlacionadas, que diante a forte caracterização da organização tornou possível um estudo aprimorado pautado em técnicas e práticas da organização específica, onde passo efetivamente a propor um modelo de produto que quebra um paradigma institucional específico da subestrutura analisada, reformula sua forma de atuação ao qual está inserido o processo de tomada de decisão e catalisa uma solução válida que acompanhará a eficiência do desempenho de governo nas funções administrativas.

O exercício do novo modelo institui indicadores que traduziram números de despesas executadas para avaliação do processo de tomada de decisões em curto prazo e nos seus



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

planejamentos anuais, que no método se perfaz por comissão instituída representada por grupos externos que cercam a organização e membros internos da gestão do campus Santana do IFAP.

Os debates quanto aos gastos públicos de forma responsiva e abertos nas decisões abrem responsabilidades compartilhadas na gestão e na sociedade, as negociações, o controle e definição desses recursos em subsistemas podem ser divididos o que em regra descentraliza o sistema de poder.

Entender o funcionamento de cada estrutura organizacional é imprescindível e necessário ao resultado do desenvolvimento do modelo. O acesso a todas as informações organizacionais devem ser consideradas, entretanto ressalvo a observância do processo de mudança, que muitas vezes são marcadas por resistências em parte da sociedade assim como por grupos de servidores públicos da própria organização.

O desafio é romper essa trajetória de barreira institucional, aprimorar continuamente o produto e fortalecer os mecanismos com segurança jurídica.

Dessa forma, a pesquisa e o modelo de produto sugerido são mais uma forma de ferramentas que auxiliaram as tarefas funcionais da instituição, aos quais poderão ser replicadas ou ajustadas por estruturas que se acunham, cabendo a cada organização avaliar a universalidade do mérito e o propósito de conversão de sistemas de poderes engessados verticais ou centralizados.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ARMIN MATHIS. **A sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. Presença revista de educação, cultura e meio ambiente- Mai.-Nº28, Vol. VIII, 2004.

ATHANÁZIO, M. M. **Processo de planejamento estratégico em universidade pública: o caso da Universidade Federal do Pará**, 2010. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Pará, Natal, 2010.

AZEVEDO, João Lúcio d'. **Os jesuítas no Grão-Pará: suas missões e a colonização**. Belém: SECULT, (1901), 1999.

BARROSO, J. **O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**. In: FERREIRA, N. S. C. (org.) *Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortes, 1998.

COUTO, L. C. do, NETO, J. E. B., & RESENDE, L. L. (2020). **Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária**. *Revista Mineira De Contabilidade*, 19(1), 42–54. <https://doi.org/10.21714/2446-9114RMC2018v19n1t04> (Original work published 20º de abril de 2018) <https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/739> 13/09/2021 as 17:51h

BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentáveis, Agenda 2030**. Disponível em:<<http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>> Acesso em: 06/12/2021.

BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentáveis, Agenda 2030**. Disponível em:<<https://odsbrasil.gov.br/objetivo16/indicador1661#>> Acesso em: 15/01/2022.

BRASIL. **Planejamento Estratégico: Entendendo o que é, sua importância e qual o impacto dele nos estados e municípios**. RBA –Revista Brasileira de Administração – Conselho Regional de Administração, nº 135, março/abril de 2020.pg. 30;31).

BRASIL. **Contexto histórico**. Disponível em:<<https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/historico>> Acesso em: 06/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 4.151, promulgado em 07 de março de 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/2002/D4151.htm> Acesso em 16/09/2021.

BRASIL. Decreto nº 99.675, de 07/11/1990. Disponível em:<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/114074/decreto-99675-90>> Acesso em 16/09/2021.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm> Acesso em 16/09/2021.

BRASIL. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em:< <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm> acesso 16/06/2021 as 15:05> Acesso em: 15/09/2021.

BRASIL. 2021. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm> Acesso em: 06/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 4.151, promulgado em 07 de março de 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/2002/D4151.htm>. Acesso em 16/09/2021.

BRASIL. Decreto nº 99.675, de 07/11/1990. Disponível em:<<https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/114074/decreto-99675-90>>. Acesso em 16/09/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em 16/09/2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 17/03/2021.

BRASIL. Decreto nº 2.494/1998. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em 17/03/2021.

BRASIL. Contexto histórico. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/ acessibilidade-sp-940674614/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira>> Acesso em: 09/03/2021.

BRASIL. Contexto histórico. Disponível em:<<http://www.jesuitasbrasil.com/newportal/institucional/nossa-historia/>> Acesso em: 24 set. 2017.

BRASIL. Portaria MEC nº 2.253/2001. Disponível em:<<https://portal.estacio.br/media/2235/portaria-n-2253.pdf>> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Portaria nº 1.466, de 12 de julho de 2001. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/p1466.pdf>> Acesso em: 17/03/2021.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

BRASIL. Resolução CES/CNE nº 1/2001. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf>> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Portaria MEC nº 3.284/2003 Resolução CNE nº 1/2002. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES012002.pdf>> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Portaria MEC nº 3.284/2003. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port3284.pdf>> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.224 de 1º de outubro de 2004. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Decreto/D5224.htm> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/port_4361.pdf> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_port1.pdf> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato20152018/2017/Decreto/D9235.htm>. Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. Projeto que regulamenta a educação domiciliar. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/ultimasnoticias/211218175739/75061educacaodomiciliar>> Acesso em: 17/03/2021.

BRASIL. **EPT**. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/educacao-profissional-e-tecnologica-ept>> Acesso em: 17/03/2021.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

BRASIL. Endividamento atinge 76,6% das famílias brasileiras e inadimplência tem o maior índice em 12 anos; 27% dos lares, diz pesquisa da CNC. Disponível em:<
<https://www.agendadopoder.com.br/manchete/endividamento-atinge-766-das-familias-brasileiras-e-inadimplencia-tem-o-maior-indice-em-12-anos-27-dos-lares-diz-pesquisa-da-cnc/>> Acesso em: 18/01/2022.

CARVALHO JÚNIOR, Almir Diniz de. **Índios Cristãos: poder, magia e religião na Amazônia Colonial**. Curitiba: CRV, 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COSTA, E.J.M.; MACHADO, L.A.S.A. Reflexões sobre cultura e desenvolvimento: Celso Furtado, Douglas Norte e Amartelar Sem. Artigo, **Cadernos CEPEC**, Volume 09, N° 01 Junho de 2020.

COSTA, E.J.M. A teoria das instituições e da mudança institucional de Douglas Norte: Cultura, estado e dependência de trajetória. Artigo, **Cadernos CEPEC**, Volume 08, N° 02 Dezembro de 2019.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil**. In: DADOS. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1, p.51-86.1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria da Administração**. 5ª edição. 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas. **O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 1999.

CREPALDI, S. A. CREPALDI, G.. **Orçamento público: planejamento, orçamento e controle**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAS, João Aluizio Piranha. **Educação colonial na Amazônia: a pedagogia dos jesuítas e invenção do Sairé**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Pará, Belém, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 4ª edição. São Paulo, Atlas, 1994.

DRUCKER, Peter. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

DRUCKER, Peter. **Sociedade pós capitalista**. 6. Ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

ELIAS, Leila Marcia Sousa de Lima; LEÃO, Felipe Jadjiski; LOPES, Jorge; PERDENEIRAS, Marcleide: Análise das estruturas e conteúdos das demonstrações contábeis,



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

consolidadas pela união, adaptadas aos padrões internacionais estudo comparativo. Artigo **Revista científica UNIOESTE/MCR**, 2013.

ELIAS, Leila Marcia Sousa de Lima; Vidal, Josep Pont. Sistemas de informação de custos no setor público: uma análise dos modelos sistêmicos. **Artigo Revista UNIOESTE/MCR Ciências Sociais Aplicadas - v.18 - n. 34 - 1o sem.2018 – p. 105 a 132.**

EnaNPAD, XXXVIII **Encontro**, Rio de Janeiro/RJ, 13 a 17 de setembro de 2014. PERFIL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA REGIÃO NORTE DO BRASIL NO PERÍODO 2011-2013. Autoria: Ana Lucia Medeiros, Michelle Trombini Duarte, Jaasiel Nascimento Lima.

ESTRATÉGIA CONCURSOS. Emenda constitucional 100/2019: Orçamento Impositivo! Disponível: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/orcamento-impositivo-emenda-constitucional-100/>> Acesso 01 out.2020.

FALQUETO, J.M.Z.; HOFFMANN, V.E.; CANCELLIER, E.L.P.L.; JÚNIOR, N.S.M. Avaliação da implantação do planejamento estratégico em uma universidade pública: barreiras, facilitadores e eficácia, 2019 (**Artigo científico- SP**).

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito Administrativo Didático**. 3ª edição. Rio de Janeiro. Florence, 1985.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Princípios da Administração Pública**. Bauru, Edipro, 1996.

FILIPPIM, Eliane Salete. **Administração pública e desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a região da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense / Eliane Salete Filippim; orientador: Carlos Ricardo Rosseto. – Florianópolis: UFSC, 2005.**

FRANÇA, Acon Gusmão. **XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas** Notas sobre o planejamento econômico no Brasil no período referente ao Plano de Metas e II PND Notas sobre o planejamento econômico no Brasil no período referente ao Plano de Metas e II PND, Niterói RJ 28,29 e 30 agosto 2017.

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no BRASIL. **Artigo PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**. Nº 21, jun de 2000.

FREZATTI, F. NASCIMENTO, A. R. JUNQUEIRA, E. RELVAS, T. R. S. Processo Orçamentário: uma aplicação da análise substantiva com utilização da Grounded Theory. **Revista O&S - Salvador**, v.18, n.58, jul./set., p. 445 –466, 2011.

GARCIA, Tatiana. M. L. Processo Orçamentário no Brasil: Uma breve reflexão: Trata do processo orçamentário no Brasil, fazendo uma análise crítica da gestão orçamentária e da participação da sociedade no controle da execução orçamentária. 2010. **Artigo (Direito Administrativo)** Disponível



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

em:<<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6128/Processo-Orcamentario-no-Brasil-Uma-breve-reflexao>>. Acesso 03 out. 2020.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª Ed. São Paulo. Saraiva, 1995.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.

KWASNICKA, E. L. **Teoria geral da administração: uma síntese**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2020.

LIBÂNEO, José Carlos. OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10ª edição São Paulo, Cortez 2012.

MACEDO, Marcelo Hernandez. **Cidadanias. Relações de atendimento no serviço público no Rio de Janeiro – RJ. TCE**, 1995.

MACEDO, Reginaldo Moraes de; CKAGNAZOROFF, Ivan Beque. Neo-Institucionalismo: Discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde** ISSN: 1517-0276 / EISSN: 2236-5362. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/3551>> Acesso em: 11/09/2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARKUS. **Metodologia Participativa (organizador)**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010. pp. 267- 268.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDAUAR, Odete. Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, junho/setembro de 1992, cap. 189, p. 100-13.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo. Editora Malheiros, 1995.

MENEZES, Maurício Ferreira. **Uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica**. Salvador, Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2019.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure; toward the codification of theory and research**. Glencoe: Free Press, 1949.

_____. Ministério da Economia. Secretária do Tesouro Nacional (**MANUAL SADIPEM**) Classificação Orçamentária. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376>. Acesso: 01 out.2020.

_____. Ministério da Educação. **Instituições de ensino superior empenharam só 28,9% do orçamento não obrigatório de 2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/instituicoes-de-ensino-superior-empenharam-so-28-9-do-orcamento-nao-obrigatorio-de-2019>>. Acesso: 02 out.2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**; Brasília; MP, SEGEP, Versão 3/2014, 2014c. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta de servicos ao cidadao - guia metodologico.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/carta_de_servicos_ao_cidadao_-_guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. MPOG. (1999). Manual Técnico de Orçamento. Manual Técnico para Elaboração da proposta orçamentária da União para 2000. Brasília: Imprensa Nacional. Disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoesorcamentarias/manualtecnico/MTO_000.pdf. Acesso em 31 out. 2020.

MOTTA, F. P. e VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo : Thomson Learning Pioneira, 2002.

NASH, Laura L. **Ética nas empresas. Guia prático para soluções de problemas éticos nas empresas**. São Paulo. Makron, 2001.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

NASCIMENTO, Danilo. COMMENTS MATERIAL DE ESTUDO. Disponível em: <https://segredosdeconcurso.com.br/ciclo-orcamentario/> Ciclo Orçamentário: aprenda definitivamente para o seu concurso! publicação em 28/08/2018. Acesso em 11/003/2022.

OLIVEIRA, D. P. R. **Teoria geral da administração**: uma abordagem prática. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, L. M.; JÚNIOR, J. H. P.; SILVA, C. A. S. **Controladoria Estratégica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Elizângela de Jesus. Organizadora, **Tópicos em Administração**. Capítulo 7. Descentralização como meio de reforma administrativa nas Instituições de Ensino Superior Pública, por Júlio Candido de Meirelles Junior, Leidjane Fonseca dos Santos, Simone de Jesus Fernandes Borel e Josiane Aparecida da Silva Sacramento. Volume 28. 1ª Edição. Belo Horizonte, Poisson, 2020.

PATTON, M. Q. **Fieldwork strategies and observation methods**. Qualitative Research and Evaluation Methods, 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PACHECO, Gabriel da Silva. A Escola do Design: A Formulação de Estratégia como um Processo de Concepção. **Artigo**. UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU. Centro de Ciências Sociais Aplicada. Estratégias Organizacionais, 2018.

PALUDO, A. V., PROCOPIUCK, M. **Planejamento Governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PFEIFFER, Peter. **PEM revisitado**: Como Balanced Scorecard e Gerenciamento de Projetos podem aperfeiçoar o Planejamento Estratégico Municipal. In: BROSE,

Plano de Desenvolvimento Institucional IFAP 2014-2018; 2019-2023. Disponível em: <https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/pdi>. Acesso: 03 out.2020.

Plano Anual de Ação IFAP. Disponível em: <https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/plano-anual-de-acao>. Acesso: 03 out.2020.

Revista Científica Doctum Direito NOTARI, Marcio Bonini. As patologias corruptivas no cenário nacional e internacional: desafios contemporâneos.

Revista Científica Doctum: Direito. DOCTUM. Caratinga. v. 1, n. 4, 2020. ISSN: 2594-9969 2020.

Revista EL PAÍS BRASIL. Corte ou contingenciamento, quem está certo na guerra de narrativas da educação? Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/31/politica/1559334689_188552.html. Acesso 02 out.2020.

Revista eletrônica GLOBO, G1. Corte de quase R\$ 1 bi para universidades federais é mantido mesmo com alteração no orçamento do MEC para 2021, dizem reitores. 10.09.2020.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/09/10/corte-de-quase-r-1-bi-para-universidades-federais-e-mantido-mesmo-com-alteracao-no-orcamento-do-mec-para-2021-dizem-reitores.ghtml>>. Acesso 01 out. 2020.

Relatório de Gestão 2018 IFAP.
Disponível em: <<https://ifap.edu.br/index.php/publicacoes/item/2383-relatorio-de-gestao-2018-resolucao-n-45-2019-consup-ifap>>. Acesso: 03 out.2020.

RIBEIRO, A. L. **Teorias da administração**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, S. V. **As Diferenças na Gestão da Estrutura de Capital das Empresas Latino-Americanas e dos EUA Pós-Crise de 2008**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas (PPGA), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2015.

ROSA, Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo. Editora Saraiva. 2002.

SANTOS, Alexandre Rodrigues. **Planejamento, Orçamento e Desempenho nas Instituições Federais de Ensino Superior do Nordeste**. 2015. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas (PPGA), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2015.

SILVA, Edna Lúcia da Silva; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <[https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia de pesquisa e elaboracao de teses e dissertacoes_4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf)>. Acesso em: 07 fev. 2017.

SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nívea. **Formação Institucional e Desenvolvimento Regional da Amazônia Brasileira: Fundamentos Teóricos e Síntese Histórica**. In.: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nívea (Orgs.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SILVA, C. R.; SANTOS, J. S. Orçamento público: a democratização do processo orçamentário a partir da experiência do orçamento participativo. **VOOS Revista Polidisciplinar Eletrônica da Faculdade Guairacá**. Guarapuava – PR. Volume 04 Ed. 01 Dez. 2012.

SOUZA, Bruno César Grosso. **Políticas Públicas e Teoria Socioinstitucional: Validades e Aplicações**. 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg253.pdf>>. Acesso: 02/02/2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2014a. 2ª versão. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>. Acesso em: 24 ago. 2016.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Conformidade Financeira e Orçamentária**. Brasília, DF, 2020 Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/contingenciamento-de-pessoal-e-dcl.htm>>. Acesso em: 2 out. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2014a. 2ª versão. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendoagovernanca/referencialdegovernanca/>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>>. Acesso em: 16/06/2021 as 15:05.

TRINDADE, L. Z., & BIALOSKORSKI NETO, S. (2014). análise e percepção dos custos das práticas de governança corporativa: um estudo de caso. Contextus – **Revista Contemporânea De Economia E Gestão**, 12(3), 64 - 97. Disponível em: <<https://doi.org/10.19094/contextus.v12i3.514>>. Acesso em 14/05/2021.

UVB. **Tudo Sobre o Orçamento Impositivo**: O que Realmente é a Emenda Impositiva. Disponível: <<https://uvbbrasil.com.br/2015/?p=3497>>. Acesso 01 out.2016.

VASCOCELOS, Edson Aguiar. **Instrumentos de defesa da cidadania na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro. Florence, 1993.

VENTURINI, J. C.; PEREIRA, B. A. D.; MORALES, R.; FLECK, C. F.; BATISTELLA, Z.J.; NAGEL, M. B. Percepção da avaliação: um retrato da gestão pública em uma instituição de ensino superior (IES). **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n.1, p. 31-53, jan./fev. 2010.

VIANNA, I. O. A. Planejamento Estratégico e Participativo: elaboração, fatores facilitadores e dificultadores de sua implantação na universidade. In: **COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL**, 2004, Florianópolis. Anais... Florianópolis: NUPEAU/UFSC, 2004.

VIEIRA, Marco Aurélio; ZANATTA, Jocias Maier (2018): "Planejamento do orçamento em instituição de ensino superior pública", **Revista Observatório de lá Economia Latino-americana**, (enero2019). En línea: <<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/01/planejamientoorcamento.html/hdl.handle.net/20.500.11763/oel1901planejamento-orcamento>>. Acesso em: 02/04/2021.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ANEXO - CARTA DE ANUÊNCIA IFAP



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAPÁ
GABINETE DO REITOR**

CARTA DE ANUÊNCIA

O Instituto Federal do Amapá através da reitora em exercício Adrielma Nunes Ferreira Bronze, vem, por meio deste, manifestar anuência para autorização da pesquisa proposta " CULTURA ORGANIZACIONAL E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE ASSIMETRIA ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO." encaminhada pelo servidor Klayrtson da Costa Amaral (1837416), discente do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública – PPGGP do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA da UFPA, devidamente orientado pelo Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento.

Documento assinado eletronicamente por:

- **Adrielma Nunes Ferreira Bronze, Reitora em exercício - CD1 - GAB, em 24/05/2022 16:24:14.**

Este documento foi emitido pelo SUAP em 24/05/2022. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifap.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 35446

Código de Autenticação: 219212b404

