



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARCOS PAULO DE SÁ MELLO

A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO

Belo Horizonte

2022

MARCOS PAULO DE SÁ MELLO

A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior
Co-orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA (IMPRIMIR NO VERSO DA FOLHA DE ROSTO)

FOLHA DE APROVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeira lembrança nos momentos de tribulação, divindade que acredito me proteger, mesmo em períodos de omissão em sua invocação.

À minha família, por todo amor e preocupação não apenas nesse difícil momento do mestrado, como também pela dedicação e por sempre acreditar no meu potencial e se regozijar comigo em cada etapa vitoriosa da minha vida. Amo vocês!

Ao Programa de Mestrado em Administração Pública, da Fundação João Pinheiro, que me proporcionou imensurável aprendizado nesses dois anos e a cada professor que me mostrou a relevância da pesquisa e contribuiu para a evolução das minhas habilidades acadêmicas e, acima de tudo, me proporcionou um olhar mais abrangente sobre a gestão pública.

Ao meu orientador, Professor Dr. Sílvio Ferreira Júnior, e ao meu co-orientador, o Professor Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, pela paciência, dedicação e pelas contribuições imprescindíveis às alterações e melhorias da minha dissertação.

À Professora Dra. Ana Carolina Guerra e ao Professor Dr. Vagner Alves Arantes, que foram muitos atenciosos e cirúrgicos em seus comentários na banca de qualificação do mestrado, contribuindo relevantemente para o aperfeiçoamento da minha pesquisa.

Aos colegas e às colegas da turma 2020-2022, bem como de turmas anteriores, pela partilha de sabedoria e vivência, pelas palavras de afago e por me mostrarem a diversidade de temas necessários para serem estudados. Foi um prazer conviver com vocês!

Ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais que me concedeu apoio, favorecendo a minha permanência no programa de mestrado. Aos colegas da Diretoria de Planejamento e Orçamento e da Coordenadoria de Contabilidade, Finanças e Gestão de Ativos pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência. Ao Rainer e ao Roberto que me ajudaram no levantamento de dados, bem como aos dez servidores que tão prontamente deram seus relatos nas entrevistas.

A cada pessoa que colaborou direta ou indiretamente na minha jornada acadêmica e profissional, desde os tempos de UFSJ, bem como às instituições que trabalhei e estudei nesse período. O compartilhamento e a troca de experiências foi fundamental na maneira de observar a ciência.

A cada amigo, pelo apoio, ajuda, acolhimento e celebração da minha trajetória profissional e acadêmica. Não foi fácil abrir mão de tantos momentos, especialmente nos últimos meses. É muito bom ter a amizade de todos vocês.

Diante a tantos nomes que poderiam ser citados de pessoas queridas que apoiaram a minha jornada acadêmica, pessoal e profissional, gostaria de ressaltar alguns que me apoiaram diretamente nesse processo, nos últimos dois anos. À amiga Carla Dias, que me incentivou a participar do processo seletivo do mestrado, o qual eu estava em vias de desistência, depois de duas tentativas frustradas; ao amigo Marco Aurélio, que conheci no mestrado e foi um grande apoiador, debatedor de ideias e ouvinte nesses últimos dois anos; ao amigo Welbert, com o seu “choque de realidade” e sua contribuição na transcrição das entrevistas; e aos amigos Abner e Cladimir que me acolheram nos últimos meses, garantindo a conclusão desta etapa acadêmica, de forma menos turbulenta.

Agradeço também a todas as demais pessoas que, de alguma maneira, contribuíram para a prosperidade na minha jornada de vida, que proporcionou-me chegar nesse “seleto” status acadêmico. Muito obrigado a todos e todas!

RESUMO

A condução do orçamento das Instituições Federais de Ensino (IFE) vem se modificando simultaneamente às mudanças ocorridas no Governo Federal, diante dos avanços orientados pela administração pública gerencial, que desde o fim da década de 1990, passou a desenvolver inovações com base nas premissas da *New Public Management*. Nesse ínterim, os instrumentos de gestão dos recursos econômicos e financeiros demonstram capacidade de realização do controle e do monitoramento dos recursos públicos, possibilitando a revisão e otimização dos valores planejados, que foram suprimidos, expressivamente, entre a primeira e a segunda metade da década passada. Neste contexto, se encontra o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), que atualmente possui 18 *campi*, com realidades estruturais, categorias de ensino e dotação orçamentária díspares. Dessa maneira, esta pesquisa buscou identificar se houve um aprimoramento de desempenho da execução orçamentária, por meio das principais ações orçamentárias executadas na instituição: assistência, capacitação, funcionamento, fomento e infraestrutura, perante o contexto externo e interno no período pesquisado, de 2010 a 2020. A principal base teórica orientada para responder ao problema de pesquisa foi a *New Public Management* e, de maneira complementar, a gestão orçamentária. A metodologia de pesquisa se baseou na análise documental de dados, com a investigação quantitativa do orçamento executado no período pesquisado, bem como a verificação de documentos institucionais e a realização de entrevistas. Conclui-se que os fenômenos endógenos e exógenos não contribuíram para a melhoria do desempenho, em uma perspectiva de análise quantitativa abrangente ao orçamento, em face às limitações provocadas pela nova agenda política e pelo contexto de crise econômica e financeira presente no país no segundo período de recorte da pesquisa, de 2016 a 2020. No entanto, verificou-se que há um direcionamento para aperfeiçoar a gestão universitária, perante as estratégias institucionais para a consecução de suas metas, apesar dos *campi* possuírem realidades culturais e dimensionais díspares, o que carece de estratégias assertivas para o alinhamento de uma gestão orçamentária efetiva.

Palavras-chave: Gestão orçamentária. Ações orçamentárias. Desempenho. Orçamento das IFE

ABSTRACT

The conduct of the budget of the Federal Educational Institutions (IFE) has been changing simultaneously to the changes that occurred in the Federal Government, in view of the advanced management public administration, which since the end of the 1990s, began to develop innovations based on the premises of New Public Management. Recently, the tools of information and communication technology has accelerated this process, so that the instruments of management of economic and financial resources are presented in a way that is substantially capable of controlling and monitoring public resources, enabling the review of planned values and optimizing public resources, which have been significantly suppressed, between the first and second half of the last decade. In this context, the IFE is researched, which currently has 18 campuses, with disparate structural realities, education categories and budget allocations. Thus, this research sought to identify the budgetary behavior of this institution, through the main budgetary actions performed: assistance, training, operation, promotion and infrastructure, in view of exogenous changes, as well as structural and administrative endogenous elements that followed in the research period, from 2010 to 2020. The main theoretical basis oriented to respond to the research problem was New Public Management and, in a complementary way, budget management. The research methodology was based on the documental analysis of data, with the quantitative investigation of the budget executed in the research period, as well as the verification of institutional documents and the conduct of interviews. It's concluded that endogenous and exogenous phenomena didn't contribute to the improvement of performance, in a perspective of comprehensive quantitative analysis to the budget, in view of the limitations caused by the new political agenda and the context of economic and financial crisis present in the country in the second period of the survey, from 2016 to 2020. However, it was found that there is a direction to improve university management, given the institutional strategies for achieving of its goals, although the campuses have disparate cultural and dimensional realities, there is a lack of assertive strategies for alignment of budget management effective.

Keywords: Budget management. Budget actions. Performance. IFE budget

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Movimentos de inovação da Administração Pública brasileira.....	26
Figura 2 - Etapas do orçamento público.....	33
Figura 3 - Etapas da despesa pública	38
Figura 4 - Ilustração da descentralização orçamentária	40
Figura 5 -Fluxo das etapas da execução da despesa.....	41
Figura 6- Proposta de Teoria Substantiva de Processo Abrangente de Estruturação do Orçamento	48
Figura 7 - Modelo de análise integrada do processo orçamentário.	50
Figura 8 - Análise documental ilustrada.....	55
Figura 9 - Extração de dados do tesouro gerencial	57
Figura 10 - Curva de saturação de respostas	60
Figura 11 - Medalha de ouro no concurso mundial de queijos - campus Bambuí	68
Figura 12 - Campus Bambuí	68
Figura 13- Campus Ouro Preto	69
Figura 14 - Campus São João Evangelista	71
Figura 15 – Posição geográfica das unidades da instituição pesquisada.....	72
Figura 16 - Organograma sintético dos <i>campi</i> pioneiros	73
Figura 17 - Comportamento orçamentário das despesas de custeio e de capital de 2010 a 2020	77
Figura 18 - Comportamento orçamentário das despesas de custeio e de capital, considerando os destaques recebidos de 2010 a 2020	78
Figura 19 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas e variação real do PIB no período 2010 a 2020.....	80
Figura 20 - Percentual de despesas globais liquidadas em relação às empenhadas pelo IFMG no período 2010 a 2020.....	82
Figura 21 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas pelo conjunto dos cinco <i>campi</i> pioneiros e a variação real do PIB no período de 2010 a 2020	96
Figura 22 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas pelo conjunto dos cinco <i>campi</i> pioneiros e a reitoria no período de 2010 a 2020	97
Figura 23 - Participação percentual das despesas empenhadas, liquidadas e pagas do conjunto dos cinco <i>campi</i> pioneiros em relação aos montantes totais da instituição e variação real do PIB, no período 2010 a 2020.....	98
Figura 24 - A evolução das despesas liquidadas entre as cinco ações orçamentárias pesquisadas nos <i>campi</i> pioneiros, no período de 2010 a 2020.	99
Figura 25 - Perspectivas estratégicas do PDI 2019 a 2023 da instituição pesquisada.....	137
Figura 26 - Os objetivos estratégicos de orçamento e infraestrutura do PDI (2019)	138
Figura 27 - Os objetivos estratégicos de orçamento e infraestrutura do PDI (2020)	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferença do NPM original x pós-NPM	28
Quadro 2 - Estrutura básica do novo plano de contas aplicado ao setor público (PCASP)	30
Quadro 3 - Episódios de regulamentação do orçamento público	35
Quadro 4 - Lógicas institucionais na gestão institucional e orçamentária	45
Quadro 5 - A composição das categorias de <i>campi</i> para efeito da pesquisa	52
Quadro 6 - Coleta Documental de Dados.....	54
Quadro 7 - As principais ações orçamentárias executadas pela instituição pesquisada	56
Quadro 8 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO).....	57
Quadro 9 - Características dos entrevistados	59
Quadro 10 - Roteiro de entrevista	61
Quadro 11 - O contexto das ações antecedentes à Lei de criação dos Institutos Federais	64
Quadro 12 - Peso dos cursos estabelecido pela matriz CONIF	74
Quadro 13 - Metas e ações do PDI para a gestão administrativa e financeira para o período de 2014 a 2018.....	135
Quadro 14 - Objetivos estratégicos da assistência estudantil - PDI 2019/2023 e metas alcançadas nos relatórios de gestão 2019/2020	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Os atuais 18 <i>campi</i> do IFMG	66
Tabela 2 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) global.....	76
Tabela 3 - Despesas liquidadas nas principais ações orçamentárias da instituição pesquisada no período de 2010 a 2020.....	83
Tabela 4 - Percentuais das despesas liquidadas em relação aos respectivos totais empenhados nas principais ações do IFMG, no período de 2010 a 2020	88
Tabela 5 - Percentuais das despesas liquidadas em relação aos respectivos totais empenhados de custeio e capital na ação de funcionamento, no período de 2010 a 2020.....	90
Tabela 6 – Percentual de matrículas ativas dos <i>campi</i> pioneiros entre 2013 e 2020.....	97
Tabela 7 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) global por campus em 2019	101
Tabela 8 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) por ação e por campus.....	103
Tabela 9 - Percentuais das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados nas principais ações do IFMG, por Campi e na Reitoria, em 2019.....	105
Tabela 10 - Estatística descritiva dos percentuais das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados nas principais ações nos Campi do IFMG, em 2019.....	108
Tabela 11 - Despesas liquidadas nas principais ações dos Campi do IFMG, por matrícula equivalente, em 2019	111
Tabela 12 - Estatística descritiva das despesas liquidadas no global das ações dos campi do IFMG, por matrícula equivalente, em 2019.....	112
Tabela 13 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação assistência, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	114
Tabela 14 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação assistência, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	114
Tabela 15 - Informações concernentes aos beneficiários de assistência estudantil dos campi do IFMG e dos Municípios que estão inseridos.....	115
Tabela 16 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação capacitação, por grupos de Campi do IFMG, em 2019	117
Tabela 17 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação capacitação, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	118
Tabela 18 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação infraestrutura, por grupos de Campi do IFMG, em 2019	119
Tabela 19 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação infraestrutura, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	120
Tabela 20 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação funcionamento, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	121

Tabela 21 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação funcionamento, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	122
Tabela 22 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação fomento, por grupos de Campi do IFMG, em 2019.....	123
Tabela 23 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação fomento, por matrícula equivalente, por grupos de <i>campi</i> do IFMG, em 2019.....	124
Tabela 24 - Relação de benefícios concedidos pelo IFMG com recurso da ação assistência em 2019 e 2020, conforme relatório de gestão	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE - Assuntos Estudantis

BPM - *Bunisess Pocess Management*

CNCT - Catálogo Nacional de Cursos Técnicos

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CAP - Coordenadoria de Administração e Planejamento

CONFETEC - Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

CONIF - Conselho Nacional dos Institutos Federais

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CV - Coeficiente de Variação

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DAP - Diretoria de Administração e Planejamento

EC 95/2016) - Emenda Constitucional nº 95/2016

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB - Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IRO - Indicador de Replanejamento Orçamentário

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IFRS - *Internacional Financial Reporting Standards*

IES - Instituição de Ensino Superior

IFE - Instituição Federal de Ensino

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

IF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MATEQ - Matrícula Equivalente

MEC - Ministério da Educação

NPM - *New Public Management*

PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PPA - Plano Plurianual de Aplicação

PIB - Produto Interno Bruto

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PLOA - Projeto da Lei Orçamentária Anual

RPNP – Restos a Pagar Não Processados

RPP - Restos a Pagar Processados

SPO - Secretaria de Planejamento e Orçamento

SOF - Secretaria do Orçamento Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SISPLAN - Sistema de Planejamento Participativo

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SPSS - *Statistical Package for Social Sciences*

SUS - Sistema Único de Saúde

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

UNED - Unidade de Ensino Descentralizada

UGE - Unidade Gestora Executora

UGR - Unidade Gestora Responsável

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	<i>The New Public Management</i>	23
2.1.1	Apreciação crítica ao modelo gerencial introduzido na administração pública	27
2.2	A Contabilidade e o orçamento público sob a perspectiva da NPM	29
2.2.1	O orçamento público sob a ótica gerencial	31
2.2.2	Execução da Despesa Pública	37
2.3	A Gestão universitária sob a ótica institucional	43
2.3.1	A institucionalização da gestão orçamentária	47
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	52
3.1	Aspectos gerais	52
3.2	Coleta de dados	54
3.2.1	Coleta de Dados Quantitativos	56
3.2.1.1	Análise dos dados quantitativos	57
3.2.2	Coleta de dados qualitativos	58
3.2.2.1	Análise dos dados qualitativos	61
4	O CONTEXTO E A CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE educação ciência e tecnologia PESQUISADO	62
4.1	O contexto de institucionalização no preâmbulo da promulgação da Lei 11.892/2008 de criação da Rede Federal de Educação Tecnológica	62
4.2	Caracterização do IFMG	65
4.2.1	Campus Bambuí.....	67
4.2.2	Campus Ouro Preto.....	69
4.2.3	Campus São Evangelista.....	70
4.3	A execução do orçamento no IFMG	71
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	75
5.1	Desempenhos orçamentários no período 2010 a 2020	75

5.1.1	Indicador de planejamento orçamentário global entre 2010 e 2020	75
5.1.2	Indicadores estatísticos da execução orçamentária entre 2010 e 2020	79
5.1.3	Desempenhos da execução orçamentária dos <i>campi</i> pioneiros entre 2010 a 2020....	95
5.2	Diferenças de desempenho entre os três grupos de <i>campi</i> do IFMG em 2019..	101
5.2.1	Indicador de planejamento orçamentário nos grupos de <i>campi</i> em 2019.....	101
5.2.2	Indicadores estatísticos da execução orçamentária nos grupos de <i>campi</i> em 2019.	105
5.3	Diferenças de desempenho entre os três grupos de <i>campi</i> do IFMG por matrícula equivalente comparativamente ao total de matrículas em 2019.....	111
5.3.1	Ação orçamentária assistência	113
5.3.2	Ação orçamentária capacitação.....	117
5.3.3	Ação orçamentária infraestrutura.....	119
5.3.4	Ação orçamentária funcionamento	120
5.3.5	Ação orçamentária fomento.....	123
5.4	O processo de implementação da gestão orçamentária no IFMG	125
5.4.1	O Contexto de criação do IFMG a partir de 2008 e o início da execução centralizada do orçamento a partir de 2010	125
5.4.2	A descentralização da gestão e execução orçamentária a partir de 2016	127
5.4.3	O Comitê de Administração Planejamento.....	129
5.4.4	As transformações ocorridas no IFMG a partir da gestão 2015/2019	131
5.4.5	As inovações tecnológicas	132
5.4.6	O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.....	134
5.4.7	A aderência do PDI aos Relatórios de Gestão 2019 e 2020.	138
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
7	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE A – Questionário eletrônico	156
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas	163
	APÊNDICE C – Organograma Institucional – Reitoria e campi Pioneiros	164
	APÊNDICE D – Tabelas de indicadores de replanejamento	168

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um instrumento relevante na gestão dos recursos econômicos e financeiros em todas as esferas de governo. As modificações ocorridas na gestão desse artefato técnico-gerencial são decorrentes dos desafios com que os governos vão se deparando à medida que suas funções, dimensões e perfis se alteram, sempre se beneficiando dos avanços institucionais e tecnológicos que norteiam a administração pública (PIRES; SATHLER, 2018).

Embora essas transformações fossem poucos visíveis, diante da morosidade característica dos processos burocráticos que envolvem a esfera pública (BRESSER-PEREIRA, 2010), desde meados da década de 1990 vem sendo implementados processos em prol da efetividade dos serviços públicos. A expectativa gerada equivale a maior transparência e alinhamento com políticas capazes de avaliar o desempenho orçamentário, evidenciando os custos dos produtos ou serviços entregues à população (SANTOS *et al.*, 2017).

Essas mudanças se sucederam a partir das estratégias adotadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implementado pelo Governo Federal, em 1995. O objetivo era mobilizar o setor público a adotar práticas gerenciais pactuadas a um modelo de eficiência burocrática e em observância aos dispêndios econômicos e aos resultados obtidos na gestão dos programas governamentais (SECCHI, 2009; CAVALCANTE, 2010). Destarte, esse novo modelo de governança, influenciado pela *New Public Management* (NPM), provocou mudanças na gestão do orçamento público, voltado à produção de resultados apreciáveis pela sociedade (SOUZA; MELLO JUNIOR, 2018; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

As pressões pelas mudanças na gestão pública se alicerçaram em conformidade com algumas reformas estruturais e institucionais, bem como alterações legais, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs ajustes fiscais às contas públicas (VASCONCELOS; FERREIRA JÚNIOR; NOGUEIRA JUNIOR, 2013). O orçamento público foi afetado, passando por um processo de transição, que permanece hodierno. Nesse sentido, a análise da composição da peça orçamentária destaca um conjunto de elementos gerenciais que merecem investigação, tais como, o seu planejamento e a sua execução (SANTOS *et al.*, 2017).

Essa movimentação se refletiu em todos os órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal, como no caso das Instituições Federais de Ensino (IFE's). Esse aprimoramento nos instrumentos de gestão reverbera a necessidade de as organizações universitárias promoverem um planejamento estratégico de modo a alcançar os objetivos de forma eficaz, contemplando todos os setores da instituição, incluindo-se, portanto, a gestão orçamentária (FALQUETO *et al.*, 2019). Isto posto, diante da necessidade de realização de

políticas focadas à melhoria nos processos de gestão das instituições públicas de ensino, buscase pesquisar o alcance desse formato gerencial nessas instituições, uma vez que tem como missão a entrega de serviços públicos, direcionados ao ensino, pesquisa e extensão com qualidade e eficiência. (SILVA *et al.*, 2012).

Nesse sentido, é primordial que sejam imputados esforços estratégicos em benefício da qualidade da gestão orçamentária nas IFE's, que tem vivenciado um paradoxo gerencial, especialmente pela crise econômica do país e pela mudança de agenda governamental que passou a disponibilizar um orçamento cada vez mais arrojado (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Desse modo, é desafiador aos gestores otimizar os recursos públicos, possibilitando dinamizar o funcionamento das políticas educacionais em suas unidades.

Da mesma forma, a instituição pesquisada, o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), que faz parte da Rede Federal de Educação Tecnológica, criado por meio da Lei 11.982/2008, foi afetado pela instabilidade política e econômica ocorrida no país nos últimos anos. Atualmente, o IFMG possui 18 *campi*, presentes em diversas regiões do Estado, além da reitoria, localizada em Belo Horizonte.

As metas orçamentárias do IFMG estão previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para cada uma de suas áreas estratégicas, estabelecendo os indicadores, o escopo e os prazos para execução (BRASIL, 2019). Lima *et al.* (2019) afirmam que a construção do PDI envolve as dinâmicas relacionadas a planejamento, organização e gerenciamento da educação superior, devendo contar com esse plano estratégico para a consecução de suas metas e objetivos educacionais.

Outrossim, surgiram novas ferramentas eletrônicas de informação e comunicação que facilitaram a tramitação dos processos administrativos, entre os *campi* do IFMG e a sua reitoria, e que podem ter gerado efeitos imbricados sobre o desempenho. Por outro prisma, a execução orçamentária foi cometida em distintos procedimentos: centralizada e descentralizada, no mesmo período em que o país enfrentou distintos momentos econômicos, transitando de uma economia pujante, para a sua desaceleração, provocando perdas financeiras decorrentes dos sucessivos déficits fiscais no país, imerso em uma crise política.

O delineamento da pesquisa buscou realizar uma análise do orçamento da instituição e dos cinco *campi* pioneiros, no período de 2010 a 2020, e, de maneira complementar, averiguar o nível de simetria na execução orçamentária intra e intergrupos de *campi* (pioneiros, novos e avançados¹), no ano de 2019. Nesse sentido, formulou-se o seguinte problema de pesquisa:

¹ Os *campi* avançados possuem atribuições educacionais comuns aos demais, porém estão condicionados à limitação de estrutura e de autonomia, cuja execução orçamentária é feita de modo centralizado na reitoria.

houve um aprimoramento de desempenho da execução orçamentária do IFMG, por meio dos fenômenos endógenos e exógenos vivenciados, bem como um alinhamento de execução entre os *campi*?

Optou-se por pesquisar os cinco *campi* pioneiros, no período de 2010 a 2020, pois ocorreram mudanças significativas no redimensionamento da instituição, desde a sua criação, que afetou sobremaneira a estruturação destas unidades. Além disso, houve um movimento de centralização da execução orçamentária para a reitoria, em 2010, com a retomada da autonomia a partir de 2016. Apenas esses *campi* passaram por essa experiência, visto que a execução foi implementada nos demais em 2016. Como esforço adicional da pesquisa, analisou-se os três grupos de *campi*, pioneiros, novos e avançados, no ano 2019, como forma de parametrizar todas as unidades da instituição, no último ano de recorte deste estudo. Optou-se por não analisar detalhadamente o ano de 2020, diante do contexto da pandemia da COVID-19.

Outrossim, analisar o desempenho é uma forma de avaliar os distintos *campi*, com suas particularidades, podendo ser aferido o controle dos gastos e analisar a execução do orçamento, diante dos critérios estabelecidos pelas Leis do orçamento, pelas regulamentações federal e da reitoria.

A partir dos levantamentos preliminares da pesquisa quanto ao comportamento do orçamento, definiu-se como pressuposto básico, a hipótese que houve uma melhoria no desempenho médio da execução orçamentária, proporcionando condições favoráveis à gestão orçamentária (mesmo a despeito dos fatores econômicos que assolaram o orçamento da instituição), a partir dos seguintes episódios:

1. houve um movimento de descentralização (ou desconcentração) administrativa e orçamentária, em 2016. A literatura clássica brasileira sobre a NPM preconiza que a delegação de autoridade a níveis gerências, regionais ou locais contribuem para a melhoria do desempenho organizacional (BRESSER-PEREIRA, 1996). Incrementa-se a isso, o estudo sobre os benefícios do compartilhamento de responsabilidades entre os *campi* e a reitoria realizado por Marta (2012);
2. fortalecimento das redes de trabalho *intracampi*. O pressuposto apresentado é que o ambiente universitário é um espaço de formação de redes e inovação, de modo que a busca por parcerias contribui para integração exitosa de competências organizacionais (OTA; ROMANO; OLIVEIRA, 2019);
3. implementação dos processos tramitados eletronicamente, pois expressam os avanços que as ferramentas de tecnologia, informação e comunicação (TIC) tem proporcionado à prestação de serviços públicos (DIAS; SANO; MEDEIROS 2019);

4. a regulamentação e padronização dos documentos internos. Na medida em que se fortalece a realização das atividades institucionais por critérios padronizados de execução dentro da organização, a tendência almejada é um nível ótimo de satisfação na condução dos processos (BAETA; BRITO; MOREIRA, 2014).

A partir das premissas iniciais, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar se houve um aprimoramento de desempenho da execução orçamentária do IFMG, por meio dos fenômenos endógenos e exógenos vivenciados, bem como se houve um alinhamento de execução entre os *campi*. Para alcançar o objetivo geral, foram adotadas algumas estratégias de análise, por meio dos seguintes objetivos específicos:

- ✓ Apresentar um panorama concernente ao planejamento e à execução das principais ações orçamentárias da instituição, de 2010 a 2020, à nível global e dos *campi* pioneiros, em consonância com os fatores imbricados às variações exógenas e endógenas ocorridas neste período;
- ✓ Comparar a execução orçamentária das principais ações orçamentárias executadas na instituição pesquisada: funcionamento, infraestrutura, capacitação, assistência e fomento, no período de 2010 a 2020, à nível global e dos *campi* pioneiros;
- ✓ Verificar a existência de eventuais diferenças de execução do orçamento entre as três categorias de *campi* da instituição: pioneiros, novos e avançados, no ano de 2019;
- ✓ Analisar o processo de implementação da gestão orçamentária no IFMG.

Acredita-se que os resultados alcançados poderão contribuir para que gestores, usuários, comunidade acadêmica e demais interessados possam observar o orçamento dessa instituição, e de outras, de mesma natureza, sob uma ótica subjetiva, partindo de critérios objetivos e abstratos concomitantemente. Igualmente, presume-se que esta pesquisa trouxe reflexões teóricas importantes para o campo de estudos sobre a gestão universitária e orçamentária, especificamente com relação aos assuntos de natureza orçamentária dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, contemporâneos no cenário nacional e, portanto, carentes de uma consistente legitimidade institucional (LIMA *et al.*, 2019).

Rossoni (2016) corrobora afirmando que a legitimidade das organizações depende do fortalecimento de vínculos culturais, viabilizando a sobrevivência e o desenvolvimento, atrelado aos seus objetivos das instituições universitárias. Ademais, essas entidades educacionais possuem lógicas institucionais complexas às quais necessitam de um espaço temporal que proporcione o fortalecimento e o envolvimento da instituição no contexto social

ao qual está inserida, isto é, alunos, professores, técnicos administrativos e a comunidade acadêmica, em geral.

O desenho da pesquisa, que investigou o desempenho institucional nas principais ações orçamentárias, gerenciadas na instituição, possibilitou verificar o comportamento do orçamento *intracampi* na série histórica pesquisada, cujo delineamento não foi encontrado em outros estudos direcionados às instituições criadas pela Lei 11.982/2008. Além disso, o caráter quali-quantitativo da pesquisa proporcionou a identificação do nível de implementação da gestão orçamentária, por meio de diferentes métodos de investigação.

Destarte, fatores exógenos, como a instabilidade política e a oscilação econômica do país, bem como algumas alterações estruturais endógenas na gestão do orçamento, carecem de atenção, instigando a realização desta pesquisa, por efeito do contexto das constantes mudanças ocorridas e dos desafios encontrados (BRASIL, 2021).

Justifica-se ainda, a produção desta pesquisa com base na contribuição de pelo menos duas dissertações, de caráter qualitativo, que inspiraram percepções de aprofundamento teórico e empírico. Marta (2012) buscou entender o processo de estruturação da instituição pesquisada, após a fusão dos *campi* pioneiros, identificando que o modelo mais adequado de gestão administrativa é o de desconcentração de atividades, ou seja, delegando autonomia aos *campi*, o que denota mais eficiência na execução em nível local, e compartilhando outras responsabilidades, entre o órgão central e as unidades administrativas.

Destaca-se também a pesquisa de Zambenedetti (2017), que utilizou preceitos do orçamento gerencial e da teoria institucional, para investigar o nível de influência do isomorfismo no processo orçamentário de uma instituição federal de ensino. No estudo em questão, foi identificado que o orçamento é influenciado de forma coercitiva, mimética e normativa. Conquanto, a pesquisa em tela buscou analisar indicadores de desempenho, documentos institucionais e realizou entrevistas, utilizando de maneira *sui generis*, o desenho, a metodologia e a análises de dados.

Desta forma, para alcançar o resultado da pesquisa, este trabalho foi estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, no capítulo dois realiza-se uma revisão teórica abordando os seguintes subtópicos: *The New Public Management* (NPM); o Orçamento Público sob a ótica gerencial; e a Gestão Universitária sob a ótica institucional. O capítulo três aborda os procedimentos metodológicos e o capítulo quatro contextualiza a instituição, objeto desta pesquisa. O capítulo cinco analisa e discute os resultados encontrados na pesquisa. Para finalizar, o último capítulo aborda as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *The New Public Management*

Durante muitas décadas, o gerenciamento da Administração Pública fundamentou-se nos preceitos da burocracia clássica como a principal base empírica, a qual se mostrava adequada para as entidades do setor público. A racionalidade burocrática, proposta por Max Weber, estabelece a separação entre planejamento e execução do trabalho, de modo que o primeiro é realizado pelas ações políticas e elaboração dos objetivos institucionais e o segundo, por transformar as decisões em ações concretas, ou seja, promover a entrega de serviços públicos à população (SECCHI, 2009).

Desta forma, é instigante elucidar a trajetória das instituições públicas e o processo de reformas administrativas, bem como as mudanças no contexto pujante de rearranjo do Estado (FILGUEIRAS, 2018). Destaca-se o papel dos seus burocratas que convivem regularmente com alternâncias políticas de poder e de agendas governamentais, necessitando de habilidade e subterfúgio para gerenciar a complexa burocracia de médio escalão, presente da esfera pública (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

Segundo Bresser-Pereira (1995), o modelo burocrático de profissionalização da gestão administrativa foi introduzido no setor público inicialmente na Europa Ocidental, no século XIX, em seguida nos Estados Unidos, no início do século XX e no Brasil, na década de 1930. Desde então, a Administração Pública passou por transformações provocadas, especialmente, pelas pressões e instabilidades da arena política, marcada por coalizões inter e intraorganizacionais e interesses de agendas governamentais. No entanto, essa vicissitude política contribui para o avanço dos processos de mudanças nas estruturas organizacionais (PUGH; HICKSON, 2004).

Estudos evidenciam que um movimento de reformas administrativas surgiu a partir da crise mundial da década de 1970, com uma agenda de combate aos problemas fiscais, envolvida em questões políticas, ideológicas e, especialmente, econômicas (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018), impactando sobremaneira a Administração Pública. O objetivo era criar mecanismos de gestão para tornar o segmento público mais gerencial, aproximando-se do sistema privado, de forma a separar política de administração, na premissa de alcançar maior eficiência, reduzir custos e prestar serviços de qualidade à população. Assim, despontou um novo modelo de gestão pública, com técnicas típicas do setor privado, denominado *New Public Management* (NPM) (BRESSER-PEREIRA, 1996; MOTTA, 2013).

De acordo com Bresser-Pereira (1996), a reorganização para tornar a administração pública clássica em gerencial, baseada na administração de empresas tradicional, foi balizada inicialmente nas seguintes temáticas:

(i) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (ii) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (iii) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (iv) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (v) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (vi) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER-PEREIRA, 1996. p. 11).

Uma das premissas da NPM, já defendida reiteradamente pelo sistema capitalista (MOTTA, 2013), era a baixa capacidade do Estado, advindo da crise que assolou os países, após a segunda guerra mundial, que não conseguiria acompanhar o progresso e as inovações necessárias, diante de tantas dificuldades técnicoburocráticas. Além disso, a NPM também objetivava a privatização de Órgãos do Governo e a terceirização de serviços, na busca de aproximação com os moldes da iniciativa privada e redução do tamanho do Estado (MOTTA, 2007; CAVALCANTE, 2019).

O estímulo à implantação da NPM partiu de países mais avançados, sobretudo, integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (HOOD, 1991; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), que conduziram modelos inovadores, cujas perspectivas de implantação culminariam maior capacidade de resposta à eficiência almejada de maneira menos complexa. Ainda segundo Hood (1991), a ascensão das pesquisas sobre a nova gestão pública partiu do Reino Unido, influenciando uma onda reformista que despertou a atenção de diversos burocratas ao redor do mundo.

O autor apresentou quatro tendências da NPM:

tentativa de desacelerar ou reverter o crescimento do governo em termos de gastos públicos e pessoal; (ii) mudança para a privatização e quase-privatização, longe das instituições governamentais centrais, com ênfase na criação de subsidiárias na prestação de Serviços; (iii) desenvolvimento da automação, particularmente da tecnologia da informação, na produção e distribuição de serviços públicos; (iv) desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais focada em questões gerais de gestão pública, projeto de política, estilos de decisão e cooperação intergovernamental, além da antiga tradição das especializações de cada país na administração pública (HOOD, 1991, pág. 3, tradução nossa).

A proposta de adoção da NPM no Brasil surgiu na década de 1990, cuja conjuntura nacional era de significativa mudança, após o processo de redemocratização e a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), o que gerou muitas expectativas na população, nesse sentido. Destarte, havia constantes críticas ao funcionamento da máquina pública federal e um

apelo por mudanças gerenciais no Estado, advindas, também, de uma tentativa fracassada de reformas do Governo de Fernando Collor de Melo (ABRUCIO, 2007; FILGUEIRAS, 2018).

Assim, em 1995 foi implementando o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que buscava melhores práticas na Administração Pública e propunha conciliar um modelo de eficiência burocrática com preceitos da administração pública gerencial (SOUZA; MELLO JUNIOR, 2018). A concretização das mudanças ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, que criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado por Bresser-Pereira, idealizador e principal referência nas transformações do serviço público brasileiro, naquele momento (ABRUCIO, 2007).

Este foi o segundo momento de uma grande reforma administrativa no Brasil. O primeiro ocorreu com o advento da burocracia e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938 (SOUZA; MELLO JUNIOR, 2018). Além disso, em 1967, período do regime militar, ocorreram algumas mudanças nos mecanismos técnico-burocráticos, o que caracterizou uma minirreforma administrativa, na tentativa de descentralização e de desburocratização (BRESSER-PEREIRA, 1996). Isso resultou no insulamento burocrático², que transferiu o gerenciamento de atividades da administração pública para grupos específicos, sobretudo às elites tecno-burocráticas, ligadas aos interesses do mercado, com fortes atores envolvidos no campo político (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Bresser-Pereira (2010) afirma que as reformas ocorridas a partir do PDRAE foram importantes para o Brasil, que obteve avanços a curto e a longo prazos, alcançando dimensões institucionais, gerenciais e culturais, com implementações exitosas. Destarte, algumas mudanças inovadoras foram fragmentadas ou tiveram menor visibilidade, mas ainda assim, possibilitou alcançar um certo nível de profissionalização, com a implementação de processos em prol da efetividade dos serviços públicos, proporcionando mais capacidade de transparência e alinhamento com políticas capazes de avaliar o desempenho orçamentário e apurar os custos operacionais, até então omitidos (ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2010).

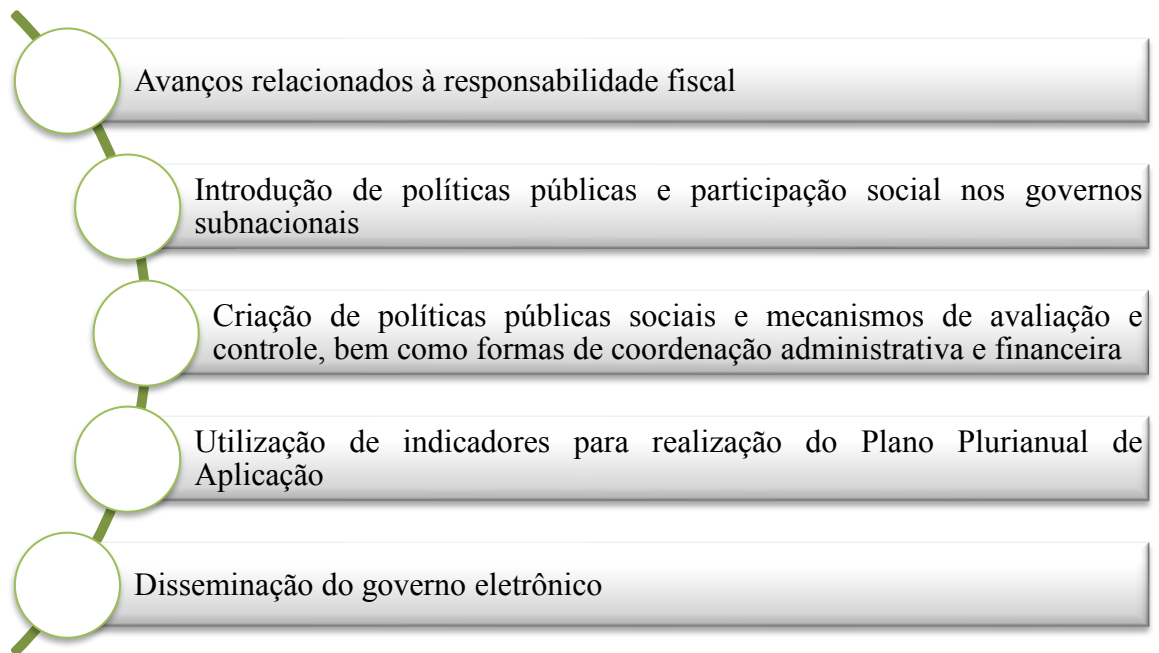
Além disso, observa-se que algumas transformações ocorreram continuamente mesmo no decorrer transitório de governos, mais ou menos liberais, que puderam utilizar práticas promovendo melhorias na prestação dos serviços públicos. A título de exemplo, houve a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1995, evidenciando uma resposta gerencial a curto prazo. Ulteriormente, tais práticas profissionalizadas permitiram o

² “O insulamento burocrático é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social” (CAVALCANTE *et al.*, 2018, pág. 59)

estabelecimento de estratégias de gerenciamento dos programas de transferências de renda, aos entes subnacionais, que proporcionou uma forma de repasse eficiente aos beneficiários, denotando, portanto, um avanço a longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Abrucio (2007) corrobora, apontando cinco movimentos inovadores, ocorridos ao longo desse período, que foram relevantes para alcançar os avanços planejados no início do PDRAE, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Movimentos de inovação da Administração Pública brasileira



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Abrucio (2007).

Ademais, Cavalcante *et al.* (2018) fortalecem esses argumentos, afirmando que:

[...] a reforma gerencial promoveu avanços inegáveis não apenas para o governo federal, mas também para os subnacionais, na medida em que introduziu instrumentos e princípios de gestão por resultados que, desde então, passaram a fazer parte da rotina de trabalho da burocracia brasileira, tais como estratégias descentralizadoras, avaliações de desempenho, preocupação com a avaliação e o monitoramento das políticas públicas e orçamento por resultados (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 75).

Os estudos mais recentes sobre o tema evidenciam um reordenamento na perspectiva gerencial da Administração Pública, com o objetivo de suprir algumas lacunas deixadas pelas reformas, relacionadas às dificuldades encontradas na implementação, bem como na dissonância interpretativa apresentada pela literatura, de modo que essa dicotomia evidencia um caráter de transitoriedade na construção das reformas. Assim, os autores pesquisados por Cavalcante (2019) propõem novos conceitos teóricos, que mitiga as deficiências da NPM em prol de uma reestruturação pós-NPM e introduz novos conceitos ligados à governança pública.

Desse modo, a literatura revela alguns obstáculos de implementação das reformas no setor público e atribui algumas críticas a esse modelo, sobretudo por se tratar de mudanças paradigmáticas em diversas nações, com capacidades estatais díspares. Nesse sentido, o tópico seguinte vai tratar das reflexões críticas sobre esse modelo.

2.1.1 Apreciação crítica ao modelo gerencial introduzido na administração pública

Muitos estudos criticaram os moldes de implementação da NPM, visto que as mudanças ocorreram em período de crise mundial, quando os países necessitavam fortalecer o *welfare state*³, já que medidas austeras de funcionamento do Estado afetam sobretudo a população mais pobre (HOOD, 1991; EVANS, 2009). Além disso, Pollitt (2004) afirma que ocorreu uma venda de ideias prontas a outros países menos desenvolvidos, em um arcabouço de soluções padronizadas, desconsiderando, desta forma, o contexto social, político, econômico e cultural de cada nação.

Nesse sentido, a disseminação da NPM nos países em desenvolvimento, como na América Latina e Tigres-asiáticos, obteve amparo de organismos internacionais, que inclusive, fizeram prescrições de ajustes macroeconômicos, por meio do Consenso de Washington⁴. Esses países enfrentavam um contexto convergente que facilitou a apropriação das ideias vendidas pelos países desenvolvidos (CAVALCANTE, 2019). Destarte, o modelo se enquadrou de forma estável e previsível, atraindo as organizações iguais e seus respectivos membros (HERNES, 2005), de modo que o comércio internacional de ideias foi comprado, como já ocorrera em outros momentos, inclusive pelo Brasil, quando foi implementada a burocracia (POLLITT, 2004).

Assim, as pesquisas indicam que as reformas propostas pela NPM apresentam pontos confluentes e divergentes e indicam que as mudanças de sucesso precisam ser mais coproduzidas do que copiadas. Talvez por isso, as reformas na maioria dos países não foram concluídas ou abandonadas (POLLITT, 2004), o que desestimulou, de certa forma, a sua continuidade.

Carneiro e Menicucci (2011) corroboram afirmando que:

[...] a noção de “melhores práticas” traduz a intenção de transpor experiências para diferentes contextos, tendo como pressuposto sua adequação universal. O caráter ideológico da NPM e a resistência em aprender leva a certo obscurecimento dos seus próprios pressupostos ao incentivar certa padronização institucional e de práticas,

³ *Welfare state* ou estado de bem-estar social é um modelo de Estado garantidor da promoção da igualdade social e condições assistências à população mais pobre.

⁴ O Consenso de Washington de 1989 propôs dez regras básicas de ajustes econômicos aos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades financeiras. Tais medidas foram prescritas por economistas do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

mesmo quando pretende superar a falta de flexibilidade e o apego excessivo às normas que caracterizariam a administração burocrática tradicional. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 66).

Além disso, alguns fatores foram apontados como dificultador: a NPM impediu o estabelecimento de participação democrática da população, enfraquecendo as ferramentas de *accountability*, com resultados de eficiência insatisfatórios, problemas de regulação etc. Outrossim, questionou-se se o desempenho gerencial, se de fato, melhorou a qualidade da prestação dos serviços públicos em geral. Isto posto, estudos mostram que o fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade é fundamental para resolver os maiores desafios contemporâneos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O desfecho dessas pesquisas indica que alguns conceitos da NPM são parte inerente ao processo, como, por exemplo, a necessidade de um Estado eficiente. Acrescenta-se neste ponto, a confiança e a reciprocidade. Ademais, as organizações públicas devem ter uma visão holística, com uma orientação estratégica de inclusão e profissionalização das equipes de trabalho e investimento em capacidades (CAVALCANTE, 2019).

Além disso, Cavalcante (2019) afirma que:

[...] o mais correto é interpretar as reformas e seus resultados a partir de uma perspectiva temporal contínua - muitas premissas da nova gestão pública ainda estão vivas em vários países, na medida em que as reformas gerenciais geralmente não foram substituídas por novas reformas, mas sim revisados e/ou complementados por reformas pós-NPM (CAVALCANTE, 2019, p. 204, tradução nossa).

Cavalcante (2019) aponta as principais tendências nos estudos sobre o Pós-NPM e aponta as diferenças em relação à nova gestão pública conforme quadro 1:

Quadro 1 - Diferença do NPM original x pós-NPM

	NPM	PÓS NPM (GOVERNANÇA PÚBLICA)
Foco	Cliente/consumidor	Cidadão como parceiro
Fonte de inspiração	Lógica do setor privado	Redes
Crenças fundamentais	Eficiência, concorrência e contratos	Confiança e reciprocidade
Orientação estratégica	Desagregação, concorrência e incentivo pecuniário	Visão holística e integrada, colaboração, profissionalização e inclusão
Visão de Estado	Administrativo/superioridade do setor privado	Fortalecimento da capacidade burocrática

Fonte:(CAVALCANTE, 2019, p. 210, tradução nossa).

Percebe-se que o movimento Pós-NPM é arraigado com a aplicação de políticas equitativas, pois essa evolução reflexiva sobre o tema possibilita aos cidadãos um acesso mais democrático aos projetos de governo, formando redes de parcerias, ao invés da tentativa

simplista de achar que a dinâmica do Estado pode ser convertida na lógica do setor privado (CAVALCANTE, 2019).

A despeito das dificuldades encontradas e das apreciações críticas apontadas, diversas transformações se sucederam no serviço público, provocadas especialmente pelos avanços tecnológicos, o que evidencia um cenário de significativo desenvolvimento nas estruturas ligadas à contabilidade pública da administração pública federal brasileira. Nesse sentido, a análise epistemológica da composição da peça orçamentária destaca um conjunto de elementos que merecem investigação, tal como, as mudanças ocorridas na contabilidade pública e nos instrumentos de planejamento e de execução orçamentária, sob a ótica da administração gerencial, conforme será contextualizado no tópico seguinte.

2.2 A Contabilidade e o orçamento público sob a perspectiva da NPM

O aperfeiçoamento de técnicas gerenciais possibilitou a evolução das formas de controle das contas públicas, em diferentes vertentes, como o desenvolvimento tecnológico e a implantação de diversas medidas regulatórias. Isso proporcionou a padronização de relatórios contábeis, em consonância com os moldes internacionais, assegurando o aprimoramento do nível de compreensão das informações geradas aos diversos usuários de interesse (MELLO *et al.*, 2018).

Além disso, as reformas gerenciais proporcionaram à contabilidade pública novas dimensões e utilização de indicadores de desempenho, aperfeiçoando técnicas de planejamento e apuração de custos, focadas também no orçamento público. Sob influência das *Internacional Financial Reporting Standards* (IFRS) no setor público, adotou-se as regras de convergência a padrões internacionais nos registros e demonstrações contábeis (MELLO *et al.*, 2014).

Nesse sentido, O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) elaborou diversas resoluções, em 2008, que alterou a estrutura das contas contábeis dos entes privados e públicos. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) faz parte deste processo, que tem possibilitado tornar a contabilidade pública gerencial (ZAMBENEDETTI; ANGONESE, 2020). O novo plano de contas aplicado ao setor público (PCASP) passou a ser utilizado no sistema integrado de administração financeira do Governo Federal (SIAFI) a partir de 01/01/2015, conforme determinado no art. 11 da Portaria 634, de 19 de novembro de 2013, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2013).

O Quadro 2 evidencia o atual formato do PCASP, que incluiu diversas contas de controle, cujos relatórios demonstram tempestivamente a situação do orçamento e das contas públicas. As quatro primeiras classes de contas representam as informações de natureza

patrimonial. As classes 5 e 6 evidenciam as informações de natureza orçamentária, desde o lançamento da programação prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) até o pagamento das despesas. As últimas duas classes, representadas pelas contas iniciadas em 7 e 8, registram diversas contas de controle, incluindo nelas, a apuração dos custos, que podem gerar importantes informações gerenciais (BRASIL, 2020).

Quadro 2 - Estrutura básica do novo plano de contas aplicado ao setor público (PCASP)

Natureza da Informação	Classes de contas	
Informações de Natureza Patrimonial	1 - Ativo	2 - Passivo
	3 - Variação Patrimonial Diminutiva	4 - Variação Patrimonial Aumentativa
Informações de Natureza Orçamentária	5 - Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento	6 - Controles da Execução do Planejamento e Orçamento
Informações de Natureza Típica de Controle	7 - Controles Devedores	8 - Controles Credores

Fonte: (BRASIL, 2020)

No âmbito do serviço público federal, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) é o responsável pela criação e atualização do (SIAFI), utilizado pelo Governo Federal desde 1987. O SIAFI é um sistema de informação contábil e gerencial, sendo utilizado para operacionalização dos registros contábeis, nas versões SIAFI operacional, em interface MS-DOS, e SIAFI web (novo SIAFI), implementado em 2012 e desde então, as funcionalidades daquele vêm sendo migradas gradualmente para esse, de modo que ambos são utilizados simultaneamente (BRASIL, 2020).

De acordo com o Tesouro Nacional, a reconstrução da plataforma web é mais econômica e tem proporcionado transparência nas ações e eficiência na gestão orçamentária e financeira. Ademais, “o SIAFI tem permitido ampliar a transparência das ações do Governo Federal voltadas ao dispêndio de recursos públicos, diminuindo a assimetria de informação entre os atores públicos” (FONTES FILHO; NAVES, 2014, p. 7)

Outrossim, o SIAFI possui um módulo de sistema gerencial, que passou por transformações. Até 2014, os relatórios gerenciais eram emitidos pelo SIAFI gerencial, de modo que a partir de 2015 foi implementado o tesouro gerencial, uma versão mais sofisticada, em relação à anterior, que contém mais funcionalidades e possibilita a geração de relatórios mais complexos e completos. Nesse mesmo ano foi implementado o atual PCASP, que propiciou o aprimoramento do processo de consolidação das contas públicas, nos três níveis de governo, padronizado ao nível internacional (BRASIL, 2020).

Os pesquisadores Gama, Duque e Almeida (2014) afirmam que ainda existe um longo percurso para a integralização desse processo de convergência, de tal maneira que a operacionalização contábil e as informações gerenciais necessitam permanecer em contínuo

processo de melhorias. Para tanto, as políticas de manutenção da contabilidade gerencial precisam estar alinhadas com esse projeto, em outros termos, é necessário mais investimento neste seguimento.

Não obstante, esse processo gradual de implementação tem sofrido algumas resistências, sobretudo pelo questionamento do seu custo-benefício. Além disso, é desafiador a implementação da padronização das normas contábeis, diante da diversidade de entes públicos no Brasil. Nesse sentido, algumas adaptações vêm sendo realizadas e as reformas vem ocorrendo, mesmo a despeito da dificuldade financeira e de interação com outras áreas de governo (SASSO; VARELA, 2020).

Desse modo, o fomento na qualidade das informações gerenciais, continuará viabilizando propostas inovadoras relacionadas à apresentação de indicadores e estratégias operacionais de desempenho, mensurações objetivas de resultados e técnicas de planejamento, imbuídos na primazia da profissionalização. Destarte, a Administração Pública poderá continuar fortalecendo a gestão do seu orçamento, conforme será discutido pela literatura, em seguida.

2.2.1 O orçamento público sob a ótica gerencial

A sistematização do orçamento é um elemento de grande relevância para a estratégia gerencial das organizações, uma vez que integra o planejamento global das receitas e despesas ao longo de um período, em uma dinâmica que ultrapassa a gestão financeira, pois as múltiplas funções orçamentárias possibilitam uma articulação envolvendo as decisões de todo o ambiente institucional (MUCI; FREZATTI; DIENG, 2016). Além disso, esse instrumento programático pode ser utilizado como ferramenta de controle gerencial, coordenação de unidades e alocação de recursos em qualquer segmento organizacional, seja privado ou público (MUCI; FREZATTI; DIENG, 2016; ZAMBENEDETTI; ANGONESE, 2020).

A literatura contemporânea sobre o tema tem discutido os paradoxos da maneira como o orçamento pode ser implementado nos diversos segmentos organizacionais, tornando-o um elemento difusor de escolhas eficientes dos gastos, sobretudo nas instituições públicas (SILVA *et al.*, 2016; OLIVEIRA; FERREIRA, 2017; FIRMO FILHO, 2018; PIRES; SATHLER, 2018; ZAMBENEDETTI; ANGONESE, 2020), cujo Estado arrecada grande parte de suas receitas, por meio da cobrança de tributos da população com o compromisso de reinvestir em serviços e políticas públicas diversas (SANTOS *et al.*, 2017).

Segundo Pires e Sathler (2018), o tema atinente ao orçamento público é desafiador, em virtude da sua inconstância e das sugestões de mudanças ocorridas seja pela identificação de

insuficiências financeiras e/ou inadequações nas concepções e práticas de implementação, visando maior eficiência no uso dos recursos públicos e, por decorrência, maior capacidade de realização e ampliação da qualidade da intervenção pública.

Os desafios podem ser divididos em: orçamentação de desempenho ou resultados sob o enfoque dos *outputs*, ou seja, centrada na busca de ampliação e qualificação dos bens e serviços ofertados; orçamentação de desempenho ou resultados sob o enfoque de *outcome*, centrada nos esforços para que haja impacto positivo e considerável da ação governamental sobre a realidade; e orçamentação de desempenho sob complexidade (PIRES; SATHLER, 2018).

Zambenedetti e Algonese (2020) afirmam que o orçamento público é um instrumento de planejamento, execução e controle imerso à gestão institucional, que ultrapassa o seu tradicional caráter tecnicista, o que possibilita ser estudado em uma abordagem socioinstitucional. Em outras palavras, envolve as demandas coletivas, característica dessa corrente teórica, influenciando, por exemplo, no comportamento das equipes de trabalho, na identificação intuitiva de propósitos, bem como nos processos cognitivos de decisão.

Notadamente, o orçamento público é um instrumento de planejamento, diante de seu caráter programático, que adota estratégias de gestão para atingir as metas institucionais e evidencia a maneira de condução dessas atividades. Além disso compreende outras duas funções: gerência e controle, pois evidencia seus mecanismos de governança que contribuem para uma gestão eficiente dos recursos. Simultaneamente, funciona como ferramenta de avaliação e acompanhamento do desempenho para os burocratas, a sociedade e os Poderes de controle (FERREIRA JUNIOR, 2006).

Nessa seara, o orçamento público é um importante instrumento de gestão dos recursos financeiros governamentais utilizado em praticamente todo o mundo, tendo sofrido modificações desde o seu surgimento, na Inglaterra do século XIII, até os dias atuais, em resposta aos desafios com que os governos vão se deparando na medida em que suas funções, dimensões e perfis se alteram, sempre se beneficiando dos avanços institucionais e tecnológicos que acompanham e marcam o desenvolvimento de cada país. Suas principais contribuições ao desempenho governamental situam-se no campo da política e da economia (PIRES; SATHLER, 2018).

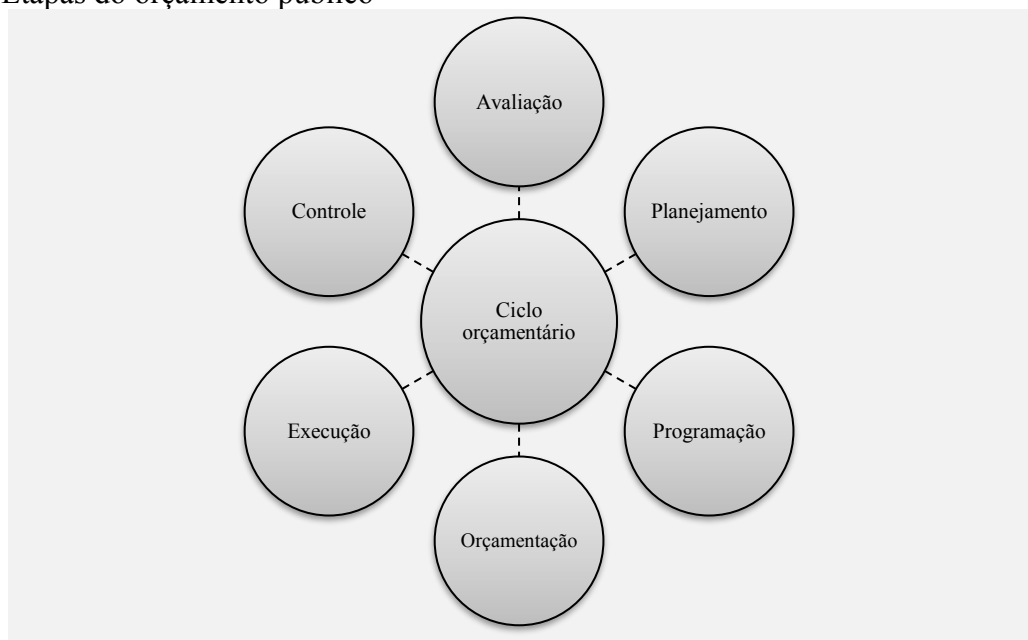
No Brasil, o debate acerca do orçamento público ganhou destaque nas últimas décadas, contribuindo para a consolidação democrática nacional, como um elemento impulsionador dos direitos fundamentais constantes na CF-88, para atender às necessidades coletivas dos cidadãos. Além disso, as transformações focadas no desempenho dos gastos propiciaram um avanço no controle e na aplicação dos recursos originários das receitas pagas pela população por meio dos

tributos, permitindo-se verificar se as políticas públicas estão sendo implementadas com responsividade por meio dos serviços públicos e investimentos sociais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a elaboração orçamentária passa por um processo cíclico de ações de previsão e aprovação de recursos para um determinado período, para que se atenda a um conjunto de parâmetros de gestão. Assim, o ciclo orçamentário passa por seis etapas para que a gestão do orçamento público possa ser operacionalizada integralmente: planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação (BRASIL, 2020), ou seja, o percurso orçamentário dos planos de governo, fracionados em várias etapas permitem o acompanhamento, de maneira gerencial, propiciando os replanejamentos, ajustes ou alterações quando gargalos forem detectados no processo.

A Figura 2 ilustra as etapas do ciclo orçamentário.

Figura 2 - Etapas do orçamento público



Fonte: Elaborado pelo autor baseado em informações da STN (2020).

Tanto a literatura quanto os instrumentos legais argumentam sobre a imprescindibilidade de equilíbrio entre a receita prevista e a despesa fixada, quer dizer, toda despesa planejada deve estar amparada na arrecadação de receita dentro do mesmo exercício financeiro (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2017). Embora os instrumentos legais orçamentários sejam legítimos, representando um paradigma no gerenciamento das prioridades coletivas, fortalecendo, por exemplo, o orçamento por desempenho, o controle do gasto e a aplicação eficiente dos recursos públicos, observa-se que as agendas governamentais encontram meios para implementação de suas políticas, de acordo com os seus projetos, sejam voltados

para a austeridade econômica ou para o estado de bem-estar-social (ABREU; CÂMARA, 2015).

No entanto, à despeito da dicotomia entre agendas de Estado, bem como às possíveis obstruções político-partidárias do Congresso Nacional (SILVA; NASCIMENTO; SILVA, 2021), desde meados da década de 1990, percebe-se uma busca por melhores técnicas na condução do orçamento público, visando o aperfeiçoamento da burocracia, por meio das propostas perpassadas nos estudos teóricos da NPM, cujos governos incorporaram técnicas gerenciais no orçamento, com o pressuposto de alcançar resultados mais eficientes, eficazes e efetivos (BARCELOS; CALMON, 2014).

Santos *et al.* (2017) corroboram, contextualizando a evolução da maneira como o orçamento público era tratado, visto que ele possuía um caráter legalista e de controle legislativo, imerso a preocupações políticas. Contudo, demonstra-se que o surgimento do estado liberal redirecionou a atenção ao elemento econômico, com foco nos custos das despesas públicas e aferimento de resultados, que passou a obter aspectos gerenciais, com a implementação da nova gestão pública (GIACOMONI, 2009).

Isto posto, pondera-se que a orçamentação pública brasileira obteve algumas melhorias, preconizadas antes e durante o advento da nova gestão pública, tema imerso nas discussões sobre as mudanças institucionais no setor público, por meio da instrução de alguns preceitos legais e regulatórios, conforme apontado por Barcelos e Calmon (2014) e evidenciado no Quadro 3.

Importante instrumento legal norteador da execução orçamentária brasileira, a Lei Complementar 4.320/1964 representou um paradigma técnico-estruturante da contabilidade pública brasileira, em especial, para a época de sua promulgação. Desde então, a discriminação das receitas e a fixação das despesas se ampara no documento de elaboração anual do orçamento, em alinhamento com a política econômica e financeira das instituições públicas, dentro dos princípios que a rege (BRASIL, 1964).

Quadro 3 - Episódios de regulamentação do orçamento público

Episódios de mudança	Objetivo
Lei 4.320/1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Portaria 9/1974	Instituiu para todos os entes da federação a classificação funcional-programática.
Decreto Presidencial 2829/1998	Estabeleceu Normativos infralegais diversos. Estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União ⁵ .
Lei Complementar 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Barcelos e Calmon (2014).

Desde então, uma série de mudanças ocorreram na tentativa de resguardar jurídico e contabilmente o planejamento e a execução do orçamento, visto que esta Lei em si não consegue sustentar as inovações vividas pela contabilidade pública, cujo caráter gerencial, passou a focar não só o orçamento, como também o patrimônio público (GUIMARÃES JUNIOR; LIMA; PISCITELLI, 2014).

Firmo Filho (2018), revalida, em sua literatura sobre a contabilidade governamental orçamentária e o novo manual de contabilidade aplicado ao setor público (MCASP), identificando que o aprimoramento de enfoque e formato da contabilidade gera pelo menos três elementos de relevância pública: capacidade decisória aos tecnocratas; prestação de contas, com informações mais compreensíveis e úteis à população; e mecanismo de controle social, evidenciando o patrimônio público de maneira fidedigna e tempestiva. No sentido aludido, tais instrumentos informacionais ou sistemas contábeis podem dar representatividade ao papel que a contabilidade orçamentária está inserida, de modo a afetar e ser afetada por esse novo arranjo técnico-orçamentário projetado.

Embora não citado por Barcelos e Calmon (2014), a CF/88 fortaleceu a função do orçamento público, com a integração de ferramentas de planejamento e controle, possibilitando ainda, a viabilização de instrumentos condutores dos gastos públicos de maneira racional a fim de assegurar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos (FERREIRA JUNIOR, 2006). O artigo 165 da Constituição estabelece as três Leis orçamentárias, ordinárias, que devem partir do executivo: o Plano Plurianual de Aplicação (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

O PPA corresponde aos planos do Governo, elencando suas ações, metas e objetivos para um período de quatro anos e será elaborado no primeiro exercício financeiro do mandato do executivo. Sendo assim, o PPA não corresponde exatamente ao mandato eletivo, mas

⁵ Revogado pelo decreto 10.179/2019

abrangerá os últimos três anos do mandato mais um ano do mandato subsequente (ARAÚJO; ARRUDA, 2006). Isso implica na responsabilidade do mandato governamental em concluir as ações prescritas anteriormente, garantindo a continuidade dos programas e projetos de um governo para o outro.

A segunda Lei do orçamento, a LDO, define a priorização dos gastos públicos, detalhando as metas do PPA e instituindo normas que nortearão a elaboração e a execução da LOA. Além disso, com o advento da Lei Complementar nº. 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO ganhou uma gama de outras competências, dispondo sobre: o equilíbrio entre as receitas e as despesas, critérios e forma de limitação de empenho, regras para renúncia de receitas, regras para a geração de novas despesas, elaboração do anexo de metas fiscais e do anexo de riscos fiscais, entre outras normas (BRASIL, 2000).

Ao analisar a Lei de responsabilidade fiscal sob um viés gerencial, pode-se perceber a sua intervenção sobre os novos arranjos institucionais, em conformidade com as mudanças provocadas pela NPM, ou seja, as metas fiscais mandatórias aos gestores públicos passaram a exercer pressão para a eficiência do gasto. Além disso, possibilitou mais envolvimento das camadas populares na fiscalização dos gastos públicos, fortalecendo a realização de políticas públicas em prol do bem-estar social (BORGES; MÁRIO; CARNEIRO, 2013)

Nesse matiz, a LOA concretiza o planejamento do PPA, obedecendo as metas e prioridades estabelecidas pela LDO, transformando-as em dotação orçamentária efetiva. É com base na Lei anual do orçamento que se estima as receitas e fixa-se as despesas de cada ano, disciplinando as ações do ente governamental. No âmbito federal, ela reúne três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento em empresas estatais (KOHAMA, 2009).

Conclui-se, portanto, que o planejamento orçamentário se apresenta como um componente de extrema relevância no processo de definição da situação futura de execução e no estabelecimento programático para atingimento das metas previstas. Ele permite verificar a disposição dos recursos para a execução dos trabalhos, de modo que o gerenciamento organizacional possa adotar estratégias alocativas previamente ao exercício financeiro (SILVA, *et al.*, 2012).

Por conseguinte, Zambenedetti e Algonese (2020) afirmam que:

A maneira como o orçamento público é planejado atinge diretamente diversas esferas e instituições do Brasil, visto que se concentra na busca da satisfação das necessidades coletivas. Sob uma abordagem interpretativista, o orçamento público posiciona-se em um contexto socioinstitucional, permitindo uma abordagem que vai além daquela que o concebe apenas como um instrumento técnico (ZAMBENEDETTI; ALGONESE, 2020, p. 13).

Avançando na discussão sobre a sistematização do orçamento público, torna-se essencial contextualizar alguns aspectos da execução das despesas públicas, buscando discorrer sobre as fases de empenhamento, liquidação e pagamento e a relação existente com a utilização eficiente dos gastos. Nesse sentido, é indubitável demonstrar os instrumentos que norteiam a realização do gasto, nos diversos projetos e atividades institucionais. Em vista disso, o tópico seguinte pormenoriza a execução da despesa orçamentária.

2.2.2 Execução da Despesa Pública

A dinâmica envolvendo o gasto público inicia-se na preparação para a execução das despesas, contextualizado de diferentes maneiras pela literatura, a qual aponta que após o planejamento, deve-se atentar para a programação da realização da despesa em consonância com o auferimento das receitas (KOHAMA, 2009; COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2017).

Segundo Couto, Barbosa Neto e Resende (2017):

Para iniciar a execução orçamentária, é necessário que haja um ajuste entre o que entra nos cofres públicos e o que sai. Tal exercício é denominado programação financeira e ajusta o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos financeiros que vão assegurar a realização dos programas anuais de trabalho e, conseqüentemente, impedir eventuais insuficiências de tesouraria (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2017, p. 46).

Portanto, a execução da despesa orçamentária depende da efetivação de receitas, de modo que o Estado possa mensurar gradativamente o seu potencial de gasto ao longo do exercício financeiro, autorizando, assim, a realização de despesas. Além disso, o processo orçamentário tem o propósito de alocar os recursos arrecadados de maneira eficaz, nas diversas naturezas de custeio e investimento primordiais à população. Isso equivale dizer que o êxito do orçamento deve ser balizado, também, na previsão do equilíbrio entre receitas e despesas (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2017).

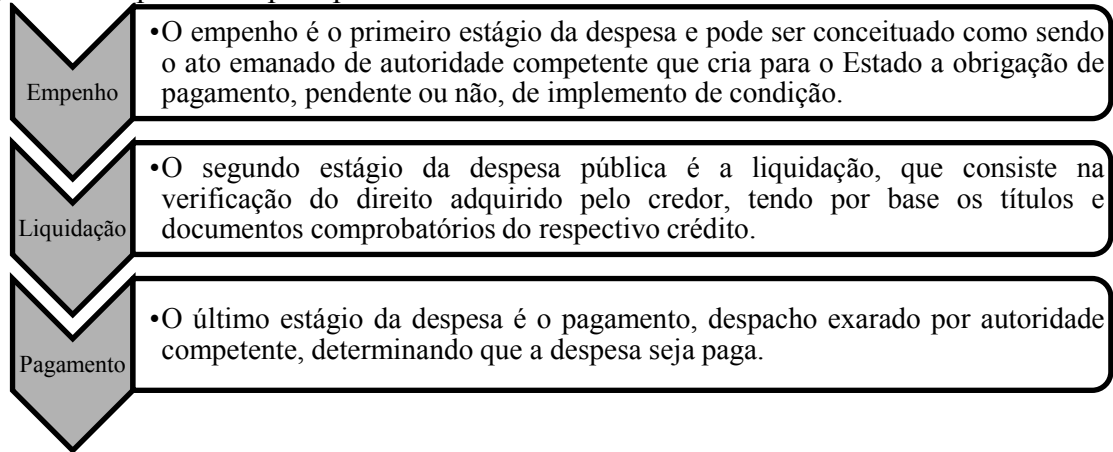
Giacomoni (2009) afirma que a receita pública compreende os estágios de lançamento, arrecadação e recolhimento. Geralmente essas etapas ocorrem de forma centralizada, o que torna a sua execução menos complexa, em especial, quando comparadas com a execução de despesas, que possuem diversas especificidades, exigindo bastante observância no desempenho alocativo dos gastos públicos, seja para atender aos critérios legais ou gerenciais.

De acordo com a Lei 4.320 de 1964, o percurso da execução da despesa orçamentária é composto pela realização do empenho, da liquidação e do pagamento das despesas, respectivamente. Baseado na premissa de que a despesa pública não pode ser executada sem que haja prévia dotação (suporte) orçamentária, nem a realização do pagamento sem a devida

conferência da entrega do serviço ou material, essas três fases resguardam a legalidade desse processo (BRASIL, 1964).

A Figura 3 ilustra a definição das três etapas da despesa pública, conforme previsto nos artigos 58, 63 e 64 da Lei 4.320/1964.

Figura 3 - Etapas da despesa pública



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei 4.320(1964, art.58, 63,64).

A ênfase gerencial da despesa orçamentária evidencia que a preparação da execução se inicia desde a elaboração do planejamento. Conforme apontado por Giacomoni (2009), a partir do ano 2000 o Governo Federal ultrapassou as barreiras da Lei 4.320/1964, que até então, não contemplava a programação dos gastos por ações orçamentárias, de modo que não era possível apurar o desempenho e para quais programas alguns recursos eram destinados.

Diante dessas mudanças, o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) especifica a classificação programática das despesas por categoria econômica do gasto, grupo de despesas, fonte de recursos e tipos de atividades. Essa variável foi inserida nos últimos anos e indica a distribuição do aporte orçamentário nas diversas ações orçamentárias que norteiam o gasto (BRASIL, 2020).

Assim, é possível verificar o produto de referência para cada ação orçamentária, possibilitando compreender o detalhamento do orçamento público, de forma mais transparente, e ainda, a visão estratégica orçamentária de cada instituição pública, visto que o percentual alocativo é discricionário para os gastos classificados nos grupos de despesas de investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes (GIACOMONI, 2009).

Entre as instituições da Rede Federal de Educação Tecnológica, as principais ações orçamentárias utilizadas são: fomento ao ensino, pesquisa e extensão, investimentos em infraestrutura, capacitação de servidores, assistência estudantil e manutenção e funcionamento

institucional. Outros projetos ocasionais ou atividades específicas podem surgir, e serem relacionados na LOA, em um determinado exercício financeiro (BRASIL, 2019).

Segundo Giacomoni (2009), a execução orçamentária pode ocorrer de forma centralizada no órgão central ou delegada às unidades gestoras existentes na instituição. O autor não debate sobre uma outra ou outra forma de execução, que se configure mais adequada entre os órgãos da administração pública. No entanto, com base nos preceitos da NPM, defende-se a ideia de um modelo mais descentralizado (BRESSER-PEREIRA, 1996). Da mesma forma, deve-se observar as estratégias de cada gestão, bem como às condições estruturais que sejam razoáveis para execução na instituição.

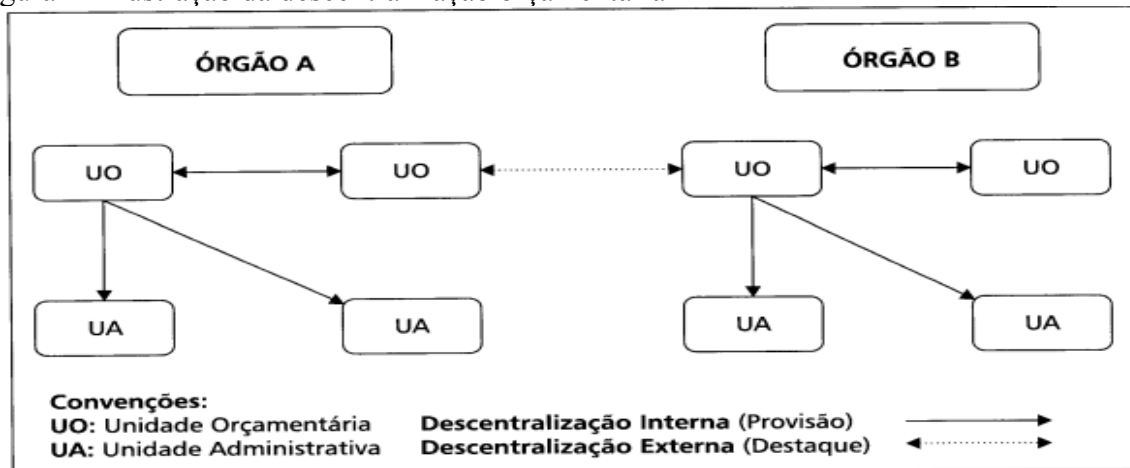
Geralmente, a maior parte percentual do orçamento de cada IFE vem da Secretaria do Orçamento Federal (SOF). Giacomoni (2009) define os dois tipos de descentralização orçamentária:

- (i) Descentralização interna ou provisão é a denominação dada à cessão de crédito orçamentário entre as unidades orçamentárias ou unidades gestoras do mesmo órgão (ministério) ou entidade integrante dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
- (ii) Descentralização externa ou destaque é a cessão de crédito orçamentário entre as unidades orçamentárias ou unidades gestoras integrantes diferentes órgãos (ministérios) ou entidades (GIACOMONI, 2009, p. 321).

O fluxo para a descentralização do crédito é realizado, sequencialmente, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), que realiza as transferências para as Unidades Orçamentárias (UO), também chamadas setoriais. Quando as unidades administrativas possuem autonomia de execução através das suas unidades gestoras, é realizada a descentralização interna pela UO setorial (ZAMBENEDETTI, 2017).

De um modo geral, a descentralização de crédito entre as unidades orçamentárias e administrativas são provenientes do orçamento programado. Embora as instituições possam receber destaques, os quais não são formalmente planejados, ou seja, sem previsão na LOA, cuja contabilização ocorre como descentralização externa. Giacomoni (2009) ilustra essas informações por meio da Figura 4.

Figura 4 - Ilustração da descentralização orçamentária



Fonte: Giacomoni, (2009, p. 321)

Assimilada a etapa de descentralização do crédito, cabe a cada unidade orçamentária operacionalizar a execução do orçamento de maneira eficiente dentro do fluxo de processos à qual está submetida. Nesse sentido, os pesquisadores têm buscado identificar a quantas andam a execução do orçamento e sua aderência às mudanças provocadas pelas perspectivas gerenciais aplicadas ao orçamento público (SANTOS *et al.*, 2017; SANTOS *et al.*, 2017⁶; COELHO *et al.*, 2019; ROLIM *et al.*, 2020).

Em um estudo sobre a execução orçamentária programática do Governo Federal, do período de 2008 a 2013, Santos *et al.* (2017) constataram que perdura a dificuldade de execução integral das dotações previstas em todos os programas analisados, observando-se de forma notória que alguns foram mais eficientes que outros. Assim, esses autores afirmam que por mérito da técnica do orçamento-programa, foi possível comparar os prospectos estudados, evidenciando, uma assincronia entre os valores planejados e os executados, de modo que uma parte das despesas empenhadas não foram liquidadas. Foram citadas algumas prováveis motivações para isso: falta de eficiência dos gestores, falta de interesse político e insuficiência de recursos arrecadados. No entanto, contrapõe-se que a ausência de arrecadação é menos provável de ocorrer, dado que, especialmente na esfera federal, a realização da nota de empenho é a garantia da existência do crédito orçamentário (GIACOMONI, 2009).

Ainda, segundo Santos *et al.* (2017), os valores inscritos em restos a pagar podem não ser utilizados, considerando o caráter autorizativo, e não impositivo, do orçamento. No entanto, pondera-se que os preceitos gerenciais coadunam para a utilização eficiente do gasto dentro do exercício financeiro (ROLIM *et al.*, 2020), de tal modo que a renúncia à utilização dos valores

⁶ Não se trata de duplicidade, mas de dois sobrenomes iguais de coautores.

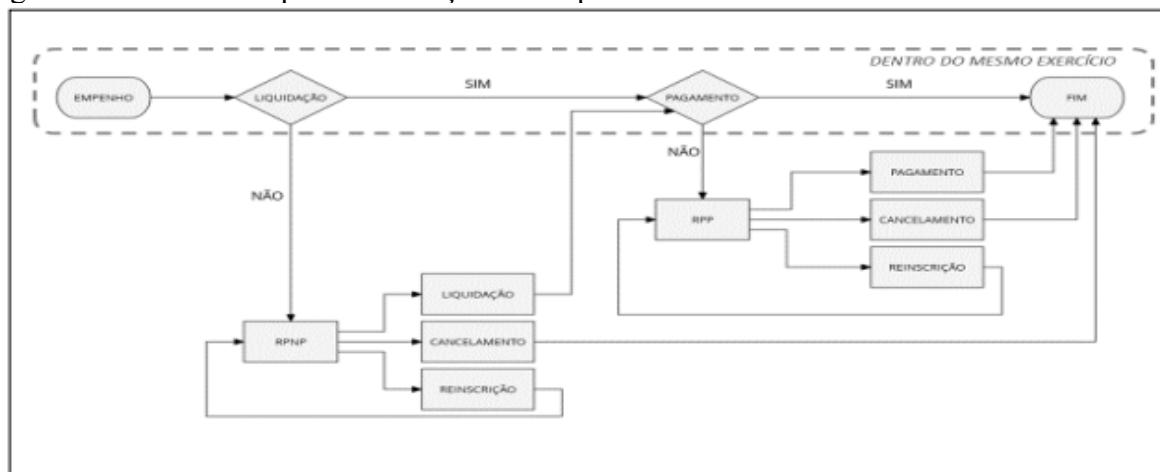
programados indica, de alguma forma, o contrário. Adiciona-se a este argumento, a utilização efetiva e integral dos valores planejados, sobretudo nas instituições federais de ensino, que nos últimos anos vem sofrendo com a diminuição de aporte orçamentário e a conseqüente redução nos investimentos públicos, na realização de pesquisas, bem como outras atividades relacionadas ao tripé ensino, extensão e pesquisa/inação (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Não obstante, outro fator que pode medir o desempenho orçamentário dessas instituições, são os percentuais de valores inscritos em restos a pagar, em outros termos, todas as despesas não pagas aos credores dentro do exercício financeiro, compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro, às quais são lançadas para pagamento no exercício seguinte. Em síntese, os restos a pagar são divididos em processados (RPP), que representam a fase da liquidação da despesa, ou seja, já foram efetivamente realizadas, pendente apenas do pagamento; e não processados (RPNP), cuja obrigação contratual foi criada, mediante a realização da nota de empenho, porém sujeita à entrega do serviço ou do material por parte do fornecedor (COELHO *et al.*, 2019).

A preocupação com a eficiência do gasto no que concerne às intervenções para diminuição de valores inscritos em restos a pagar vem sendo discutido pela literatura. Coelho *et al.* (2019) apontaram algumas estratégias adotadas pela gestão orçamentária de uma IFE, no período de 2011 a 2016, que contribuíram para a melhoria do desempenho das despesas liquidadas e pagas: intervenção junto aos fiscais de contrato, aprimoramento dos controles de restos a pagar, conscientização técnica aos ordenadores de despesas e a implementação de procedimentos específicos para a indicação de restos a pagar.

Coelho *et al.* (2019) ilustram o fluxo da despesa pública, incluindo os restos a pagar, conforme Figura 5.

Figura 5 -Fluxo das etapas da execução da despesa



Fonte: Coelho *et al.* (2019, p. 4).

A gestão dos restos a pagar implica na necessidade de avaliação da execução orçamentária, gerando um replanejamento da execução das despesas no exercício financeiro seguinte. Na esfera federal, os valores inscritos em RPP dependem exclusivamente do envio de repasse financeiro para quitação das obrigações com o fornecedor e o cancelamento de saldo ocorre de maneira isolada. Por outro lado, os RPNP dependem da entrega do material ou serviço para a concretização da execução orçamentária, sob o infortúnio de perda orçamentária na impossibilidade dessa entrega (BRASIL, 2019).

Recentemente, um novo fator externo passou a influenciar os entes públicos a executarem as fases da despesa pública celeremente dentro do exercício financeiro, diante da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), que considera para fins de cálculo do teto dos gastos, as despesas pagas, ou seja, os valores empenhados inscritos em RPNP (não liquidados) ou RPP (liquidados) são suprimidos desse cálculo. No entanto, essa emenda não reconhece o regime de competência aplicado para as despesas públicas. Isso passou a demandar das instituições um novo olhar, partir dessa medida austera de cortes de gastos (OLIVEIRA; CORRÊA, 2021).

Além, disso, a partir de 2016, as estratégias institucionais para gestão do orçamento e diminuição dos valores inscritos em restos a pagar conformaram um mecanismo compulsório, a partir da promulgação da EC 95/2016, que passou a limitar ao prazo de 18 meses a execução dos empenhos inscritos em RPNP. Dessa maneira, os saldos não utilizados passaram a ser cancelados automaticamente após esse prazo (BRASIL, 2019).

Outra característica dos valores inscritos em restos a pagar é que normalmente o maior percentual se refere às despesas classificadas na categoria econômica de capital, relacionadas a obras, investimentos e aquisições de mobiliários e equipamentos, pela própria característica desse tipo de despesa. De outro modo, as despesas de custeio atendem as necessidades de funcionamento das instituições no decorrer de cada ano, sendo necessário tempestividade no gasto (COELHO *et al.*, 2019).

Por conseguinte, a execução do orçamento público analisada apenas em valores ou percentuais das despesas empenhadas, liquidadas e pagas, não evidencia se os recursos foram empregados com eficiência. Citando o caso, o detalhamento das ações orçamentárias possibilita compreender a alocação do gasto e em que medida a sua execução pode ser considerada efetiva. Dito isso, o orçamento destinado a execução de uma obra de construção civil, por exemplo, pode perdurar em alguns exercícios financeiros, apresentando efetividade do projeto na entrega do imóvel. De outra forma, os valores inscritos em restos a pagar em ações orçamentárias destinadas a projetos de bolsas de pesquisa ou de assistência estudantil denotam falta de

eficiência ao findar do exercício financeiro, quando apresentam consideráveis valores não liquidados, visto que indicam que o pagamento dessas bolsas deve ocorrer mensalmente. Esse nível de detalhamento é uma consequência dos efeitos das ferramentas gerenciais aplicadas na sistematização da orçamentação pública (GIACOMONI, 2009).

Cessando este tópico, pode-se inferir que o sucesso do arcabouço orçamentário depende endogenamente de uma eficiente gestão orçamentária. Do contrário, o comportamento assistemático dos gestores na condução do orçamento pode inviabilizar as estratégias institucionais de desempenho (SANTOS *et al.*, 2017). Uma maneira relevante de observar o comportamento da gestão orçamentária, é averiguar o nível de implementação dos processos orçamentários, em consonância com as estratégias previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), conforme será discutido no próximo capítulo.

2.3 A Gestão universitária sob a ótica institucional

As teorias organizacionais colocam o papel gerencial como um elemento central para o alcance das metas organizacionais, que envolvem o estabelecimento de uma forte relação de poder, controle e busca por eficiência, pautada em uma autoridade normatizada, característica inerente às organizações burocráticas. No entanto, diversos fatores podem alterar o percurso planejado pelas instituições, especialmente as públicas, de maneira a comprometer a eficiência das estratégias elaboradas inicialmente (MACHADO; D'ÁVILA, 2020).

Diversos componentes organizacionais podem influenciar nas estratégias de consecução dos processos administrativos. Segundo Kich e Pereira (2011), a eficácia de implementação nessas organizações depende do alinhamento com a cultura e a estrutura organizacional e, de maneira complementar, de uma comunicação assertiva e uma liderança sólida e cativante. Esses elementos podem atingir os objetivos estratégicos em diferentes intensidades, dependendo da configuração da organização.

Machado e D'ávila (2020) ponderam, afirmando que o fator estrutural não depende apenas das estratégias endógenas da organização, dado que as mudanças nos órgãos públicos podem ocorrer em virtude de projetos políticos, interferindo nos planos gestores orçamentários, como investimentos em recursos financeiros e humanos.

Desta maneira, a gestão estratégia das instituições de ensino superior (IES) passaram por transformações com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por meio da Lei 10.861 de 14 de abril de 2004. Isso ocorreu diante da expansão dessas instituições, demandando-se medidas de caráter regulatório por parte do Ministério da Educação. Assim sendo, os novos parâmetros para acompanhamento do funcionamento e do

desempenho propuseram quantificar os resultados alcançados. Dentre as exigências dessa Lei, consta a criação de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) pelas IES (BRASIL, 2004; LIMA *et al.*, 2019).

Nessa perspectiva, a construção do PDI envolve as dinâmicas relacionadas a planejamento, organização, metas e gerenciamento da educação superior, o que equivale dizer que as estratégias balizadoras da gestão universitária perpassam por um plano de metas e estratégias por meio do mecanismo coercitivo. Assim, as instituições acadêmicas de curso superior, em todos os seus formatos (comunitárias, confessionais, privadas e públicas) contam com esse plano de estratégia para o cumprimento de suas metas e objetivos educacionais (LIMA *et al.*, 2019).

Segundo Segenreich (2005), a construção e a implementação do PDI devem ser difundidas por meio de um mapeamento participativo dos atores organizacionais, detentores das vivências e práticas culturais, garantindo-lhes, desta maneira, conhecimento das ações efetivas para alcance dos resultados. Todavia, não deve ser utilizado pelo governo como uma forma de controle sem observância das peculiaridades de cada instituição, aviltando a autonomia criativa das universidades.

Nesse sentido, Ferreira e Coelho (2020) afirmam que existe um esforço para a consolidação democrática e inclusiva na construção do PDI, no entanto, alguns aspectos ainda denotam a necessidade de aprimoramento e diversificação, visto que a maioria dos servidores envolvidos nos processos de criação fazem parte do quadro docente ou são indicados pela gestão da instituição.

Ainda segundo as autoras:

[...] a ação dos agentes, no espaço social, se consolida a partir das suas percepções e posições teóricas que orientam e sustentam as estratégias de manutenção e/ou subversão que serão utilizados por eles nas tomadas de decisão no campo. Logo, a partir dessa premissa, podemos inferir que as práticas dos agentes elaboradores têm forte impacto na definição das metas e ações que serão implementadas, por meio do PDI, no campo educacional (FERREIRA; COELHO, 2020, p. 19).

Da mesma forma, o dinamismo do ambiente universitário propõe constantes transformações, exigindo que os gestores públicos tenham capacidade de observar as inovações aplicáveis em seu contexto organizacional, de modo que haja o envolvimento de diferentes atores organizacionais, detentores de elementos culturais, técnicos, políticos e sociais, que apoiem as mudanças. Assim, “pode-se dizer que a ação voltada para a institucionalização de uma prática modernizadora requer considerar o grande peso do fator humano - cultura e mentalidade - que pode se tornar óbice a mudanças” (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 172).

É possível correlacionar os achados de pesquisa de Sampaio e Laniado (2009) ao mecanismo teórico de lógicas institucionais, propostos por Friedland e Alford (1991) que buscam compreender as transformações fundamentadas dentro de cada contexto das organizações, que possuem um sentido próprio de funcionamento e são constituídas por indivíduos, com culturas, crenças e valores distintos, cujas ações e comportamento impactam as lógicas e práticas no ambiente que estão inseridos.

Destarte, Thornton, Kury e Jones (2005) afirmam que a partir de um determinado grupo de características, as organizações constituem suas próprias lógicas, de maneira que as transformações almejadas necessitam se orientar e perpassar por tais elementos, para que as estratégias gerenciais alcancem as metas de maneira eficiente. Acrescenta-se a isso, o fato de as instituições da sociedade estarem entrelaçadas no mundo contemporâneo: mercado, corporações, profissões, família, religiões e Estado.

O Quadro 4 apresenta um conjunto de lógicas organizacionais aplicáveis às organizações universitárias, com base em Thornton, Kury e Jones (2005):

Quadro 4 - Lógicas institucionais na gestão institucional e orçamentária

Característica	Lógica Organizacional
Fontes de Legitimidade	Reputação, certificação e padronização
Fontes de autoridade	Regulamentação governamental, comitê de gestão, base de comunidade acadêmica
Base da missão	Construir a legitimidade do público da instituição, prestígio de parceria e crescimento; e oferecer ensino gratuito e de qualidade
Mecanismo de governança	Redes de apoio; visão holística
Empreendedores institucionais	Gestores públicos
Sequenciamento de eventos	Aprimoramento do Plano de Desenvolvimento Institucional e relatórios de gestão.
Sobreposição natural	Processos inovadores com a inclusão de tecnologias de informação e comunicação
Dependência econômica	Predominantemente dependente de recursos do Governo Federal
Fontes de identidade do orçamento	Orçamento gerencial e burocrático
Base estratégica do orçamento	Padronizar e autenticar demonstrações financeiras e orçamentárias

Fonte: Adaptado de Thornton, Kury e Jones (2005)

O alcance de resultados satisfatórios em termos de eficiência e desempenho nas instituições universitárias perpassam pelo gerenciamento de processos, inclusive na gestão orçamentária. Nesse sentido, existem alguns avanços recentes de mudanças estruturais, na orientação da gestão de processos na administração pública, cujas pesquisas evidenciam resultados parciais de implementação, adaptados do modelo de gerenciamento de negócios

privados ou *Business Pocess Management* (BPM), apontando desafios e potencialidades para as organizações públicas (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018).

Ainda segundo Andrade, Rasoto e Carvalho (2018), é importante a criação de uma estrutura organizacional de gerenciamento dos processos que facilite a sua implementação. Eles apontam que em 37% das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) já existem um escritório de processos gerenciais.

A despeito desses elementos gerenciais inovadores, os autores afirmam que esses mecanismos estão mais vinculados às pressões isomórficas coercitivas, do que a criação de estratégias próprias para aumento do desempenho. Exemplo disso é a criação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), instituído pelo Decreto 8539/2015, que reduziu sobremaneira os custos com papel, impressora e a tramitação física de documentos. Nesse sentido, denota-se uma falta de planos de desenvolvimento intrínsecos das instituições de ensino para a consecução das competências organizacionais (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018).

Não obstante, muitos autores propõem mudanças na maneira de enxergar as organizações, que se tornam cada vez mais homogêneas - sobretudo quando já fortemente constituídas - em busca de legitimidade perante as semelhantes, acompanhando as mudanças impostas pelo ambiente e inculcando uma “regra” de sobrevivência e adaptação em um dinamismo constante de mudanças (MEYER; ROWAN, 1977; DiMAGGIO; POWEL, 2005). Portanto, ainda que as mudanças e a criação de novos processos sejam provocadas pelas exigências impostas pelo PDI, o alcance de metas obtidas de forma isomórfica torna as instituições num contínuo processo de evolução. Assim, a busca por eficiência está em cumprir as metas estratégicas do PDI, o que equivale à representatividade de obtenção do desempenho nesta configuração.

Rossoni (2016) alega que o plano estratégico institucional é um forte instrumento de legitimidade universitária, desde que percorra por todos os seus grupos de interesse, dos quais a organização se envolve. Em outras palavras, o PDI não pode culminar em um documento protocolar e superficial, carente de uma aplicabilidade prática. A comunidade acadêmica precisa se envolver nas ações estratégicas institucionais, dado que a organização será genuinamente reconhecida ao perpassar por critérios de avaliação socialmente aceitos, fortalecendo, desta forma, a existência da organização.

Nesse sentido, Baeta, Brito e Moreira (2014), corroboram, afirmando que:

A procura de uniformidade normativa e de legitimidade advém dos primórdios desse processo, levando as universidades a buscar uma adequação aos modelos regulatórios institucionalizados e também a se homogeneizarem àquelas instituições públicas que têm um reconhecimento social no campo organizacional e que lhes garante uma imagem legitimada. A institucionalização é um processo de formalização das práticas

internas que tornariam os procedimentos operacionais padronizados (BAETA; BRITO; MOREIRA, 2014, p. 11).

Outrossim, este segmento de organizações complexas (LIMA *et al.*, 2019) enfrenta desafios gerenciais diversos, não somente pela busca por legitimidade, como também, qualidade na prestação do serviço público oferecido, planejamento e investimentos a longo prazo, instigando os gestores a buscarem planos estratégicos em convergência com o atendimento das metas e objetivos organizacionais (ABREU; CÂMARA, 2015).

Portanto, é essencial que as IFES implementem políticas focadas na melhoria do ensino, que é a base para a composição e expansão de seu orçamento. “Políticas essas, que devem ser norteadas pelos princípios da administração pública gerencial, uma vez que seu foco recai sobre o alcance de resultados e prestação de serviços públicos de qualidade, com eficiência” (SILVA *et al.*, 2012, p. 226).

Em suma, as instituições universitárias precisam fortalecer seus vínculos endógenos, já que a complexidade que envolve essas organizações demanda a institucionalização de seus processos para que seja aceita de maneira legítima e seus gestores possam desfrutar da sua fonte de autoridade para implementar as estratégias por eles planejadas, inclusive na articulação orçamentária. Desta forma, Junqueira *et al.* (2018) afirmam que o sucesso do sistema gerencial do orçamento público depende da institucionalização dos processos orçamentários, conforme será contextualizado no tópico seguinte.

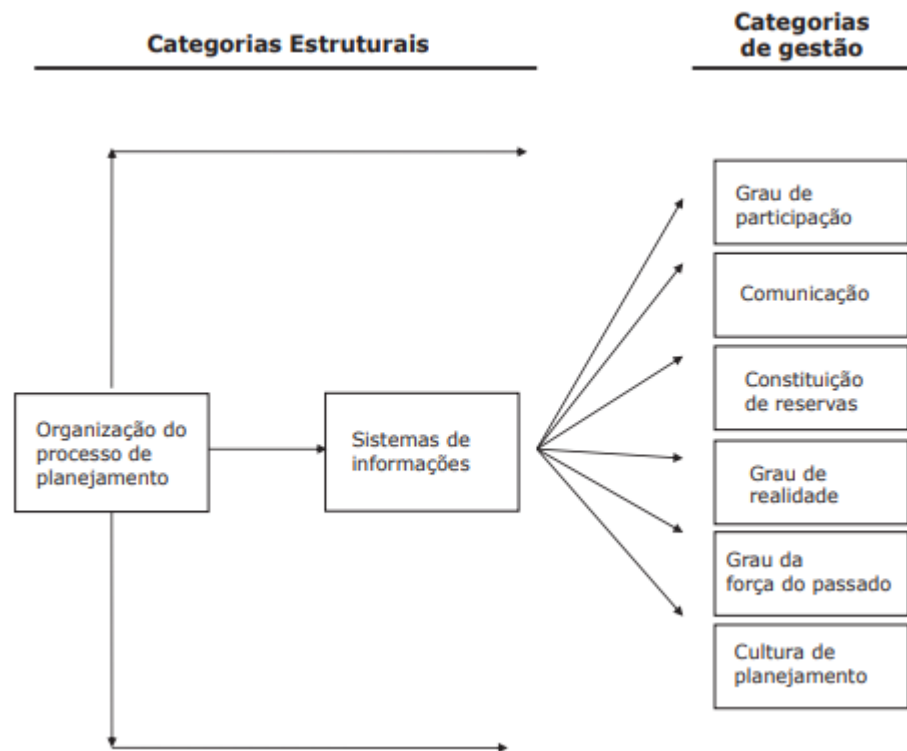
2.3.1 A institucionalização da gestão orçamentária

Segundo Junqueira *et al.* (2018), as mudanças preconizadas pela nova administração pública facilitaram o processo de institucionalização orçamentária diante da flexibilidade do dimensionamento da gestão do trabalho, fortalecendo o orçamento, como um instrumento gerencial capaz de dinamizar o seu caráter burocrático, ultrapassando as barreiras da ordenação e do controle de gastos, ou ainda, potencializando essas ações com mais eficiência nas instituições universitárias.

Ao analisar as lacunas existentes que fragilizavam o fortalecimento da sistematização do orçamento público, Frezatti *et al.* (2011) identificou um conjunto de oito atributos essenciais à criação de uma proposta de teoria substantiva de processo abrangente de estruturação do orçamento, que estimulam ou inibem o êxito do planejamento e da execução orçamentária, quais sejam: organização do processo de planejamento, sistemas de informações, grau de participação dos envolvidos, comunicação, constituição de reservas orçamentárias, grau de realidade das metas, grau da força do passado e cultura de planejamento. Esses atributos estão divididos em duas categorias, estruturais e de gestão, conforme ilustra a Figura 6.

No que compete às categorias estruturais, Andrade, Rasoto e Carvalho (2018) corroboram sobre a “organização do processo de planejamento”, quando afirmam que as organizações devem implementar uma modelagem de processos que norteiem o acompanhamento das ações de planejamento e execução, de maneira a conduzir e a modificar o fluxo das atividades coordenadas inadequadamente. Desse modo, pode-se destacar algumas propriedades observadas nesse atributo: configuração e gestão do processo de planejamento, definição de critérios de planejamento, *feedback*, indicadores de desempenhos customizados, definição de papéis, treinamento, modificações do ambiente interno e externo.

Figura 6 - Proposta de Teoria Substantiva de Processo Abrangente de Estruturação do Orçamento



Fonte: Frezatti *et al.* (2011, p. 460)

Quanto aos “sistemas de informações”, tal atributo possui grande relevância para as instituições públicas, em especial no contexto contemporâneo, e deve ser estruturado, conforme à sua necessidade, dispendo atender aos propósitos de todo o processo orçamentário (FREZATTI, *et al.*, 2011). Nesse sentido, assevera-se que os sistemas próprios de estruturação do planejamento e controle orçamentário das IFES, bem como de qualquer outro ente público, não se confundem com aqueles criados pelo Governo Federal. São propriedades observadas nesse atributo pelos autores: disponibilidade de informação, ferramentas de sistemas, tempestividade da informação e qualidade da informação.

As categorias de gestão devem ser analisadas pelo grau às quais estão envolvidas no processo orçamentário e são dependentes das decisões dos gestores e de como aquelas são tratadas por esses (FREZATTI, *et al.*, 2011). O primeiro atributo dessa categoria, “grau de participação”, pode ser correlacionado à construção do PDI, quando se trata do ambiente universitário, visto que o objetivo desse atributo é analisar a influência dos gestores nas decisões (JUNQUEIRA, *et al.*, 2018).

Em seguida, o atributo “comunicação” pode ser entendido “como a forma que a informação é disseminada entre os gestores ao longo do processo de planejamento, englobando tanto a comunicação vertical quanto a comunicação horizontal” (FREZATTI, *et al.*, 2011, p. 456). O Atributo “constituição de reservas orçamentárias” está relacionado a inexatidão dos valores planejados pelos centros de custos, cujas receitas podem ser subestimadas e, em contraponto, as despesas superestimadas. Isso pode ser motivado pelas incertezas provocadas pela alta gestão e pelo ambiente político (FREZATTI, *et al.*, 2011).

O quarto atributo, “grau de realidade das metas”, está relacionado à possibilidade concreta de as estratégias estabelecidas no planejamento orçamentário serem cumpridas (FREZATTI, *et al.*, 2011). O termo “metas” é um elemento corriqueiro nos projetos e documentos institucionais, que muitas vezes não são alcançadas seja por falta de eficiência, pela inexatidão de informações ou por cortes orçamentários.

Logo depois, o atributo “grau da força do passado”, tem relação com a dependência de anos anteriores para elaboração de projeções, inibindo a descoberta de oportunidades na construção de planejamentos inovadores. Dessa maneira, quanto mais dependente de eventos passados menos estimulante será o planejamento orçamentário (JUNQUEIRA, *et al.*, 2018). No último atributo, “cultura de planejamento”, considera-se que na proporção a cultura for disseminada pelos gestores entre os setores, mais capacidade de cooperação e compartilhamento de informações eles terão (FREZATTI *et al.*, 2011).

Em um estudo realizado em uma IFES, Junqueira *et al.* (2018) adaptaram o modelo⁷ proposto por Frezatti *et al.* (2011), identificando quais os possíveis fatores inibidores da institucionalização do processo orçamentário, criando assim, um modelo complementar de análise integrada, com base no anterior, conforme ilustra a Figura 7.

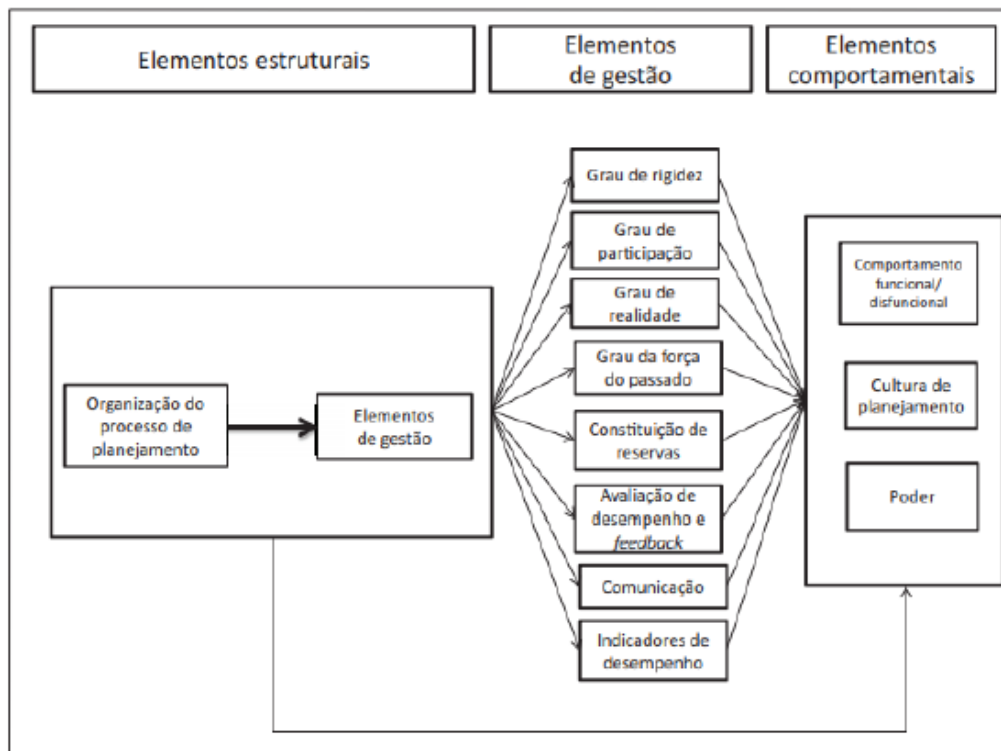
A Figura 7 evidencia a criação de uma terceira categoria de atributos, denominada “elementos comportamentais”, que envolvem os atributos: comportamento funcional/disfuncional, poder e cultura de planejamento, que na concepção de Frezatti *et al.*

⁷ Ambos os autores, Fábio Frezatti e Emanuel Junqueira, têm participação nos dois artigos citados, denotando assim, o aprimoramento das pesquisas sobre o tema realizadas por esses autores.

(2011) era considerado um elemento de gestão. Essa categoria, foi ampliada por Junqueira *et al.* (2018), podendo-se destacar os atributos “avaliação de desempenho e *feedback*” e “indicadores de desempenho”.

A avaliação de desempenho é uma maneira de observar os resultados institucionais continuamente, com o objetivo de identificar as lacunas deixadas no planejamento estratégico (LIMA *et al.*, 2019), buscando alinhar o planejamento e a execução, diante dos *feedbacks* obtidos, inibindo a institucionalização orçamentária na ausência dessa integração (FREZATTI, *et al.*, 2011; JUNQUEIRA, *et al.*, 2018).

Figura 7 - Modelo de análise integrada do processo orçamentário.



Fonte: Junqueira, *et al.* (2018, p. 15)

Já os indicadores de desempenho, são utilizados para medir o grau de eficiência das IFES e podem ser financeiros ou não financeiros, embora normalmente sejam aferidos por meio de análises quantitativas, sejam em número de alunos, de projetos realizados ou servidores capacitados (ROLIM, *et al.*, 2020).

Quanto aos atributos comportamentais, Junqueira *et al.* (2018) identificaram a necessidade de inclusão do atributo “poder”, visto que a condução orçamentária é influenciada pelas negociações políticas, características dessas instituições, sendo evidenciado a facilitação das demandas processuais informalmente, por meio desse atributo. Concluindo, o atributo “comportamento disfuncional” ocorre em virtude condução ineficiente do processo

orçamentário, diante da ausência da padronização na aplicação dos recursos orçamentários ou ainda, da liberação desses recursos por critérios políticos, em detrimento dos técnicos (JUNQUEIRA, *et al.*, 2018).

Infere-se que os atributos apresentados nas Figuras 6 e 7 fortalecem a institucionalização da gestão orçamentária à medida que criam parâmetros de acompanhamento e identificação da sistematização da peça orçamentária, estimulando o êxito do processo de planejamento e de execução do orçamento. De um modo geral os atributos elencados estão relacionados “à dependência da decisão do gestor e do grau de controle por parte deles”, fortalecendo a condução dos processos e, ainda, dificultando práticas disfuncionais (FREZATTI, *et al.*, 2011, p. 245).

Pondera-se ainda, que muitos gestores universitários utilizam um modelo de gerenciamento que intimidam os demais servidores, envolvidos nos processos, em contribuir de maneira contundente nas estratégias de planejamento orçamentário. Nesse sentido, esses atores organizacionais limitam-se a participar da construção da peça orçamentária formal e tecnicamente, sem fornecer um parecer adverso às ideias dos gestores (JUNQUEIRA, *et al.*, 2018).

Diante das discussões realizadas no referencial teórico, que buscou evidenciar a importância da busca pela eficiência na gestão pública e orçamentária, a partir de diferentes lentes teóricas, o próximo capítulo vai ilustrar a metodologia utilizada nesta pesquisa para a realização da análise dos resultados alcançados.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O percurso metodológico desta pesquisa contextualiza inicialmente os aspectos gerais, em seguida aborda como ocorreu a coleta de dados, quantitativos e qualitativos. Finalizando, o terceiro tópico evidencia o tratamento das informações coletadas.

3.1 Aspectos gerais

A pesquisa foi realizada em uma Autarquia Federal de ensino, que faz parte da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, criada pela Lei 11.982/2008. A sua missão é ofertar ensino, pesquisa e extensão de qualidade, com o foco na formação cidadã e no desenvolvimento regional. Isto posto, oferta cursos técnicos, tecnológicos e superiores de acordo com as principais atividades econômicas dos municípios aos quais os seus 18 *campi* estão instalados (BRASIL, 2021).

O Quadro 5 apresenta todos os *campi*⁸ da instituição pesquisada, divididos em três categorias: pioneiros, novos e avançados.

Quadro 5 - A composição das categorias de *campi* para efeito da pesquisa

<i>Campi</i> pioneiros	<i>Campi</i> novos	<i>Campi</i> avançados
BambuÍ	Betim	Arcos
Congonhas	Governador Valadares	Conselheiro Lafaiete
Formiga	Ouro Branco	Ibirité
Ouro Preto	Ribeirão das Neves	Ipatinga
São João Evangelista	Santa Luzia	Itabirito
		Piumhi
		Ponte Nova
		Sabará

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, a disposição das categorias de alguns *campi* sofreu modificação. Os *campi* instalados nos municípios de Congonhas e Formiga estão na categoria de pioneiros, pois se tornaram unidades gestoras executoras do orçamento a partir de 2010, início do recorte temporal pesquisado. De maneira semelhante, dois *campi* novos, localizados em Ibirité e Sabará foram analisados na categoria de *campi* avançados, pois tornaram-se unidades gestoras executoras apenas em 2020.

⁸ O capítulo seguinte contém algumas informações desses *campi*, como o ano de criação e a distância da reitoria.

O meio de realização da pesquisa orientou-se por um estudo de caso, de maneira a analisar a execução orçamentária na instituição investigada, que passou por algumas transformações, desde a sua criação, há pouco mais de uma década. Além dos diferentes procedimentos da tramitação orçamentária, fatores como a implementação de ferramentas tecnológicas, a implementação de normativos internos e elementos exógenos, como a crise econômica e política do país, em meados da década passada, podem ter influenciado o comportamento da gestão orçamentária na instituição. Destarte, diante dos fenômenos ocorridos, este estudo pode ser considerado complexo, intrigante, relevante e consistente de modo a elucidar, com base na teoria, achados de pesquisa que fortaleceram e representaram, de fato, um estudo de caso (ALVES-MAZZOTTI, 2006).

Para atender aos objetivos da pesquisa, realizou-se esse estudo de caso subdividido em duas etapas, de modo a investigar a gestão e a execução orçamentária *ex post*, de 2010 a 2020, da instituição pesquisada. O caráter quali-quantitativo de investigação se mostrou mais apropriado, pois “[...] muitas vezes os dados quantitativos carecem de complementos para sua compreensão que podem ser identificados por meio de estudos qualitativos” (GALVÃO; RICARTE, 2020, p. 60).

Outrossim, objetivou-se compreender o desempenho orçamentário e a evolução de procedimentos análogos à institucionalização orçamentária da instituição pesquisada, ao longo do período em estudo, o que necessitou de ambas as etapas. Dessa maneira, “à medida que perguntas de pesquisa frequentemente são multifacetadas, comportam mais de um método” (GUNTHER, 2006, p. 207).

Além disso, essa técnica de investigação contribuiu para responder à pergunta de pesquisa, em virtude de diversos fatores econômicos e políticos que tornam o estudo sobre a peça orçamentária dos órgãos públicos um elemento de análise subjetiva (ABREU; GOMES, 2013), ainda que o estado da arte em estudo fosse composto apenas por elementos econômicos e, portanto, quantitativos.

No que compete à finalidade, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva e exploratória, uma vez que se utilizou concomitantemente dados quantitativos e qualitativos para a investigação epistemológica e explanação por diferentes métodos. Além disso, buscou-se pormenorizar o fenômeno estudado, sem interferir na realidade (TONETTO; BRUST-RENCK; STEIN, 2014), possibilitando, desta forma, retratar o comportamento orçamentário da instituição pesquisada, no período em análise.

3.2 Coleta de dados

Iniciou-se a coleta de dados com a realização de um estudo teórico sobre o tema, através de pesquisa bibliográfica com autores de livros, revistas e artigos com literatura direcionada à sustentação ao tema. Além disso, foi investigado legislações e normatizações do IFMG e do Governo Federal que puderam respaldar aos fenômenos ocorridos na gestão e execução do orçamento.

Salienta-se que apesar de algumas dificuldades iniciais de investigação na literatura internacional, foi possível extrair estudos relevantes para manter a qualidade investigativa do estudo, diante de bases de dados como *Scielo*, *Spell* e *Research Gate*, ferramentas digitais cada vez mais apropriadas às necessidades dos usuários, enriquecendo a interação híbrida dentro da comunidade acadêmica (RIBEIRO; OLIVEIRA; FURTADO, 2017).

Em seguida, realizou-se um outro tipo de coleta, por meio da técnica de pesquisa documental, oriunda de documentos institucionais e planilhas⁹, que possibilitaram averiguar a execução do orçamento entre 2010 e 2020, bem como a evolução dos procedimentos internos que favoreceram a gestão orçamentária ou ainda documentos do Governo Federal que provocaram mudanças no formato de execução, conforme ilustrado no Quadro 6.

Quadro 6 - Coleta Documental de Dados

Documentos analisados	Quantidade analisada	Descrição
Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI	3	Verificou-se nos PDI's dos períodos de 2009 a 2013, 2014 a 2018 e 2019 a 2023, as estratégias institucionais para fortalecimento da gestão orçamentária.
Relatórios de Gestão	11	Buscou-se identificar nos relatórios de gestão anuais (2010 a 2020) quais ações foram realizadas para contemplar as estratégias programadas, diante desse instrumento de prestação de contas à sociedade.
Normatizações internas	5	Investigou-se alguns documentos normativos, no período de recorte da pesquisa, de maneira a entender questões atinentes à gestão do orçamento, à implementação de inovações tecnológicas, dentre outras.
Tesouro Gerencial	22	Realizou-se o levantamento de dados sobre a execução orçamentária, no período de 2010 a 2020, evidenciando toda a movimentação orçamentária ocorrida no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).
Planilhas institucionais	11	Efetou-se a busca de informações adicionais junto à Diretoria de Planejamento, de modo a complementar os dados levantados no tesouro gerencial, visto que os relatórios extraídos não contemplavam o detalhamento dos valores planejados por cada <i>campi</i> .
PLOA	11	Averiguou-se os valores globais de cada ação orçamentária levantados no tesouro gerencial e nas planilhas institucionais com a publicação da PLOA.

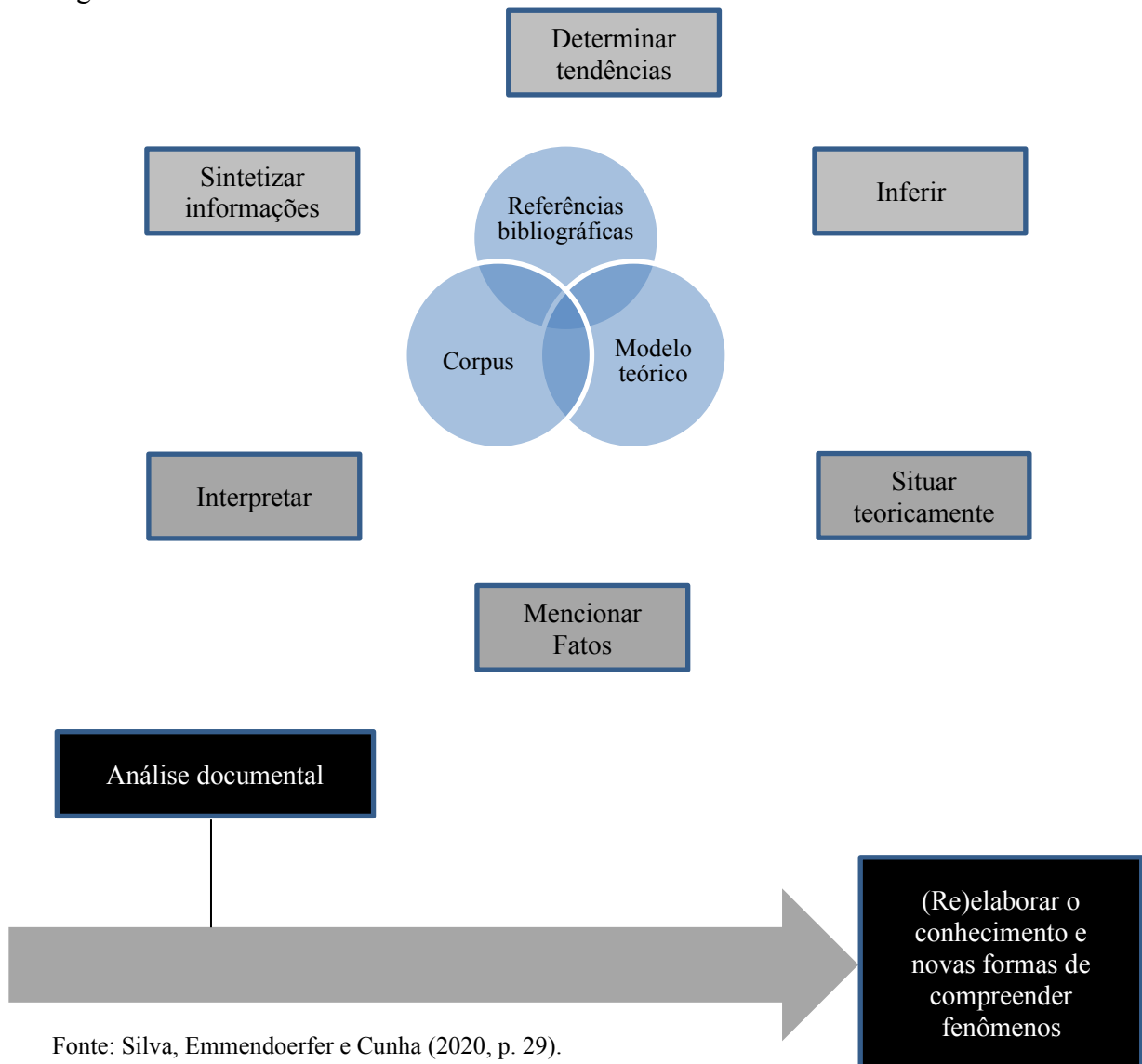
Fonte: elaboração própria a partir dos dados pesquisados.

⁹ Diante da especificidade de análise dos valores planejados por cada campus em cada ação orçamentária, foi necessário levantar algumas planilhas diretamente com Diretoria de Planejamento da reitoria, cuja extração de dados no Tesouro Gerencial ou na PLOA não são detalhadas.

No que se refere à coleta de informações documentais, Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020) propõem um protótipo na utilização de documentos públicos para aplicação em pesquisas sociais. Nesse sentido, os documentos analisados nesta pesquisa sustentaram e contribuíram para a identificação dos fatos ocorridos no período pesquisado (ou até mesmo antes disso).

O desenho da pesquisa de campo adotado neste estudo foi proposto por Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020, p. 29), de modo a interpretar os fenômenos ocorridos, sintetizar as informações apuradas, determinar tendências da gestão orçamentária, inferir proposições, situar teoricamente e mencionar os fatos ocorridos, conforme ilustrado pela Figura 8.

Figura 8 - Análise documental ilustrada



Fonte: Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020, p. 29).

3.2.1 Coleta de Dados Quantitativos

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, houve a extração de planilhas no tesouro gerencial, um sistema de consulta à execução orçamentária, financeira, patrimonial do Governo Federal, de todos os anos da série histórica pesquisada, 2010 a 2020, que possibilitou filtrar, customizar e tabular os dados de diversas maneiras com as seguintes colunas: Unidade gestora responsável (UGR), ação (orçamentária) de Governo, grupo de despesa, fonte de recursos, dotação inicial, dotação atualizada, destaque recebido, destaque concedido, crédito disponível, despesas empenhadas, despesas liquidadas e despesas pagas.

Em seguida, foram levantadas dezenas de planilhas para filtrar as variáveis de interesse de diversas maneiras, para identificar o desempenho orçamentário no período estudado, em nível global e das cinco principais ações orçamentárias¹⁰ pelas quais perpassam o orçamento, conforme apontado no PDI da organização estudada, conforme aponta o Quadro 7.

Quadro 7 - As principais ações orçamentárias executadas pela instituição pesquisada

Ação (nome reduzido)	Descrição
Funcionamento	A ação Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica subsidia os principais e essenciais recursos para o funcionamento e suporte de ensino da instituição, envolvendo despesas de custeio e capital.
Assistência	A ação Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica proporciona o fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o acesso, permanência e bom desempenho do estudante na instituição.
Fomento	A ação Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica realiza a gestão de projetos ligados à extensão tecnológica, à pesquisa aplicada e à inovação tecnológica.
Infraestrutura	A ação Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica se destinada à expansão da rede e à reestruturação de antigas unidades, ou seja, cuida da parte de infraestrutura em geral.
Capacitação	A ação Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação faz a gestão do aporte orçamentário destinado a este fim.

Fonte: Brasil (2019, p. 278).

Optou-se por utilizar apenas uma palavra para identificar cada ação orçamentária, conforme descrito no Quadro 7, de modo que proporcionou um *layout* favorável na construção dos gráficos e tabelas no capítulo 5, de resultados e discussões da pesquisa. Além disso, informou-se apenas o nome de cada ação orçamentária, omitindo-se, portanto, o código de referência.

¹⁰ As ações orçamentárias representam um detalhamento dos programas de trabalho, por vezes, segmentando os trabalhos com bases em linhas específicas para atender as necessidades institucionais.

A Figura 9 ilustra o modelo do cabeçalho das planilhas extraídas no tesouro gerencial.

Figura 9 - Extração de dados do tesouro gerencial

UG Responsável	Ação Governo	Grupo Despesa	Fonte Recursos Reduzida	Saldo - R\$ (Item Informação)							
				9	13	17	18	19	23	25	28
				DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZAD	DESTAQUE RECEBIDQ	DESTAQUE CONCEDIDQ	CREDITO DISPONIVE	DESPESAS EMPENHAD	DESPESAS LIQUIDAD	DESPESAS PAGAS

Fonte: Tesouro gerencial (2021).

Em seguida, foram disponibilizadas planilhas, pelo *google drive*, pela instituição pesquisada, para verificar os montantes programados, vigentes na PLOA, de cada campus, pois a extração de dados do tesouro gerencial permitiu verificar apenas a dotação inicial global da instituição, por ação orçamentária. No entanto, a extração de dados da execução orçamentária foi realizada pelo tesouro gerencial, tanto em nível global quanto por campus. As planilhas e os gráficos deste trabalho foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), correspondente a dezembro/2020, o último período da série histórica pesquisada.

Findou-se a coleta de dados quantitativos, com a emissão dos balanços orçamentários, pelo SIAFI, versão web (SIAFI operacional), mas como as informações dos balanços são sintetizadas, essa fonte de dados foi dispensada.

3.2.1.1 Análise dos dados quantitativos

Após o levantamento dos dados orçamentários, extraídos do tesouro gerencial e das planilhas fornecidas pela instituição, iniciou-se a análise dos dados. A primeira delas consistiu em verificar o indicador de replanejamento orçamentário (IRO) proposto por Diniz e Périco (2015), conforme evidenciado pelo Quadro 8, aplicados sobre os valores “globais” e por “ação” do planejamento orçamentário, possibilitando medir o quanto a dotação inicial prevista na LOA foi alterada ao longo de exercício financeiro pesquisado. A opção de utilização deste indicador ocorreu em virtude da relevância do planejamento orçamentário, contextualizado na literatura pesquisada (FERREIRA JUNIOR, 2006; GIACOMONI, 2009; BARCELOS; CALMON, 2014; ZAMBENEDETTI; ANGONESE, 2020).

Quadro 8 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO)

Indicador de replanejamento do orçamento (IRO).	$IRO\% = \frac{(Dotação_{atual} - Dotação_{inicial}) \times 100\%}{Dotação_{inicial}}$
---	--

Fonte: Adaptado de Diniz e Périco, 2015.

Em seguida, aplicou-se algumas medidas de posição e de dispersão utilizadas na estatística descritiva calculando as seguintes variáveis: média, mediana, desvio padrão, coeficiente de variação, mínimo e máximo, utilizando o método da tabulação auxiliado pelo

pacote estatístico *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). Assim, foi possível aferir o comportamento do orçamento, por meio desses dados estatísticos, aplicados nas principais ações orçamentárias despendidas pela instituição, conforme elencadas acima.

Após a análise e apreciação dos dados da série histórica pesquisada, realizou-se os mesmos cálculos para o ano de 2019, incluindo todos os 18 *campi* da instituição, como forma de parametrização, no último ano¹¹ de recorte deste estudo, dividindo-os em três grupos: pioneiros, novos e avançados. Desta forma, comparou-se o desempenho médio entre esses três grupos de *campi*, o que contemplou ao terceiro objetivo específico desta pesquisa.

Diante das peculiaridades de cada ação orçamentária, em algumas tabelas a execução do orçamento foi discriminada por categoria econômica (custeio e capital), enquanto em outras, apresentou-se apenas os valores globais. Isto posto, foi observado que na ação de funcionamento o aporte orçamentário foi relevante nas duas categorias econômicas, enquanto que nas demais, prevaleceram as despesas de capital na ação de infraestrutura e as de custeio, nas ações de assistência, de capacitação e de fomento.

3.2.2 Coleta de dados qualitativos

Após a análise e a coleta dos dados documentais e quantitativos, realizou-se um estudo qualitativo, com a aplicação de entrevistas, que contribuíram para a interpretação da documentação analisada e do contexto de evolução da implementação de rotinas orçamentárias, diante às transformações ocorridas nos *campi* e na reitoria no período pesquisado. Destarte essa coleta contribuiu com a anterior, possibilitando que os fenômenos ocorridos fossem analisados e aprofundados, em seus significados mais essenciais. Desta forma, os estudos quantitativos puderam ser aprofundados qualitativamente (MINAYO; SANCHES, 1993).

Realizou-se 10 entrevistas com alguns atores-chave da instituição pesquisada: servidores que estão ou estiveram em cargo de direção da área de planejamento e administração de alguns *campi* e da reitoria, para compreender melhor a execução orçamentária e indagar questões atinentes aos indicadores encontrados e a documentação analisada. As entrevistas buscaram entender o contexto e peculiaridades de cada *campus*, que possuem culturas distintas e realidade orçamentária bastante heterogêneas.

¹¹ Optou-se por não analisar detalhadamente o ano de 2020, diante do contexto da pandemia da COVID-19.

Buscou-se intencionalmente um perfil de entrevistados que estivessem na instituição por um longo período¹², ou seja, a escolha amostral foi explícita, caracterizada como não-probabilística, para atender à necessidade da pesquisa, denominada como “amostra típica” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 170). Desta forma, dos dez servidores, que atuam ou atuaram em cargos estratégicos nos setores de administração ou planejamento, seis já eram ingressos em algum dos *campi* pioneiros e acompanharam o processo de incorporação, a partir da Lei 11.982/2008, de criação da rede federal de educação tecnológica. Os outros quatro entrevistados ingressaram na instituição entre 2010 e 2011, acompanhando todas as mudanças ocorridas, desde então. Em vi

O Quadro 9 apresenta algumas informações desses servidores, bem como o tempo de duração da entrevista de cada um.

Quadro 9 - Características dos entrevistados

Entrevistado	Tipo de campus em lotação	Tempo de ingresso na instituição	Tempo da entrevista
E1	Reitoria	18 anos	01:13
E2	Reitoria	23 anos	00:54
E3	Reitoria	11 anos	00:37
E4	Reitoria	30 anos	01:16
E5	Pioneiro	25 anos	01:28
E6	Pioneiro	11 anos	01:10
E7	Pioneiro	12 anos	01:23
E8	Pioneiro	15 anos	01:29
E9	Novo	11 anos	01:01
E10	Pioneiro	22 anos	01:06
Tempo total de entrevistas em horas			11:37

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa de campo.

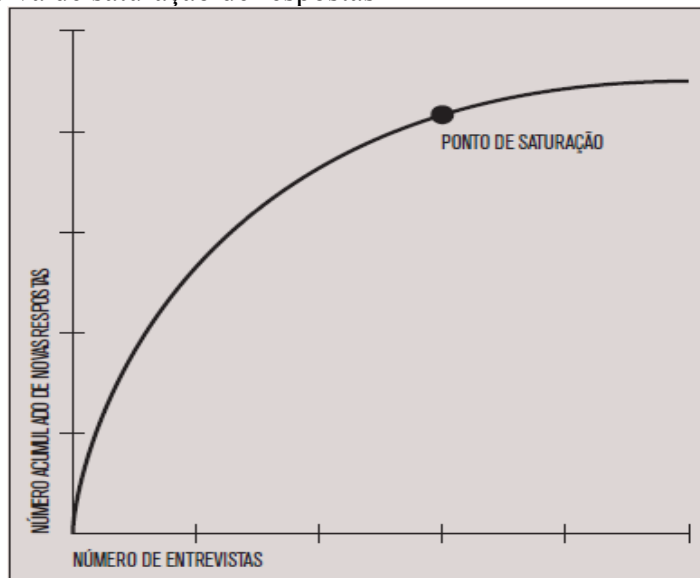
Foi realizado um pré-teste de pesquisa, com o primeiro entrevistado da relação acima, na primeira semana de janeiro de 2022, de modo a observar se o roteiro de entrevista semiestruturada estava adequado para atingir os objetivos propostos. Desta forma, após essa experiência, optou-se por elaborar um questionário, conforme apêndice A, para identificar os cargos exercidos pelos entrevistados durante o período de 2010 a 2020, bem como para indagar a percepção deles quanto ao nível de complexidade de execução do orçamento nas cinco ações orçamentárias estudadas durante esse tempo.

¹² Em virtude da escolha amostral intencional dos entrevistados, apenas um deles é lotado em um campus novo.

O critério de seleção e o quantitativo dos entrevistados se baseou na “seleção intencional, em que sujeitos-tipo são selecionados por representarem as características relevantes da população em estudo” (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 22), a partir da técnica de saturação. O autor realizou uma pesquisa revelando que o ponto máximo de saturação é de 15 observações para um dado fenômeno. De maneira análoga, a pesquisa em tela coletou informações de caráter quantitativo de 10 entrevistados, de maneira a exaurir o foco da investigação.

A Figura 10 indica a curva de saturação de respostas, proposta pelo autor, a partir de um determinado número de entrevistas.

Figura 10 - Curva de saturação de respostas



Fonte: Thiry-Cherques (2009, p. 23).

A estruturação do roteiro de entrevistas semiestruturadas seguiu uma proposta de Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020), de análise documental, voltada para o campo da administração pública, que buscou identificar como se deu o processo de implementação de rotinas da gestão orçamentária, no período compreendido entre 2010 e 2020, de modo que tenha impactado o desempenho da execução orçamentária. Desta forma, buscou-se essas informações a partir de oito fatores que contribuíram para explicar o fenômeno estudado, conforme roteiro de entrevista anexado no apêndice B, e elencados no Quadro 10.

Quadro 10 - Roteiro de entrevista

Fatores ou elementos que contribuíram para explicar o fenômeno estudado
O Contexto de criação da instituição a partir de 2008 e o início da execução centralizada do orçamento a partir de 2010.
A descentralização orçamentária a partir de 2016.
O papel da reitoria enquanto unidade setorial orçamentária, contábil, financeira.
O comitê de administração e planejamento.
As inovações tecnológicas.
O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.
O relatório de gestão.
Os desafios enfrentados para a gestão orçamentária.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa de campo

3.2.2.1 Análise dos dados qualitativos

Iniciou-se a análise dos dados qualitativos com o levantamento do roteiro aplicado antes das entrevistas. Não foi realizada uma análise isolada deste questionário, visto que o objetivo foi confrontar as respostas tanto com o desempenho orçamentário das ações orçamentárias, no recorte temporal pesquisado, quanto indagar os entrevistados do porquê de cada nota atribuída nos quesitos levantados.

As entrevistadas foram transcritas e em seguida, foi realizada uma primeira leitura do material levantamento, chamado de pré-análise (SILVA; FOSSÁ, 2015). Diante dessa primeira análise, optou-se por interpretar, sintetizar, inferir, situar teoricamente e mencionar fatos (SILVA; EMMENDOERFER; CUNHA, 2020), analisando os dados por tópicos, de maneira semelhante ao roteiro de entrevista, indicado no quadro 10. Além disso, buscou-se correlacionar os fatos relatados pelos entrevistados com a documentação analisada, identificando os possíveis fatores endógenos e exógenos que contribuíram para a alteração do comportamento do desempenho orçamentário na instituição, como um todo, e nos *campi*, sobretudo os pioneiros, aos quais foi possível levantar a execução do orçamento em todos os períodos analisados, de 2010 a 2020, e de onde se originaram a maioria dos entrevistados.

4 O CONTEXTO E A CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA PESQUISADO

Com o objetivo de revelar as circunstâncias de criação da Rede Federal de Educação Tecnológica, bem como caracterizar a instituição pesquisada, esta seção propõe, em um primeiro momento, contextualizar o projeto político de criação dessa rede e, em seguida, pormenorizar a criação da instituição pesquisa e dos *campi* que se fundiram para a criação do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG). Concluindo, este capítulo contextualiza a execução do orçamento nessa instituição, facilitando, posteriormente, a compreensão da análise dos dados.

4.1 O contexto de institucionalização no preâmbulo da promulgação da Lei 11.892/2008 de criação da Rede Federal de Educação Tecnológica

A promulgação da CF/88 garantiu direitos sociais e individuais fundamentais para o fortalecimento do estado democrático, participativo e inclusivo de todos os cidadãos brasileiros. Esse paradigma viabilizou a possibilidade do aumento do estado de bem-estar social da população, sobretudo nas camadas mais pobres, excluídas e com baixa ou nenhuma escolaridade, o que aviltava as chances de inclusão a condições de vida mais equânimes. Desta forma, o estabelecimento da cidadania e da dignidade humana em serviços básicos e necessários, como saúde, proteção social e educação¹³ promoveu transformações relevantes para essas camadas. Dados evidenciam que a inclusão desses “*outsiders*”¹⁴ diminuiu as desigualdades econômicas, por meio da valorização do salário-mínimo e aumento dos benefícios previdenciários e transferências de renda, bem como o acesso a serviços de saúde (ARRETCHE, 2018).

Na seara de políticas públicas voltadas para a educação, a literatura identifica as diversas ações que foram implementadas a partir da década de 1990, obtendo grandes avanços desde então. Segundo Arretche (2018), a expansão progressiva dessa política foi iniciada com a inclusão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional 14/1996, que determinou aos Estados e Municípios o investimento mínimo de 25% de suas receitas em educação, já previstos pela CF-88.

¹³ Os artigos 194 a 214 da CF/88 estabelecem as garantias de proteção social e educação.

¹⁴ A autora utiliza esse termo em contraponto ao baixo percentual de “*insiders*” que usufruíam dos mecanismos de proteção social antes da CF/88.

A reorganização das políticas para educação, naquele governo foi orientada pela Lei 9394/1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas deixou lacunas quanto a aplicação das políticas voltadas para o ensino técnico e tecnológico. Isto posto, o Decreto 2208/1997 regulamentou os artigos 36 e 39 a 42 dessa Lei, desvinculando a obrigatoriedade das escolas públicas em oferecerem cursos técnicos, ensejando a “organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este”, conforme preconizava o artigo 5º do referido decreto (BRASIL, 1997), que foi revogado posteriormente pelo Decreto 5154/2004.

Essa desvinculação ocorreu em consonância com a proposta da Reforma do Aparelho do Estado (CARVALHO; SANTOS, 2017), que objetivou, dentre outros, a aproximação e o estabelecimento de parcerias com o setor privado. Com isso, houve um fortalecimento do conjunto de organizações que compõem o sistema S, gerido por organizações patronais, o que representou a transferência de responsabilidade de cursos técnicos para a gestão privada, embora a justificativa governamental à época, para se isentar desse serviço público, tenha sido a necessidade de fortalecimento da educação básica como direito (OLIVEIRA, 2000).

Amorim (2013) corrobora com o tema afirmando que as grandes transformações nas políticas públicas e na metodologia dos cursos profissionalizantes ocorreram em contextos políticos de grandes reformas: entre 1930 e 1945, com a implantação do Estado Novo e o processo de industrialização do país; após a promulgação da Constituição Federal de 1946; e na primeira tentativa de reforma administrativa do Estado, em 1964, na ditadura militar. Nota-se, portanto, que a despeito das melhorias alcançadas na educação básica, na década de 1990, propostas pelo FUNDEF e pela Lei 9394/1996, o ensino profissionalizante perdeu espaço nas escolas públicas, diante da agenda governamental voltada para o contexto de reformas.

No que tange especificamente ao ensino técnico federal, houve corte nos investimentos e em bolsas de estudos, mas as Escolas Agrotécnicas e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) mantiveram suas atividades, mesmo com arrocho orçamentário imposto pela reforma administrativa. Talvez isso se justifique pela legitimidade dessas instituições centenárias, iniciadas em 1909, como Escola de Aprendizes e Artífices, passando por outras denominações¹⁵ ao longo do século passado, até se transformarem em CEFET's em 1978. Neste contexto, no fim da década de 1990 iniciou-se um processo de transformação de algumas escolas técnicas e agrotécnicas federais em CEFET's que, segundo Marta (2012, p.

¹⁵ Em 1941 foram denominadas Liceus Industriais, em 1942 Escola Técnica, em 1969, Escolas Técnicas Federais e em 1978, Centros Federais de Educação Tecnológica.

22), ocorreu por meio de um processo de “*cefetização*”, com o objetivo de implantar o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP.

A partir de 2002, as políticas voltadas para a construção e fortalecimento do ensino técnico e tecnológico foram sendo realizadas por etapas. Destarte, Amorim (2013, p. 53) pesquisou as ações para implementação de uma “nova institucionalidade” para a educação profissional, que antecederam a Lei de criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, cujo nome veio a ser definido posteriormente.

O Quadro 11 evidencia um pouco do contexto de implementação dessa “nova institucionalidade”:

Quadro 11 - O contexto das ações antecedentes à Lei de criação dos Institutos Federais

Ano	Ação
2004	Instituição do Decreto 5154/2004, que revogou o Decreto 2208/1997 e regularizou os artigos 36 e 39 a 41 da Lei 9394/1996, de modo a ampliar o atendimento da educação profissional, estabelecendo novas diretrizes e bases para a educação nacional.
2005	Transformação do CEFET do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Lei nº 11.184/2005).
2006	O FUNDEF foi substituído pelo Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A principal diferença desse foi a inclusão do ensino secundário dentro do sistema de incentivos estabelecido na versão anterior.
2006	Instituição do Decreto 5840/2006 - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), possibilitando que essa modalidade de ensino também pudesse oferecer oportunidades de capacitação técnica ao seu público.
2007	Instituição do Decreto 6.094/2007 – Implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
2007	Instituição do Decreto 6095/2007 de estabelecimento das diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.
2007	Realização da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFETEC), com a participação de entes estaduais, possibilitando um amplo debate sobre a implementação dessa política pública em todos os Estados da Federação.
2007	Criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril/2007 pelo Ministério da Educação (MEC), constituindo importante referência para o entendimento do projeto político dos Institutos Federais.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Amorim, 2013.

Amorim (2013) analisou a documentação da I CONFETEC e os discursos dos principais atores políticos, envolvidos nesse evento que, na visão da autora, foi um importante marco preparatório nos estudos sobre a melhor forma de criação, dessa “nova institucionalidade”. Assim, a Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF’s), estabelecendo, desta forma, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica pela qual esses institutos, estão conectados e vinculados

ao Ministério da Educação. Além dos IF's, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II também fazem parte dessa rede¹⁶.

Com a criação dos IF's, todos os Estados da Federação passaram a possuir pelo menos um Instituto Federal, com a Sede da Reitoria na capital do Estado ou em municípios estratégicos da região. Segundo o artigo 9º da Lei 11.892/2008 cada Instituto Federal é organizado em estrutura *multicampi*, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e sua reitoria, exceto no que diz respeito aos recursos para pagamentos de pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores (BRASIL, 2008).

O Estado de Minas Gerais foi contemplado com cinco IF's, os quais são os Institutos Federais: de Minas Gerais, do Norte de Minas Gerais, do Sudeste de Minas Gerais, do Sul de Minas Gerais e do Triângulo Mineiro¹⁷. Observa-se a ampliação em mais de 100% do número de unidades criadas no estado em todos os cinco Órgãos, além daquelas que foram integradas.

4.2 Caracterização do IFMG

De acordo com art. 5º da Lei 11.892/2008, o IFMG integrou inicialmente três autarquias, transformadas em seus respectivos *campi*: o Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto (CEFET Ouro Preto), o Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí (CEFET Bambuí) e a Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista – EAFSJE. Apesar da Lei de criação citar apenas essas três unidades, Marta (2012) ressalta que outros dois *campi* passaram a compor o conjunto de unidades da instituição, instaladas nos municípios de Congonhas e Formiga, pois eram Unidades de Ensino Descentralizadas (UNED's), dos CEFETS Ouro Preto e Bambuí, respectivamente.

A partir da integração das unidades pioneiras, as decisões macroinstitucionais ficaram a cargo do Reitor, dirigente máximo da instituição, e dos comitês deliberativos. O principal deles é Colégio de Dirigentes, composto pelo Reitor, Pró-reitores e Diretores de *campi*, cujo objetivo é apoiar os processos decisórios e as ações estratégicas da instituição. A primeira reunião de criação desse Órgão Colegiado foi realizada em 11 de março de 2009, conforme ata de registro. O documento indica que foi discutido um conjunto de medidas estratégicas para o

¹⁶ Conforme detalhado na Lei 11.892/2008.

¹⁷ Conforme detalhado na Lei 11.892/2008.

primeiro ano da instituição, de modo que as atividades regulares, administrativas e pedagógicas já existentes nos *campi* foram mantidas normalmente (BRASIL, 2009).

De acordo com o PDI da instituição (2019 a 2023), diversos *campi* foram criados a partir de 2009. Esses novos *campi* funcionaram em prédios cedidos pelos municípios ou alugados pela instituição. Assim, entre 2009 e 2018 mais 13 *campi* foram inaugurados, totalizando 18 atualmente.

A Tabela 1 ilustra, na sequência, os *campi*, conforme estão sendo tipificados nesta pesquisa (reiterando que Ibirité e Sabará estão na categoria de avançados, somente para fins desta pesquisa) pioneiros, novos e avançados, bem como o ano de criação e a distância entre a reitoria e os municípios aos quais os *campi* estão localizados.

Tabela 1- Os atuais 18 *campi* do IFMG

Campus/Município	Ano de Criação	Distância da Reitoria (km)
<i>Campi pioneiros</i>		
Bambuí	1956	266
Congonhas	2007	73
Formiga	2007	196
Ouro Preto	1944	99
São João Evangelista	1951	297
<i>Campi novos</i>		
Betim	2010	22
Governador Valadares	2009	354
Ouro Branco	2011	97
Ribeirão das Neves	2010	37
Santa Luzia	2014	34
<i>Campi avançados</i>		
Arcos	2016	210
Conselheiro Lafaiete	2015	95
Ibirité	2018	17
Ipatinga	2016	253
Itabirito	2014	55
Piumhi	2014	257
Ponte Nova	2014	177
Sabará	2010	33

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da instituição pesquisada.

A seguir serão caracterizados os três *campi* pioneiros da instituição, Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista, os quais já executavam o orçamento antes da integração à atual configuração organizacional.

4.2.1 Campus Bambuí

O Campus Bambuí foi criado em 1950, como um posto de atendimento agropecuário aos produtores da região, ligado ao Ministério da Agricultura. Em 1956 criou o primeiro curso de tratoristas, iniciando uma escola de nível médio, voltada ao ensino profissionalizante de agricultura e pecuária. Foram criados diversos cursos de beneficiamento para a comunidade rural e se solidificando nesta seara educacional (BRASIL, 2019).

No decorrer do tempo passou por modificações. Em 1964 foi transformada em Ginásio Agrícola, em 1968 passou a ser colégio agrícola e em 1979 foi transformada em Escola Agrotécnica Federal de Bambuí, quando a instituição ministrava o Curso Técnico em Agropecuária e o curso supletivo de Técnico em Leite e Derivados e em Agricultura.

Diferente do atual modelo pedagógico da instituição, que tem o objetivo de propiciar uma formação que ofereça ensino, pesquisa/ inovação e extensão, a proposta conceitual de Escola Agrotécnica à época, baseava-se no tripé educação, trabalho e produção, buscando dignificar o trabalho, estimular a cooperação, desenvolver a crítica, a criatividade e o processo de análise.

Na década de 1990 a instituição se fortaleceu ao ser transformada em Autarquia Federal, em 1993, e a ter autorização para abertura de mais dois cursos técnicos, em 1997. O campus foi transformado em CEFET em 2002, quando também foi iniciado o primeiro curso de graduação da instituição, em Tecnologia de alimentos. Em 2007 foi inaugurada uma unidade de Ensino Descentralizada (UNED), no Município de Formiga, que pouco tempo depois, passou à condição de campus, com a promulgação da Lei 11.892/2008.

Apesar da diversidade de cursos existentes, sua principal área de atuação continua sendo a agrícola, com cursos em nível técnico, de graduação e pós-graduação. No ano de 2019 conquistou medalha de ouro em um concurso mundial de queijos no Brasil, com o queijo provolone “sabores do campus” produzido por um servidor do campus e auxiliado por uma equipe. A Figura 11 evidencia a imagem do certificado e do queijo vencedor.

Figura 11 - Medalha de ouro no concurso mundial de queijos - campus Bambuí



Fonte: Brasil (2019)

A Figura 12 mostra uma foto panorâmica do prédio principal do campus.

Figura 12 - Campus Bambuí



Fonte: Coleta de dados na instituição pesquisada (2021)

Atualmente, o campus oferece cursos de nível médio, técnico e profissionalizante, de graduação e pós-graduação, como segue:

Nível Técnico: administração, agropecuária, açúcar e álcool, informática, mecânica com ênfase em manutenção agrícola, mecânica com ênfase em manutenção automotiva e meio ambiente.

Nível de Graduação: bacharelados em administração, agronomia, engenharia de alimentos, engenharia da computação, engenharia de produção, zootecnia, medicina veterinária; licenciaturas em ciências biológicas e física; e tecnologias em alimentos e em análise e desenvolvimento de sistemas.

Pós-Graduação (*Lato Sensu*): controle de qualidade na indústria de alimentos, educação ambiental, educação de jovens e adultos (proeja), finanças empresariais; e, a nível de pós-graduação (*stricto sensu*): sustentabilidade e tecnologia ambiental

4.2.2 Campus Ouro Preto

Estabelecido geograficamente em uma região de forte atividade econômica voltada à exploração mineral, o campus Ouro Preto foi fundado em 1942, com as atividades letivas iniciando-se em 1944, como uma escola técnica industrial para suprir as demandas do processo de industrialização do país, iniciado na década anterior. Assim, os primeiros cursos ofertados foram os técnicos de mineração e metalurgia. A instituição funcionou na antiga Escola de Minas e Metalurgia até 1964, onde também foi criada a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), em 1969. De onde se originaram também, os professores implementadores desses primeiros cursos. Antes disso, em 1959 passou à condição de Autarquia Federal, na denominação de Escola Técnica Federal de Ouro Preto. Desde essa época, tornou-se uma instituição com autonomia de gerenciamento didático, financeiro e administrativo.

Naquele período, o campus foi transferido para o morro do Cruzeiro, passando a ganhar uma identidade em seu próprio espaço. Nas adjacências do campus Ouro Preto está situada também a UFOP, o que de alguma forma torna a região um cerne estudantil, fortalecendo os vínculos acadêmicos.

Em 2002, o campus foi transformado no CEFET Ouro Preto, iniciando-se, também neste período, a implementação de cursos superiores. Ainda segundo informações da instituição, em 2007 foi inaugurado um Centro de Educação Aberta e a Distância e uma UNED, em Congonhas, que pouco tempo depois, passou à condição de campus, o qual também é objeto desta pesquisa.

A Figura 13 apresenta uma foto panorâmica do prédio principal do campus Ouro Preto.

Figura 13- Campus Ouro Preto



Fonte: Coleta de dados na instituição pesquisada (2021).

Atualmente, o campus Ouro Preto oferece cursos de nível médio, técnico e profissionalizante (presencial e à distância), de graduação e pós-graduação, como segue:

Nível Técnico: administração, automação, edificações, meio ambiente, metalurgia, mineração e segurança do trabalho.

Nível Técnico à distância: automação industrial, controle ambiental, edificações, eletroeletrônica, hospedagem, metalurgia e em serviços públicos.

Nível de Graduação: licenciaturas em física e geografia; e tecnologias em restauração e reparo, gastronomia e gestão da qualidade.

Pós-Graduação (*lato sensu*): ensino da língua portuguesa na educação básica, gestão e conservação do patrimônio cultural e educação matemática (temporariamente suspenso); e, a nível de pós-graduação (*stricto sensu*): mestrado profissional em ensino de geografia.

4.2.3 Campus São Evangelista

A constituição do campus São João Evangelista se deu a partir da fundação da Sociedade Educacional Evangelista, no ano de 1947, adquirindo o terreno para as primeiras instalações em 1950. Em 1951, o Estado de Minas Gerais e a União assinaram o primeiro convênio para instalação da Escola de Iniciação Agrícola de São João Evangelista, ligado ao Ministério da Agricultura. A escola também ofereceu curso ginásial de mestria agrícola para alunos a partir da quinta série em 1962.

Assim, como ocorrera com o Campus Bambuí, em 1964 mudou-se a denominação das escolas, passando a ser um Ginásio Agrícola, e em 1979 foi transformada em Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista. Algum tempo depois, em 1993, tornou-se uma Autarquia Federal. Em 2005 foi criado o primeiro curso superior da instituição, de tecnologia em silvicultura, mas que atualmente já não é mais oferecido. A escola não chegou a ser transformada em CEFET, como as duas anteriores, passando então, à condição de campus, em 2008, após a promulgação da Lei 11.892/2008.

A Figura 14 apresenta uma foto panorâmica do prédio principal do campus São João Evangelista.

Figura 14 - Campus São João Evangelista



Fonte: Coleta de dados na instituição pesquisada (2021).

Atualmente, o campus oferece cursos de nível médio, técnico profissionalizante e de graduação, conforme descrito a seguir:

Nível Técnico: agrimensura, agropecuária, informática e nutrição e dietética;

Nível de Graduação: bacharelados em administração, agronomia, engenharia florestal e sistemas de informação; e licenciaturas em ciências biológicas e matemática.

4.3 A execução do orçamento no IFMG

A despeito das diretrizes de mudanças no âmbito da Lei 11.892/2008, a execução orçamentária e financeira no ano de 2009 foi realizada pelos *campi* pioneiros, uma vez que a programação orçamentária nesse ano já estava vinculada às suas UGE's. Nesse sentido, a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), vinculada ao MEC disponibilizou o crédito orçamentário diretamente aos três *campi* pioneiros, que possuíam unidade gestora (BRASIL, 2020).

De outra forma, a execução do orçamento a partir de 2010 foi centralizada na reitoria, utilizando-se desse mecanismo para a realização dos estágios da despesa pública, dos processos de licitação e elaborações de contratos. As exceções desse formato de execução se limitaram às despesas de pequeno vulto e de ágil demanda de tramitação, como a solicitação e o pagamento de diárias e passagens aéreas, o pagamento de bolsas estudantis e a realização de algumas dispensas de licitação, executadas apenas pelos *campi pioneiros* (BRASIL, 2020).

A execução do orçamento ficou centralizada na reitoria até meados de 2016, quando a gestão recém-empossada iniciou o processo de delegação aos diretores de *campi* diversas competências de natureza pessoal, administrativa, financeira e orçamentária, conforme Portaria 475/2016. Isso foi uma retomada da execução descentralizada nos antigos *campi*, que já detinham quadro de pessoal com experiência de execução. Já as novas unidades, passaram a ter inaugurada a autonomia na execução do seu orçamento (BRASIL, 2020).

A discussão e o *networking* organizacional sobre as fases de planejamento e execução do orçamento perpassam pelo Comitê de Administração e Planejamento, instância responsável por debater as matérias de natureza orçamentária, administrativa e de infraestrutura no âmbito institucional, de forma participativa, entre a Pró-reitoria de Administração e Planejamento e as Diretorias de Administração e Planejamento dos *campi*. Todos os *campi* possuem servidores e gestores designados para composição desse comitê e os atuais membros estão relacionados na Portaria 894/2020 (BRASIL, 2020).

Enquanto órgão colegiado consultivo, o comitê de administração e planejamento também busca acompanhar as ações dos *campi*, propor melhorias, apreciar relatórios, dentre outras atividades inerentes à gestão administrativa e orçamentária. Ademais, é um espaço para envolvimento das culturas organizacionais de cada unidade e uma forma de diminuir a distância geográfica entre os *campi*, que estão localizadas em diversas regiões do Estado, muitos distantes da reitoria, conforme ilustra a Figura 15.

Figura 15 – Posição geográfica das unidades da instituição pesquisada



Fonte: Brasil (2021)

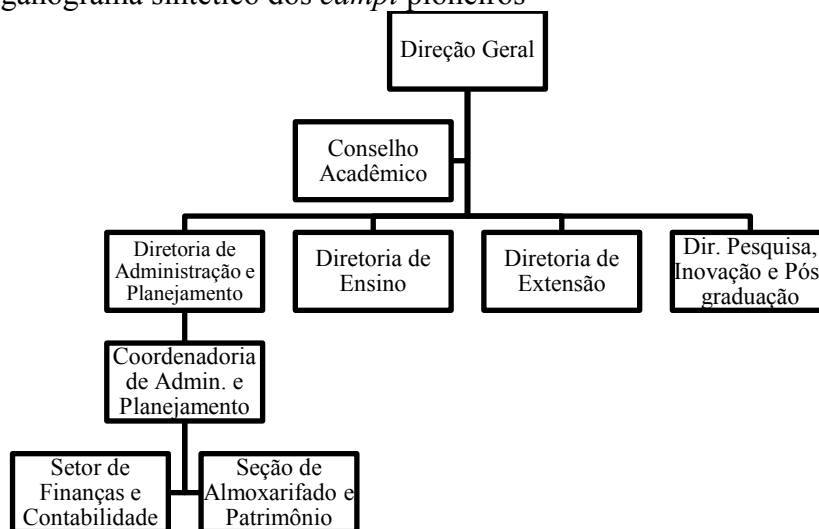
A tramitação do planejamento orçamentário começou a ser realizada pelo Sistema de Planejamento Participativo (SISPLAN), em 2011, criado pela própria instituição. Nesse sentido, cada campus e a reitoria fazem toda a gestão do orçamento neste sistema, inclusive os *campi* avançados, embora o orçamento deles seja executado pela reitoria. Destarte, o

planejamento global de cada campus é de responsabilidade da Diretoria de Administração e Planejamento (DAP) ou da Coordenadoria de Administração e Planejamento (CAP), que após apurar internamente as prioridades em todas as ações orçamentárias, consolidam o planejamento detalhado no SISPLAN.

Nesse sentido, cada campus possui um centro de custo, identificado pelo registro da Unidade Gestora Responsável (UGR), junto ao SIAFI, à qual é responsável pelo planejamento orçamentário. Da mesma forma, os replanejamentos e ajustes de dotação devem ser realizados, ao longo do exercício financeiro por estas unidades.

A Figura 16 ilustra um organograma sintético dos *campi*, de modo a evidenciar a posição dos departamentos/setores que planejam e executam o orçamento.

Figura 16 - Organograma sintético dos *campi* pioneiros



Fonte: Brasil (2020)

Somente os *campi* Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista contam com uma Diretoria e uma Coordenadoria de Administração e Planejamento, por possuírem uma estrutura maior. Os *campi* novos possuem apenas uma DAP e os avançados, uma CAP com as mesmas atribuições em nível de planejamento orçamentário, porém, em menor volume e complexidade.

A subdivisão dos recursos orçamentários é realizada com base em uma combinação de fatores, como o número de alunos, carga horária e dias do curso, o peso do curso, bem como uma bonificação de 50% aos cursos na área de agropecuária, conforme critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Institutos Federais (CONIF). Nesse sentido, é calculada a média ponderada de matriculadas do ano anterior, baseado pela “Matriz CONIF”. Um elemento relevante na aplicação do cálculo é o número laboratórios necessários de cada curso, estabelecido no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) (2014), variando o peso de 1 a

2,5. Além disso, para cada tipo de curso é estabelecido um peso (BRASIL, 2020), conforme Quadro 12.

Quadro 12 - Peso dos cursos estabelecido pela matriz CONIF

Curso	Peso
Cursos FIC (Formação inicial e continuada)	1
Ensino Médio	1,5
Cursos Técnicos	Mínimo 1,5 (Consultar o CNCT)
Cursos PROEJA	2,5
Cursos Superiores, exceto licenciatura	Consultar o CNCT
Licenciaturas	2,5
Pós-Graduação Lato Sensu	Consultar o CNCT
Pós-Graduação Stricto Sensu	3,75

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da instituição pesquisada, 2019.

Salienta-se que conforme consta no manual orçamentário do IFMG, até o ano de 2020, a matriz CONIF dividia os campi em três categorias¹⁸:

1. Campus Pré-Expansão, cuja criação ocorreu há pelo menos cinco anos. O cálculo para o repasse orçamentário, no ano de 2020, desses *campi* é de R\$ 1.349.515,47 + R\$ 358,71 por média de matrícula ponderada;
2. Campus Expansão, cuja criação é inferior a cinco anos. O cálculo para o repasse orçamentário desse tipo de campus é R\$ 1.078.617,18 + 358,71 por média de matrícula ponderada;
3. Campus Avançado – o cálculo do repasse orçamentário para esses *campi* é de R\$ 534.562,67 + 358,71 por média de matrícula ponderada.

¹⁸ A Portaria MEC 713 de 8 de setembro de 2021 fez algumas alterações nas tipologias dos *campi*, com prazo de adequação em até 24 meses. Mas diante do recorte desta pesquisa, 2010 a 2020, será mantido a tipologia apresentada.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo está dividido em quatro partes: primeiro serão discutidos os resultados atinentes ao desempenho orçamentário a nível global da instituição e dos *campi* pioneiros, no período de 2010 a 2020. No tópico seguinte, serão apresentadas algumas diferenças de execução para os três grupos de *campi*, pioneiros, novos e avançados, no ano de 2019. O tópico 5.3 evidencia as diferenças de execução entre os grupos de *campi*, considerando o número de matrículas equivalentes, no ano de 2019. Para finalizar, o último tópico, avalia o processo de implementação da gestão orçamentária no IFMG.

5.1 Desempenhos orçamentários no período 2010 a 2020

5.1.1 Indicador de planejamento orçamentário global entre 2010 e 2020

Diniz e Périco (2015, p. 5) propõem alguns indicadores para avaliação do planejamento e da execução orçamentária para aferir o desempenho na aplicação dos recursos públicos. Segundo esses autores, os indicadores globais de planejamento orçamentário “medem o quanto a dotação inicial prevista na LOA foi alterada ao longo do exercício, por meio de suplementações ou reduções legais”. Desta forma, foi utilizado o indicador de replanejamento orçamentário (IRO), para analisar a variação do replanejamento orçamentário no período pesquisado, entre 2010 e 2020. Essas informações apresentam dados concernentes ao replanejamento entre as ações orçamentárias ou evidenciam cortes dentro do exercício financeiro, ajudando a compreender o comportamento da execução orçamentária (IZAAC FILHO, 2002), com base no referencial teórico.

A Tabela 2 apresenta o IRO global das despesas discricionárias do IFMG, no período entre 2010 e 2020, já atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA)¹⁹, correspondente a dezembro/2020. O comportamento dos valores globais, provenientes da LOA, demonstra pouca variação. O IRO apresenta uma diferença mais acentuada em apenas dois exercícios financeiros, 2012 e 2020, com aumentados em 25,86% e 55,89%, respectivamente. De outra forma, em 2016 e 2019 o IRO ficou abaixo da dotação inicial em -1% e -5%, respectivamente.

¹⁹ Todos os valores apresentados neste capítulo estão atualizados pelo IPCA correspondente a dezembro/2020 e estão em R\$ 1.000,00.

Tabela 2 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) global

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	IRO
2010	71.834	74.946	4%
2011	74.741	74.851	0%
2012	101.571	127.834	26%
2013	143.246	148.534	4%
2014	134.701	143.775	7%
2015	126.915	130.279	3%
2016	80.678	79.588	-1%
2017	69.902	70.189	0%
2018	65.246	66.097	1%
2019	69.373	66.197	-5%
2020	41.090	64.055	56%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados do tesouro gerencial e do IFMG

Ressalta-se que os últimos anos apresentaram cortes ou contingenciamentos orçamentários nas IFE's, especialmente em 2019 e 2020. Nesse sentido, o valor da dotação inicial nesse último ano representa o tomo I, ou seja, os créditos iniciais, cujo planejamento orçamentário da instituição foi direcionado para cobertura das despesas continuadas e mais urgentes. Outrossim, o significativo montante de créditos adicionais representa uma parcela do orçamento que ficou bloqueado no tomo II, vedando a realização de novas contratações públicas pela instituição ou realizando seu planejamento condicionado ao recebimento desse crédito, visto que toda despesa pública deve estar prevista no orçamento. O trecho de um edital de extensão realizado por um campus retrata o impacto do bloqueio orçamentário acima descrito:

7.4 As bolsas do programa terão duração máxima de 10 (dez) meses, sendo 06 (seis) meses referentes à execução da primeira etapa dos projetos aprovados, no âmbito do TOMO I, acrescidos de 04 (quatro) meses para a segunda etapa, em função da continuidade do projeto, se for o caso, e condicionada à liberação do recurso previsto no TOMO II (BRASIL, 2020, pág. 6).

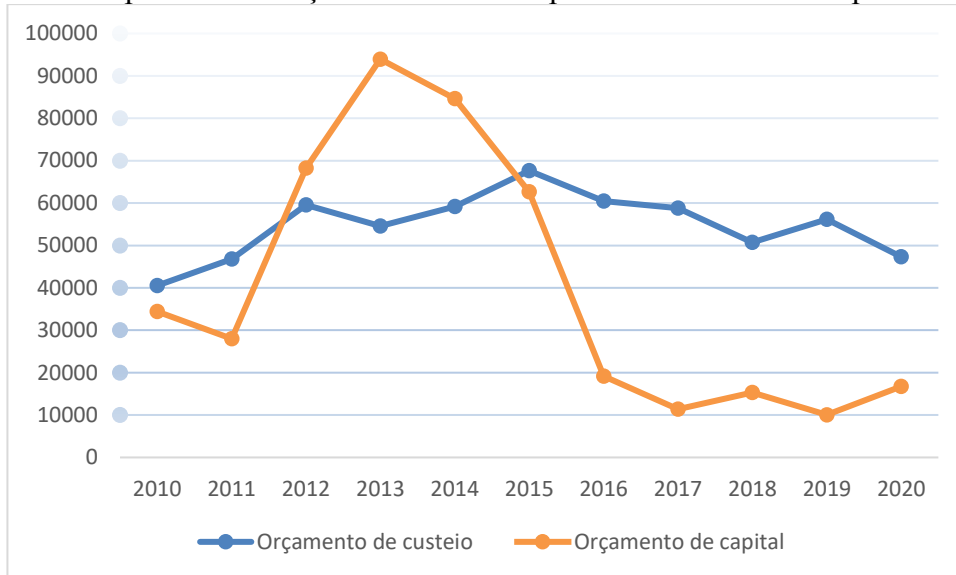
O efetivo recebimento do crédito orçamentário previsto no tomo II, que estava condicionado à aprovação legislativa, conforme volume IV, da LOA, ocorreu em julho de 2020 (BRASIL, 2020).

Nota-se que o planejamento orçamentário é um importante instrumento para a efetividade do gasto público, de modo que os recursos possam ser utilizados a partir das necessidades demandadas e em consonância com a prévia programação orçamentária (BRASIL, 2020).

Ao analisar os dados coletados por categoria econômica, as despesas de custeio indicam uma supressão no replanejamento orçamentário, destinados às despesas de capital, na maioria dos exercícios, com destaque para os anos de 2013 e 2014 cuja dotação orçamentária atualizada

diminuiu 12% em relação à inicial. As exceções ocorreram em 2010 e 2012, que tiveram um aumento em 8% e 4%, respectivamente, conforme pode ser observado na Figura 17.

Figura 17 - Comportamento orçamentário das despesas de custeio e de capital de 2010 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

A série histórica do orçamento destinado às despesas de capital indica que à exceção do exercício financeiro de 2011, todos os demais aumentaram o IRO de capital, destaque para 2012, 2018, 2019 e 2020, que tiveram sua dotação ampliada em 55%, 67%, 35% e 321%, respectivamente. Isso significa dizer que o orçamento inicialmente aprovado na LOA foi aumentado expressivamente nesses anos. Em relação ao exponencial crescimento do ano de 2020, percebeu-se que todos os *campi* do IFMG replanejaram valores para esta categoria econômica de gasto. Ao contrário das despesas de custeio, não havia previsão para despesas de capital no tomo II da LOA de 2020.

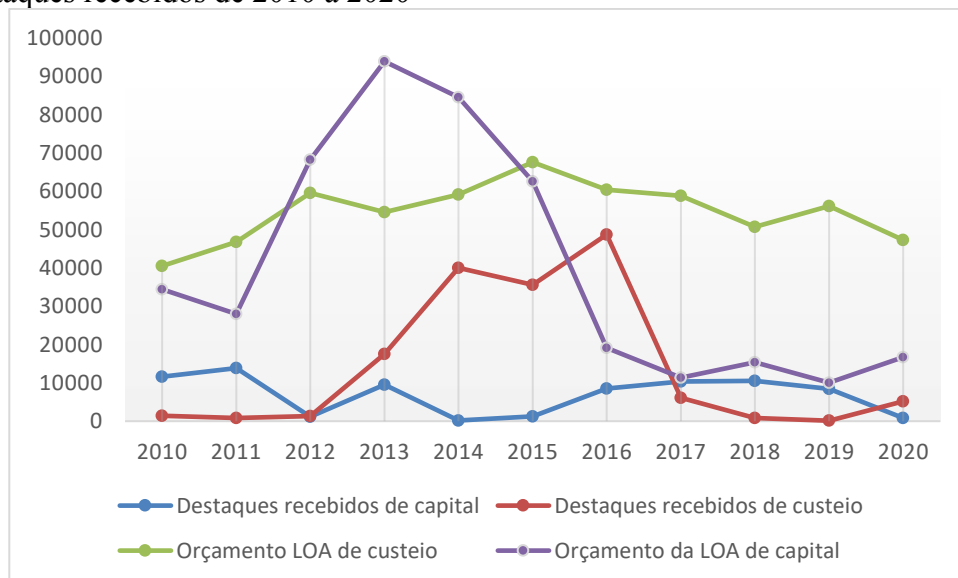
Esses dados indicam a recorrência de parte dos recursos de custeio serem replanejados para capital, o que é ratificado por alguns entrevistados que afirmam que o aporte orçamentário é replanejado para capital, por pelo menos dois motivos: (i) os recursos de custeio estão ligados a gastos de primeira necessidade, relativos a manutenção e funcionamento dos *campi*, de modo que os créditos orçamentários remanescentes são transferidos para as despesas de capital e, de maneira complementar; (ii) os créditos orçamentários provenientes de processos de compras de bens ou serviços de custeio frustrados são transferidos para capital, adquirindo-se, por exemplo, mobiliários ou equipamentos, através de atas de registro de preços de diversos entes da unidade federativa, que denotam mais facilidade de aquisição.

Infere-se, portanto, que apesar dos significativos percentuais replanejados, os valores nominais destinados às despesas de capital diminuíram constantemente a partir de 2016, diante

dos cortes orçamentários destinados à educação. Isso está relacionado à mudança de agenda política e econômica do país, mediante a diminuição de investimentos nesse segmento governamental (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017), sob a eminente estratégia característica de austeridade fiscal provocada pelas reformas na administração pública por meio de instrumentos legais (ABREU; CÂMARA, 2015).

Observou-se ainda que a instituição recebeu um expressivo montante em créditos orçamentários, a título de destaques recebidos, ou seja, transferência de outras unidades orçamentárias, em todos os exercícios financeiros da série histórica pesquisada, cuja previsão não é destacada na LOA. Assim, é possível visualizar o comportamento orçamentário acrescentando os destaques recebidos, à nível global, no período de 2010 e 2020, conforme apresenta a Figura 18.

Figura 18 - Comportamento orçamentário das despesas de custeio e de capital, considerando os destaques recebidos de 2010 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

Esses valores se referem a ações de gasto específicas, que não necessariamente impactam as demais ações orçamentárias pesquisadas, entretanto, constituem valores que dependem de capacidade gerencial para sua execução e que de alguma forma, podem ter afetado o desempenho orçamentário da instituição.

Pode-se evidenciar, por exemplo, os destaques recebidos de custeio, entre 2013 e 2016, que totalizaram quase 142 milhões de reais nesse período. Os dados extraídos do tesouro gerencial indicam que a maior parte desse montante foi destinada a despesas para manutenção do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), um relevante programa, com cursos de curta duração, que abrangeu muitos municípios carentes na formação

de capacitação básica. Todavia, demandou-se disposição de trabalho e que, de acordo com alguns entrevistados, comprometeu em certo grau o gerenciamento e a operacionalização de algumas atividades gerenciais à época.

O comportamento dos destaques recebidos das despesas de capital teve proporções numéricas bem inferiores às de custeio, embora apresentem oscilações consideráveis no período pesquisado. Conforme pode ser observado na Figura 18, a partir de 2016 essas transferências de capital aumentaram, comparativamente ao aporte orçamentário da LOA, à exceção do ano atípico de 2020.

Pode-se ressaltar que o comportamento dos destaques recebidos sofreu alterações. Na primeira metade do período pesquisado, as transferências de valores estão relacionadas, sobretudo, a repasses do próprio poder executivo. Houve a realização de investimentos (obras de construção, ampliação ou reforma) nos *campi* pioneiros e novos, bem como para aquisição de equipamentos e maquinários necessários para utilização nas aulas dos novos cursos criados, conforme apontam os achados de pesquisa.

Em contrapartida, no ciclo seguinte, as despesas, em sua maior parte de capital, passaram a depender de emendas parlamentares, cujo planejamento orçamentário fica comprometido, por depender de cronograma de ação exógeno à instituição. Além disso, diante dessa diminuição orçamentária, o IFMG passou a demandar um forte planejamento institucional, com influência da reitoria, para a realização de obras e projetos de infraestrutura, dentro de um plano anual de obras, *intracampi*, conforme foi relatado em algumas entrevistas.

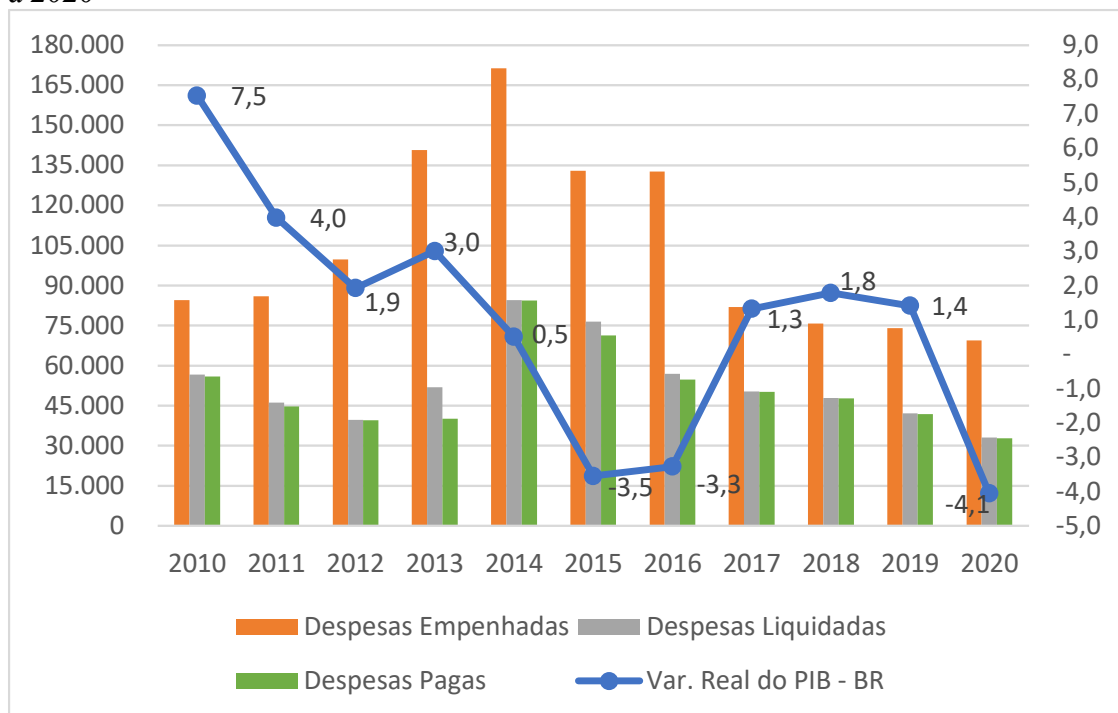
Nessa seara, Muci, Frezatti e Dieng (2016) corroboram, afirmando que as ações ligadas ao planejamento e ao replanejamento orçamentário estão correlacionadas às ferramentas de controle gerencial do gasto, à coordenação orçamentária entre as unidades e a alocação assertiva de recursos. Segundo os autores, essa programação favorece a execução do orçamento, tema a ser discutido no tópico seguinte.

5.1.2 Indicadores estatísticos da execução orçamentária entre 2010 e 2020

A Figura 19 permite evidenciar a evolução da execução das despesas globais realizadas pelo IFMG, no período de 2010 a 2020. É possível perceber que a movimentação orçamentária foi crescente até o ano de 2014, quando os empenhos realizados totalizaram em torno de 171 milhões de reais. Nesse ano, a composição orçamentária foi próxima de 143 milhões provenientes da LOA e 28 milhões de destaques recebidos de outros entes federais, como o próprio MEC.

A série histórica analisada indica que a instituição também recebeu vultoso aporte orçamentário, valores próximos a 133 milhões de reais, nos dois exercícios seguintes, 2015 e 2016. Em 2015 o montante executado proveniente da LOA foi próximo dos 130 milhões de reais, ou seja, em torno de 98% das despesas empenhadas, enquanto que em 2016 a LOA representou quase 80 milhões de reais, apenas 60% da execução orçamentária, o que denota uma considerável queda na LOA a partir desse ano.

Figura 19 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas e variação real do PIB no período 2010 a 2020²⁰



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e site do IPEA.

A figura 19 também ilustra a constante queda de execução orçamentária entre 2017 e 2020, por meio das despesas empenhadas, comparado aos anos anteriores. A pesquisa indica essa diminuição não apenas dos recursos oriundos da LOA, como também das transferências externas. O comportamento da execução no período analisado pode ser resultado de diversos fatores de caráter exógenos, favoráveis e desfavoráveis, à gestão orçamentária da instituição, dentre os quais pode-se destacar:

a) Fatores que implicaram o crescimento orçamentário:

- i. A política pública de investimento na rede federal de educação tecnológica, criada em 2008, em consonância com a agenda governamental da época: a partir

²⁰ Não estão inclusos os salários e os encargos trabalhistas.

da criação dos Institutos Federais de Educação e, conseqüentemente, do aumento do número de vagas, de cursos e de novas unidades acadêmicas, demandou-se grande investimento nessas instituições, mediante a criação da Lei 11.892/2008. Além disso, em contextos econômicos favoráveis, o investimento em infraestrutura é emblemático para a visibilidade política do país, possibilitando ainda, a criação de empregos e a oportunidade de negócios com investidores (ABREU; CÂMARA, 2015);

- ii. A criação do PRONATEC: Durante cinco anos consecutivos, o IFMG executou o orçamento desse programa de governo, que apesar de alocados em centros de custos específicos, impactou expressivamente o orçamento global da instituição, representando, entre 2013 e 2017, 12%, 23%, 26%, 27% e 5% respectivamente, das despesas empenhadas.

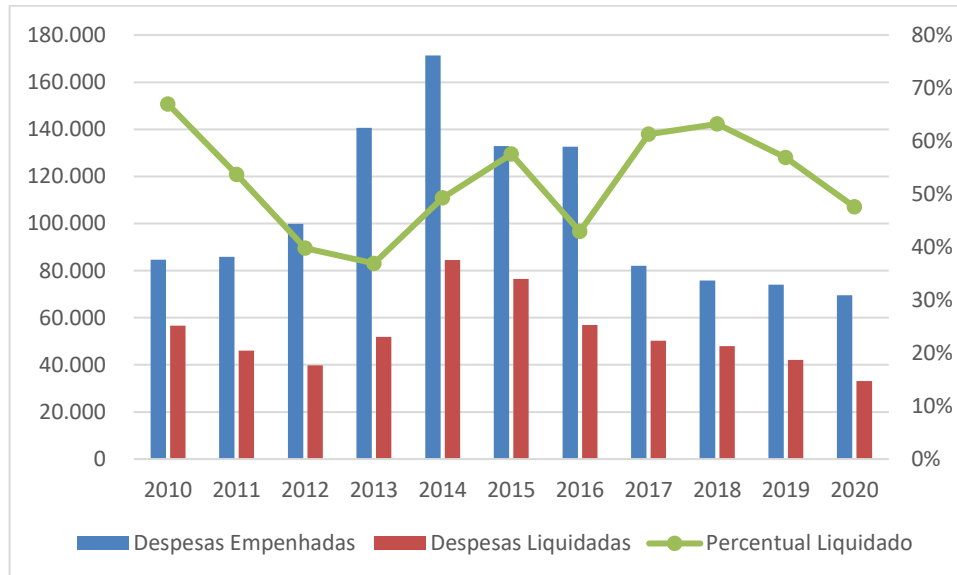
b) Fatores que implicaram a diminuição orçamentária:

- i. A crise econômica e política que assolou o país em meados da década de 2010, provocando a queda no PIB, o aumento da taxa de desemprego, instigando, desta forma, o corte de recursos nos órgãos federais: em 2010, início da série histórica pesquisada, o PIB do país era de 7,5%, o maior desde 1985, chegando ao patamar de -3,5% em 2015. A economia brasileira começou a desacelerar, sofrendo uma forte recessão a partir de 2014, reduzindo assim, a capacidade de crescimento do país (BARBOSA FILHO, 2017);
- ii. O impacto da EC 95/2016 sobre o orçamento público: Sob forte argumento de recuperação fiscal do país, a EC 95/2016 estabeleceu a limitação orçamentária às despesas primárias do país, ensejando cortes e dificultando a gestão da instituição, uma vez que o orçamento está diminuindo inversamente proporcional ao número de alunos da instituição, especialmente sobre os recursos de capital (ROSSI; DWECK, 2016; OLIVEIRA; CORRÊA, 2021);

Quanto ao desempenho das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados, a figura 20 permite afirmar que o percentual de execução foi baixo em todo o período estudado, ocorrendo ainda, um pior desempenho em alguns anos cujo repasse orçamentário foi mais expressivo, como 2012 (40%), 2013 (37%) e 2016 (43%). Isso significa dizer que o desempenho global da instituição, em uma visão mais abrangente, foi menor nesses exercícios financeiros, com maior volume orçamentário, denotando uma falta de eficiência nas aquisições, o que gerou grandes percentuais de valores inscritos em restos a pagar. Entretanto, não se trata da desistência de utilização da despesa, mas adiamento do gasto, sobretudo pelo grande aporte

na ação infraestrutura, conforme será contextualizado adiante. A análise individualizada de cada ação orçamentária permite observar o fenômeno com informações elucidativas.

Figura 20 - Percentual de despesas globais liquidadas em relação às empenhadas pelo IFMG no período 2010 a 2020.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do tesouro gerencial.

Surpreendentemente, o melhor desempenho global ocorreu no ano de 2010 (67%), o primeiro do período pesquisado, quando a reitoria passou a executar o orçamento de todos os *campi* de forma centralizada. Em seguida, os melhores desempenhos ocorreram em 2018 (63%) e 2017 (61%). Desta forma, apesar de não haver uma sequência constante de avanço ou retrocesso no desempenho do IFMG, pode-se observar uma ligeira melhoria entre o período de 2017 a 2019, voltando a uma execução menor que 50% em 2020. Nesse ano, a execução ficou comprometida em virtude da pandemia da covid-19, podendo-se atribuir, mais uma vez, a interferência de fatores exógenos na execução orçamentária.

Outrossim, alguns fatores endógenos podem ter contribuído para superar a dificuldade de execução do orçamento, diante dos cortes supracitados: a descentralização (ou desconcentração) da execução orçamentária e financeira, a oficialização do SISPLAN, como ferramenta oficial de planejamento e orçamento, ambos em 2016, o encerramento do PRONATEC, em 2017 e a implementação do Sistema Eletrônica de Informações (SEI), em 2018.

Na sequência, a tabela 3 evidencia a estatística descritiva das despesas liquidadas no período 2010 a 2020 para os valores globais e para as cinco ações orçamentárias que norteiam o orçamento institucional: “funcionamento”, “infraestrutura”, “capacitação”, “fomento” e

“assistência”. Pode-se observar alguns dados interessantes que ajudem a entender o formato da constituição orçamentária ao longo dos 11 exercícios financeiros analisados.

Tabela 3 - Despesas liquidadas nas principais ações orçamentárias da instituição pesquisada no período de 2010 a 2020

Ano	Global	Funcionamento	Infraestrutura	Capacitação	Fomento	Assistência
2010	56.659,90	23.934,91	27.802,23	1.541,48	140,48	2.576,46
2011	46.107,29	29.704,07	8.251,34	931,64	610,54	5.268,01
2012	39.750,26	31.290,88	1.395,90	913,39	716,99	5.167,02
2013	51.946,53	29.957,89	9.418,45	802,35	107,93	5.256,87
2014	84.488,96	40.232,73	2.311,39	858,61	0,00	9.565,91
2015	76.492,42	35.036,45	11.823,20	579,82	543,47	8.480,66
2016	56.899,86	32.373,90	1.661,20	873,99	1.755,46	7.117,30
2017	50.269,99	31.126,87	4.149,57	777,59	1.548,01	9.910,59
2018	47.945,42	33.381,78	1.561,69	618,97	2.266,61	9.639,56
2019	42.117,04	30.619,93	9,94	404,61	652,22	10.144,46
2020	33.061,28	20.419,63	520,84	313,02	1.842,92	9.225,03
Média	53.249,00	30.734,46	6.264,16	783,22	925,88	7.486,53
Mediana	50.269,99	31.126,87	2.311,39	802,35	652,22	8.480,66
Desvio Padrão	15.311,88	5.226,77	8.172,44	325,74	788,74	2.557,91
Coef. de Var. (%)	28,76	17,01	130,46	41,59	85,19	34,17
Mínimo	33.061,28	20.419,63	9,94	313,02	0,00	2.576,46
Máximo	84.488,96	40.232,73	27.802,23	1.541,48	2.266,61	10.144,46

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do tesouro gerencial.

A mediana apresentada na tabela 3 indica que a realização de despesas liquidadas para os valores globais foi abaixo de 50 milhões de reais para a metade dos anos do período analisado, sendo que a maior parte desses anos se situam na segunda metade do período de análise, corroborando o quadro de reduções nos valores, ao longo dos anos, a despeito das oscilações anuais. Quanto à média, a execução das despesas liquidadas globais foi próxima de 53 milhões de reais, refletindo, desta forma, a evolução dessas despesas, conforme apontado anteriormente na figura 20.

A mediana da ação funcionamento indica que a realização de despesas liquidadas foi abaixo de 31.126 milhões de reais para a metade dos anos do período analisado. De tal maneira que a outra metade desses anos a execução foi superior a este valor. Já a mediana da ação de assistência aponta que a realização de despesas liquidadas foi inferior a 8.480 milhões de reais para a metade dos anos do período analisado, sendo que a maior parte desses anos se situam na primeira metade do período de análise. Ao contrário dos valores globais, que oscilaram de

forma decrescente, essa ação indica um aumento na execução de valores, em virtude do número per capita de alunos assistidos.

Essas duas ações orçamentárias apontam uma média anual de gastos de aproximadamente 31,7 e 7,5 milhões de reais, respectivamente, revelando modificações de menor relevância, no período pesquisado, comparado às demais ações. Isso pode ser ratificado ao analisar os coeficientes de variação (CV) dessas ações orçamentárias. Os CV dos valores globais apresentam uma dispersão de 28,76% e o da ação de funcionamento, 17,01% das suas médias, evidenciando uma média dispersão, enquanto que os CV da ação de assistência apresenta uma dispersão de 34,17%, demonstrando, uma dispersão ligeiramente elevada (MARTINS, 2005)²¹.

Essa baixa dispersão nas despesas liquidadas na ação funcionamento pode ser visualizada na tabela 3, que não apresenta grandes oscilações no decorrer da série histórica pesquisada. Pode-se inferir que essa ação orçamentária possui pouca volatilidade, não sendo influenciada, sobremaneira, por fatores conjunturais econômicos e políticos, diante da sua função indispensável e obrigatória para o funcionamento e a manutenção da instituição. Não obstante, ocorreram apenas duas maiores variações, entre 2013 e 2014, cujo aumento foi em torno de 10 milhões de reais e, posteriormente, entre 2019 e 2020, apresentando uma redução próxima também desse valor. Nesse sentido, enquanto a diminuição desse último período pode ser balizada em fatores exógenos, como o corte previsto pela agenda do Governo Federal e o contexto pandêmico, o aumento no período anterior parece ter acompanhado os valores globais, de forma proporcional, apesar do contexto econômico da época já indicar uma tendência de queda no orçamento.

De maneira semelhante, a ação assistência possibilita subsidiar os alunos de baixa renda a manter a frequência escolar, por meio da assistência estudantil, seja em valores de bolsas permanência e monitoria ou no fornecimento de alimentação. A ligeira variação no CV dessa ação orçamentária pode ser atribuída ao aumento no quantitativo de alunos beneficiados, sobretudo a partir da criação de novos *campi* no decorrer do período pesquisado, embora o aporte orçamentário dessa ação tenha caído, de forma mais expressiva, em alguns anos, como entre 2014 e 2016 e depois, entre 2019 e 2020.

Conforme apurado nas entrevistas, a prioridade, em situações que requeiram ajuste orçamentário, é por resguardar a destinação orçamentária para a ação de funcionamento, diante

²¹ Martins (2005, pág. 58) menciona a seguinte regra empírica para classificação dos valores encontrados para o coeficiente de variação: $CV < 15\% \Rightarrow$ baixa dispersão ou alta homogeneidade; $15\% \leq CV \leq 30\% \Rightarrow$ média dispersão; $CV > 30\% \Rightarrow$ elevada dispersão ou baixa homogeneidade.

da necessidade de atendimento aos serviços básicos como água, luz, internet e contratos terceirizados, e em algumas situações, subsidiar gastos que são devidos à ação de assistência, como constam em alguns relatos das entrevistas:

funcionamento e assistência estudantil, que são as (ações) mais importantes [...]. Se eu tiver um hiato no meu volume de recursos empenhado na assistência estudantil ou no funcionamento, isso implica, muitas vezes na ponta, em deixar um aluno sem receber uma bolsa de assistência, muitas vezes implica nele não conseguir [...] arcar com algumas despesas básicas [...] ou no caso de funcionamento [...] prejudicar de alguma forma funcionamento [...]. Então, se a gente não tiver o cuidado [...] em não deixar [...] vácuo no orçamento, tanto do funcionamento quanto da assistência, isso é fundamental [...] aos nossos alunos (E6).

Nesses últimos planejamentos a gente mandou e-mail geral pro pessoal, falou olha gente, estritamente o necessário [...] a preferência nossa [...] é o funcionamento [...] que envolve [...] a questão dos contratos continuados, que seria as manutenções mesmo, terceirização, energia elétrica, água, telefone [...] serviço de manutenção de elevador, combustível pros veículos, né. Então assim, o essencial mesmo (E7).

[...] nos últimos seis anos aí praticamente o nosso orçamento [...] a gente elaborava o planejamento quase que 90% dele voltado para custeio e funcionamento da instituição aí não tava conseguindo planejar investimento [...] e as vezes o investimento [...] ficou muito refém de verba extra né de emendas [...] de algum recurso extra que a reitoria ia conseguindo [...], mas caiu muito (E5).

Por conseguinte, parece procedente que os CV dessas ações orçamentárias sejam mais baixos que o das demais, visto que são as duas principais ações de aporte ao atendimento das demandas mínimas ao funcionamento da instituição e presença da classe discente às aulas, evidenciando ainda, uma certa estabilidade na liquidação de despesas, ou seja, na entrega dos materiais ou serviços, que se concretizam pelo caráter essencial e de primeira necessidade para a efetividade institucional.

Na sequência, será analisada a estatística descritiva das demais ações orçamentárias, “infraestrutura”, “capacitação” e “fomento” que apresentam uma grande variação na média de despesas liquidadas no período analisado, de 2010 a 2020.

A mediana apresentada na tabela 3 indica que a liquidação de despesas para a ação infraestrutura foi abaixo de 2.311 milhões de reais para a metade dos anos do período analisado, sendo que a maior parte desses anos se situam na segunda metade do período de análise, corroborando o quadro de reduções nos valores, ao longo dos anos, a despeito das oscilações anuais. A média de execução nessa ação orçamentária é de pouco mais de 6 milhões de reais, sendo que ao analisar anualmente, a tabela 3 apresenta grandes variações de execução. O maior valor executado foi em 2010, quase 28 milhões de reais. Em contrapartida o menor valor foi em 2019, em torno de 10 mil reais, podendo-se observar ainda grandes variações no decorrer do tempo pesquisado.

Da mesma forma, o CV de infraestrutura apresenta uma dispersão da média de 130,46%, justamente pela inconstância anual nas liquidações. Pode-se inferir que a variação demasiada da média, na ação de infraestrutura, se deve, primeiramente, a fatores exógenos à instituição, pois conforme já contextualizado anteriormente, a rede federal de educação atravessou dois momentos econômicos distintos, quais sejam, os investimentos nos institutos federais, em contexto econômico favorável e, em contraste, a crise econômica, com grandes cortes orçamentários nessas instituições. Os dados coletados indicam que isso se reflete tanto nos recursos da LOA, quanto nas transferências externas.

No entanto, a conjuntura política e econômica não consegue explicar o fenômeno isoladamente, pois a análise em tela é relativa a informações dos valores efetivamente executados. Desse modo, é peculiar à ação orçamentária infraestrutura a execução de obras de longo prazo, gerando altos valores inscritos em restos a pagar, conforme apresentado nesta pesquisa. O desempenho nessa ação envolve um conjunto de atributos além do orçamentário, que abrange uma lógica de eficiência envolvendo decisões dinâmicas, em prol de melhorias estruturais, balizadas na formulação de políticas públicas de infraestrutura (ABREU; CÂMARA, 2015). Ademais, esses dados poderão ser observados e discutidos também na tabela 4, que se refere ao percentual de despesas liquidadas nesta ação.

O comportamento das despesas na ação capacitação também apresentou uma grande alteração, evidenciando uma constante queda no período analisado. A mediana indica que a realização de despesas liquidadas foi abaixo de 802 mil reais para a metade do período investigado, sendo que a maior parte desses anos se situam na segunda metade do período de análise, confirmando o quadro de reduções nos valores, ao longo dos anos, a despeito das oscilações anuais, conforme já identificado na ação de infraestrutura. A média anual de valores liquidados é de pouco mais de 783 mil reais, podendo ser observado a queda quase que anualmente na execução, ocorrendo de forma mais abrupta de 2010 para 2011 e de 2014 para 2015. Em seguida, esse cenário se apresenta decrescente desde 2017.

Essa flutuação negativa é evidenciada também no CV, que apresenta uma alta dispersão, de 41,59% da média. Outrossim, o valor das despesas liquidadas em 2010, quando ainda existiam apenas os cinco *campi* pioneiros e a reitoria, foi próximo de 1,5 milhão de reais, reduzindo para quase 400 mil reais em 2019, para atendimento aos 18 campi e a reitoria. Esse gargalo de execução parece ser recorrente, como apontam dois entrevistados, sobre as dificuldades encontradas:

[...] o pessoal sempre botou um recurso para capacitação e no final do ano remanejava para o funcionamento. Sempre sobrou de capacitação. Historicamente, até o ponto que eu fui o responsável pelo gerenciamento do orçamento [...] executava geralmente 1/3

[...] do orçamento, o resto era reprogramado [...] tinha essa dificuldade de definir os cursos e tal [...] E eu sempre observando que o recurso sobrava nos *campi*, sobravam na reitoria. Não era bem gerenciado (E4).

[...] a ação de capacitação ela demanda, né, uma grande instrução processual, porque apesar das áreas demandarem, né, em que que elas necessitam capacitar, o adequado, né, em concepção de gestão de pessoas (é fazer um estudo de) [...] gestão por competências, né, que é feito um levantamento de quais competências são necessárias a cada cargo, a cada setor, pra aí sim se buscar, né, as lacunas de capacitação existentes ali naquele setor. Então devido a inexistência disso, né, fica muito solta a demanda, então as áreas demandam ali, conforme análise interna mesmo da área. E além disso, o processo precisa ser instruído pela própria área pra poder também ser executado, o que acaba não ocorrendo às vezes. Então a pessoa planeja, mas não consegue instruir um processo que gera a capacitação de fato (E3).

Embora a média de execução efetiva desta ação orçamentária seja a menor dentre as pesquisadas, em torno de 780 mil reais, os dados indicam relevantes informações condizentes ao desempenho e ao aprimoramento das habilidades dos servidores. De acordo com alguns entrevistados, além de cursos específicos nas diversas áreas de atuação, a instituição também custeava valores, através de edital, para programas de mestrado e doutorado, que foram suprimidos com a diminuição do orçamento.

No entanto, é possível afirmar, através de documentos institucionais, que a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, criada em 2016, tem fomentado cursos direcionados aos servidores em parceria com a ENAP, cuja informação foi ratificada pelos entrevistados. Por serem ministrados pela escola do Governo Federal, esses cursos são menos onerosos, de modo que alguns chegaram a ser realizados presencialmente, mudando para a modalidade remota em 2020, com a pandemia, diminuindo os custos com diárias e passagens.

Ao analisar a ação fomento, os dados mostram uma mediana de aproximadamente 652 mil reais, entre 2010 e 2020, ou seja, para a metade do período apurado as despesas liquidadas foram abaixo desse valor e a outra metade acima, sendo que a maior parte desses anos se situam na primeira metade do período de análise, diferente das demais ações, refutando o quadro de reduções nos valores. A média de despesas liquidadas é de aproximadamente 926 mil reais, porém, quase não ocorreu a realização de despesas nesta ação entre 2010 e 2012 e 2014. Os valores liquidados nesses anos, apresentados na tabela 3, se referem a transferências externas, não havendo previsão na LOA. Por esse motivo, o CV dessa ação orçamentária demonstra uma alta dispersão da média, de 85,19%, apesar do período de 2016 a 2020 não apresentar grande variação, à exceção de 2019.

De acordo com os entrevistados, não havia uma orientação para a destinação de recursos nesta ação orçamentária. O aporte orçamentário, para a consecução de editais, pagamento de bolsas e aquisição de projetos específicos desta área era retirado da ação de funcionamento.

Todavia, a partir de 2016, a matriz CONIF propôs novas diretrizes para a indicação de percentuais mínimos destinados para esta e as demais ações orçamentárias, direcionando a correta utilização e possibilitando avaliar o custo-desempenho de maneira adequada.

A seguir, a tabela 4 evidencia a estatística descritiva do percentual de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados no período 2010 a 2020 para os valores globais e para as ações orçamentárias pesquisadas. Enquanto a tabela 3 demonstrou os valores totais liquidados de cada ação e, portanto, serve como indicativo do desempenho através dos serviços prestados, materiais entregues, projetos realizados, servidores capacitados, dentre outros, nesta tabela será possível analisar o grau com que cada ação foi executada (liquidada), comparativamente ao que havia sido inicialmente pretendido (empenhado).

Tabela 4 - Percentuais das despesas liquidadas em relação aos respectivos totais empenhados nas principais ações do IFMG, no período de 2010 a 2020

Ano	Global	Funcionamento	Infraestrutura	Capacitação	Fomento	Assistência
2010	66,98	77,92	61,64	77,48	11,46	60,97
2011	53,67	69,22	27,91	48,65	44,89	71,16
2012	39,82	42,28	10,76	46,18	63,23	55,13
2013	36,92	45,77	20,40	74,98	25,63	54,52
2014	49,30	58,83	4,92	56,21	0,00	67,09
2015	57,53	60,39	51,03	63,22	16,08	69,94
2016	42,91	59,10	16,96	91,22	19,22	78,49
2017	61,31	69,67	50,53	95,57	28,85	72,41
2018	63,24	75,28	16,36	81,98	39,35	74,84
2019	56,87	63,58	0,12	79,45	22,47	74,54
2020	47,58	59,89	4,66	80,19	29,99	67,10
Média	52,38	61,99	24,12	72,29	27,39	67,84
Mediana	53,67	60,39	16,96	77,50	25,60	69,94
Desvio Padrão	9,89	11,05	21,14	16,50	17,22	7,94
Coef. de Var. (%)	18,88	17,82	87,67	22,82	62,88	11,71
Mínimo	36,92	42,28	0,12	46,20	0,00	54,52
Máximo	66,98	77,92	61,64	95,60	63,20	78,49

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial

Os dados apresentados na tabela 4 indicam que existe uma baixa homogeneidade no percentual de despesas liquidadas na série histórica pesquisada, entre 2010 e 2020. Dentre as cinco ações orçamentárias analisadas, a que apresentou melhor desempenho percentual foi a capacitação, com uma média de 72,29% de despesas liquidadas. Na sequência, o desempenho percentual foi das ações assistência (67,84%), funcionamento (61,99%) e bem abaixo, de fomento (27,39%) e infraestrutura (24,12%). No entanto, considerando as peculiaridades de

cada ação, buscou-se elementos qualitativos que pudessem revelar alguns fatores orçamentários e institucionais que balizassem o levantamento quantitativo de dados.

A partir dos dados estatísticos aplicados, evidencia-se um pouco mais desses percentuais. A média do percentual de despesas liquidadas em relação às empenhadas dos valores globais, ou seja, de todas as despesas da instituição, é de 52,38%, indicando um baixo percentual do orçamento efetivamente executado e, conseqüentemente, a indicação de grandes percentuais inscritos em restos a pagar não processados.

A mediana apresentada na tabela 4 indica que o percentual liquidado foi inferior a 53,67% para a metade dos anos do período analisado, sendo que a maior parte desses anos se situam na primeira metade do período de análise, revelando, de alguma maneira, uma das hipóteses desta pesquisa, que indica para melhoria do desempenho, em virtude da tramitação eletrônica dos documentos e a desconcentração da execução orçamentária aos *campi*.

Assim, diante da baixa oscilação nos percentuais globais executados, o desvio padrão apresenta uma dispersão da média de 9,89%, indicando uma amostra bem homogênea e o CV evidencia uma flutuação de 18,88%, indicando uma média dispersão nos percentuais apurados. Nesse sentido, observa-se uma discreta mudança de comportamento na melhoria do desempenho, a partir de 2017, apontando um retorno de queda na execução nos anos de 2019 e 2020.

A ação funcionamento apresenta uma relativa regularidade nos seus percentuais de despesas liquidadas, ao longo dos 11 anos em análise. A média nesta ação, para o período é de 61,99%. Para compreender esses dados, primeiro, calculou-se separadamente os percentuais executados nas categorias econômicas de custeio e capital, desta ação orçamentária, e verificou-se que a média percentual liquidada da primeira é em torno de 71% e da segunda de quase 33%, revelando uma notória diferença de execução. A tabela 5 releva os dados, detalhando os percentuais executados em ambas as categorias econômicas.

Pode-se observar que em todos os anos da série histórica, o percentual das despesas liquidadas de custeio obteve expressivo desempenho, confrontando às de capital. As medidas de dispersão corroboram com essa análise. A variação do desvio padrão da despesa funcionamento é de 11,05% para o período, sendo que, a variação das despesas de custeio é 8,06%, enquanto que o das de capital é 11,33%. De outra forma, o coeficiente de variação é de 17,82%, evidenciando assim, uma média dispersão, ao passo que das despesas de custeio é de 11,33%, o que indica uma baixa dispersão da sua média e, de outro modo, as despesas de capital revelam uma alta dispersão da média, próxima de 34,62%.

Tabela 5 - Percentuais das despesas liquidadas em relação aos respectivos totais empenhados de custeio e capital na ação de funcionamento, no período de 2010 a 2020

Ano	Despesas de custeio	Despesas de capital
2010	84,56	34,47
2011	75,84	41,20
2012	60,90	14,94
2013	63,91	21,33
2014	65,80	45,25
2015	66,15	28,17
2016	68,18	26,21
2017	73,71	48,03
2018	84,52	49,54
2019	73,87	21,29
2020	65,26	30,78
Média	71,15	32,84
Mediana	53,67	30,78
Desvio Padrão	8,06	11,33
Coef. de Var. (%)	11,33	34,62
Mínimo	60,90	14,94
Máximo	84,56	49,54

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial

Ambas as categorias econômicas tiveram bons desempenho em 2010 e 2011, comparados aos demais exercícios financeiros. Parece um fato inusitado, diante das dificuldades inerentes a qualquer instituição recente, que também não possuía um processo de implementação de rotinas orçamentárias vigente, conforme apurando no PDI da época e ratificado nos relatos dos entrevistados. Entretanto, a própria falta de regulamentação de determinados processos pode ter provocado a execução das despesas, ainda que sem os devidos critérios documentais para aquisição das compras públicas.

O ano de 2012 apresenta o menor desempenho percentual nesta ação, que coincide com um expressivo aumento orçamentário, especialmente para as despesas de capital. Nesse sentido, pode-se inferir que foi o ano com a maior “sobra” de recursos, em contexto econômico favorável, e possivelmente, o menos eficiente na série histórica pesquisada. Isso pode ser corroborado com o relato de um entrevistado, sobre o formato de execução, a partir de 2010:

[...] havia muita duplicidade de compras, né, a gente teve um período que o almoxarifado ficou super lotado [...] materiais com data de validade [...] muito pequena [...]. O orçamento do campus nesse período [...] era muito mais alto, né, praticamente quase que o dobro do que é o orçamento hoje, né, pra você ter uma ideia [...] hoje nós temos [...] muito mais cursos, muito mais alunos e trabalhamos com orçamento muito menor, né. Esse foi um período que a gente tinha sim muitos recursos [...] tinha sim recurso pra comprar muitos materiais, então não tinha que ser feito assim um controle tão grande, né, no orçamento pra compras de materiais, né. Então isso realmente causou, né, um excesso de compras mesmo, porque assim as vezes (a reitoria) começava um processo, terminava, mas aqui não sabia aí o campus pedia

novamente [...] então a reitoria comprava aquilo novamente aí quando chegava, chegava as duas compras, os dois pedidos [...] (E10).

Entre 2013 e 2018 observa-se um esforço no aumento percentual do desempenho, evidenciando uma diminuição dos percentuais inscritos em restos a pagar, que acompanhou a queda da situação econômica do país, com a consequente diminuição orçamentária, sobretudo a partir de 2016. Além disso, alguns fatores endógenos à instituição provocaram mudanças no comportamento da execução orçamentária, como o aprimoramento na utilização do sistema de planejamento da instituição, ao longo dos anos, o aumento no grau de expertise das equipes de trabalho, a desconcentração da execução para os *campi*, a partir de 2016, e a implementação do SEI, a partir de 2017.

Todavia, o panorama apresentado pelos percentuais executados, em ambas as categorias econômicas, oscilou no período pesquisado, de modo que os dados indicam que não houve grandes variações nos percentuais executados e nem uma evolução constante de piora ou melhora na eficiência de execução, justamente pelos diversos fatores conjunturais imbricados. Desta maneira, vale-se ressaltar que esses movimentos institucionais tem contribuído para o aprimoramento da gestão da peça orçamentária, que tendem a utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente e com maior capacidade de controle dos recursos públicos inter e intraorganizacional (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Esses dados indicam como a forma de planejamento do orçamento pode impactar sobremaneira a sua execução (MUCI; FREZATTI; DIENG, 2016). Além disso, pode-se reverberar os achados das entrevistas, que apontam o recorrente histórico das unidades em conduzir os processos orçamentários de despesas de capital de maneira morosa, conforme cita um entrevistado:

[...] existia uma cultura não só no IFMG, desde antigamente (anterior a 2008) a gente sempre executou nosso investimento na metade do segundo semestre, né, isso é uma falha nossa e aí tanto investimento quanto obras. Então assim como se executa no final do ano gera [...] essa liquidação no ano seguinte né isso é uma cultura que [...] tamo tentando mudar então por isso vem acontecendo isso entendeu? [...] talvez porque o recurso de custeio o que sobrasse ali fazer transformações para investimento né é não sei. Mas enfim é uma cultura que que ela tem que ser revista mesmo (E5).

Diante dessa declaração, pode-se afirmar que já existia um fator cultural que provocava a dilatação dessas despesas e que apesar dos benefícios proporcionados pela tramitação eletrônica de documentos, a instituição não conseguiu ou ainda não demonstrou uma mudança de comportamento no gerenciamento do orçamento das despesas de capital na ação funcionamento conforme revelado nesse formato de análise. Nesse sentido, é necessário um engajamento

organizacional para estimular a mudança de cultura em prol da melhoria do desempenho (KICH; PEREIRA, 2011).

A ação orçamentária infraestrutura, que é composta predominantemente por recursos de capital, indica uma grande dispersão nas despesas liquidadas em relação às empenhadas, revelando assim, uma inconstância de execução no período pesquisado de 2010 a 2020. A média percentual, apresentada na tabela 4, é de 24,12% e a mediana indica que o percentual liquidado foi inferior a 16,96%, para a metade dos anos do período analisado, sendo que a maior parte desses anos se situam na segunda metade do período de análise, refutando-se aparentemente a melhoria do desempenho, em virtude da tramitação eletrônica dos documentos e da desconcentração da execução orçamentária aos *campi*.

Denota-se, portanto, a instabilidade dessa ação orçamentária, que apresenta um desvio padrão de 21,14% e o coeficiente de variação de 87,67%, indicando alta dispersão da sua média, o maior dentre as ações pesquisadas, o que demonstra uma baixa homogeneidade nos percentuais apurados. O ano de 2010 apresenta o desempenho mais significativo, 61,64%, seguidos dos anos 2015 e 2017, cujos percentuais foram de 51,03% e 50,53%, respectivamente. Os demais exercícios financeiros apresentam percentuais significativamente mais baixos, chegando ao menor percentual de 0,12% no ano de 2019, cuja execução integral foi proveniente de transferências externas.

Assim, de maneira oposta à ação orçamentária anterior, o período de 2010 a 2015 que recebeu um aporte orçamentário mais expressivo apresenta uma execução mais eficiente. Todavia, pode-se atribuir dois fatores que dê fundamento à dispersão dos dados estatísticos: diante do quadro de reduções nos valores, ao longo dos anos, a instituição realizou a estratégia orçamentária de replanejar as despesas de capital apenas no fim do exercício financeiro, quando a continuidade do funcionamento dos *campi*, dentro de cada ano, já estava resguardada. Também pode-se observar que nos últimos anos, à exceção de 2020, a maior parte da execução nessa ação orçamentária é representada por transferências externas, o que normalmente gera atrasos no repasse do crédito orçamentário e consequente, o início das obras.

Por se tratar de recursos de capital destinados à realização de serviços de construção civil, os gastos na ação infraestrutura denotam contratos de longo prazo, sendo, portanto, corriqueiro a inscrição de valores em restos a pagar (ABREU; CÂMARA, 2015). Entretanto, isso não significa normalizar o baixo desempenho, diante dos riscos eminentes de paralisação de obras, envolvendo a prestação de serviço com empresas terceirizadas, podendo ainda, gerar impactos financeiros com as solicitações de termos aditivos para continuidade da prestação de serviço (BRANDSTETTER; RIBEIRO, 2020).

Ao questionar os entrevistados sobre a evolução temporal na execução dessa ação orçamentária, eles relataram grande dificuldade de execução nos primeiros anos do IFMG, em virtude da vultosa quantidade de recursos, diante da centralização orçamentária na reitoria, que geria as obras de ampliação dos *campi* pioneiros e de construção dos novos, o que dificultava essa gestão de orçamento. Em contrapartida, esses servidores afirmaram que a maior dificuldade dos últimos períodos pesquisados foi a falta de aporte orçamentário, inclusive para atendimento das metas estabelecidas no plano anual de infraestrutura da instituição, visto que passaram a ter mais expertise na gestão dessas obras, como relata um entrevistado:

No começo, né, a gente tinha muitas obras e poucos profissionais, né, então a gente tinha uma demanda grande de obras e pouca gente pra poder executar, de fato, ali os projetos, de poder fiscalizar, é... além disso, né, com o passar do tempo a gente foi, além de tá recebendo mais pessoas, a gente veio padronizando os processos de elaboração de projetos, de projetos arquitetônicos [...] (E3).

Ao analisar a ação capacitação, a tabela 4 indica que sua média percentual de despesas liquidadas em relação às empenhadas é de 72,29%, o melhor desempenho dentre as ações pesquisadas. A mediana evidencia que o percentual liquidado foi inferior a 77,5% para a metade dos anos do período analisado, sendo que todos esses anos se situam na primeira metade do período de análise, corroborando o quadro de reduções nos valores, ao longo dos anos, a despeito das oscilações anuais.

A estatística aplicada indica que não houve grandes variações nas despesas liquidadas em relação às despesas empenhadas, no período analisado, de 2010 a 2020. O desvio padrão é de 16,5% e o coeficiente de variação, de 22,82%, evidenciando uma média dispersão dos percentuais apurados. Ao verificar o comportamento dessa ação a cada ano, esses dados confirmam uma das hipóteses desta pesquisa, que indica para melhoria do desempenho, em virtude da tramitação eletrônica dos documentos e a desconcentração da execução orçamentária aos *campi*. Mas não apenas isso. A ação capacitação é a que apresenta dados que mais refletem o contexto vivenciado pela instituição ao longo dos 11 anos pesquisados, indicando pontos positivos, com a utilização eficiente do gasto, não só em termos de execução, como também na busca por redes de parcerias, com a contratação de cursos direcionados à instituição, que tornaram os investimentos nos servidores menos onerosos, conforme relata um entrevistado:

Outro fato contribuiu para essa queda, também, da execução da capacitação é que desde 2015, praticamente, a ENAP [...] vem fazendo parcerias e ofertando mais cursos gratuitos pras instituições [...] federais. Então alguns cursos, no âmbito das instituições federais, têm que ser feitos pela ENAP, não podem ser contratados, ficando aí uma pequena margem, né, pra gente contratar de forma externa. Então isso também contribui muito pra esse declínio aí, vamos falar, na alocação de recursos na capacitação (E3).

Não obstante, essa ação reflete em pontos negativos concernentes às mudanças ocorridas. A melhoria do desempenho de execução apresentado na tabela 4 é, de alguma forma, um reflexo da queda orçamentária, conforme apresentando anteriormente na tabela 3. Pode-se indagar inclusive se o corte orçamentário nessa ação, que demonstra a maior fragilidade econômica dentre as pesquisadas, não é a origem da melhoria de desempenho.

A ação fomento aponta para uma significativa dispersão dos percentuais apurados, provocado, sobretudo, pela oscilação nos percentuais liquidados no período de 2010 a 2016, quando não havia normatização na execução dos editais destinados ao custeamento de projetos de ensino, extensão e pesquisa/inação. A média percentual liquidada é de 27,39%. A mediana apresentada na tabela 4 indica que o percentual liquidado foi inferior a 25,60% para a metade dos anos do período analisado, sendo que esses anos não se concentram em um determinado período de análise.

A estatística aplicada indica que houve grandes variações de execução. O desvio padrão é de 17,22% e o coeficiente de variação, 62,88%, evidenciando uma alta dispersão nos percentuais apurados. Como apontado anteriormente na tabela 3, essa flutuação pode ter ocorrido diante da falta de detalhamento orçamentário nessa ação, pela instituição, em 2010, 2011, 2012 e 2014.

Ademais, os percentuais executados oscilaram no período pesquisado com grandes variações de um ano para outro, não ocorrendo piora ou melhora na eficiência na série temporal. Isso significa dizer que apesar da implementação de processos e da padronização na condução de editais, bem como a criação das ferramentas de tramitação eletrônica, o período em análise não evidenciou efeito em prol da eficiência na execução do gasto. Isso se coaduna com a fala de alguns entrevistados que, de um modo geral, apontam a ação orçamentária fomento como a mais complexa de se executar dentre as pesquisadas, por envolver não apenas bolsas de ensino, extensão e pesquisa/inação para professores e alunos como também pela aquisição de materiais de consumo e de capital necessários para a realização de determinadas pesquisas.

Além disso, a gestão dos recursos públicos nos projetos dos pesquisadores docentes, que, amiúde, não estão habituados com os trâmites burocráticos de aquisições e prestação de contas dos gastos realizados, criam gargalos de execução. Entretanto, o baixo percentual de despesas liquidadas em percentuais da despesa empenhada, apresentado na tabela 4, pode representar também a necessidade de dilação de prazos nos projetos de pesquisa. Isto posto, uma pesquisa direcionada com esses pesquisadores poderia responder essa questão.

Finalmente, ao verificar a ação assistência, a tabela 4 indica que sua média percentual de despesas liquidadas em relação às empenhadas é de 67,84%. Pode-se observar também que

a mediana indica que o percentual liquidado foi inferior a 69,94% para a metade dos anos do período analisado, sendo que, à exceção de 2020 (que enfrentou o contexto de pandemia), todos esses anos se situam na primeira metade do período de análise, corroborando o quadro de reduções nos valores, ao longo dos anos, a despeito das oscilações anuais.

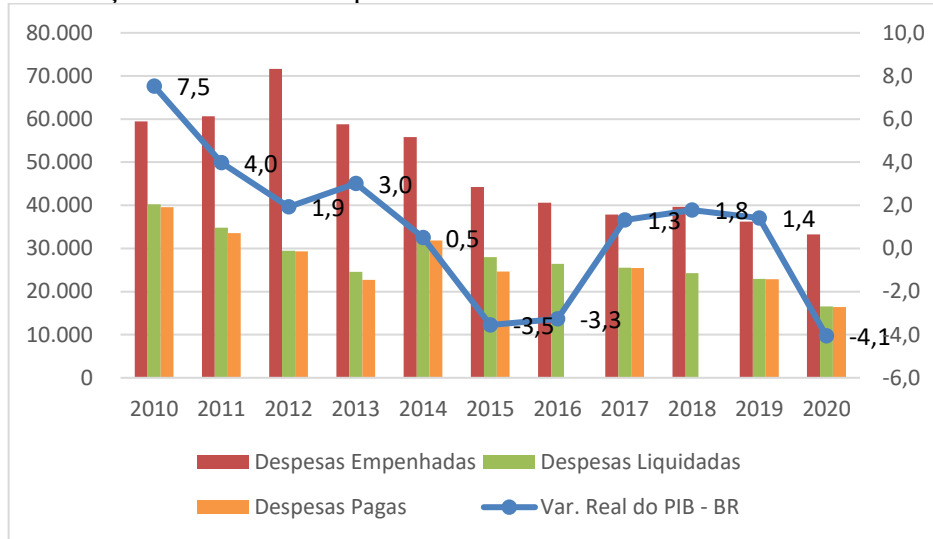
Destarte, a estatística aplicada indica que não houve grandes variações nos percentuais executados no período analisado de 2010 a 2020, de modo que o desvio padrão é de 7,94% em relação à média e o coeficiente de variação, 11,71%, evidenciando uma alta homogeneidade dos percentuais verificados. Esses dados podem revelar que essa regularidade nos percentuais de execução esteja relacionada à necessidade tempestiva de utilização dos recursos provenientes dessa ação orçamentária, cujas bolsas assistenciais aos alunos devem ser repassadas mensalmente. Ainda assim, o arrocho orçamentário dos últimos anos pode, de alguma maneira ter forçado essa melhoria apresentada, especialmente para os *campi* Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista que possuem restaurante e utilizam desse recurso para custear o pagamento de terceirizados que trabalham com a manipulação de alimentos e na limpeza do espaço.

Oliveira e Mota Júnior (2022) fortalecem esses dados, afirmando que a previsão orçamentária para a ação assistência garante a permanência dos estudantes em condições de vulnerabilidade econômica nas IFE's. Destarte, esse aporte representa a efetividade das políticas de inclusão das universidades públicas e dos institutos federais, nas duas últimas décadas. Caso contrário, a falta de provisões adequadas pode provocar a evasão escolar, representando um retrocesso nos investimentos sociais aplicados na educação pública brasileira.

5.1.3 Desempenhos da execução orçamentária dos *campi* pioneiros entre 2010 a 2020

A Figura 21 evidencia o comportamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas no período pesquisado, de 2010 a 2020, incluindo apenas o grupo dos cinco *campi* pioneiros. Na sequência, a Figura 22 engloba o orçamento da reitoria, de modo que, neste tópico, foram excluídas as despesas dos novos *campi*, que receberam aporte orçamentário inicial para obras de infraestrutura, antes do efetivo funcionamento, e de projetos específicos, cuja destinação orçamentária ficou alocada em centros de custos específicos. Assim, é possível perceber que a sequência histórica do orçamento executado pela instituição pode ser analisada de diversas maneiras, denotando a possibilidade da influência do orçamento desses projetos específicos, no desempenho global da instituição.

Figura 21 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas pelo conjunto dos cinco *campi* pioneiros e a variação real do PIB no período de 2010 a 2020



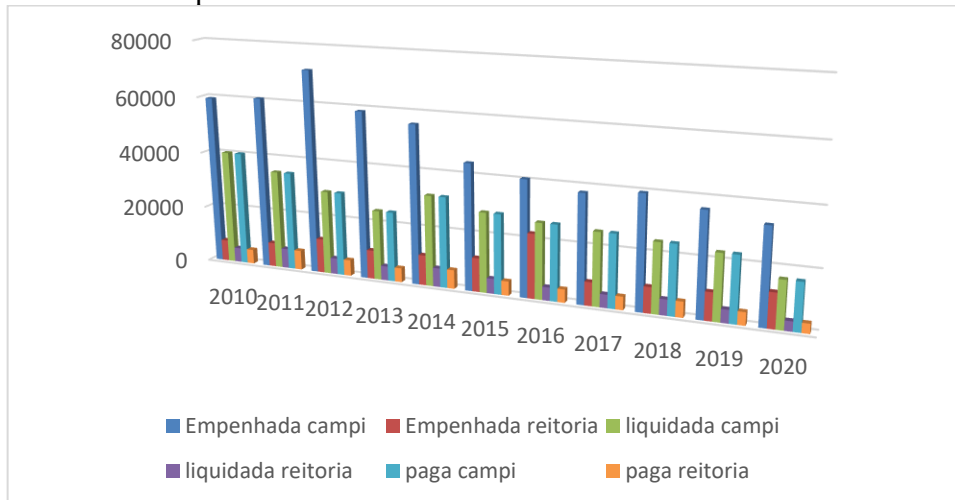
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial

Pode-se observar, através da Figura 21, que o maior aporte orçamentário para os cinco *campi* pioneiros ocorreu em 2012, chegando próximo dos 71 milhões de reais, seguido dos anos de 2011, 2010, 2013 e 2014, respectivamente, que tiveram uma execução em torno de 60 milhões de reais. Já o orçamento da reitoria, concentrou o maior aporte orçamentário em 2016, conforme ilustra a Figura 22, chegando próximo dos 14 milhões de reais. Na sequência, os maiores volumes orçamentários foram, respectivamente, em 2020, 2012 e 2015, com despesas empenhadas próximas a 12 milhões de reais.

Portanto, os dados apontam que enquanto a destinação orçamentária nos *campi* pioneiros ocorreu de maneira decrescente, a partir de 2012, o orçamento global da reitoria não sofreu os cortes na mesma proporção. Além das motivações exógenas citadas anteriormente, sobretudo com o arrocho econômico e fiscal, outros fatores, exógenos e endógenos podem contribuir para o entendimento dessa mudança de comportamento, como a necessidade de distribuição orçamentária entre os novos *campi* criados, que passou de cinco em 2010, para 18 em 2018, bem como o formato de distribuição orçamentária feito pelo CONIF.

No caso específico da reitoria, além da necessária reestruturação para atendimento dos 18 *campi* vinculados a ela, alguns programas de trabalho são executados para todos os *campi*, como bolsas para projetos de ensino, extensão e pesquisa/ inovação e a realização de outros projetos institucionais que beneficiam a todos os *campi*.

Figura 22 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas pelo conjunto dos cinco *campi* pioneiros e a reitoria no período de 2010 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial

Ressalta-se, ainda, que até 2012, a composição orçamentária dos *campi* pioneiros representava em torno de 70% do orçamento global da instituição, pois além de já possuírem uma grande estrutura, a maioria dos alunos, cerca de 80%, concentrava-se neles. De outro modo, os demais *campi* em funcionamento comportavam um quantitativo menor de discentes, em torno de 20%, pois ainda contavam com as primeiras turmas e poucos cursos em funcionamento. Esse percentual vem diminuindo gradativamente, sendo que em 2020, a representatividade era próxima 40% dos alunos matriculados pertencentes aos *campi* pioneiros, conforme pode ser evidenciado na Tabela 6.

Tabela 6 – Percentual de matrículas ativas dos *campi* pioneiros entre 2013 e 2020

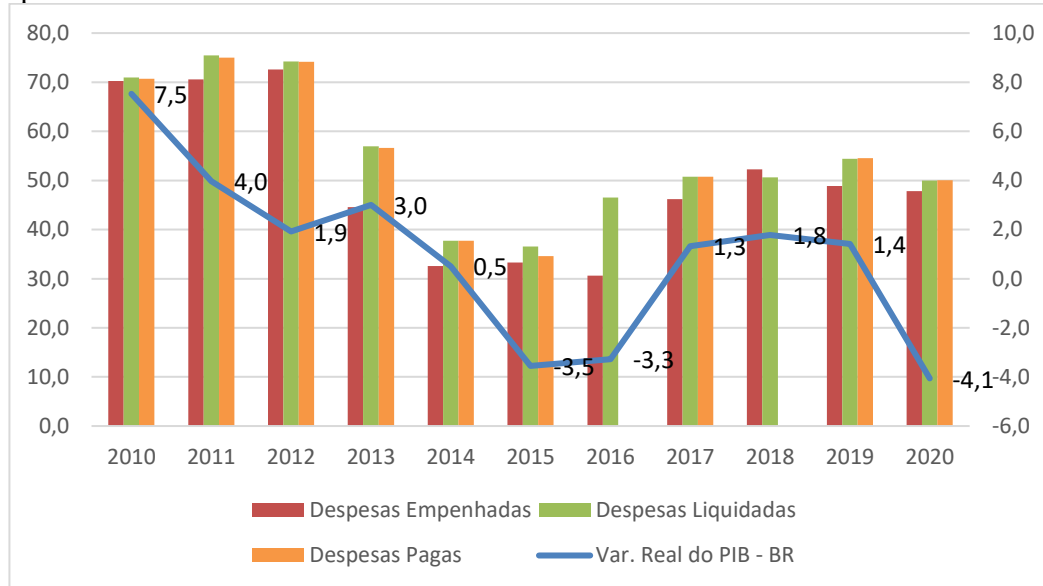
Totais por Categoria	Número de matrículas ativas							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Campi</i> pioneiros	8875	9035	9680	9801	9951	9801	10253	9790
<i>Campi</i> novos e avançados	2061	2460	4952	5847	6864	8065	12893	14585
Total da instituição	10936	11495	14632	15648	16815	17866	23146	24375
Percentual	81%	79%	66%	63%	59%	55%	44%	40%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da plataforma Nilo Peçanha e do IFMG.

Assim, o percentual de despesas executadas concernente aos *campi* pioneiros em relação aos montantes globais do IFMG pode ser observado na Figura 23, que evidencia ainda, que os períodos de menor percentual de execução foram de 2014 a 2016, quando a instituição recebeu um grande volume de transferências externas, para execução de outros projetos, conforme já apontado. Entre 2017 e 2020 o percentual de execução de despesas desses *campi* foi de aproximadamente 50%. Os dados apontam também que em todos os períodos analisados, o

percentual de despesas liquidadas e pagas pelos *campi* foi proporcionalmente maior, quando comparado ao percentual global dessas despesas no IFMG.

Figura 23 - Participação percentual das despesas empenhadas, liquidadas e pagas do conjunto dos cinco campi pioneiros em relação aos montantes totais da instituição e variação real do PIB, no período 2010 a 2020

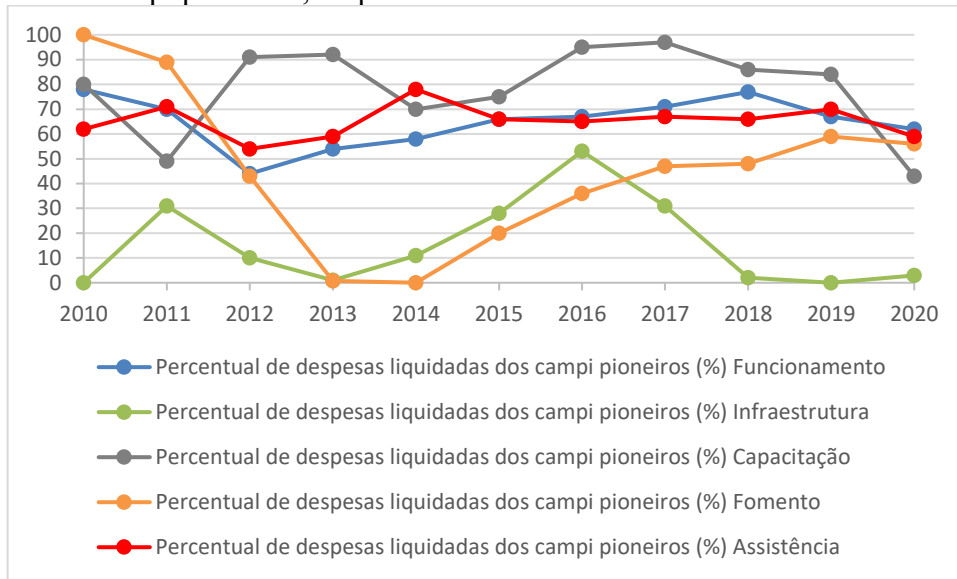


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do tesouro gerencial.

De outra maneira, é possível observar a evolução das despesas liquidadas entre as cinco ações orçamentárias pesquisadas nos *campi* pioneiros. A Figura 24 ilustra esse comportamento evidenciando uma regularidade de execução entre as ações funcionamento e assistência comparativamente às demais ações, entre 2010 e 2020.

Os dados indicam que a ação funcionamento alcançou um desempenho superior à execução orçamentária do IFMG como um todo, sinalizando uma melhoria percentual a partir de 2015, comparativamente aos primeiros anos, aos quais o orçamento pertencia predominante a esses *campi*, embora fosse executado pela reitoria. Assim, considerando a função indispensável e obrigatória dessa ação orçamentária para a condução dos serviços e das atividades básicas da instituição, observa-se uma melhoria de desempenho, no período de execução descentralizada, corroborando com alguns autores, que apontam alguns avanços alcançados pela reforma gerencial, a partir da NPM, a exemplo da desconcentração de atividades (ABRÚCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2010; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Figura 24 - A evolução das despesas liquidadas entre as cinco ações orçamentárias pesquisadas nos campi pioneiros, no período de 2010 a 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do tesouro gerencial.

De outra forma, a ação assistência demonstra um desempenho de execução menor comparativamente aos valores globais da instituição, entre 2015 e 2020, sendo assim, refuta-se a hipótese de melhoria de desempenho com a descentralização orçamentária, nesta ação. De acordo com os achados das entrevistas, essa performance se reflete pela complexidade dessa ação orçamentária nos *campi* pioneiros, que possuem alojamento e restaurante, demandando uma gestão de contratos de terceirização e aquisição de gêneros alimentícios fornecidos pelos *campi* Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista ininterruptamente.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a ação assistência possui peculiaridades em relação às demais, cujo modelo dos *campi* supracitados não se enquadra na tradicional forma do orçamento gerencial, ou seja, dentro do mesmo exercício financeiro. Outrossim, isso pode ser um reflexo da dependência da promulgação da LOA, em cada exercício financeiro, que não coincide com as necessidades rotineiras dos *campi*, causando prejuízos na programação orçamentária, e por consequência, gerando um atraso no cronograma anual de desembolsos (GIACOMINI, 2009).

A gestão da ação fomento não apresentou regularidade na primeira metade do período pesquisado, de 2010 a 2015. Além disso, os valores liquidados entre 2010 e 2012, referentes aos *campi* pioneiros, correspondem apenas às transferências externas, ou seja, não houve programação na LOA nesta ação, conforme já apontado na discussão dos valores globais. Desse modo, observou-se que a programação gerencial dessa ação orçamentária foi irrelevante, diante da sua incipiência dentro do contexto do IFMG, naquele período.

Isto posto, havia uma falta de conhecimento sobre esta ação entre os próprios entrevistados, advindos das escolas técnicas e agrotécnicas, carentes de atividades e projetos direcionados à pesquisa, conforme aponta um deles: “[...] escolas agrotécnicas [...] não tinham né a cultura de pesquisa né e nós chegamos num quadro novo [...]” (E5). Segundo um outro entrevistado, a discussão sobre a programação de recursos orçamentários para a ação fomento não era assentida até então: “Porque foi nesse período aí que criaram as reservas [...] (orçamentárias), deve ser isso, porque não tinha as reservas [...]. E era solto.” (E8).

Identifica-se, assim, uma forte vinculação com a cultura transpassada aos *campi* pioneiros, diante da carência de atividades de fomento ao desenvolvimento da educação profissional e tecnológica ligada à gestão de projetos de extensão, pesquisa aplicada e inovação tecnológicas, conforme é proposto atualmente no PDI do IFMG (BRASIL, 2019). Destarte, Kich e Pereira (2011) defendem a ideia de alinhamento e transformação na cultura organizacional, por meio da elucidação das mudanças necessárias, embasada em uma forte liderança persuasiva.

Desta maneira, é possível alcançar um grau de eficiência mais satisfatório dentro das IFES (ROLIM, *et al.*, 2020), conforme pode ser observado no segundo período pesquisado, de 2016 a 2020, que apresenta uma regularidade na execução e no planejamento orçamentário, indicando uma propensão de variação positiva nos percentuais de despesas liquidadas. Assim, infere-se que vem ocorrendo uma tendência da corroboração para a melhoria do desempenho nessa ação, diante da descentralização orçamentária e do progresso tecnológico de tramitação e de implementação de processos.

A ação infraestrutura, executada pelos *campi* pioneiros, apresenta uma evolução percentual de despesas semelhante aos valores globais, diante da influência exercida pela gestão de obras ligada à reitoria. Nesse sentido, o aporte orçamentário apresentou uma grande variação decrescente do primeiro para o segundo período da pesquisa, seguindo uma tendência já contextualizada no tópico anterior, bem como, baixos percentuais de execução nesses *campi* em todo o recorte temporal da pesquisa, entre 2010 a 2020.

Desta maneira, o escopo da pesquisa não apurou especificidades dessa ação orçamentária para os *campi* pioneiros, em contraponto aos valores globais, visto que mesmo a despeito da descentralização orçamentária, ainda prevalece um forte vínculo com a gestão da reitoria para consecução do planejamento estratégico relacionados aos serviços de infraestrutura.

Cessando este tópico, os dados da ação capacitação indicam que o desempenho percentual de execução foi maior comparativamente aos valores globais do IFMG, tanto no

primeiro período de recorte da pesquisa, de 2010 a 2015, como no segundo, de 2016 a 2020. Assim, embora o comportamento dessa ação confirme a hipótese que a descentralização (descontração) orçamentária tenha proporcionado eficiência nesses *campi*, os dados apontam uma alta média de execução comparativamente às demais ações, durante todo o período de recorte da pesquisa, de 2010 a 2020.

5.2 Diferenças de desempenho entre os três grupos de *campi* do IFMG em 2019

Esta segunda subseção se dedica à análise dos desempenhos dos diferentes *campi*²² do IFMG, no contexto contemporâneo, analisando as diferenças entre os grupos de *campi* e os fatores institucionais/culturais e de contexto externo que possam explicar tais diferenças.

5.2.1 Indicador de planejamento orçamentário nos grupos de *campi* em 2019.

A Tabela 7 apresenta o IRO global das despesas discricionárias de todos os *campi* e da reitoria, no ano de 2019, já atualizada pelo IPCA, correspondente a dezembro/2020.

O IRO global do ano de 2019 demonstra características distintas entre os três grupos de *campi* analisados, pioneiros, novos e avançados, permitindo constatar a influência de fatores exógenos na composição orçamentária. Com a mudança na metodologia de cálculo da matriz CONIF nesse ano, bem como outros fatores específicos da matriz.

Tabela 7 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) global por campus em 2019

Campus	Dotação inicial	Dotação atualizada	IRO global
Pioneiros			
BambuÍ	10.297	11.277	10%
Congonhas	4.713	4.050	-14%
Formiga	3.180	2.781	-13%
Ouro Preto	9.432	7.547	-20%
São João Evangelista	7.172	8.209	14%
Novos			
Betim	3.449	3.060	-11%
Governador Valadares	2.529	2.435	-4%
Ouro Branco	2.789	2.581	-7%
Ribeirão das Neves	2.025	2.228	10%
Santa Luzia	1.977	1.748	-12%
Avançados			
Arcos	764	1.542	102%
Conselheiro Lafaiete	1.175	1.301	11%
Ibirité	0	1.234	-
Ipatinga	1.336	1.956	46%

²² Optou-se pela demonstração dos dados dividindo os três grupos de *campi*: pioneiros, novos e avançados, conforme informado na metodologia de pesquisa.

Campus	Dotação inicial	Dotação atualizada	IRO global
Itabirito	1.112	1.395	25%
Piumhi	902	858	-5%
ponte nova	1.099	1.371	25%
Sabará	1.753	1.685	-4%
Reitoria	10.390	8.824	-15%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial e do IFMG

Diante da ocorrência de cortes no orçamento, após a publicação da LOA de 2019, todos os *campi* sofreram uma supressão percentual sobre o valor planejado. Entretanto, com a aplicação dos critérios metodológicos de cálculo da matriz CONIF²³, o panorama apresentado pela tabela 7 deixa transparecer que nem todos os *campi* tiveram tal corte. Aqueles que apresentam um IRO aumentativo, teriam um indicador ainda maior se não fosse o bloqueio orçamentário, conforme Decreto 9.741 de 29/03/2019.

Entre os *campi* pioneiros, Bambuí e São João Evangelista que apresentam um IRO aumentativo de 10% e 14%, respectivamente, perceberam esse ganho orçamentário por serem campus agrícola, que se beneficiaram da nova metodologia para cálculo do peso dos cursos da rede federal de educação tecnológica. De outra maneira, destaca-se o campus Ouro Preto, que sofreu uma diminuição, com um IRO de 20%, o maior percentual de corte entre todos os *campi* da instituição pesquisada, justamente por ser o campus não agrícola com o maior número de alunos.

A tabela 7 indica também que a maioria dos *campi* novos enfrentou uma diminuição no IRO, com exceção do campus Ribeirão das Neves, que apresentou um IRO aumentativo de 10%. Isso se deve ao fato de que o campus passou à condição de campus expansão, o que não havia sido reconhecido no momento da realização da PLOA pela matriz CONIF. Seguindo o Decreto de corte supracitado, a reitoria também sofreu uma supressão de 15% no orçamento.

De outro modo, a composição orçamentária da maioria dos *campi* avançados indica um IRO com significativos aumentos nas unidades de Arcos (102%), Ipatinga (46%), Itabirito (25%) e Ponte Nova (25%). Assim, como nos casos anteriores, o indicador positivo se origina a partir da composição da matriz CONIF. Pode-se observar ainda que não havia previsão de orçamento na LOA para o campus Ibirité, diante da inexistência de matrículas em dezembro/2017, período de referência para constituição da base orçamentária. Desta forma, foi

²³ Além das mudanças rotineiras no aporte do orçamento da instituição provocada pelo estabelecimento de percentuais mínimos para cada tipo de unidade acadêmica, especificamente no ano de 2019, houve a mudança na metodologia do cálculo, impactando sobremaneira alguns *campi*.

aplicado o aporte orçamentário mínimo conforme o tipo de campus, preconizado pela matriz CONIF, tanto no caso desse campus, quanto daqueles.

O comportamento orçamentário do campus Piumhi foi diferente dos demais, por ser o mais antigo entre o grupo de *campi* avançados e, diferente dos demais, não houve expansão de turmas em 2019.

A Tabela 8 apresenta o IRO das ações orçamentárias²⁴ funcionamento, capacitação, fomento e assistência de todos os *campi* e da reitoria, com o objetivo de avaliar o comportamento entre essas ações, após o corte orçamentário de 2019. Poderá ser observado que as movimentações ocorridas nesse ano refletem bastante sobre o comportamento do orçamento, discutido no subtópico anterior, relativo aos cortes orçamentários.

Tabela 8 - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) por ação e por campus

Campus	IRO			
	Funcionamento	Capacitação	Fomento	Assistência
Pioneiros				
Bambuí	40%	-93%	-54%	-31%
Congonhas	-3%	-96%	-100%	-24%
Formiga	-5%	-95%	-45%	-21%
Ouro Preto	-23%	14%	-64%	-15%
São João Evangelista	23%	-99%	-82%	27%
Novos				
Betim	-12%	-100%	-36%	5%
Governador Valadares	11%	-100%	-100%	-7%
Ouro Branco	-11%	-69%	-55%	22%
Ribeirão das Neves	20%	-90%	-74%	4%
Santa Luzia	-11%	-100%	-90%	27%
Avançados				
Arcos	140%	-95%	-73%	-3%
Conselheiro Lafaiete	17%	-99%	-92%	-12%
Ibirité	-	-	-	-
Ipatinga	52%	-100%	-100%	55%
Itabirito	40%	-93%	-77%	0%
Piumhi	6%	-94%	-89%	-7%
Ponte Nova	46%	-98%	-82%	3%
Sabará	6%	-100%	-76%	-20%
Reitoria	-7%	57%	27%	-74%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial e do IFMG

Os dados apresentados indicam uma grande movimentação nas ações orçamentárias. Entre os *campi* pioneiros a ação funcionamento obteve menos alterações no IRO, que demonstra

²⁴ Não houve planejamento orçamentário para a ação de infraestrutura no ano de 2019.

aumentos ou diminuições semelhantes aos apresentados anteriormente na tabela 7, ratificando também o que havia sido discutido nas tabelas 3 e 4, cuja tendência é por resguardar os recursos destinados às aquisições de produtos e serviços básicos para manutenção dos *campi* e da reitoria detalhados nessa ação. A única exceção foi o campus Bambuí que aumentou o IRO em 40%, bem acima do percentual global alterado.

Essa tendência foi evidenciada também nos *campi* novos e avançados, de modo que aqueles precisaram ajustar o orçamento em consonância com os cortes, com exceção de Governador Valadares e Ribeirão das Neves, que apresentam um IRO aumentativo nessa ação. Entre os avançados, destaca-se o campus Arcos que evidencia um IRO aumentativo de 140%, proveniente tanto do replanejamento de outras ações, quanto do coeficiente *per capita* de alunos para o tipo de campus.

De acordo com os gestores da reitoria, o grupo dos *campi* avançados é o que mais sofre com as oscilações orçamentárias vigentes, de modo que o orçamento publicado na PLOA de 2019, tornaria inexecutável a manutenção dessas unidades. Nesse sentido, o IRO positivo, na maioria deles, representou a garantia das atividades continuadas necessárias. Isto posto, essa reposição não programada oficialmente na PLOA, já constava no “planejamento informal”, com base na destinação mínima para o tipo de campus.

Além disso, observa-se os *campi* Ibirité e Sabará, que foram incluídos nesse grupo, diante da execução orçamentária ocorrer na reitoria no recorte da pesquisa. O primeiro apresenta um IRO aumentativo de 6%, proveniente do replanejamento de outras ações e o segundo teve a sua primeira turma inaugurada em 2018 e não possuía quantitativo de alunos inscritos no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), recebendo, posteriormente, o orçamento mínimo conforme o seu tipo de campus.

A ação capacitação retrata a discussão realizada na seção anterior, diante da sua vulnerabilidade para a realização de cortes orçamentários. Observa-se que houve a supressão orçamentária total em seis *campi*, e em outros 10, o corte foi superior a 90%. Os valores planejados inicialmente já eram baixos, em virtude das oscilações negativas recorrentes nessa ação. Dentre o grupo dos 18 *campi*, o único que não realizou cortes, foi o campus Ouro Preto, apresentando um IRO aumentativo de 14%, curiosamente o que mais sofreu queda de orçamento, sendo a única ação orçamentária a não sofrer cortes nesse campus. Da mesma forma, a reitoria apresenta um IRO aumentativo de 57%, indicando uma cobertura orçamentária de alguns cursos oferecidos para toda a instituição.

5.2.2 Indicadores estatísticos da execução orçamentária nos grupos de *campi* em 2019

A Tabela 9 revela os percentuais de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados no ano de 2019 para os valores globais e para as ações orçamentárias funcionamento, infraestrutura, capacitação, fomento e assistência. O percentual global das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados entre os *campi* pioneiros apresenta um desempenho similar, próximo de 64%, à exceção do Campus Ouro Preto, cujo desempenho foi em torno de 58%.

Ao analisar os *campi* novos, observa-se que o melhor desempenho nessa variável foi do campus Betim, o mais eficiente entre os 18 *campi* da instituição, com quase 71% das despesas liquidadas. De tal maneira, o Campus Ribeirão das Neves apresentou o menor desempenho desse grupo, com percentual de liquidação próximo a 47%. No grupo de *campi* avançados, ou seja, cuja execução orçamentária ocorreu na unidade gestora da reitoria, o campus Piumhi apresentou o melhor desempenho, com aproximadamente 70% das despesas globais liquidadas. De tal modo, que os *campi* Conselheiro Lafaiete, Ibirité e Arcos demonstraram os menores desempenhos percentuais, de aproximadamente 26%, 28% e 32%, respectivamente. O percentual global de despesas liquidadas pela reitoria foi de 47,64%.

Tabela 9 - Percentuais das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados nas principais ações do IFMG, por *Campi* e na Reitoria, em 2019

Campus	Global	Funcionamento	Infraestrutura	Capacitação	Fomento	Assistência
Pioneiros						
Bambuí	65,22	66,10	0,00	0,00	97,10	66,38
Congonhas	63,62	67,06	0,00	100	-	95,76
Formiga	64,21	64,86	0,00	100	92,63	92,06
Ouro Preto	57,97	66,19	0,00	87,73	24,54	59,98
São João Evangelista	65,25	69,12	0,00	100	96,68	71,44
Novos						
Betim	70,99	70,98	0,00	-	52,05	98,42
Governador Valadares	69,93	74,07	0,00	-	-	97,08
Ouro Branco	66,65	70,81	0,00	100	91,90	94,21
Ribeirão das Neves	46,93	59,37	0,00	44,41	93,83	83,46
Santa Luzia	65,20	69,23	0,00	-	78,22	93,87
Avançados						
Arcos	32,14	28,09	0,00	100	0,00	96,93
Conselheiro Lafaiete	25,98	52,92	0,00	100	2,00	96,34
Ibirité	27,53	25,54	3,79	-	-	69,69
Ipatinga	38,63	46,52	0,00	-	-	70,97
Itabirito	38,24	36,51	0,00	100	33,82	68,90
Piumhi	70,19	65,48	0,00	100	71,66	100
Ponte Nova	56,90	52,75	0,00	100	6,13	88,21

Campus	Global	Funcionamento	Infraestrutura	Capacitação	Fomento	Assistência
Sabará	60,60	67,23	0,00	-	65,34	89,33
Reitoria	47,64	68,87	0,00	73,10	3,88	2,74

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial

Ao realizar uma conexão com a tabela 10, a média dos valores globais indica que o percentual de despesas liquidadas em relaao aos totais empenhados foi de 54,79% e a mediana foi inferior a 62,11% para a metade dos *campi* no ano de 2019, sendo que,  exceao do campus Piumhi, todos os demais *campi* se situam no grupo dos avançados, cuja execuao ocorre na reitoria, revelando, de alguma maneira, uma das hipóteses desta pesquisa, que indica para melhoria do desempenho, em virtude da desconcentraao da execuao orçamentária aos *campi*. No entanto, não pode ser descartado o fato das dificuldades estruturais vivenciadas por essas unidades, que possuem quadro reduzido de servidores, causando morosidade para as solicitaoes de compras enviadas  reitoria.

A estatística aplicada evidencia que o CV apresenta uma variaao da média de 28,32%, indicando uma média dispersão. Embora esses dados não apresentem uma flutuaao alta,  necessário levar em conta, que diante dos cortes ocorridos nesse ano e do arrocho orçamentário, a tendência seria por uma baixa dispersão da média, especialmente pelo fato da maioria dos *campi* não ter executado recursos da aao infraestrutura, que normalmente contribui para o aumento dessa variaao.

A despeito dessa dispersão na média entre os 18 *campi* pesquisados, Rolim *et al.* (2020, p. 1) afirmam que “a eficiência das IFES pode ser influenciada tanto por características dos discentes e da região quanto por fatores gerenciais”. Nesse sentido, os dados coletados de cada aao orçamentária, apresentados na Tabela 9 e analisados em seguida, evidenciam as estratégias gerencias de execuao do orçamento que resultaram na variaao orçamentária global.

O percentual de despesas liquidadas da aao funcionamento, evidenciado pela tabela 9, indica que o Campus São João Evangelista apresentou o melhor desempenho, próximo de 69%, entre os *campi* pioneiros. De tal forma, o campus Formiga apresentou o menor desempenho, em torno de 65%. No grupo dos *campi* novos, o campus que apresentou melhor desempenho, inclusive entre todos os pesquisados, nesta variável, foi o campus Governador Valadares, com percentual de liquidaao pouco maior que 74%. De tal maneira, os dados mostram que o campus Ribeirão das Neves obteve o menor desempenho, próximo a 59%.

Quanto aos *campi* avançados, a Tabela 9 indica que o campus Sabará foi o que obteve o melhor desempenho, executando um percentual pouco acima de 67%. De tal forma, os *campi* Ibirité e Arcos apresentaram o menor desempenho, com percentuais de liquidaao próximos de

26% e 28%, respectivamente. A reitoria executou o percentual de despesas liquidadas de aproximadamente 69%. Ressalta-se que o arranjo estrutural-orçamentário do campus Ibirité, em 2019, ainda estava em construção, haja vista sua inauguração em 2018.

A estatística aplicada indica que a ação funcionamento apresenta resultados semelhantes aos valores globais. A média do percentual de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados foi de 58,49% e a mediana foi inferior a 65,79% para a metade dos *campi* no ano de 2019, sendo que a maioria desses *campi* se situam no grupo dos avançados. De outra forma, destaca-se, nesta ação, o desempenho dos *campi* novos, cuja maioria estão acima desse percentual. O CV apresenta uma média dispersão, de 25,68%, acompanhando os percentuais globais e indicando a necessidade de apuração dos baixos percentuais liquidados nos *campi* avançados. Se comumente esses *campi* conduzem a gestão orçamentária direcionada apenas às atividades básicas por falta de aporte orçamentário, pode-se questionar como a execução em alguns deles não chegou próxima de 50%.

A ação infraestrutura indica o percentual de execução apenas no Campus Ibirité, de 3,79%. De modo que os demais *campi* e a reitoria não registraram despesas liquidadas. Tal cenário se deve ao fato de que não houve previsão orçamentária na LOA nesta ação orçamentária. Embora todos os *campi* tenham recebido aporte externo nessa ação, o crédito ocorreu no fim do exercício financeiro de 2019, não havendo tempo hábil de execução.

Desta forma, pode-se constatar o impacto de fatores exógenos na execução orçamentária, primeiro pelo entrave provocado pela crise econômica e diminuição orçamentária, que dificultou o planejamento na LOA para obras de infraestrutura e também, pela dependência do orçamento externo, de caráter incerto, altamente dependente de negociações na arena política. Diante desse cenário, observa-se uma elevada dispersão no CV, apresentado na tabela 10, que chegou a 422,69%, diante da execução orçamentária realizada por apenas um campus.

Concernente à ação capacitação, a Tabela 9 aponta o percentual de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados em 2019. Como já discutido, esta ação orçamentária foi uma das mais atingidas pelos cortes, o que dificultou a realização da análise comparativa de desempenho entre os *campi*, uma vez que alguns não alocaram recursos orçamentários nesta ação. Nove unidades executaram 100% das despesas empenhadas. De outra maneira, em sete *campi* não houve execução e os *campi* Ouro Preto e Ribeirão das Neves liquidaram os percentuais próximos de 88% e 44%, respectivamente. A reitoria liquidou em torno de 73%. Assim, O CV, apresenta uma alta dispersão da sua média, de 36,59%, conforme observado na Tabela 10, ratificando, desta forma, a flutuação de execução entre os *campi*.

Tabela 10 - Estatística descritiva dos percentuais das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados nas principais ações nos Campi do IFMG, em 2019

Estatísticas	Global	Funcionamento	Infraestrutura	Capacitação	Fomento	Assistência
Média	54,79	58,49	0,21	86,01	57,56	93,41
Mediana	62,11	65,79	0,00	100	68,50	94,21
Desvio padrão	15,52	15,02	0,89	31,47	37,45	5,88
Coef. Variação (%)	28,32	25,68	422,69	36,59	65,06	6,30
Mínimo	25,98	25,54	0,00	-	0,00	83,46
Máximo	70,99	74,07	3,79	100	97,10	98,42
N	18	18	18	12	14	18

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial.

Os dados coletados no ano de 2019 da ação fomento indicam uma alta heterogeneidade da condução orçamentária entre os *campi* pesquisados, apesar da supressão orçamentária em todos eles. Entre os *campi* pioneiros, Congonhas suprimiu todo o orçamento e Ouro Preto executou pouco mais de 24%. De outro modo, os demais executaram mais de 90% das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados. Entre os *campi* novos, Governador Valadares suprimiu todo o orçamento, Ouro Branco e Ribeirão das Neves executaram mais de 90%, indicando um bom desempenho de execução. Na sequência, Santa Luzia e Betim executaram em torno de 78% e 52%, respectivamente.

De outra forma, os *campi* avançados que não suprimiram o orçamento tiveram mais dificuldade de execução. Alguns *campi* apresentaram um percentual de liquidação bem abaixo dos demais, que foi o caso de Arcos (0%), Conselheiro Lafaiete (2%) e Ponte Nova (6,13%). De outro modo, o campus Piumhi teve o melhor desempenho, próximo de 72%. A reitoria também não conseguiu executar seus recursos, que não ultrapassou 4%.

Assim, O CV apresenta uma alta dispersão da sua média, de 65,06%, ratificando, desta forma, a flutuação de execução entre os *campi* pioneiros, novos e avançados. O comportamento da ação orçamentária fomento, evidenciado pela estatística aplicada, parece reverberar a dificuldade de execução do orçamento relativo às bolsas de pesquisas, bem como a aquisição de materiais e equipamentos para a realização de projetos de iniciação científica, apurado nas entrevistas, indicando uma dificuldade gerencial desses recursos, que perpassam pelos trâmites legais e burocráticos sob administração de gestores e professores condutores dos projetos.

Não obstante, essa alta dispersão está ligada aos cortes, pelo contexto econômico nacional, que evidencia a fragilidade da pesquisa no Brasil, acompanhando as reduções orçamentárias realizadas na Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES) também nesse período.

Enfim, o percentual de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados da ação assistencial, apresentado na tabela 9, aponta que entre os *campi* pioneiros houve uma significativa diferença de execução dos *campi* Congonhas e Formiga em relação aos demais, apontando desempenhos próximos de 96% e 92%, respectivamente. De modo que os *campi* Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista obtiveram um desempenho médio próximo de 66%, 60% e 71%, respectivamente. De acordo com os entrevistados, pertencentes aos três *campi* em questão, culturalmente é programado percentuais de restos a pagar nesta ação orçamentária, pois como as unidades possuem refeitório e alojamento, a destinação orçamentária não é somente para as bolsas estudantis em geral, como nos demais *campi*. Trata-se de despesas para compra de gêneros alimentícios e pagamento de terceirizados contratados para atuar diretamente no restaurante. De acordo com um dos entrevistados não é possível aguardar a liberação do orçamento do exercício financeiro anual para iniciar a execução orçamentária.

[...] na parte de assistência fica muitos restos a pagar [...] na parte de mão de obra terceirizados no refeitório [...] nós contamos com o quadro de [...] funcionários terceirizados então assim é um bom lote e você já deixa ali o mês de janeiro empenhado os restos a pagar num valor considerável né [...] então assim eu acho que assim em primeiro lugar é a mão de obra em segundo a parte de (gênero) alimentício (E5).

Todavia não existe um fundamento ou diretriz que respalde tais práticas e, de acordo com um entrevistado, a instrução é para que os recursos sejam otimizados e utilizados dentro do exercício financeiro à qual a despesa pertence, sobretudo no contexto de arrocho orçamentário.

Nesse sentido, denota-se, que os trâmites burocráticos e legais por vezes entram em conflito, visto que o orçamentário gerencial não recomenda a inscrição de valores em restos a pagar, sendo que de outro modo, a realização da despesa, ou seja, a emissão da nota de empenho não pode ocorrer após a fornecimento do serviço (COELHO *et al.*, 2019), como é o caso da contratação de terceirizados que prestam serviços continuados, não havendo espaço para a janela de encerramento e abertura de cada ano financeiro no SIAFI.

Entre os *campi* novos, a maioria apresentou um bom desempenho, com percentual de liquidação maior que 93%. De tal maneira, os dados mostram que o campus Ribeirão das Neves obteve o menor desempenho, próximo a 83%. Como se tratam de bolsas de assistência, o cenário ideal seria uma execução integral, mas se tratando desse campus, localizado em uma região grande vulnerabilidade social, esses dados representam, de alguma maneira, alguma dificuldade de execução, fora do controle do campus, como pendência de dados bancários. Ainda assim, parte desse valor pode corresponder a um percentual destinado a outras atividades não executadas, como visitas técnicas não realizadas.

Insta salientar que todo esforço de distribuição dessa ação se concentra no pagamento de bolsas permanentes, pois entre os *campi* novos e avançados não existe restaurante, nem alojamento como em alguns *campi* pioneiros.

Os dados apurados concernentes aos *campi* avançados, conforme tabela 9, indicam que o campus Piumhi foi o que obteve o melhor desempenho, executando 100% das despesas de assistência estudantil. Historicamente, isso é um marco, diante das diversas bolsas distribuídas pelo campus. Por estar localizado em um Município do interior, infere-se que os contrastes sociais sejam menores. Ademais, a execução integral do orçamento disponível indica a capacidade dos gestores orçamentários desse campus, coadunando com os achados de pesquisa de Novato, Najberg e Lotta (2020), que apontam a relevância dos burocratas de médio escalão na gestão técnica-institucional do orçamento público.

Na sequência, os *campi* Arcos e Conselheiro Lafaiete também obtiveram bons desempenhos com aproximadamente 96% executados. Corrobora para esse quadro, as estratégias institucionais para gestão do orçamento e diminuição dos valores inscritos em restos a pagar com a promulgação da EC 95/2016, conformando assim, um mecanismo compulsório para a melhoria do desempenho dentro do exercício financeiro. Observa-se, portanto, que o arrocho orçamentário impositivo contribuiu para melhoria do desempenho nesses *campi*.

De outra maneira, os *campi* Itabirito, Ibirité e Ipatinga apresentaram os menores desempenhos, com um percentual de liquidação próximo de 70%. Ao buscar vestígios sobre esse baixo percentual, verificou-se que o Campus Itabirito possuía RPNP de 2018, que foi utilizado, gerando essa “sobra” de recurso. Os demais *campi* também possuíam um pequeno valor de RPNP, não correspondendo ao valor não utilizado em 2019, o que denota uma dificuldade na gestão dessa ação orçamentária, comparativamente aos demais *campi*. A reitoria executou o percentual de despesas liquidadas de aproximadamente 3%. Os valores geridos pela Diretoria de Assistência Estudantil representam cerca de 10% dos recursos institucionais, destinados a reservas, projetos a nível institucional, bem como para a realização de eventos institucionais, como os jogos escolares, envolvendo todos os *campi*, que não ocorreram em 2019 em virtude da disponibilidade orçamentária insuficiente, o que gerou esse grande percentual de RPNP.

A estatística aplicada reflete o significativo percentual de despesas liquidadas em relação às empenhadas na ação assistência, na maioria dos *campi*. A tabela 10 indica que sua média percentual de execução é de 93,41%. Da mesma forma, a mediana indica que o percentual liquidado foi inferior a 94,21% para a metade dos *campi* analisados, sendo que, todos os pioneiros se situam nesse grupo, corroborando o fato de executarem recursos de diversas

naturezas de despesa. Desta maneira, a variação da média na execução de despesas entre os *campi* é bem homogênea. O CV apresenta uma baixa dispersão da sua média, de 6,30%, refletindo positivamente no desempenho dessa ação orçamentária que se faz essencial para a manutenção da frequência escolar e, conseqüentemente, do fortalecimento de um dos propósitos institucionais que é oferecer ensino, extensão e pesquisa/inação gratuitamente para alunos em condição de vulnerabilidade financeira.

5.3 Diferenças de desempenho entre os três grupos de *campi* do IFMG por matrícula equivalente comparativamente ao total de matrículas em 2019

A Tabela 11 apresenta a relação de despesas liquidadas nas cinco ações orçamentárias pesquisadas, por matrícula equivalente (MATEQ), em 2019 e fornece informações para discussões das Tabelas de 12 a 23, que indica relevantes dados estatísticos sobre as diferenças de execução, analisando os *campi* por grupo, pioneiros, novos e avançados, comparando a estatística descritiva em valores absolutos e por MATEQ possibilitando observar o comportamento das ações entre esses grupos.

Tabela 11 - Despesas liquidadas nas principais ações dos Campi do IFMG, por matrícula equivalente, em 2019

Campus	Global	Funcionamento	Infraestrutura	Capacitação	Fomento	Assistência
Pioneiros						
BambuÍ	2.651,61	2.011,58	0,00	0,00	60,31	579,73
Congonhas	1.331,91	1.058,58	0,00	2,11	-	271,22
Formiga	1.676,44	1.095,13	0,00	2,87	62,62	515,80
Ouro Preto	1.245,91	805,66	0,00	52,84	20,74	366,67
São João Evangelista	3.266,60	2.066,44	0,00	1,93	27,31	1.170,92
Novos						
Betim	1.832,84	1.422,97	0,00	-	74,74	335,13
Governador Valadares	1.286,93	885,87	0,00	-	-	401,07
Ouro Branco	1.330,09	823,17	0,00	12,24	39,86	454,82
Ribeirão Neves	1.339,06	977,06	0,00	1,92	19,71	340,37
Santa Luzia	1.120,54	741,11	0,00	-	7,12	372,31
Avançados						
Arcos	380,97	305,99	0,00	0,65	0,00	74,33
Conselh. Lafaiete	1.030,14	662,01	0,00	0,25	2,44	365,43
Ibirité	976,24	627,63	23,60	-	-	325,02
Ipatinga	1.809,48	1.480,07	0,00	-	-	329,41
Itabirito	1.371,89	1.081,97	0,00	4,45	10,39	275,08
Piumhi	1.594,52	1.148,82	0,00	2,94	10,99	431,77
Ponte Nova	2.106,72	1.435,23	0,00	1,44	1,42	668,62
Sabará	1.455,11	1.278,88	0,00	-	18,12	158,11

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha

Conforme apresentação no capítulo 4, a base de cálculo da matrícula equivalente corresponde ao ajuste do produto das matrículas pelo fator de equiparação de carga horária do curso e pelo fator de esforço de curso, ou seja, cada curso tem um peso, diante da estrutura necessária de criação e manutenção. Dessa maneira, pode-se observar que o valor das despesas liquidadas por MATEQ evidenciam um comportamento distinto, e dentro de uma análise individualizada ou por grupo de *campi*, pode-se observar uma grande discrepância de execução no ano de 2019.

De acordo com a Tabela 12, o desempenho médio global de execução é de 1,54 milhão de reais, sendo que o grupo dos *campi* pioneiros apresentam o maior desempenho, próximo a 2 milhões de reais. De outro modo, os *campi* novos e avançados indicam uma média de execução em torno de 1,39 e 1,34 milhão, respectivamente. A mediana indica que a realização de despesas liquidadas por MATEQ dos valores globais foi abaixo de 1,36 milhão de reais para a metade dos *campi* analisados. Entre os *campi* pioneiros, a maior parte deles executou despesas acima desse valor, exceto Congonhas e Ouro Preto, que executaram pouco menos que isso, em torno de 1,33 e 1,25 milhão, respectivamente. De outra maneira, o campus São João Evangelista obteve o maior valor equivalente liquidado, ultrapassando os 3,26 milhões de reais. Entre os *campi* novos, apenas Betim executou acima da mediana, próximo de 1,83 milhão de reais e, entre os *campi* avançados, três apresentam despesas liquidadas acima da mediana, Ponte Nova, Ipatinga e Piumhi, com valores próximos a 2,11, 1,81 e 1,59 milhões, respectivamente.

Tabela 12 - Estatística descritiva das despesas liquidadas no global das ações dos campi do IFMG, por matrícula equivalente, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi Novos	Campi Avançados
Média	1.544,83	2.034,49	1.381,89	1.340,63
Mediana	1.355,47	1.676,44	1.330,09	1.413,50
Desvio padrão	647,55	886,37	267,02	539,23
Coef. Variação (%)	41,92	43,57	19,32	40,22
Mínimo	380,97	1.245,91	1.120,54	380,97
Máximo	3.266,60	3.266,60	1.832,84	2.106,72
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha

Assim, O CV dos valores globais, apresentado na Tabela 12, indica uma dispersão de 41,92% da sua média, evidenciando uma alta variação, o que demonstra que os valores

executados pelos *campi* são bastante heterogêneos, não apenas pelo montante recebido por cada um, como também dentro de uma análise ponderada de MATEQ.

Pode-se observar ainda que o CV global é similar ao da ação funcionamento, justamente pelo grande aporte orçamentário executado nessa ação. De outra forma, as demais ações apresentam CV com maiores dispersões. Pode-se destacar a ação capacitação que apresenta uma dispersão de mais 200%, apontando para as diferenças nessa ação. Da mesma maneira, as ações de fomento e assistência apresentam um CV de 96,84% e 56,66%, respectivamente, revelando também altas flutuações entre a execução dos *campi*. Apesar da ação infraestrutura apresentar o maior CV, 424,26%, relaciona-se ao fato da execução orçamentária ter ocorrido em apenas um campus em 2019.

Na sequência, são apresentadas algumas tabelas que evidenciam os possíveis contrapontos de execução dos percentuais executados entre os três grupos de *campi*, comparando a estatística aplicada entre as despesas executadas em percentuais absolutos e por MATEQ.

5.3.1 Ação orçamentária assistência

De acordo com os dados da Tabela 13, os *campi* pioneiros apresentam a menor média no percentual de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados da ação assistência, correspondente a 77,12%, seguido do grupo dos *campi* avançados, 85,05% e, por último, o grupo dos *campi* novos, 93,41%, que apresenta o maior desempenho médio. Os CV's dos desempenhos dos *campi* em cada grupo pesquisado revelam que os *campi* pioneiros apresentam as maiores discrepâncias, com uma flutuação de 20,62% da média, seguido do grupo dos *campi* avançados, 15,49%, indicando uma média dispersão. Já os *campi* novos, cuja oscilação é de apenas 6,30%, da média, evidencia uma baixa dispersão, ratificando assim, o melhor desempenho entre os três grupos.

Por sua vez, a Tabela 14 apresenta uma modificação na ordem da diferença de desempenho médio entre os *campi*, a constatar que a média das despesas liquidadas em relação aos totais empenhados nessa ação, medida em termos per capita (matrícula equivalente), é expressivamente maior no grupo dos *campi* pioneiros, próximo a 580 mil reais, comparativamente ao grupo dos *campi* novos, e avançados, cujas despesas liquidadas totalizam 381 e 328 mil reais, respectivamente.

Tabela 13 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação assistência, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados
Média	85,17	77,12	93,41	85,05
Mediana	90,70	71,44	94,21	88,77
Desvio padrão	13,35	15,91	5,88	13,18
Coef. Variação (%)	15,67	20,62	6,30	15,49
Mínimo	59,98	59,98	83,46	68,90
Máximo	100,00	95,76	98,42	100,00
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

No entanto, os CV da Tabela 14 evidencia uma diferença de dados para esses grupos de *campi*, por MATEQ. A variação dos grupos de *campi* pioneiros e avançados apresentam uma alta dispersão da média de 60,51% e 54,49%, respectivamente, sobretudo quando comparado ao grupo dos *campi* novos, que apresenta uma baixa dispersão da média, de 12,66%.

Tabela 14 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação assistência, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados
Média	413,10	580,87	380,74	328,47
Mediana	366,05	515,80	372,31	327,22
Desvio padrão	234,06	351,48	48,20	178,97
Coef. Variação (%)	56,66	60,51	12,66	54,49
Mínimo	74,33	271,22	335,13	74,33
Máximo	1.170,92	1.170,92	454,82	668,62
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha

O orçamento destinado à manutenção da assistência estudantil é direcionado a um público específico, na maioria dos benefícios concedidos, em outros termos, o primordial esforço orçamentário é destinado aos estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica. Sendo assim, as diferenças percentuais da Tabela 13 para a 14 tem algum respaldo na Tabela 15, que evidencia o número total de matrículas no ano de 2019 em cada campus, bem como o número de beneficiários nos dois tipos de assistência mais significativos para os campi:

bolsa permanência e alimentação gratuita, pois envolve o público de perfil A e B, ou seja, de maior dependência do auxílio financeiro.

Essa meta consta como um objetivo estratégico do PDI, pois de acordo com o levantamento socioeconômico da instituição, são estudantes em condição de vulnerabilidade social. Nesse sentido, deve-se “conceder auxílio em programas de caráter socioeconômico de assistência estudantil à totalidade de estudantes no perfil A e B” (IFMG, 2019).

Desta forma, pode-se observar uma discrepância na proporção de alunos beneficiários dos programas de assistência estudantil no grupo de *campi* pioneiros, ou seja, os alunos que recebem bolsa permanência ou alimentação gratuita tem correlação com uma combinação de indicadores relacionados a renda, PIB e o nível de desenvolvimento do município ou região que o campus está inserido.

De acordo com a Tabela 14, o grupo dos *campi* pioneiros apresenta a maior média de despesas liquidadas, sendo que o valor calculado é distribuído proporcionalmente a todos os alunos, embora a quantidade de beneficiários seja pequena. Nesse sentido, o único campus desse grupo que está no primeiro quartil, com as menores taxas de desenvolvimento humano, educação, renda e PIB *per capita* é o que está localizado no município de São João Evangelista, que apresenta uma alta média de despesas liquidadas.

Tabela 15 - Informações concernentes aos beneficiários de assistência estudantil dos campi do IFMG e dos Municípios que estão inseridos

Campus/ Município	Matriculas ativas	Beneficiários de bolsa permanência (%)	Número de beneficiários		Despesas liquidadas por MEQ	IDHM (2010)	IDHM educação (2010)	IDHM renda (2010)	PIB per capita
			Bolsa permanência	Alimentação gratuita (inclusive PNAE)					
<i>Campi pioneiros</i>									
BambuÍ	2.551	16	408	35	579,73	0,741	0,636	0,870	23.843,32
Congonhas	1.776	17	299	758	271,22	0,753	0,665	0,877	36.277,13
Formiga	1.050	29	306	242	515,80	0,755	0,676	0,874	26.489,74
Ouro Preto	3.427	14	466	402	366,67	0,741	0,677	0,834	42.294,45
São João Evangelista	1.449	24	352	828	1.170,92	0,638	0,520	0,806	13.057,70
<i>Campi novos</i>									
Betim	1015	18	184	462	335,13	0,749	0,687	0,864	63.882,75
Governador Valadares	1.309	22	286	-	401,07	0,727	0,644	0,834	24.180,08
Ouro Branco	1.289	21	268	354	454,82	0,764	0,680	0,872	105.889,65
Ribeirão das Neves	1.093	15	162	332	340,37	0,684	0,591	0,822	12.976,52

Campus/ Município	Matrículas ativas	Beneficiários de bolsa permanência (%)	Número de beneficiários		Despesas liquidadas por MEQ	IDHM (2010)	IDHM educação (2010)	IDHM renda (2010)	PIB per capita
			Bolsa permanência	Alimentação gratuita (inclusive PNAE)					
Santa Luzia	1.191	16	190	226	372,31	0,715	0,625	0,859	18.854,93
Campi avançados									
Arcos	4.042	1	32	-	74,33	0,749	0,671	0,874	42.159,13
Conselheiro Lafaiete	584	19	112	400	365,43	0,761	0,697	0,860	19.512,70
Ibirité	330	19	63	-	325,02	0,704	0,616	0,840	14.084,20
Ipatinga	649	10	67	118	329,41	0,771	0,705	0,864	44.915,22
Itabirito	321	26	83	168	275,08	0,730	0,638	0,828	54.869,57
Piumhi	326	24	78	-	431,77	0,737	0,625	0,878	27.340,61
Ponte Nova	334	38	126	311	668,62	0,717	0,608	0,848	31.615,50
Sabará	652	12	76	-	158,11	0,731	0,670	0,833	22.428,04
Mediana					366,05	0,734	0,641	0,854	25.334,91
Quartil 1						0,717	0,625	0,834	19.512,70
Quartil 2						0,734	0,641	0,854	25.334,91
Quartil 3						0,753	0,677	0,872	42.294,45

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial, da plataforma Nilo Peçanha, do IFMG e do IBGE.

A Tabela 15 favorece o entendimento das diferenças apresentadas pelo CV e das médias entre os grupos de *campi*, quando observado o percentual de beneficiários em relação ao total de alunos, de pelo menos um tipo de assistência oferecida pelo campus. Além disso, pode-se notar a robusta diferença do quantitativo de alunos matriculados, especialmente entre os *campi* pioneiros e avançados.

Cabe salientar que os dados relacionados a IDHM, IDMH educação, IDMH renda e PIB de alguns dos Municípios, que se enquadram no primeiro quartil com os menores índices corroboram para o atendimento de um grande número de alunos assistidos nos seus respectivos *campi*, a exemplo de São João Evangelista e Ponte Nova. Não obstante, vários outros fatores podem estar correlacionados com esses percentuais, como o número de alunos de Municípios vizinhos ou mesmo o valor de concessão de bolsas permanência, correspondente a R\$ 400,00, R\$ 300,00, R\$ 200,00 e R\$ 150,00, respectivamente, distribuídas para os quatro perfis de alunos atendidos, A, B, C e D, respectivamente.

5.3.2 Ação orçamentária capacitação

A seguir, a Tabela 16 demonstra a estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação capacitação, por grupos de *campi* do IFMG, em 2019

Tabela 16 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação capacitação, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados
Média	86,01	77,55	72,21	62,50
Mediana	100	100	72,21	100,00
Desvio padrão	31,47	43,67	39,31	48,41
Coef. Variação (%)	36,59	56,32	54,44	77,46
Mínimo	0,00	0,00	44,41	100
Máximo	100	100	100	100
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	6	0	3	3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

De acordo com a Tabela 16, o desempenho médio do grupo de *campi* pioneiros apresenta maior média no percentual de despesas liquidadas, próximo a 78%, seguido do grupo dos *campi* novos, que ultrapassou 72% e, por último o grupo dos *campi* avançados, que executou quase 63%, com menor desempenho médio. Os CV dos desempenhos dos *campi* em cada grupo pesquisado revelam que os *campi* avançados apresentam as maiores discrepâncias, comparativamente aos *campi* pioneiros e novos, cujas variações da média foram próximas de 77%, 56% e 54%, respectivamente. Apesar da significativa variação dos *campi* avançados em relação aos demais, todos apresentaram alta variação da média.

Por sua vez, a Tabela 17 reforça a diferença de desempenho médio entre os *campi*, a constatar que a média das despesas liquidadas nessa ação, medida em termos *per capita*, é expressivamente maior no grupo dos *campi* pioneiros, cuja média de despesas liquidadas é de 11.950 reais, comparativamente ao grupo dos *campi* novos, sete mil reais e inexpressivo, relativamente, no grupo dos *campi* avançados, que apresenta uma média de liquidação próxima de dois mil reais. Embora todos apresentem uma baixa média de execução, sobretudo por se tratar do pequeno volume orçamentário replanejado nesta ação, após as sucessivas supressões orçamentárias.

Tabela 17 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação capacitação, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados
Média	6,97	11,95	7,08	1,95
Mediana	2,02	2,11	7,08	1,44
Desvio padrão	14,81	22,88	7,30	1,74
Coef. Variação (%)	212,48	191,46	103,11	89,23
Mínimo	0,00	0,00	1,92	0,25
Máximo	52,84	52,84	12,24	4,45
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	6	0	3	3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha.

Quando analisada a variação entre os grupos de *campi* pioneiros, novos e avançados, a Tabela 17 aponta significativas dispersões nos CV dos três grupos por MATEQ. A variação entre os *campi* pioneiros é próxima de 191%, bem acima dos *campi* novos e avançados, que apresentam também altas dispersões da média, próximas de 103% e 89%, respectivamente. Esses dados servem de precedente para questionar qual o grau de significância é provido ao capital intelectual dos servidores públicos.

A despeito de alguns *campi* não demonstrarem eficiência na execução, mesmo com o ínfimo orçamento, cabe discutir se um baixo percentual equivalente, consegue atender a tantas adaptações ocorridas no atual contexto, seja com a inclusão de implementação de processos, adaptação aos novos sistemas informacionais, novas formas de otimizar o orçamento, dentre outras peculiaridades institucionais.

Nesse sentido, Afonso, Rangel e São Pedro Filho (2021) afirmam que a profissionalização, bem como a melhoria de desempenho dependem do investimento em cursos de aperfeiçoamento para lograrem êxito na realização do serviço público, diante das mudanças propostas para a nova administração pública. De acordo com os autores:

Servidores necessitam de treinamento para implementarem as mudanças propostas pelo gerencialismo na administração pública. Ingressam novos métodos e processos, implementação da tecnologia da informação, reformulação de rotinas e procedimentos que exigem especialização em face da complexidade (AFONSO; RANGEL; SÃO PEDRO FILHO, 2021, p. 86647).

Ademais, a melhoria nos indicadores pode ter relação com o grau de profissionalização dos servidores públicos (ABRUCIO; GAETANI, 2020), especialmente no ambiente universitário, cuja complexidade exige dinamismo na execução do serviço. Destarte, os *campi* analisados normalmente trabalham com um quadro limitado de servidores, que enfrentam uma

rotina com muitas demandas distintas, comparativamente à reitoria, por exemplo, ensejando a busca por conhecimento de várias maneiras, ainda que com a um baixo custo.

Ao contrário disso, o atual cenário apresentado pela EC 95/2016 indica uma tendência de manutenção dos cortes (OLIVEIRA; CORREA, 2021), dissolvendo as expectativas de medidas efetivas de melhorias na prestação do serviço público, conforme conjectura a NPM (BRESSER-PREREIRA, 1996) ou mesmo o Pós-NPM, que tem sua orientação estratégica voltada para uma governança integralizada e profissionalizada (CAVALCANTE, 2019).

5.3.3 Ação orçamentária infraestrutura

Conforme foi observado anteriormente na tabela 10, a ação infraestrutura apresenta liquidação das despesas somente no campus Ibitité, próximo de 24 mil reais, evidenciando a discussão anterior sobre a falta de destinação de recursos da LOA para esta ação e da morosidade para execução de valores provenientes de emendas parlamentares, quais recursos foram empenhados em outros *campi* no fim do exercício financeiro de 2019.

Dessa maneira a Tabela 18 indica uma alta dispersão da média de 422,69% do CV global dessa ação. Da mesma forma, aponta uma variação no CV de 282,81%, dos *campi* avançados, o qual esse campus está sendo analisado.

Tabela 18 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação infraestrutura, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados ^(a)
Média	0,21	0,00	0,00	0,47
Mediana	0,00	0,00	0,00	0,00
Desvio padrão	0,89	0,00	0,00	1,34
Coef. Variação (%)	422,69	***	***	282,81
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	3,79	0,00	0,00	3,79
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

Da mesma forma, a estatística descritiva da ação infraestrutura em termos de MATEQ evidencia percentuais semelhantes, diante do fato de apenas um campus registrar despesas liquidadas no ano de 2019, embora todos os demais tenham recebido recursos de emenda parlamentar e realizado o empenho de despesas nessa ação.

Tabela 19 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação infraestrutura, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados ^(a)
Média	1,31	0,00	0,00	2,95
Mediana	0,00	0,00	0,00	0,00
Desvio padrão	5,56	0,00	0,00	8,34
Coef. Variação (%)	424,43	***	***	282,71
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	23,60	0,00	0,00	23,60
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem liquidação na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha.

5.3.4 Ação orçamentária funcionamento

A Tabela 20 demonstra a estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação funcionamento por grupos de Campi do IFMG, em 2019. O grupo dos *campi* novos apresentam a maior média percentual de execução, cerca de 68,89%, seguido do grupo dos *campi* pioneiros, cujas despesas liquidadas correspondem a 66,67%, e, bem abaixo, o grupo dos *campi* avançados, tendo executado 46,88%, com o menor desempenho médio. Os CV dos desempenhos dos *campi* em cada grupo pesquisado revelam que os *campi* pioneiros apresentam uma ínfima discrepância de execução, de apenas 2,67% da média, seguido do grupo dos *campi* novos, 8,13%, indicando uma baixa dispersão da média. Já os *campi* avançados, apresenta uma oscilação de 33,70% da média, evidenciando uma alta dispersão entre os seus *campi*.

Diante da configuração orçamentária em 2019, que boa parte dos recursos ficaram alocados nesta ação, instiga-se o fato da média de execução dos três grupos de *campi* ser inferior a 70%, mesmo com os cortes. Embora não exista um padrão percentual definido de execução pela literatura, a programação eficiente do gasto preza que a dotação orçamentária seja executada dentro do exercício financeiro (ROLIM *et al.*, 2020). Nesse sentido, cabe à instituição prover estratégias para o aprimoramento da gestão orçamentária (COELHO *et al.*, 2019), inclusive para a utilização de recursos de capital, que conforme apontado por alguns entrevistados, culturalmente, algumas licitações desse tipo de gasto ocorrem no segundo semestre de cada ano.

Tabela 20 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação funcionamento, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados
Média	58,49	66,67	68,89	46,88
Mediana	65,79	66,19	70,81	49,64
Desvio padrão	15,02	1,58	5,60	15,80
Coef. Variação (%)	25,68	2,37	8,13	33,70
Mínimo	25,54	64,86	59,37	25,54
Máximo	74,07	69,12	70,81	67,23
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

Além disso, o ano de 2019 está inserido em um contexto endógeno favorável ao bom desempenho orçamentário, visto que todos os processos eram tramitados eletronicamente, via SEI e SISPLAN e o modelo de gestão desconcentrado já estava consolidado, inclusive com o compartilhamento de atividades *intercampi*. Segundo Andrade, Rasoto e Carvalho (2018), esse gerenciamento de processos no ambiente universitário proporciona a melhoria do desempenho, tornando a gestão orçamentária mais eficiente.

Não obstante, em meados de 2019, ocorreu a consulta para eleição do cargo de Reitor e Diretores Gerais dos *campi*, inferindo-se, desta forma, que de alguma maneira a rotina dos trabalhos dos servidores e chefias tenha sido afetada, embora isso não seja uma justificativa, nem tenha sido apontado pelos entrevistados com uma causa na morosidade de execução. Igualmente, as incertezas provocadas pelos cortes orçamentários é um elemento que instiga cautela por parte dos gestores, quanto à utilização integral da ação funcionamento, dentro do exercício financeiro, prezando por uma reserva orçamentária.

No que concerne à estatística descritiva das despesas liquidadas na ação funcionamento, por MATEQ, por grupos de *campi* do IFMG, a Tabela 21 evidencia a diferença de desempenho médio entre os *campi*, a constatar que a média das despesas liquidadas nessa ação, é expressivamente maior no grupo dos *campi* pioneiros, cuja média de despesas liquidadas é de, aproximadamente, 1,41 milhão de reais, comparativamente ao grupo dos *campi* avançados, pouco acima de 1 milhão de reais, e ao grupo dos *campi* novos, que apresenta uma média de liquidação de 970 mil reais.

Tabela 21 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação funcionamento, por matrícula equivalente, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados ^(a)
Média	1.106,01	1.407,48	970,04	1.002,58
Mediana	1.070,28	1.095,13	885,87	1.115,40
Desvio padrão	457,64	587,50	267,52	424,44
Coef. Variação (%)	41,38	41,74	27,58	42,33
Mínimo	305,99	805,66	741,11	305,99
Máximo	2.066,44	2.060,44	1.422,97	1.480,07
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha.

A Tabela 21 também revela que os CV dos desempenhos do grupo dos *campi* novos apresentam as menores discrepâncias, próximo a 28% da média, comparativamente aos *campi* pioneiros e avançados, cujas variações da média foram próximas de 42%, em ambos. Apesar da significativa variação dos *campi* novos em relação aos demais, todos apresentaram alta variação da média.

Desta maneira, os *campi* novos, embora apresentem a menor discrepância entre si, ou seja, mantêm uma linha de execução menos heterogênea, são os que tem a menor média de despesas liquidadas por MATEQ. De outro modo, os *campi* pioneiros demonstram maior discrepância de execução, porém tem a maior média de despesas liquidadas por MATEQ. Uma das possíveis justificativas encontradas para esse fenômeno é o fato desses *campi* possuírem duas unidades agrícolas, que recebem mais 50% por matrícula, pelas características do curso, dentro do entendimento da matriz CONIF.

Quanto aos *campi* avançados, a Tabela 21 mantêm uma tendência de discrepância de execução, conforme apontado anteriormente na tabela 20. Alguns fatores podem ser considerados para entendimento desses dados. Além do fato da execução ser realizada de forma centralizada na reitoria, salienta-se que de acordo com a Portaria MEC n 246, de 15 de abril de 2016, os *campi* avançados do IFMG são do tipo 20/13, o que significa um quantitativo máximo de 20 professores e 13 técnicos administrativos. Além do pequeno quantitativo de servidores, algumas vagas de técnicos não estão preenchidas. Na maioria deles, existe um Coordenador de Administração e Planejamento, que recebe uma função gratificada, nível FG-02, com responsabilidades semelhantes aos diretores de administração e planejamento dos demais *campi*, o que inclui toda parte de planejamento orçamentário. Os *campi* avançados possuem um

Diretor Geral (CD-03) e um outro Diretor (CD-04), cujo cargo normalmente é concedido ao Diretor de Ensino. A exceção é o campus Conselheiro Lafaiete, cuja CD-04 é destinada ao Diretor de Administração e Planejamento.

5.3.5 Ação orçamentária fomento

De acordo com os dados da Tabela 22, os *campi* novos e pioneiros apresentam as maiores médias no percentual de despesas liquidadas em relação aos totais empenhados da ação fomento, correspondente a 79% e 77,74%, respectivamente. Percentuais esses, bem maiores que o do grupo dos *campi* avançados, cuja média de execução é de 29,83%. Os CV dos desempenhos dos *campi* em cada grupo pesquisado revelam que os *campi* avançados apresentam as maiores discrepâncias, com uma flutuação de 108,67% da média, comparativamente ao grupo dos *campi* pioneiros, 45,70%, e, inexpressivamente, ao grupo dos *campi* novos, cuja dispersão apresentada é de 24,38% da média, indicando uma média dispersão, o melhor desempenho entre os três grupos.

A mediana também apresenta grande discrepância de execução do grupo de *campi* avançados em relação aos grupos de *campi* pioneiros e novos. Metade dos *campi* avançados executaram um percentual de despesas liquidadas abaixo de 19,98%, sendo que alguns sequer teve execução. De outro modo, a outra metade liquidou acima desse valor. Percentuais esses expressivamente menores que dos demais grupos de *campi*. Metade dos *campi* do grupo novos apresentam um percentual de execução abaixo de 85,06%, sendo que a outra metade, executou um valor maior que esse. De maneira semelhante, a mediana dos *campi* pioneiros indica que a metade desse grupo liquidou valores abaixo de 94,66%, de modo que a outra metade, liquidou acima desse percentual.

Tabela 22 - Estatística descritiva do percentual das despesas liquidadas em relação ao total empenhado na ação fomento, por grupos de Campi do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados
Média	57,56	77,74	79,00	29,83
Mediana	68,50	94,66	85,06	19,98
Desvio padrão	37,45	35,52	19,26	32,41
Coef. Variação (%)	65,06	45,70	24,38	108,67
Mínimo	0,00	24,54	52,05	0,00
Máximo	97,10	97,10	93,83	71,66
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	4	1	1	2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial.

Cabe interligar o desempenho apresentando nesta ação com o da ação capacitação, cujos gestores optaram em fazer significativos cortes para que as despesas nas ações funcionamento e assistência não ficassem comprometidas. Assim como a capacitação, os dados evidenciam a dificuldade de execução, diante da complexidade observada na fala dos entrevistados, discutido anteriormente.

Por sua vez, a Tabela 23 evidencia a diferença de desempenho médio de execução na ação fomento, por MATEQ, a constatar que a média das despesas liquidadas nessa ação é expressivamente menor no grupo dos *campi* avançados, cuja média de despesas liquidadas é de, aproximadamente, sete mil reais, comparativamente ao grupo dos *campi* novos, superior a 35 mil reais, e ao grupo dos *campi* pioneiros, que apresenta uma média de liquidação próxima de 43 mil reais.

Tabela 23 - Estatística descritiva das despesas liquidadas na ação fomento, por matrícula equivalente, por grupos de *campi* do IFMG, em 2019

	Todos os Campi	Campi Pioneiros	Campi novos	Campi Avançados ^(a)
Média	25,41	42,75	35,36	7,23
Mediana	18,92	43,81	29,79	6,42
Desvio padrão	24,61	21,80	29,52	7,09
Coef. Variação (%)	96,85	50,99	83,48	98,06
Mínimo	0,00	20,74	7,12	0,00
Máximo	74,74	62,62	74,74	18,12
Total Campi	18	5	5	8
Total de Campi sem empenho na ação	4	1	1	2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do tesouro gerencial e da plataforma Nilo Peçanha.

Pode-se ratificar essas discrepâncias ao analisar os CV dos desempenhos desses grupos de *campi*. Os dados mostram que os *campi* avançados apresentam as maiores oscilações, com uma variação de 98,06% da média, comparativamente ao grupo dos *campi* novos, 83,48%, e, pioneiros, cuja dispersão apresentada é de 50,99% da média, o melhor desempenho entre os três grupos.

5.4 O processo de implementação da gestão orçamentária no IFMG

Neste tópico são apresentadas e discutidas as informações obtidas através da análise documental de dados e das entrevistas, buscando correlacioná-las com os achados quantitativos.

5.4.1 O Contexto de criação do IFMG a partir de 2008 e o início da execução centralizada do orçamento a partir de 2010

Diante do rol de entrevistados, buscou-se identificar o contexto de transição da execução das despesas nos *campi* Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista até 2009, diante dos novos desafios enfrentados com a centralização da execução na reitoria, a partir de 2010. Assim, pode-se perceber que a tramitação dos processos dificultava a sua execução, desde o levantamento de demandas, a elaboração dos processos licitatórios e a execução das despesas em si. Os entrevistados relataram que as unidades gestoras incorporadas possuíam normativos internos de execução distintos, conforme aponta um dos entrevistados:

Os processos eram totalmente diferentes, apesar de ter algumas coisas que seguiam o padrão estabelecido pelo Governo Federal, mas alguns processos internos eram diferentes. Então, no momento que houve essa criação dos institutos, houve uma necessidade, por exemplo, de pensar numa padronização (E8).

Além disso, os entrevistados afirmam que a reitoria não tinha uma proposta construída de gestão, passando a executar o orçamento de forma centralizada em sua UGE, a partir de 2010, sem discutir a implementação dos processos. A criação dessa unidade central ocorreu inicialmente com um quadro de servidores inexperientes, o que demandou a solicitação de servidores com mais experiência dos três *campi* que já possuíam unidades gestoras executoras (além dos cargos de gestão estratégica que foram compostos por servidores desses *campi*), conforme foi relatado, por meio das seguintes falas:

[...]É que a reitoria começa sem uma estrutura, sem uma estrutura ideal, e sem um quantitativo de funcionários também, ideal pra fazer rodar todos os processos, como se rodavam antes no campus. Então, isso também foi um dificultador, né? Então, o processo sem dúvida nenhuma pesou mais do que o próprio orçamento em si. Até, há de se falar que o processo prejudicou o orçamento (E1).

[...] o começo aqui foi bem difícil, bem complicado mesmo de trabalhar. Vocês não têm ideia de como foi tão difícil, assim, né? Essa estrutura toda, como fazer a coisa funcionar, com pouca ferramenta, com um modelo novo, com umas ideias [...] planejamento total, que não era tão fácil de fazer, né? Foi bem difícil, foi bem tenso (E4).

Desta forma, pode-se perceber a dificuldade inicial na execução das despesas públicas, o que de alguma maneira comprometeu o desempenho na execução do orçamento. No entanto, o que se percebe pelas falas dos entrevistados é que o maior gargalo de execução estava na

constituição inicial dos processos de compras, como a elaboração de editais de licitação, o fluxo dos processos, a grande e diversa quantidade de itens solicitados fora do padrão e a distância entre o setor demandante e a reitoria. Além disso, a instituição não tinha um sistema de planejamento integrado e o levantamento de demandas era feito em planilhas de Excel, cujos itens de compras precisavam de consolidação com descrições padronizadas pela reitoria em uma “planilha única” (E3).

Assim, a execução das despesas de empenho, liquidação e pagamento não são citadas pelos entrevistados como um grande problema. Isso talvez possa ser justificado pelo fato de a execução orçamentária ser realizada no SIAFI²⁵. Destarte, observa-se, o impacto de um fator exógeno no desempenho institucional, visto que enquanto as fases de planejamento e programação do gasto público ainda eram executadas em formato inapropriado, pelo nível de complexidade, em planilhas sem controle gerencial, a orçamentação já era realizada em um sistema capaz de acompanhar os gastos públicos.

Além disso, identificou-se que a disponibilidade orçamentária no início da série histórica pesquisada, entre 2010 e 2012 (bem como antes desse período) foi expansiva, conforme já apontado quantitativamente no tópico anterior, não apenas em recursos provenientes da LOA, como também aportes obtidos através de transferências externas da SETEC, impossibilitando a execução das despesas dentro do mesmo exercício financeiro. Infere-se, portanto, o impacto de fatores exógenos na execução orçamentária.

Constata-se, dessa maneira, uma dificuldade inicial no gerenciamento dos processos orçamentários no IFMG, provocado pela falta de planejamento na política de criação dos IF's. Além disso, não existia uma estrutura padronizada entre as unidades existentes, ensejando uma ausência de mimetismo entre os *campi* pioneiros, o que parece natural, considerando que as organizações do setor público, em sua essência, possuem características diversas, como a imprescindível condução burocrática dos processos, que dificultam a eficiência, o desempenho e a produtividade, afetando o gerenciamento organizacional (ANDRADE; RASOTO; CARVALHO, 2018).

Ademais, a coleta de dados aponta mais dois fatores que dificultaram a execução plena do orçamento no primeiro momento: a localização geográfica dos municípios em relação à reitoria e a dificuldade de comunicação entre as unidades e a reitoria. Outrossim, as demandas da programação das despesas eram feitas pelos *campi*, e a organização do planejamento de compras na reitoria, o que comprometia o fluxo dos processos.

²⁵ O SIAFI foi criado em 1987 e desde então obteve aprimoramentos e inovações tecnológicas.

Observou-se ainda, que o poder decisório de centralização da execução orçamentária não foi um consenso, ou seja, foi uma decisão unilateral da reitoria, que parece não ter ficado confortável em conceder autonomia aos diretores gerais, pois, enquanto autoridade superior da instituição, continuaria com a responsabilidade solidária na execução dos processos. Além disso, alegou-se que os diretores gerais deveriam se dedicar às ações finalísticas dos *campi*, que estavam em fase de expansão, conforme aponta um entrevistado:

Um dos argumentos do reitor, ele também falava, além da questão da imputação de responsabilidade dos diretores [...] deixar o diretor do campus só por conta das ações de ensino [...] cuidar da pesquisa, da assistência ao aluno e tal, mas a parte de execução ele não teria que se preocupar com auditoria, com pagamentos, tudo seria por conta da reitoria. O campus ficaria só por conta de desenvolver a parte educacional mesmo, de ensino mesmo, ensino e aprendizagem no campus. Esse era outro argumento [...] para a centralização (E4).

5.4.2 A descentralização da gestão e execução orçamentária a partir de 2016

O processo de descentralização da execução orçamentária ocorrido em 2016 representou uma retomada da autonomia dos *campi* pioneiros de Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista, suspensa desde 2010, que de algum modo, foi sendo reconstruída. De acordo com os entrevistados, alguns serviços voltaram a ser executados nos cinco *campi* pioneiros, a partir de 2011, como o pagamento de bolsas estudantis, de despesas com diárias, de cartão corporativo e de processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que reduziu alguns gargalos existentes e possibilitou aumentar a eficiência de execução dos processos de simples resolução. Isso se coaduna com os achados de pesquisa de Marta (2014) que afirmou haver uma desconcentração de autonomia gerencial no IFMG nesse período.

A pesquisa documental indica que através da publicação da Portaria 475/2016, foi delegado aos diretores de *campi* diversas competências de natureza pessoal, administrativa, financeira e orçamentária. Concernente ao escopo desta pesquisa, pode-se tratar a autonomia em questão de duas maneiras. Sob a ótica técnica e de responsabilização, houve a descentralização orçamentária, financeira e contábil cuja execução do orçamento passou a ser realizada em cada campus, em suas respectivas UASG'S e UGE's, de modo que as compras públicas e os empenhos das despesas eram realizados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) (no respectivo número da UASG) e as etapas de liquidação e pagamento no SIAFI (no respectivo número da UGE). Nesse sentido, a ordenação das despesas ficou sob responsabilidade de cada diretor geral.

Todavia, sob a perspectiva de aplicabilidade prática no contexto organizacional, houve um movimento de desconcentração (MARTA, 2014), que representou uma retomada de

autonomia para as unidades pioneiras, que já dispunham de uma estrutura mínima de pessoal, e um desafio àquelas que iniciaram um novo percurso de gerenciamento do orçamento, com novas responsabilidades e um quadro de pessoal técnico em construção, evidenciando assim, um compartilhamento de responsabilidades, conforme aponta um entrevistado:

[...] fizemos uma portaria 475, que é a nossa referência aí sobre a descentralização [...], homologamos uma portaria onde que se dividia a responsabilidade entre campus e reitoria. E fomos daí pra frente, construindo processos que eram necessários, né, então a linha adotada [...] foi muito nesse sentido (E1)

Na percepção dos entrevistados, os impactos dos processos de mudanças da nova gestão foram positivos, em especial, esse movimento de transferência de responsabilidade, ou seja, foi uma ação assertiva na busca por mais eficiência na gestão orçamentária, apesar das dificuldades apontadas, sobretudo dos *campi* novos, pela pequena equipe de trabalho e a falta de expertise na condução dos processos, semelhante ao que ocorrera na reitoria em 2010, pois “alguns *campi* não tinham essa estrutura toda para descentralizar” (E4). Inclusive, os *campi* pioneiros perderam o ritmo de trabalho, conforme corrobora outro entrevistado:

[...] tinha muito aprendizado que ficou um pouco perdido nesse tempo, que só a reitoria fez [...] entrou muita gente nova, né, os processos evoluíram, mas como foram todos feitos só pela Reitoria, o campus realmente só mandava o documento pra cá (E2).

Além disso, a maioria dos entrevistados relatam que a autonomia não é plena para execução de todos os processos, como as contratações de serviços de obras públicas, de combustível, de softwares, dentre outros. Mas isso não constitui um fator desfavorável, até pela própria realidade dos *campi*, que conforme relatado pelos entrevistados, sofre com a insuficiência de servidores. Ademais, os processos de compras públicas compartilhadas podem promover vantagens como a redução de gastos com licitações, ganhos em escala, evitando ainda, a repetição da licitação dentro da organização (RODRIGUES; SILVA, 2020).

Outrossim, pode-se perceber que tais dinâmicas estão envolvidas com a mudança de condução dos processos em busca por melhores desempenhos em atendimento a demandas de vários usuários dos serviços realizados pela instituição, sejam os próprios pares, alunos, fornecedores e a comunidade acadêmica, de uma maneira geral. De outro modo, a desconcentração dessas atividades representou também uma retomada cultural aos *campi* pioneiros, que embora sejam atualmente minoria em número, absorvem um significativo percentual orçamentário, tem capilaridade política e exercem influência sobre os demais. Destarte, identifica-se que as unidades acadêmicas buscavam alternativas resolutivas de fluidez aos processos, de modo que a autonomia foi a estratégia almejada e conquistada.

Portanto, pode-se perceber que as dinâmicas em torno desse processo, seja de descentralização ou desconcentração, estão em conformidade com as propostas da NPM, que estabelecem agendas em prol da eficiência da máquina pública, objetivando ainda, atender as demandas do público-alvo com mais agilidade e com o “pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total” (BRESSER-PEREIRA, 1996, pág. 11), conforme interpreta-se, de alguma maneira, a partir da perda de autonomia, vivenciada pelos *campi* pioneiros, em 2010.

Quanto ao desempenho, a análise de dados quantitativos não demonstrou, de maneira contundente, uma significativa melhoria no desempenho dentro do período de recorte da pesquisa. No entanto, foi demonstrado que diversos fatores de caráter exógenos podem ter dificultado as melhorias ocorridas e além de tudo, os aprimoramentos na gestão orçamentária e na utilização na qualidade do gasto se faz evidente através do compartilhamento de atividades, conforme veremos no próximo tópico.

5.4.3 O Comitê de Administração Planejamento

O Comitê de Administração e Planejamento foi definido como um Órgão colegiado consultivo estabelecido no regimento geral da instituição pesquisada, com a última atualização através da Resolução 15/2016. Sendo assim, buscou-se identificar as contribuições dessa instância para melhoria dos processos de planejamento intercampi.

De acordo com a maioria dos entrevistados, desde o início o comitê foi fundamental para o compartilhamento de informações entre os *campi*, diante das dificuldades apontadas para integração das ações de planejamento e orçamento da instituição, de modo que os *campi* pioneiros pudessem compartilhar suas experiências de execução. Além disso, era uma forma de buscar uma nova identificação e legitimação da nova instituição, ainda carente de reconhecimento entre os pares e da própria comunidade acadêmica.

Pode-se identificar a existência de mimetismo nas ações de planejamento institucional em torno do comitê de administração, diante das transformações vivenciadas, a partir dos relatos apresentados, como a dependência de conhecimento técnico entre as unidades, a centralização de recursos orçamentários na reitoria, a incerteza quanto as melhores decisões a serem tomadas, a busca por legitimidade profissional e institucional e o envolvimento dos gestores estratégicos nas ações de planejamento administrativo e orçamentário, necessitando, desta forma, de ações inovadoras para o fortalecimento institucional (DiMAGGIO E POWELL, 2005).

Nesse ínterim, significativas mudanças ocorreram no formato da estrutura organizacional da reitoria e, conseqüentemente desse comitê, após a mudança de gestão em

2015. Houve a unificação da Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento com a Pró-reitoria de Administração, criando-se assim, a Pró-reitoria de Administração e Planejamento. Primeiramente, pode-se apontar a perda de espaço ao incorporar essas Pró-reitorias, com a redução de setores, servidores e cargos estratégicos, sobrecarregando os gestores e os servidores, conforme aponta um entrevistado:

[...] a gente perdeu muitas pessoas e cargos [...] que a gente tinha anteriormente, dentro da Pró-reitoria, que eram cargos estratégicos de fato [...]. Então acabamos perdendo aí alguns cargos que eram de extrema importância sim e favoreciam execução (E3).

Os relatos dos gestores da reitoria evidenciam que foi necessário buscar estratégias de inovação e otimização das demandas de trabalho, trazendo para este comitê um espaço de compartilhamento de atividades, conduzido pela gestão dessa nova Pró-reitoria, que criou um novo organograma para suprir os cargos perdidos e possibilitar o assessoramento à execução orçamentária descentralizada dos *campi*.

Em meio às mudanças, identificou-se a criação do plano anual de contratações públicas, que teve como objetivo a realização de ações e compras compartilhadas, de modo que a realização de editais e de contratos continuados ou os processos de compras comuns a todos os *campi* passaram a ser divididos, gerando uma redução de custos e otimização do trabalho. Além disso, passou a ser um espaço para dar transparência da gestão orçamentária, conduzida pela reitoria, conforme aponta os relatos abaixo:

E o comitê, assim eu tenho visto, que tem sido muito positivo isso, as ações, principalmente quando vê na questão do orçamento, né, das divisões do orçamento que fica bem claro lá, como que tá sendo feito a Matriz do orçamento, o que que tá sendo colocado, as diretrizes que colocaram que não existiam [...] (E7).

[...] nós temos procurado ser muito transparentes, tanto na execução do orçamento, na distribuição dos recursos da Lei Orçamentária, quanto na construção dos processos de licitação (E1).

No entanto, alguns entrevistados ainda sentem a necessidade de um maior espaço para tomadas de decisões coletivas e democráticas, como por exemplo, o poder de participação na aplicação do orçamento da reitoria, que destina parte de suas despesas à realização de alguns projetos abrangentes a todos os *campi*. Destarte, na percepção desses entrevistados, o comitê funciona como um órgão de definições pré-estabelecidas, ou seja, uma instância mais informativa que decisória, conforme apontam dois entrevistados:

[...] eu acredito que o comitê de Administração ele não seja um comitê de [...] decisões em conjunto. Eu acho que é mais um comitê informativo que a reitoria repassa informações e diretrizes (E9).

[...] eu gostaria inclusive que mais poder decisório fosse transferido pro Comitê de Administração, sabe? (E6)

As demandas desses gestores de campus talvez ultrapassem os limites propostos pela portaria de criação do comitê de administração, já que é uma instância consultiva e não deliberativa. Isso não os impede de prover o debate sobre as demandas que consideram relevantes para alcançar um ótimo aproveitamento e desempenho do orçamento. Não obstante, os dados coletados nas entrevistas, assim como a observação sobre as distintas características estruturais dos 18 *campi* da instituição, evidenciam a complexidade do planejamento orçamentário para a alta gestão. Assim, o poder decisório desse ambiente, que é influenciado pela arena política, precisa se nortear e administrar suas estratégias, que devem ser definidas por instâncias deliberativas.

Em síntese, o que se percebe do comitê de administração é que de fato é uma instância informativa, com tomadas de decisões menos complexas, o que não diminui sua importância, diante dos relatos de trocas de experiências e do fortalecimento das equipes que fazem a gestão do orçamento dos *campi*, conforme aponta um entrevistado:

E a gente percebia o quanto os diretores de outros *campi*, que tinham mais experiência, contribuíram com esse processo também. Então foi [...] um amadurecimento muito grande. Então, eu acho que houve evolução sim. Em relação a compras, eu acho que foi o que nós, vamos dizer, o planejamento orçamentário foi o que nós mais avançamos (E8).

Além disso, o comitê de administração é essencial para os *campi* avançados que realizam o seu planejamento e as solicitações de compras via SISPLAN, ficando apenas a execução sob a responsabilidade da reitoria. Conforme foi contextualizado nas análises do ano de 2019, esses *campi* passam por muitas dificuldades orçamentárias, como também no quadro reduzido de pessoal.

5.4.4 As transformações ocorridas no IFMG a partir da gestão 2015/2019

A coleta documental de dados evidencia as transformações ocorridas na instituição pesquisada, buscando-se informações a partir da Lei de criação da rede federal de educação tecnológica, no fim do ano de 2008, antes do período de análise desta pesquisa, o que possibilitou compreender alguns fenômenos ocorridos, desde então. Assim, pode-se destacar alguns elementos para entender a construção da reitoria e seu papel representativo na instituição.

Na arena política, ocorreu a reeleição do cargo de reitor nas duas ocasiões possíveis, evidenciando uma capilaridade na construção das relações de poder. Na primeira gestão, iniciada em 2009, a indicação do Reitor pró-tempore foi um consenso entre os três diretores gerais dos *campi* Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista, a partir de uma “imposição” do

indicado (E2). Nos outros três ciclos eleitorais (2011, 2015 e 2019), os indicados foram escolhidos pela comunidade acadêmica, docentes, discentes e técnicos administrativos, com paridade de voto para os três segmentos, indicando uma participação democrática equitativa na instituição (MICHEREFF JUNIOR, 2017).

Desta forma, enquanto a primeira gestão optou por centralizar a execução orçamentária na reitoria, a segunda proporcionou mais autonomia na execução orçamentária aos *campi*, o que se denominou, anteriormente, como desconcentração de serviços (MARTA, 2014). Assim, no processo de construção de uma nova instituição, conforme ocorreu com a organização pesquisada, independente da construção política e da visão sobre a execução orçamentária entre os dois gestores, essa manutenção do poder denota um fortalecimento das práticas de institucionalização carente de legitimidade, sobretudo nos primeiros anos da organização.

Destarte, se a estratégia de centralização orçamentária adotada inicialmente não foi apropriada, seja pelo histórico dos *campi* pioneiros, como também pela própria literatura que defende a autonomia em prol da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 2007), a possibilidade de mudança de cenário por uma nova gestão, com visão estratégica e aplicação de novas técnicas na gestão orçamentária, muda esse cenário, pois “práticas que se institucionalizam são práticas que funcionam, ou seja, práticas necessárias e úteis às relações de poder” (PECI; VIEIRA; CLEGG, 2006, pág. 69).

Diante desse poder exercido no ambiente da reitoria, as estratégias adotadas para implementação das metas institucionais foram diferentes até pelo próprio cenário econômico e político do país vivenciado pelos dois reitores. Enquanto as metas orçamentárias até meados de 2015 estava em torno de investimentos, construção de novas unidades e fortalecimento das estruturas já existentes, a segunda gestão precisou inovar em parceria com os *campi* para otimizar os recursos orçamentários que decresceram inversamente proporcional ao tamanho da instituição e ao quantitativo de alunos. Inovações essas que são imprescindíveis para as organizações universitárias que estão em constantes mudanças, conforme veremos a seguir.

5.4.5 As inovações tecnológicas

A implementação das inovações tecnológicas foi considerada pelos entrevistados da instituição pesquisada como um dos grandes fatores de contribuição de melhoria na eficiência da execução orçamentária. Em diversos momentos das entrevistas algumas ferramentas foram citadas como facilitadoras da tramitação dos processos, sobretudo o SISPLAN e o SEI. O SISPLAN foi criado na própria instituição, em 2011, para organizar os processos de planejamento orçamentário, que conforme relatado anteriormente, era feito em planilhas, o que

dificultava o controle gerencial, gerava duplicidade nos itens de compras cadastrados e impossibilitava uma integração das informações entre os *campi*. E desde então, passou por algumas versões e melhorias.

Em 2016, O SISPLAN passou a ser considerado a ferramenta oficial de planejamento da instituição, quando os processos de compras ainda eram tramitados fisicamente. A partir de então, o fluxo dos processos de compras públicas passou a ter um canal oficial de tramitação, desde a elaboração passando pelas autorizações e setores, de acordo com cada tipo de processo. Pode-se inferir que esse sistema seja o principal meio de implementação da gestão orçamentária construído pelo IFMG. A sua oficialização como instrumento de planejamento e orçamento possibilitou que todo o fluxo dos processos de compras da instituição tramitasse eletronicamente, pois, “até então, era enviado também a documentação física” (E3), visto que a procuradoria ainda recebia os processos manualmente, conforme aponta um entrevistado:

[...] quando nós viemos pra essa dinâmica descentralizada, pra construção dessa política descentralizada, a gente viu uma necessidade de mudar alguns processos, e termos mais registros, sobre a dinâmica de mudança nesse processo. [...] porque como a gente estava rodando processos eletrônicos, a procuradoria tinha que ter um documento [...] que oficializasse o uso de um sistema, pra que ela também trabalhasse dentro daquele sistema. [...] É uma normativa pra nós que fechou muitas lacunas de problemas, de conhecimento e de comunicação, que a gente tinha dentro da gestão (E1).

Diferente do SISPLAN, criado pela própria instituição, o sistema eletrônico de informações (SEI) foi implementado a partir da determinação do Decreto Federal 8539/2015. A instituição adotou este sistema através da Portaria 1151/2017, tornando obrigatória a tramitação eletrônica de documentos a partir de 01/01/2018. Os meios eletrônicos possibilitaram mais agilidade na tramitação dos processos e redução nos custos. Desde então, a implementação dos processos de compras no âmbito organizacional perpassa por esses dois sistemas, de modo que a inserção da documentação se inicia no SEI e o número de cada processo deve ser vinculado no momento da abertura do processo SISPLAN, possibilitando melhor controle e transparência no planejamento e execução orçamentária.

Em virtude da tramitação integral dos processos orçamentários via SEI, os setores administrativos da reitoria e dos *campi* funcionaram normalmente, de forma remota, na pandemia da covid-19, conforme afirma um entrevistado, ao ser questionado quanto às inovações tecnológicas, que propiciaram a eficiência na gestão orçamentária:

O SEI, sem dúvida nenhuma, pela dinâmica digital. Eu hoje viajo, e de qualquer lugar faço, tramito os processos, né? Até nessa pandemia, foi importantíssimo pra gente poder ter um teletrabalho, um trabalho remoto (E1).

Mais recentemente, o IFMG passou a utilizar e aprimorar o Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) que possui diversas funcionalidades, sendo utilizado por servidores de todas as áreas da instituição. Nos setores administrativos e orçamentários, ele é utilizado, por exemplo, para controle de contratos, de patrimônio e de almoxarifado, sendo muito utilizado também como base de conhecimento, nos questionamentos direcionados a contabilidade, financeiro, orçamento, cartão corporativo, sistema de diárias e passagens, dentre outros.

Não obstante, a instituição realizou um investimento em tecnologia que não obteve êxito. Em 2010 foi assinado um contrato com uma empresa privada para a criação de um sistema de gestão integrada e administrativa ERP, que objetivava a inclusão de todos os processos da instituição, inclusive os de compras e pagamentos integralizando com o SIAFI. O contrato que tinha vigência até 11/2014, teve um custo inicial de cerca de três milhões de reais e não atendeu as expectativas dos gestores, visto que a empresa tentou adaptar um software da iniciativa privada para a pública. O sistema não atendeu aos setores administrativos, mas continuou a ser utilizado na prestação de serviços direcionados às atividades ligadas ao ensino.

Em um estudo sobre essa implementação, ratificou-se o alto investimento nesse sistema, inviável de integração com o SIAFI, que possui diversas peculiaridades burocráticas e legais. Nesse sentido, um sistema nesse porte exige metodologia de construção específica acompanhada pelos servidores de todas as áreas demandantes, necessitando inclusive a autorização do Governo Federal (PIRES; PEIXOTO, 2018). Essa contratação denota uma falta de eficiência e capacidade de gestão, talvez por falta de expertise e de um plano institucional com programação mais assertiva e direcionada às reais necessidades institucionais.

5.4.6 O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI

A análise documental realizada nos três PDI's elaborados pelo IFMG, referente aos períodos de 2009 a 2013, 2014 a 2018 e 2019 a 2023 evidenciam uma evolução na elaboração estratégica de metas e objetivos, bem como de monitoramento das ações alcançadas.

Os objetivos do PDI 2009 a 2013 foram destinadas a: definir a estrutura organizacional do instituto; consolidar os cursos existentes nos *campi*; criar condições para a pesquisa e pós-graduação; qualificar o corpo docente e técnico-administrativo; viabilizar ações de extensão; criar novos cursos e aumentar o número de vagas; melhorar as condições de trabalho; implantar políticas de acesso, acessibilidade e permanência; criar e ampliar a infraestrutura de tecnologia da informação. Para cada um dos objetivos relacionados, continham metas com cronograma de implementação.

As metas estabelecidas não descreviam critérios para mensuração do desempenho, ou seja, não evidenciava como elas seriam atingidas. Ademais, a inferência dos dados apresentados indica a preocupação de implementação com os objetivos finalísticos da instituição, quais sejam, pesquisa, ensino e extensão, de modo a revisar e padronizar os projetos pedagógicos entre os *campi* pioneiros e novos.

Portanto, não foram criadas estratégias orçamentárias no PDI 2009/2013. A única indicação apresentada foi um “demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeira” estabelecendo uma previsão de receitas e despesas para cada ano, especificado por campus e grupos de despesas. Essa falta de previsibilidade para a matéria orçamentária pode ser confirmada ao filtrar as palavras “orçamento” e “planejamento” no documento, às quais aparecem apenas sete e dezessete vezes, respectivamente. Isto posto, essa ausência do planejamento orçamentário parece estar relacionada à recente implementação dos IFMG, ou seja, falta de experiência e conhecimento sobre o que seria o PDI.

De maneira diferente, o PDI de 2014 a 2018 estabelece objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e metas institucionais. Os objetivos estratégicos são apresentados a seguir:

- (i) Aperfeiçoar a gestão para o alcance da visão institucional. (ii) Aprimorar o planejamento participativo (estratégico, tático e operacional), visando otimizar a aplicação dos recursos orçamentários. (iii) Desenvolver políticas de captação de recursos orçamentários nas instituições públicas e privadas, como forma de complemento aos recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2014).

São especificadas também as ações a serem desenvolvidas para atendimento das metas, conforme aponta o quadro 13.

Quadro 13 - Metas e ações do PDI para a gestão administrativa e financeira para o período de 2014 a 2018

Metas	Ações	Prazo	Entrega
Construir manuais-padrões de procedimentos e serviços utilizados pelo público interno e externo.	Identificar e descrever os procedimentos e serviços.	2014	Realizado fora do prazo ²⁶
Desenvolver estratégias para estimular a participação dos servidores no planejamento anual.	Capacitar os servidores para o processo de compras públicas.	2014 a 2018	Realizado
	Produzir e distribuir material instrucional sobre compras públicas e metodologia utilizada.		Realizado
	Definir estratégias para valorização do planejamento anual de aquisições e contratações.		Realizado
	Separar os itens afins em grupos.	anualmente	Realizado

²⁶ De acordo com um entrevistado, os manuais de competência da Diretoria de Planejamento e Orçamento foi elaborado dentro do prazo.

Metas	Ações	Prazo	Entrega
Atualizar e padronizar anualmente o banco de itens a serem adquiridos e/ou contratados	Criar comissões multicampi por grupos dos itens.		Não realizado
	Atualizar e padronizar os itens.		Realizado
Estabelecer mecanismos para aumentar a eficácia nas contratações e aquisições.	Realizar diagnóstico sobre os processos de aquisições e contratações.	2014	Realizado
	Definir e aplicar estratégias para melhoria do processo de aquisições e/ou contratações, sobretudo para grupos de itens específicos.	2014	Realizado
	Monitorar e controlar as estratégias aplicadas.	2015 a 2018	Realizado
Estabelecer critérios para aplicação dos recursos orçamentários complementares à matriz CONIF.	Elaborar critérios.	Até julho	Realizado
	Apresentar projetos para execução no ano subsequente.	Agosto e setembro	Realizado
	Distribuir os recursos.	Novembro	Realizado
Atuar nos órgãos públicos e privados visando à captação de recursos orçamentários.	Estruturar um setor de captação de recursos	2014 a 2018	Não realizado
	Elaborar projetos e desenvolvimento de pesquisas		Realizado
	Inteirar-se com órgãos públicos e privados		Realizado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do PDI, 2014 a 2018 e da pesquisa de campo.

Conforme pode ser observado, algumas metas não foram atingidas e outras entregues após o prazo inicial previsto. No entanto pode-se observar que vários processos foram implementados, buscando assim, padronizar as estratégias da gestão orçamentária, para atingir a eficácia organizacional e otimização dos recursos orçamentários. Quando o PDI foi construído, em 2013, a política econômica nacional já sinalizava para dificuldade, conforme aponta o próprio PIB desse ano, o que evidencia, por exemplo, a tentativa de captação de recursos orçamentários próprios, embora tal meta não tenha sido alcançada.

Observa-se ainda que a construção estratégica do PDI em questão foi elaborada por uma gestão, mas as ações para alcance das metas foram gerenciadas pela gestão sucessora, na maior parte do tempo, entre o fim de 2015 e 2018, podendo-se inferir da força institucional desses processos para fortalecimento da organização, a partir do envolvimento, das pessoas que são legítimas nessa construção (LIMA, *et al.*, 2019).

Apesar do alcance de diversas metas propostas no PDI 2014/2018, muitas lacunas foram encontradas e os entrevistados não demonstraram aplicabilidade de resultados concretos. Embora reconheçam a elaboração deste documento desde a sua primeira versão, eles apontam o PDI como um documento meramente descritivo, com metas e planos operacionais, em detrimento do conjunto de estratégias, conforme é preconizado (LIMA, *et al.*, 2019).

Além disso, muitos entrevistados apontaram a necessidade de mais participação dos servidores dos *campi*, na elaboração desse planejamento de longo prazo, os quais são os responsáveis pelo produto finalístico da instituição. Portanto, denota-se que, na prática, há uma

distorção do seu propósito que é de construir comissões democráticas e participação da comunidade interna com expressividade (FERREIRA; COELHO, 2020).

O PDI do quinquênio 2019 a 2023 é constituído em um cenário organizacional favorável à adoção de estratégias com metas claras e transparentes, apesar do contexto de arrocho orçamentário. O plano foi conduzido pela Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI)²⁷, relevante neste processo, pois gerencia o escopo do PDI, de forma articulada com as Pró-reitorias e Diretorias Sistêmicas²⁸ e possui uma equipe técnica de supervisão, revisão e editoração. Além disso, segundo um entrevistado, houve a participação de diversos servidores e gestores de outros setores da reitoria e de todos os *campi* nessa construção, conforme relatado a seguir:

[...] o PDI mais atual ele, com certeza, ele foi bem melhor do que o primeiro, porque ele conseguiu elencar aí muitos objetivos e metas dentro da sua elaboração, né, fazer uma análise mais participativa, vamos falar assim, né, a gente teve algumas plataformas onde todos os *campi* contribuíram para a construção dele, tá. Tem deficiências ainda, então por exemplo, não foram estabelecidas algumas metas, claramente, vamos falar assim, né, a gente tem alguns objetivos, tem algumas metas e indicadores, principalmente, mas a gente não tem de todas as áreas bem definidas, o que dificulta o acompanhamento inclusive de algumas áreas (E3).

As ferramentas tecnológicas também tem contribuído para o acompanhamento das metas estabelecidas no atual PDI, cujas estratégias foram divididas em 62 objetivos, agrupados em quatro perspectivas: Estudantes e Sociedade (ES), Processos Internos (PI), Orçamento e Infraestrutura (OI) e Pessoas e Conhecimento (PC) (BRASIL, 2021), cujos segmentos de trabalho buscam atingir os valores, missão e visão institucionais, conforme ilustrado na figura 25, a seguir:

Figura 25 - Perspectivas estratégicas do PDI 2019 a 2023 da instituição pesquisada



Fonte: Adaptado do modelo proposto pela instituição pesquisada (2021).

Dentro dessas quatro perspectivas, a busca estratégica para atendimento das metas depende da interação entre os diversos setores da instituição, tanto aqueles relacionados à gestão do ensino, da extensão e da pesquisa/ inovação quanto à gestão administrativa, orçamentária e de pessoas. Dessa maneira, o IFMG criou o farol de desempenho do PDI que é elaborado com

²⁷ A Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI) foi criada em 2016 e atua de forma coordenada com o Gabinete do Reitor e às Pró-reitorias, articulando estrategicamente suas ações para apoiar o processo decisório institucional.

²⁸ No geral, as Diretorias Sistêmicas estão ligadas hierarquicamente ao Gabinete do Reitor.

base em indicadores balanceados de desempenho ou *Balanced Scorecard* (BSC), que tornou possível a verificação do andamento dos objetivos estratégicos da instituição.

Pode-se inferir que esse modelo de acompanhamento de indicadores, baseado no BSC, está relacionado com os preceitos da NPM, pois envolve a adaptação de um modelo da iniciativa privada para a pública com a prerrogativa de adequar o modelo à missão estratégica condizente com a instituição. Destarte, pode-se observar que a replicação no PDI em análise adaptou as quatro perspectivas citadas anteriormente aos conceitos ligados a: inovação e aprendizagem, financeiro, processos internos e clientes (SANT'ANA, *et al.*, 2017).

Além disso, o acompanhamento do PDI está relacionado a pelo menos três movimentos inovadores da Administração Pública brasileira, quais sejam, a disseminação do governo eletrônico, a utilização de indicadores e a criação de mecanismos de avaliação e controle, bem como formas de coordenação administrativa e financeira (ABRUCIO, 2007).

A seção seguinte busca identificar a aderência do PDI em cada uma das cinco ações orçamentárias analisadas, correlacionando as perspectivas estratégicas do PDI 2019/2023 com os resultados parciais alcançados nos dois primeiros anos de sua vigência, 2019 e 2020, divulgados nos relatórios de gestão desses anos.

5.4.7 A aderência do PDI aos Relatórios de Gestão 2019 e 2020.

A seguir, as figuras 26 e 27 evidenciam os objetivos estratégicos do segmento orçamento e infraestrutura, dos anos de 2019 e 2020, respectivamente. Conforme apurado no farol de desempenho (2019/2023), a interação estratégica desse segmento ocorreu com quatro temáticas distintas, quais sejam: Administração e Planejamento (AP), Tecnologia da Informação (TI), Extensão (EX) e Assuntos Estudantis (AE), em ambos os anos, 2019 e 2020.

Figura 26 - Os objetivos estratégicos de orçamento e infraestrutura do PDI (2019)



Fonte: (BRASIL, 2021)

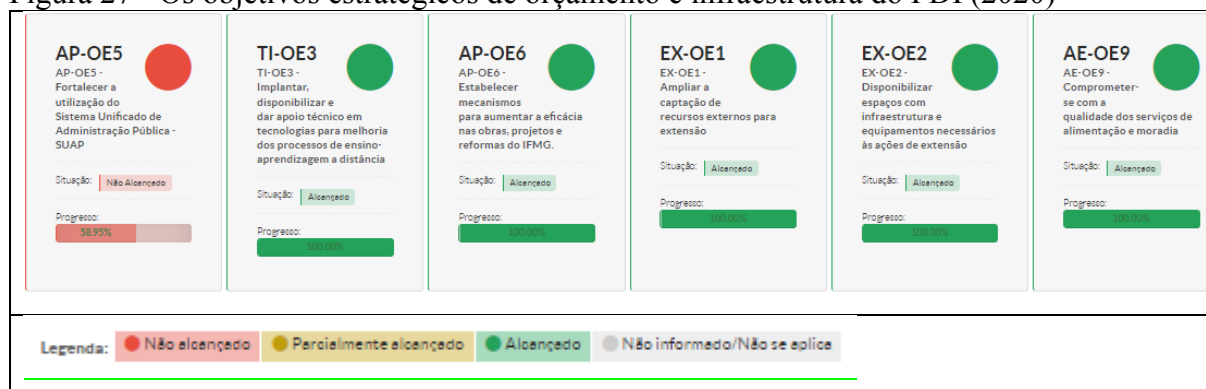
Dentre os seis objetivos estratégicos do ano de 2019, para o grupo orçamento e infraestrutura, o farol do desempenho indica que três deles foram concluídos integralmente. Trata-se de objetivos importantes, como o SUAP, que conforme discutido anteriormente vem se fortalecendo para garantir o gerenciamento de atividades dentro da instituição não só na parte orçamentária, como está sendo utilizado para acompanhamento do próprio PDI. O Outro objetivo apontado como alcançado está relacionado aos projetos e obras. No entanto, ao pesquisar sobre o mecanismo estabelecido para aumentar a eficiência, não há documento de especificação, portanto não informado ou não realizado.

De outro modo, o objetivo de alcançar recursos externos para a extensão alcançou 50% de progresso. Esse objetivo já constava no PDI 2014-2019, mas não havia sido alcançado. Pondera-se a dificuldade na realização de captação desses recursos, dentro de uma instituição pública, recente no cenário educacional, com poucos resultados apreciáveis à sociedade. Em seguida, o fomento aos processos de ensino à distância atingiu apenas 4,44%. Dessa maneira, não foi alcançado o objetivo estabelecido. Por fim, o objetivo de disponibilizar os espaços com infraestrutura e equipamento às ações de extensão não obteve nenhum progresso. Infere-se que esse objetivo não foi alcançado pelo grande percentual de orçamentário suprimido no ano de 2019.

A figura 27 evidencia que para os mesmos objetivos descritos anteriormente, todos foram alcançados no ano de 2020, à exceção do fortalecimento do SUAP, que alcançou 58% dos objetivos. Dentre as especificações do módulo SUAP, três objetivos foram alcançados nos módulos: central de serviços, contratos e capacitação de servidor para utilização do SUAP.

No entanto, à despeito de os indicadores projetados no farol de desempenho ensejar o acompanhamento das estratégias previstas no PDI, a pesquisa conseguiu identificar que cada Pró-reitoria ou Diretoria Sistêmica possui suas estratégias não explicitadas no farol de desempenho.

Figura 27 - Os objetivos estratégicos de orçamento e infraestrutura do PDI (2020)



Fonte: (BRASIL, 2021)

Em seguida, buscou-se examinar no PDI as estratégias das políticas de assuntos estudantis (AE), que, em suma, estão correlacionadas à Diretoria de Assistência Estudantil (DIRAE) embora estejam englobadas em todas as demais perspectivas, no farol de desempenho. Nesse sentido, o quadro 14 demonstra o planejamento estratégico dessa importante vertente, que possui ação e dotação orçamentária específica, conforme apresentado nesta pesquisa.

Como o esforço para consecução dessas estratégias começaram em 2019, fim do período de recorte desta pesquisa, o prazo de conclusão das metas está vigente, de modo que o prazo para cumprimento de tais metas encontravam-se vigentes. Destarte, buscou-se nos relatórios de gestão de 2019 e 2020 os resultados alcançados pela gestão de assuntos estudantis, que puderam revelar o andamento dos objetivos estratégicos estabelecidos no PDI 2019/2023, conforme apresentado a seguir:

Quadro 14 - Objetivos estratégicos da assistência estudantil - PDI 2019/2023 e metas alcançadas nos relatórios de gestão 2019/2020

Objetivo estratégico	Ação	Indicadores	Meta	Prazo	Metas alcançadas	
					2019	2020
1. Mapear e regulamentar os processos administrativos da Assistência Estudantil.	Realizar o levantamento dos processos administrativos da Assistência Estudantil e regulamentá-los.	Nº de processos regulamentados/ dos processos mapeados.	0,6	60	Implantada a primeira versão do Sistema de Seleção da Assistência Estudantil (SSAE) que permitiu a celeridade do processo de análise socioeconômica.	Segunda versão do SSAE, com aprimoramento de novas funcionalidades
2. Informatizar os processos da Assistência Estudantil.	Desenvolver ou adaptar softwares que auxiliem na seleção, execução e acompanhamento dos programas da Assistência Estudantil.	Nº de projetos de AE informatizados/ Nº de projetos totais de AE.	0,6	60		
3. Atender os estudantes em vulnerabilidade social.	Conceder auxílio em programas de caráter socioeconômico de AE à totalidade de estudantes no perfil A e B.	Nº de auxílios concedidos a estudantes no perfil A e B	10.000	60	3558 (26% da meta)	5082
4. Promover ações inclusivas a estudantes portadores de necessidades educacionais específicas.	Consolidar a política da AE, trabalhar em interface com o ensino, pesquisa e extensão no desenvolvimento de estratégias voltadas ao atendimento de estudantes com necessidades educacionais específicas.	Nº de alunos atendidos nas ações/total de alunos registrados no NAPNEE com necessidades específicas.	1	60	Disponibilização de bolsistas para atuarem no programa de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) para 8 <i>campi</i> que não tinha profissional especializado para o atendimento a estudantes com necessidades especiais.	Não foi citado

Objetivo estratégico	Ação	Indicadores	Meta	Prazo	Metas alcançadas	
					2019	2020
5. Promover ações de capacitação do corpo técnico da AE.	Mapear as demandas de capacitação a partir da política da AE e carências detectadas pelo corpo técnico.	Capacitações realizadas	10	60	Houve a realização de interações entre a DIRAE e a equipe de assistência estudantil dos campi.	As equipes de AE dos campi foram capacitadas para utilizar o SSAE.
6. Possibilitar o apoio pedagógico ao estudante.	Consolidar a política da AE, buscar interface com a Pró-Reitoria de Ensino para o desenvolvimento de ações voltadas ao apoio pedagógico ao estudante.	Nº de estudantes atendidos pela monitoria/ total de estudantes.	0,25	60	Criação da IN 3/2019, que regulamenta a o programa de monitoria no IFMG. Nesse ano foram instituídas 329 bolsas.	295 monitores
7. Promover e fomentar ações que incentivem as representações estudantis.	Apoiar as representações estudantis facilitando a criação de espaços de atuação dos protagonistas dos estudantes.	Nº de alunos participantes em eventos de participação política e acadêmica/ Total de estudantes	0,25	60	A assistência estudantil financiou a participação em evento de 715 alunos, além de realizar reuniões com os representantes de todos os <i>campi</i> do IFMG através da reitoria Itinerante.	Foram realizadas reuniões iniciais com o movimento estudantil, mas sem a efetivação de nenhum evento, em virtude da pandemia.
8. Incentivar ações voltadas ao Esporte e Lazer.	Desenvolver programas e projetos que estimulem hábitos saudáveis entre a comunidade escolar.	Nº de alunos participantes em ações voltadas ao Esporte e Lazer/ Total de estudantes.	0,6	60	Não realizado em virtude do contingenciamento orçamentário	A PROEN, através da DIRAE realizou o primeiro Festival de Talentos do IFMG, evento virtual, por meio do Edital 018/2020, que premiou estudantes com um tablet por trabalhos inscritos em categorias artísticas.
9. Comprometer-se com a qualidade dos serviços de alimentação e moradia	Consolidar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no IFMG e migrar progressivamente os benefícios do recebimento em espécie para oferta de serviços de alimentação, moradia e transporte, de acordo com a estrutura das unidades.	Nº de estudantes atendidos pelo PNAE/ Nº total de estudantes da educação básica.	1	60	O IFMG levou o programa nacional de alimentação escolar (PNAE) para mais 11 campi. A expansão do programa para os campi que não possuem restaurantes estudantis foi possível através de oferta de lanches para os alunos da educação básica.	Não foi citado
		Nº de refeições diárias subsidiadas/total de estudantes	1	48		
		Nº de vagas concedidas em alojamento estudantil/ nº de estudantes candidatos ao alojamento)	1	48	Não foi citado	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão 2019 e 2020

O quadro 14 indica que entre os nove objetivos estratégicos da AE, apenas uma meta, aumentar o número de vagas concedidas em alojamento estudantil, não foi iniciada nos dois primeiros anos de vigência do atual PDI. Diante dos fatores exógenos ocorridos, pode-se destacar, a agenda governamental que realizou um corte orçamentário dentro do próprio ano de 2019. Conforme discussão anterior na tabela 7, houve a supressão de percentuais no orçamento da ação assistência em diversos *campi* e, sobretudo, na reitoria, que sofreu um corte de 74%. Possivelmente, esse objetivo estratégico é o mais complexo e sua consecução depende da interação com os setores de administração, planejamento e infraestrutura, o que denota a participação decisória e financeira direta da reitoria.

Da mesma forma, um novo fator exógeno comprometeu a cumprimento de metas para 2020: a pandemia da covid-19. Mesmo com o estudo remoto, os alunos beneficiários dos programas assistenciais continuaram percebendo as bolsas permanência e monitoria, bem como o auxílio digital emergencial, para aquisição de recursos tecnológicos para acompanhamento das aulas remotamente.

Ademais, a Tabela 24 demonstra o detalhamento do montante gasto pela AE, informado nos relatórios de gestão nos anos de 2019 e 2020, bem como os tipos de benefícios e o número de beneficiários em cada campus.

Tabela 24 - Relação de benefícios concedidos pelo IFMG com recurso da ação assistência em 2019 e 2020, conforme relatório de gestão:

Programas	Beneficiários	
	2019	2020
Alimentação gratuita (inclusive PNAE)	4.636	5.325
Alimentação subsidiada	2.978	1.419
Auxílio digital emergencial	-	2.100
Bolsa permanência	3.558	2.982
Monitoria	329	275
Moradia estudantil	406	377
Participação em eventos	715	-
Pessoas com necessidades especiais	113	102
Projetos	68	-
Seguro escolar	738	797
Visitas técnicas	5.012	19

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão 2019 e 2020

Quanto aos objetivos estratégicos que obtiveram metas alcançadas, seja em número de assistidos ou ações não quantificáveis, observa-se uma imprecisão de alguns prazos compreendidos dentro de todo período, pois alguns benefícios necessitam de metas anuais, como, por exemplo, o repasse de todos os tipos de bolsas.

Na sequência, verificou-se o conjunto de estratégias estruturantes das políticas voltadas à gestão de pessoas. Destaca-se: (i) consolidação do processo de planejamento central de capacitação no IFMG em alinhamento com as demandas das áreas fim (ii) consolidação da missão, visão e valores, com base em gestão por competências (iii) criação do programa de aperfeiçoamento contínuo, com base em boas práticas e compartilhamento de informações. Os indicadores desses quanto dos demais objetivos estratégicos elencados estão voltados a atender as demandas da instituição de uma maneira geral, ou seja, a meta é implementar tais ações, não havendo uma quantificação de servidores, nem o envolvimento direto com a gestão do orçamento na busca pelo alcance das metas.

De acordo com o relatório de gestão de 2019, o valor total gasto na ação capacitação foi de 664.265,00, o que envolve os investimentos em programas de mestrado institucional e em parcerias com outras instituições de ensino, pagamento de diárias e passagens, congressos e treinamentos e apoio financeiro ao servidor estudante. Foram capacitados um total de 361 servidores.

De maneira semelhante, os recursos da ação capacitação são apresentados no relatório de gestão 2020, cujo valor total gasto foi de 750.438,40. Além dos investimentos já mencionados para o ano de 2019, o IFMG passou a custear um programa de Doutorado no Campus Bambuí. Foi destacado o plano de desenvolvimento de pessoas, de acordo com o Decreto Nº 9.991/2019. Conforme apurado, mais de 600 servidores foram capacitados em consonância com as necessidades de cada área demandante.

De uma maneira geral, percebe-se que os relatórios de gestão de 2019 e 2020 buscaram responder as estratégias previstas no PDI 2019-2023, evidenciando a propensão da instituição a dar transparência aos serviços prestados, mediante esses aparatos exógenos. Não obstante, alguns indicadores ainda deixam as metas difusas, necessitando de ajustes, inclusive na visão de alguns entrevistados. Vislumbra-se, com isso, a inclusão de planos de desenvolvimento intrínsecos para a consecução das competências organizacionais, diante das estratégias adotadas pela instituição, fortalecendo a sua legitimidade e credibilidade perante a comunidade acadêmica (BAETA; BRITO; MOREIRA, 2014).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar se houve um aprimoramento de desempenho da execução orçamentária no IFMG, por meio dos fenômenos endógenos e exógenos vivenciados, no período de 2010 a 2020, bem como se houve um alinhamento de execução entre os *campi*. Algumas estratégias foram utilizadas para alcance desse objetivo, por meio de quatro objetivos específicos.

No que se refere ao panorama apresentado pelo planejamento orçamentário, a pesquisa revela que tanto o ambiente exógeno, quanto o endógeno influenciaram no comportamento da gestão orçamentária. Destarte, enquanto os fatores externos induziram, especialmente, o quê e quanto gastar, os internos geriam o quanto e como gastar. Identificou-se ainda, a ocorrência de grandes oscilações orçamentárias, que suprimiu, sobremaneira, os aportes em todas as ações orçamentárias, dificultando a etapa de planejamento e, por consequência, à sua execução. Essa oscilação compromete a programação da realização da despesa, mediante às incertezas de disponibilidade do crédito orçamentário (GIACOMONI, 2009).

Nesse contexto, a pesquisa identificou que alguns arranjos foram estabelecidos no decorrer do período de 2010 a 2020, em prol da preservação das atividades básicas do IFMG, tanto a nível de *campi*, quanto da reitoria. Foram adotadas estratégias endógenas para o favorecimento e a profissionalização na condução orçamentária, não apenas pela necessidade de otimização dos recursos em virtude do crescente arrocho orçamentário, no período pesquisado, como também pela necessidade de criação de ferramentas de controle e de um sistema de parametrização das ações *intracampi* e a reitoria.

Concernente ao segundo objetivo, comparou-se a execução das ações orçamentárias pesquisadas, no período de 2010 a 2020, à nível global e dos *campi* pioneiros. Os dados revelam que não houve melhoria no desempenho, em uma perspectiva de análise quantitativa abrangente ao orçamento, ou seja, o período de 2016 a 2020 não obteve maior desempenho comparativamente ao período de 2010 a 2015.

Identificou-se que o desempenho aferido entre as ações orçamentárias foi heterogêneo. As ações assistência e funcionamento mantiveram uma execução regular, conforme apontou a análise da estatística descritiva, comparadas às demais ações. As ações infraestrutura e fomento apresentaram grandes oscilações em todo o período pesquisado. De outra maneira, a ação capacitação foi a única que apresentou significativos avanços em termos de execução entre 2016 e 2020.

Dessa maneira, denota-se que os fenômenos endógenos e exógenos contribuíram isoladamente para o avanço do desempenho da execução orçamentária. Por conseguinte, não houve paridade no ajuste orçamentário no contexto dos cortes vivenciado pelo IFMG, diante às peculiares de cada ação orçamentária. Os achados de pesquisa evidenciam que essa “falta de isonomia” é legítima, em face às dinâmicas que envolvem a variação orçamentária em cada ação.

Além disso, os efeitos das limitações provocadas pela nova agenda política e pelo contexto de crise econômica e financeira presente no país, no segundo período de recorte da pesquisa, de 2016 a 2020, enfraqueceram a viabilidade de fortalecimento da gestão orçamentária, proporcionada pelas implementações endógenas ocorridas nesse período. Outrossim, os fatores externos impossibilitaram uma comparação da execução orçamentária em dimensões monetárias semelhantes.

O terceiro objetivo específico buscou verificar se houve um alinhamento de execução entre as três categorias de *campi* do IFMG, pioneiros, novos e avançados, no ano de 2019. A pesquisa revela distintos cenários tanto entre os grupos de *campi* quanto entre as ações orçamentárias. Pode-se afirmar que a gestão orçamentária perpassou por uma dificuldade de replanejamento, mediante a supressão orçamentária desse exercício financeiro, comprometendo o fluxo da execução. À vista disso, necessitou-se de uma redefinição orçamentária institucional e da realocação de recursos no decorrer do ano.

Assim, as dinâmicas envolvendo a gestão e a execução do orçamento são paradoxais mediante a disparidade estrutural e orçamentária das três categoriais de *campi*. Acredita-se que existem realidades culturais díspares que carecem de novas estratégias para aprimoramento da gestão orçamentária.

O último objetivo específico buscou analisar o processo de implementação da gestão orçamentária no IFMG. Assim como os dados quantitativos, os qualitativos apontaram que o cenário de mudanças, provocado pelos aspectos endógenos e exógenos, afetaram o comportamento da gestão orçamentária. Desta maneira, a análise documental qualitativa evidenciou a melhoria dos processos institucionais, propiciando projeções de flexibilidade e aprendizado entre a reitoria e os *campi*.

A pesquisa confirma que a autonomia concedida aos *campi*, não apenas pela descentralização orçamentária, como também pela delegação de atividades de natureza administrativa e de pessoal, simboliza a vontade dos gestores e servidores locais, de realizarem a execução do trabalho dentro de suas realidades. Isso se coaduna aos achados de pesquisa de

Marta (2012) e da literatura clássica brasileira sobre a melhoria do desempenho, através da descentralização de atividades (BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 2007).

Ademais, os dados qualitativos revelaram que os fenômenos endógenos e exógenos subsidiaram a implementação dos processos de melhoria da gestão orçamentária, que apresenta uma tendência de eficiência progressiva, diante das estratégias estabelecidas pelo PDI para a consecução das metas institucionais e promoção de um rearranjo na sistematização do orçamentário, seja em termos de execução financeira ou na instrução de processos, o que torna o IFMG passível à constante evolução, otimizando o seu orçamento e promovendo melhorias na sua gestão.

Conclui-se, portanto, que os fenômenos endógenos e exógenos não contribuíram para a melhoria do desempenho, em uma perspectiva de análise quantitativa abrangente ao orçamento, em face às limitações provocadas pela nova agenda política e pelo contexto de crise econômica e financeira presente no país, no segundo período de recorte da pesquisa, de 2016 a 2020. No entanto, verificou-se que há um direcionamento ao aperfeiçoamento da gestão universitária, perante as estratégias institucionais para a consecução de suas metas, apesar dos *campi* possuírem realidades culturais e dimensionais díspares, o que carece de estratégias assertivas para o alinhamento de uma gestão orçamentária efetiva.

Diante dos fatos apresentados, entende-se como limitação da pesquisa: (a) desviar-se da análise dos valores inscritos em RPNP de anos anteriores, diante dos sucessivos impactos, negativos ou positivos, na gestão do orçamento; (b) identificou-se a necessidade de realização de entrevistas com gestores de cada área estratégica analisada para entender alguns detalhes do comportamento orçamentário de algumas ações orçamentárias.

Dessa maneira, sugere-se para novas pesquisas: (a) o aprofundamento em cada ação orçamentária, sobretudo as de assistência, capacitação e fomento, por envolver um conjunto de gestores que não atuam diretamente na seara administrativa e orçamentária. Esse recorte de pesquisa possibilitará, por exemplo, pormenorizar cada etapa planejada, bem como as atividades e projetos que são executados; (b) utilizar recortes temporais menores buscando o acumulado de execução orçamentária do exercício adicionando os valores inscritos em restos a pagar; bem como outras investigações nesse sentido.

7 REFERÊNCIAS

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

ABREU, W. M.; GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública**. p. 515-540. Rio de Janeiro, mar/abr. 2013.

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição especial comemorativa -1967-2007. p. 67-86. Rio de Janeiro, 2007.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Luciana Lima Costa. (Org.). **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. v. 1, p. 1-270. 1ª ed. Editora Qualitymark. Rio de Janeiro, 2008.

AFONSO, D. L. V.; RANGEL, F. A.; SÃO PEDRO FILHO, F. Gerencialismo, seus principais motivadores, contribuições e impasses na gestão pública. **Brazilian Journal of Development**. v.7, n. 9, p. 86634-86653. Curitiba, set. 2021.

ALVES-MAZZOTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**. v. 36, n. 129. Set-dez-2006.

AMORIM, M. M. T. **A Organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Conjunto da Educação Profissional Brasileira**. 2013. 245 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

ANDRADE, E.; RASOTO, V. I.; CARVALHO, H. A. Gerenciamento de processos nas Instituições Federais de ensino superior brasileiras. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**. v. 7, n. 2, p. 171-201. Curitiba, mai./ago. 2018.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva. 2006.

ARRETCHE, M. Trinta Anos da Constituição Federal de 1988: Razões para Comemorar? **Dossiê Trinta Anos de Constituição**. CEBRAP. v.37. n.03. p. 395-414. São Paulo. Set/dez. 2018.

BAETA, O. V.; BRITO, M. J.; MOREIRA, N. C. **O Plano de Gestão nas Universidades Federais Brasileiras sob o Olhar do Institucionalismo Sociológico**. XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU. Florianópolis, SC. 14 p. 2014.

BARBOSA FILHO, F. H. A Crise Econômica 2014/2017. **Revista de Estudos Avançados - USP**. v. 31. n. 89. p. 51-60. São Paulo. 2017.

BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. D. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**. p. 159-181. Rio de Janeiro, 2014.

BORGES, T. B.; MARIO, P. C.; CANEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo Governo Federal: uma análise sob a ótica Institucional. **Revista de Administração Pública**. p. 469-491. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. [(Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual SIAFI. Macrofunção 020301**. Elaboração e Execução Orçamentária. Disponível em: Acesso em: 29 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. 8ª edição. Brasília. 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2208, de 18 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5154, de 26 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá Outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para Responsabilidade na Gestão Fiscal e da Outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 29 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Poder Executivo. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9394, de 23 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm Acesso em: 18 abr. 2020.

BRANDSTETTER, M. C. G. O; RIBEIRO, H. R. O. Causas de custos adicionais e impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de risco. **Revista Ambiente Construído**. v. 20. n. 51, p. 41-63. Porto Alegre, 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v. 120. n.1. jan-abr.1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes**. IPEA. 2011.

CARVALHO, M. S.; SANTOS, A. O. C. Educação Profissional na Década de 1990: Institucionalidades e Interfaces com a Reforma do Ensino Médio de 2017. **IV Colóquio Nacional e I Colóquio Internacional**. IFRN. Natal. 24-27 jul. 2017.

CAVALCANTE, P. L. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195–218, 2019.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: As Transformações Institucionais e a Burocracia no Brasil *in* CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S. OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. p. 59-83. 2018.

CAVALCANTE, P. L. Orçamento por Desempenho: Uma Análise Qualitativa Comparada dos Modelos de Avaliação dos Programas Governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**. v. 17, n.1, p. 13-25, 2010

COELHO, G. N.; SANTANA, G. M.; FEY, V. A.; SANTOS, E. A. Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 18. p. 01-16, 2019.

Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF). **Informações Gerais**. Disponível em: <https://portal.conif.org.br/institucional> Acesso em: 30 nov. 2020.

Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF). **Regimento interno**. Disponível em: https://portal.conif.org.br/images/Docs/regimento_interno_conif_20191231.pdf Acesso em: 30 mar. 2021.

COUTO, L. C.; BARBOSA NETO, J. E.; RESENDE, L. L. Flexibilidade do Orçamento Público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**. CRCMG (org.) v. 19, n.1, p. 42-54. 2018.

DIAS, T. F.; SANO, H.; MEDEIROS, M. F. M. **Inovação e Tecnologias da Comunicação e Informação na Administração Pública**. ENAP. Brasília. 2019.

DIMAGGIO, P. J. e POWELL, W.W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**. v.45. n.2. 2005.

DINIZ, O. A. S.; PÉRICO, A. E. Indicadores de Desempenho para a Avaliação da Gestão Financeira e Orçamentária de Secretarias do Estado de São Paulo no Contexto da Administração Pública Gerencial. **II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento**. UNESP. Franca. 20 a 22 set. 2016.

EVANS, M. Gordon Brown and Public Management Reform – A Project in Search of a "Big Idea"? **PolicyStudies**. vol. 30. n.1. p. 33-51. fev. 2009.

FALQUETO, J. M. Z. *et al.* **Avaliação da Implantação do Planejamento Estratégico em uma Universidade Pública**: Barreiras, Facilitadores e Eficácia. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 02, p. 357-378, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772019000200002>. jul. 2019.

FERREIRA, A. M. S.; COELHO, W. N. B. Plano de Desenvolvimento Institucional (2014-2019) nos Institutos Federais: o perfil dos agentes elaborados. **Revista Educação em Questão**. v. 58, n. 55, p. 1-24 e 19127. Natal, 2020.

FERREIRA JÚNIOR, S. **As finanças públicas nos estados brasileiros**: uma avaliação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004. 2006. 191 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, 2006.

FILGUEIRAS, F. Indo Além do Gerencial: A Agenda da Governança Democrática e a Mudança Silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52(1). p. 71-88. Rio de Janeiro, fev. 2018.

FIRMO FILHO, A. R. **Contabilidade Orçamentária Governamental**. Edição do autor. Amazonas, 2018.

FONTES FILHO, J. R.; NAVES, G. G. A Contribuição do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para a promoção da *Accountability* Horizontal: a Percepção dos Usuários. **Brazilian Business Review**. v. 11, n. 3. p. 1-28. Vitória, 2014.

FREZATTI, F.; NASCIMENTO, A. R.; JUNQUEIRA, E.; RELVAS, T. R. S. Processo orçamentário: uma aplicação da análise substantiva com utilização da *Grounded Theory*. **Revista Organização & Sociedade**, v. 18 n. 58. p. 445-466. Salvador, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000300006>.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions *in* POWELL, W.W.; DiMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism Analysis**, p. 232-263, 1991.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Filosofia da Informação**. v. 6 n. 1, p.57-73. Rio de Janeiro, set.2019/fev. 2020.

GAMA, J. R.; DUQUE, C. G. ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública *vis-à-vis*: as estratégias *top-down* *bottom-up*. **Revista de Administração Pública**. p. 183-206. Rio de Janeiro, 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 14ª ed. Ampliada, revista e atualizada. Editora Atlas. São Paulo, 2009.

GUIMARÃES JUNIOR, G.; LIMA, D. V.; PISCITELLI, R. B. 50 anos da Lei 4.320/1964: Desafios e perspectivas para a contabilidade pública brasileira. **Cadernos ASLEGIS**. p. 43-63. 2014.

GUNTHER, H. Pesquisa Qualitativa versus Pesquisa Quantitativa: Esta é a questão?

HERNES, T. Four ideal-types organizational responses to the New Public Management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5-17, 2005.

HOOD, C. A. Public Management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Ata da primeira reunião do Colégio de Dirigentes do IFMG**. Belo Horizonte, 11 mar. 2009. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/aceso-a-informacao/colegio-de-dirigentes/atas/reunioes-de-2015-gestao-2015-2019/ata-da-1a-reuniao.pdf/view> Acesso em: 16 mai. 2022.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Inauguração da Sede da Reitoria do IFMG**. Belo Horizonte, 04 dez. 2009.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Portaria nº 437, de 30 de março de 2016**, que dispõe sobre a instituição do Sistema de Planejamento Participativo – SISPLAN para tramitação de solicitação de compras e contratações no âmbito do IFMG. Boletim de Serviços, n. 84, Belo Horizonte, 20 abr. 2016. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/noticias/cronograma-de-licitacoes-traz-mais-agilidade-para-compras-no-ifmg/port-437-sisplan.pdf> Acesso em: 16 mai. 2022.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Portaria nº 475, de 06 de abril de 2016**, que dispõe sobre delegação de competências aos Diretores Gerais dos Campi, Diretores Gerais Pro-Tempore dos Campi e Diretores Pro-Tempore dos Campi Avançados do IFMG. Boletim de Serviços, n. 85, Belo Horizonte, 17 mai.2016.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Portaria nº 894, de 02 de setembro de 2020**, que dispõe sobre a **Constituição e Designação os membros do Comitê de Administração e Planejamento do IFMG e revogação da Portaria 1.267 de 09 de outubro de 2019**. Boletim de Serviço Eletrônico (SEI), Belo Horizonte, 02 set. 2020.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Resolução nº 15, de 15 de junho de 2016**, que dispõe sobre alteração do Regimento Geral do Instituto Federal

de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. Boletim de Serviços, n. 87, Belo Horizonte, 19 ago. 2016. Disponível em: https://www.ifmg.edu.br/governadorvaladares/legislacao/arquivos_legislacao/regimento_geral_resoluo-015-2016-alterao-regimento-ifmg.pdf Acesso em: 18 mai. 2022.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Resolução nº 26, de 26 de agosto de 2019**. Dispõe sobre aprovação do Plano de Desenvolvimento Institucional do IFMG, referente ao período de 2019 a 2023. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/aceso-a-informacao/institucional/PDI20192023COMRESOLUCAO.pdf> Acesso em: 09 abr. 2020.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Planejamento Anual do IFMG**. SISPLAN.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Projetos de Lei Orçamentária Anual – PLOA do IFMG**. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/pro-reitoria-de-administracao/orcamento/lei-orcamentaria-anual> Acesso em: 30 out. 2021

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Brasil). **Relatórios de Gestão do IFMG**.

IZAAC FILHO, N. R. **Construção de Indicadores da Execução Orçamentária para a Gestão Pública do Estado de São Paulo**. ANPAD. Rio de Janeiro, 2002.

JUNQUEIRA, E. *et al.* Fatores inibidores da institucionalização do processo orçamentário em uma Instituição Federal de ensino superior. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, v. 15, n. 3, p. 178-192. 2018.

KICH, J. I. F.; Pereira, M. F. A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 4, p.1045–1065. Rio de Janeiro, 2011.

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

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A Construção do Saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução de SIMAN, L. M. (ad.). 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, M. A. *et tal.* Estratégia ou Legitimidade? Análise do papel dos Planos de Desenvolvimento Institucional nas Universidades Brasileiras. **Braslian Business Review**. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2020.17.1.4>.

MACHADO, J. C.; D'ÁVILA, L. C. As consequências da variação orçamentária na implementação das estratégias de uma Universidade Federal. **Revista de Administração Unimep**. v.18 n.2. 2020.

MARTA, O. S. **Integração do IFMG: Centralização, Descentralização e Desconcentração**. 2012. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

MARTA, O. S. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG): Modelo Adotado para seu Funcionamento e suas Implicações. **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, RJ. 16 p. 2014.

MELLO, M. P. S. *et al.* A Internacionalização das Normas Contábeis aplicadas ao Setor Público. In: ANDRADE, D. F. (ed.) **Tópicos em Gestão Econômica**. Belo Horizonte: Poisson. v. 4, p. 72-84. 2018.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p.340-363, 1977.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Caderno de Saúde Pública** p. 239-262. Rio de Janeiro, jul/set, 1993.

MOTTA, P. R. A Modernização da Administração Pública Brasileira nos Últimos 40 Anos. **Revista de Administração Pública**. Edição especial comemorativa -1967-2007. p. 87-96. Rio de Janeiro, 2007.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82–90. Rio de Janeiro, 2013.

MUCI, D. M.; FREZATTI, F.; DIENG, M. As múltiplas funções do Orçamento Empresarial. **Revista de Administração Contemporânea**. v. 20, n. 3, p. 283-304, Rio de Janeiro, 2016.

NOVATO V. O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O Burocrata de Médio Escalão na Implementação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. p. 416-432. Rio de Janeiro. 2020

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. C. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Revista Sequência**. n. 76, p.183-212. Florianópolis, ago. 2017.

OLIVEIRA, D. A. **A Educação Básica e Profissional no Contexto das Reformas dos Anos 90**. ANPED. Caxambu. 24-28 set. 2000.

OLIVEIRA, J. C. K.; CORRÊA, D. M. M. C. Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras. **Revista Controle**. V. 19, n. 2, p. 238-267. Fortaleza, jul/dez. 2021.

OTA, C. M.; ROMANO, C.; Oliveira, P. A. C. Empreendedorismo e Inovação: Um Estudo de Caso da Rede Empreendedora da UTFPR – Campus Curitiba. **Brazilian Journal of Development**. v. 5, n. 12, p. 29328-29348. 2019.

PIRES, V.; SATHLER, A. R. **Gestão Orçamentária Inovadora - Desafios e Perspectivas no Brasil**. Senado Federal. 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/553045> Acesso em: 29 nov. 2020.

POLLITT, C. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. **Clad Ninth International Conference**. 2-5 nov, 2004.

PUGH, D. S. (comp.); HICKSON, D. J. (comp.). **Os Teóricos da Administração**. Tradução de RODRIGUES *et al.* (org.). Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

RIBEIRO, R. A.; OLIVEIRA, L.; FURTADO, C. A rede social acadêmica researchgate como mecanismo de visibilidade e internacionalização da produção científica brasileira e portuguesa na área de biblioteconomia e ciência da informação. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação**. v. 22, n. 4. p. 177-207. 2017.

ROLIM, L. F. *et al.* Avaliação da Eficiência dos Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras **Revista Teoria e Prática em Administração**. v. 11, n. 1, p. 1-16. 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Caderno de Saúde Pública**. v. 32, n. 12. DOI: 10.1590/0102-311X00194316. Rio de Janeiro. 2016.

ROSSONI, L. O que é Legitimidade Organizacional? **Revista Organização & Sociedade**. v. 23, n. 76, p. 110-129, Salvador. 2016.

SAMPAIO, R. M.; LANIADO, R. N. Uma experiência de mudança da Gestão Universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **Revista de Administração Pública**. p.151-174. Rio de Janeiro. Jan/fev.2009.

SANT'ANA, T. D. *et al.* **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**: Um guia de conhecimento para as Instituições Federais de Ensino. FORPDI. Livro Eletrônico. 130 p. Alfenas, 2017.

SANTOS, A. R. *et al.* Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das Universidades Federais brasileiras. **Revista Administração Pública e Gestão Social**. p. 276-285. 2017.

SANTOS, F. R. *et al.* O Orçamento-Programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. p. 191-212. Brasília, 2017.

SASSO, M.; VARELA, P. S. Doze anos de convergência das normas brasileiras às IPSAS: avanços e limites das pesquisas. **Revista Fipecafi de Contabilidade, Controladoria e Finanças**. vol. 1. n. 1. 2020.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

SEGENREICH, S. C. D. O PDI como referente para avaliação de Instituições de Educação Superior: lições de uma experiência. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 149-168, abr./jun. 2005.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**. v. 17. n. 1. 2015.

SILVA, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. S. Análise Documental Ilustrada em Administração Pública: uma proposta operacional (re)aplicável. **Revista Teoria e Prática em Administração**. v. 10, n. 2, p.23-41. 2020.

SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G. Fatores determinantes da política de execução orçamentária no Brasil (1980-2018). **Revista Contabilidade Vista e Revista - UFMG**. v. 32, n. 1. p. 104-131. 2021.

SILVA, P. M. *et al.* Planejamento Orçamentário: As Práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista Gestão Universitária na América Latina**. v.5 n.4. pág. 209-227. Florianópolis, 2012.

SOUZA, F. J. B.; MELLO JUNIOR, E. Gestão da força de trabalho na administração pública federal. *In: Serrano, A. L. M. et AL. Dimensionamento na Administração Pública Federal: Uma ferramenta do planejamento da força de trabalho*. ENAP. 2018.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em Pesquisa Qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT** 03 completa. p. 20-27. 2009

THORNTON, P. H. KURY, K. W. JONES, C. Institutional Logics and Institutional Change in Organizations: Transformation in Accounting, Architecture, and Publishing. **Research in the Sociology of Organizations**. v. 23. p. 125–170, 2005.

TONNETO, L. M.; BRUST-RENCK, P. G.; STEIN, L. M. Perspectivas metodológicas na pesquisa sobre o comportamento do consumidor. **Psicologia: Ciência e Profissão**. p. 180-195, 2014.

VASCONCELOS, R. D.; FERREIRA JÚNIOR, S.; NOGUEIRA JUNIOR, R. P. A Dinâmica da Execução Orçamentária Federal do Brasil sob a Ótica dos Ciclos Políticos Eleitorais, 1985-2010. **Revista de Economia Aplicada**. v. 17, n. 3. p. 325-354. 2013.

ZAMBENEDETTI, L; ANGONESE R. O Processo Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino sob a Ótica do Isomorfismo. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**. Universidade Federal de Viçosa. vol. 12. n. 2. 2020.

ZAMBENEDETTI, L. **Sistemas de Controle Gerencial: Abordagem sob a Perspectiva Socioinstitucional do Orçamentário de uma Instituição Pública Federal de Ensino**. 2017. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2017.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

Pesquisa com gestores (em exercício ou que tiveram uma função gratificada ou cargo de direção) de uma Instituição Federal de Educação de Minas Gerais

O discente do programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Marcos Paulo de Sá Mello, portador do RG MG-12.206.963, sob a orientação do Professor Doutor Sílvio Ferreira Júnior e co-orientação do Professor Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz tem o prazer de lhe convidar a participar de maneira voluntária, da pesquisa intitulada Processo Orçamentário: Um estudo de caso em uma instituição federal de ensino. O objetivo geral desta pesquisa é analisar em que medida houve alteração no padrão de desempenho na execução do orçamento na instituição pesquisada no período de 2010 a 2020.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e em participar da pesquisa de campo em desenvolvimento, que tem como objetivo geral analisar em que medida houve alteração no padrão de desempenho na execução do orçamento na instituição pesquisada no período de 2010 a 2020.

A amostra de respondentes compreende gestores (em exercício ou que tiveram uma função gratificada ou cargo de direção) da Pró-reitoria de Administração e Planejamento da Reitoria ou das Diretorias de Administração e Planejamento dos campi da instituição pesquisada.

A relevância do tema justifica-se pelos desafios enfrentados pela instituição pesquisada, primeiramente por incorporar e centralizar a gestão de outras autarquias já existentes (Órgãos que possuíam autonomia administrativa, orçamentária e financeira). Segundo, pela descentralização da execução orçamentária, a partir de 2016. Terceiro, pelos diversos fatores que podem ter influenciado a gestão do orçamento, como a crise política, os avanços tecnológicos, a estruturação física e de pessoal da instituição, dentre outros.

É válido esclarecer que não incluem neste estudo questões de foro íntimo, nem implica o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e riscos ao cargo e função exercidos pelo(a) entrevistado(a). Conforme os princípios éticos que regem esta pesquisa, sendo assegurado ainda, que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

Reiteramos que as informações prestadas serão utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos. A título de esclarecimento, ressalta-se que todos os procedimentos serão conduzidos pelo pesquisador e não há nenhum tipo de gasto ou ônus para os participantes.

Qualquer dúvida entrar em contato pelos emails: mello.m.p.s@gmail.com ou marcos.mello@ifmg.edu.br

*Obrigatório

1. Estou ciente que os objetivos dessa pesquisa são de uso estritamente acadêmicos. As informações aqui coletadas estão necessariamente submetidas às normas éticas e destinam-se à pesquisa realizada e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertação de mestrado e artigos científicos. Minha colaboração se fará por meio do preenchimento deste questionário, seguido de uma entrevista (presencial ou via google meet) de forma anônima, assegurando assim, minha privacidade. *

Marcar apenas uma oval.

Estou de acordo Não estou de acordo

2. E-mail *

Informações Gerais

3. 1. Qual seu nome? *

4. Campus de atuação *

5. 2. Você já era servidor da instituição antes da promulgação da Lei 11.982/2008 de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. *

Marcar apenas uma oval.

Não

Sim, mas não participei de maneira alguma do processo de mudança e acompanhei o

processo de mudanças

Sim, acompanhei o processo de mudança e passei a exercer um cargo de direção a partir do ano 2009

Outro:

6. 3. Descreva resumidamente qual o cargo e/ou função exerceu na maior parte do período entre 2009 e 2012. *

7. 4. Descreva resumidamente qual o cargo e/ou função exerceu na maior parte do período entre 2013 e 2016. *

8. 5. Descreva resumidamente qual o cargo e/ou função exerceu na maior parte do período entre 2016 e 2020.

*

Com o objetivo de verificar a percepção do(a) entrevistado(a) quanto à execução do orçamento em períodos distintos, serão feitas as mesmas perguntas para três períodos: (i) de 2009 a 2012; (ii) de 2013 a 2016; e; (iii) de 2016 a 2020.

As perguntas estão relacionadas à execução do orçamento global da instituição/campus, bem como às cinco principais ações orçamentárias especificadas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (2019, p. 278): assistência estudantil; capacitação; expansão e reestruturação; fomento ao desenvolvimento de ensino, extensão e pesquisa; e funcionamento.

Para responder as questões a seguir, use a seguinte escala para classificar o nível de complexidade na execução do orçamento do seu campus (Os gestores da reitoria devem responder com base na instituição como um todo)

1 - Nada complexo 2 - Pouco complexo
3 - Relativamente complexo 4 - Muito complexo
5 - Extremamente complexo

Percepção do gestor quanto à execução orçamentária na instituição pesquisada

6. De um modo geral, como você avalia o nível de complexidade no planejamento e na execução orçamentária do seu campus?
Responda esta pergunta nos tópicos de 6.1, 6.2 e 6.3

9. 6.1 - No período de 2009 a 2012.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. 6.3 - No período de 2016 a 2020.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Como você avalia o nível de complexidade do planejamento e da execução da ação orçamentária de infraestrutura (Expansão e Reestruturação da Instituição) do seu campus?
Responda esta pergunta nos tópicos 7.1, 7.2 e 7.3

12. 7.1 - No período de 2009 a 2012.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. 7.2 - No período de 2013 a 2016.

Marcar apenas uma oval.

14.

Marcar apenas uma oval.

1		2	3	4	5
<hr/>					
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>					

1		2	3	4	5	6
<hr/>						
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>						

7.3 - No período de 2016 a 2020.

Marcar apenas uma oval.

1		2	3	4	5
<hr/>					
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Como você avalia o nível de complexidade do planejamento e da execução da ação orçamentária de funcionamento do seu campus?

Responda esta pergunta nos tópicos 8.1, 8.2 e 8.3

15. 8.1 - No período de 2009 a 2012.

Marcar apenas uma oval.

1		2	3	4	5
<hr/>					
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>					

16. 8.2 - No período de 2013 a 2016.

Marcar apenas uma oval.

1		2	3	4	5
<hr/>					
<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>					

estudantil do seu campus?

Responda esta pergunta nos tópicos 10.1, 10.2 e 10.3

22. 10.2 - No período de 2012 a 2016.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<hr/>				
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>				

23. 10.3 - No período de 2016 a 2020.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<hr/>				
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>				

11. Como você avalia o nível de complexidade do planejamento e da execução da ação orçamentária das atividades de pesquisa, ensino e extensão (Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) do seu campus?
Responda esta pergunta nos tópicos 11.1, 11.2 e 11.3

24. 11.1 - No período de 2009 a 2012.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

26. 11.3 - No período de 2016 a 2020.

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
<hr/>				
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<hr/>				

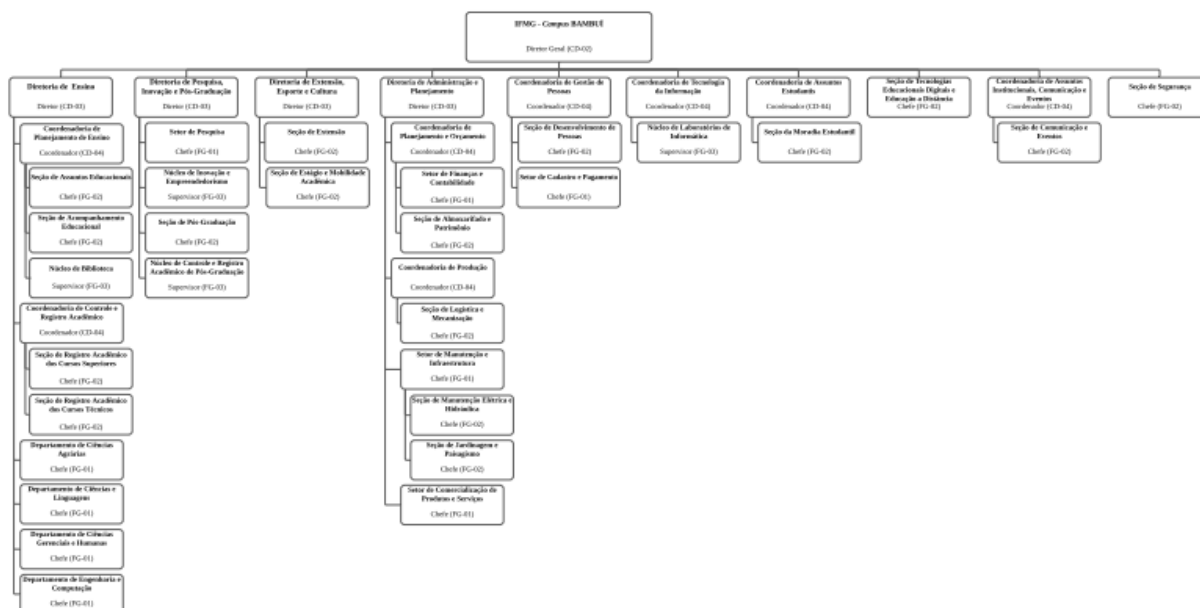
12. Como você avalia o envolvimento e a contribuição dos gestores e suas respectivas equipes de trabalho no planejamento orçamentário dos seus respectivos centros de custos?
Responda esta pergunta nos tópicos 12.1, 12.2 e 12.3

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS:

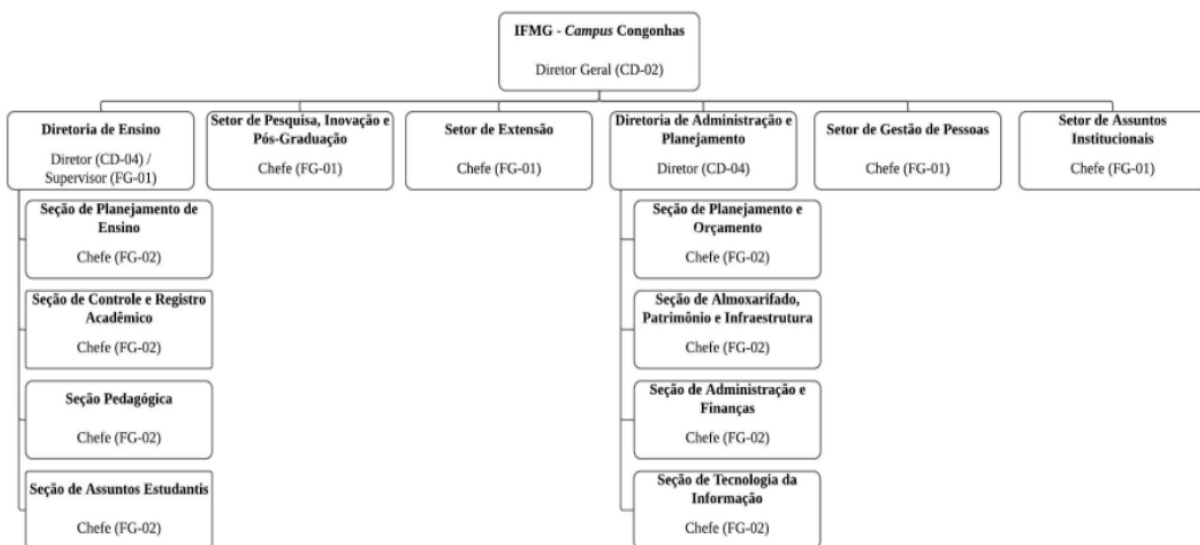
1. Você acompanhou o processo de transição das autarquias de Bambuí, Ouro Preto e São João Evangelista para IFMG? Qual o impacto da centralização orçamentária, em 2010, para o órgão central (reitoria) nesses *campi* e nos *campi* avançados da época (Congonhas e Formiga)?
2. Como você avalia a estrutura da sua unidade? Comente sobre seu funcionamento (rotatividade, treinamento)
3. Como você avalia o processo de descentralização orçamentária aos *campi*, a partir de 2016? O que mudou efetivamente?
4. Qual o papel da reitoria e seus gestores enquanto setorial orçamentária, contábil e financeira? Quais foram as mudanças gerenciais após a descentralização orçamentária a partir de 2016?
5. Como você avalia comparativamente o planejamento e a execução do orçamento no período de 2010 a 2020? Que fatores contribuíram para as deficiências, limitações ou melhorias nesta execução?
6. Qual a importância do comitê de administração na troca de experiências com os demais *campi* e reitoria ou ainda para buscar solucionar problemas na execução do orçamento?
7. Em que medida a instituição busca viabilizar a aprendizagem a partir das experiências mais bem sucedidas na execução orçamentária de outros *campi*? Existe esse *networking* com outras instituições da rede tecnológica?
8. Nos últimos tempos, você percebe inovações na sua área e nas suas tarefas? Quais? Qual a contribuição delas para a melhoria dos serviços públicos prestados pela sua unidade (diretoria, setor, etc)?
9. Qual a importância do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) na orientação da execução do orçamento na Instituição? As metas previstas no PDI têm sido alcançadas?
10. Ao longo dos anos, as exigências quanto à elaboração do relatório de gestão têm aumentado? Existe a influência dos órgãos de controle na condução das estratégias orçamentárias? Quais?
11. De um modo geral, como você avalia o nível de complexidade no planejamento e execução orçamentária do seu campus?
12. Considerando as atividades descritas na tabela, numere, de acordo com a escala a seguir, o grau de dificuldade que percebe em relação à sua execução do orçamento.

Organograma Institucional - Campus Bambuí

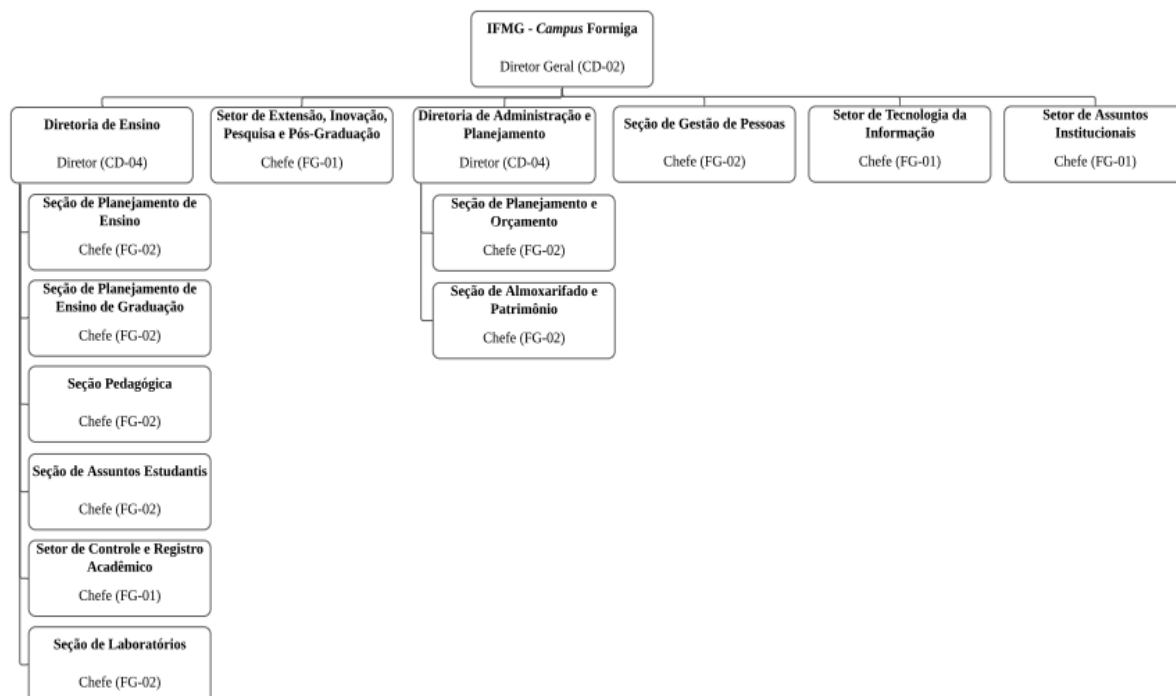


Organograma Institucional – Campus Congonhas

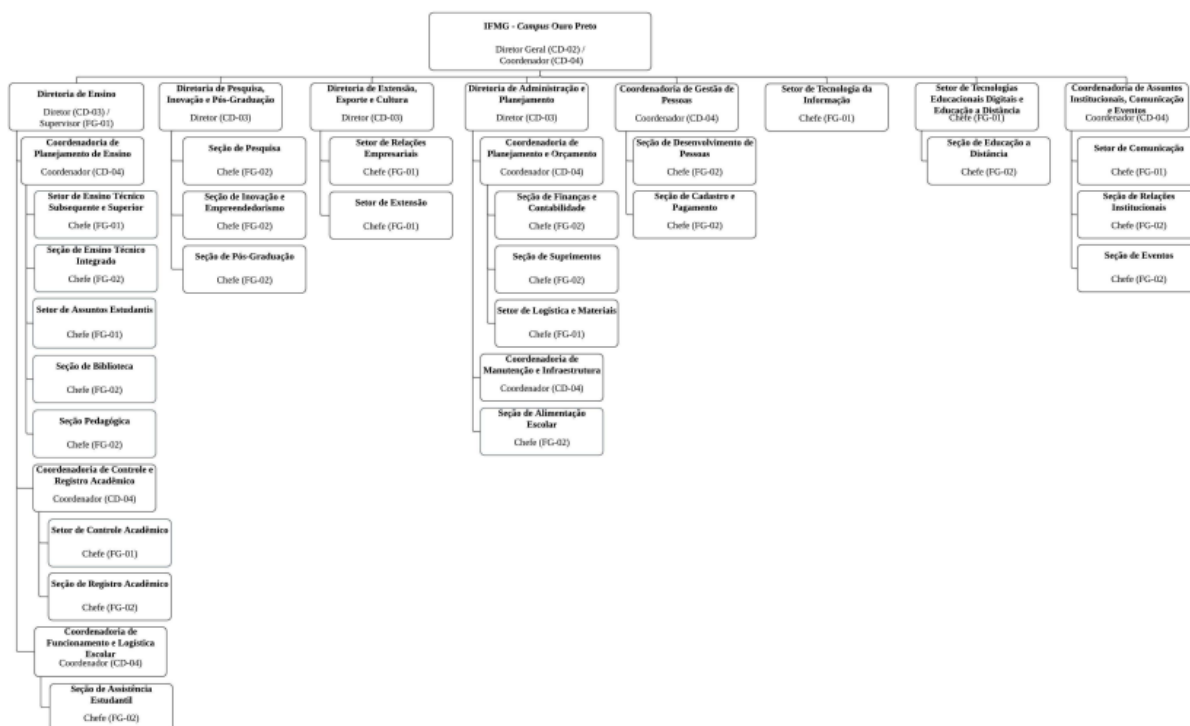
RESOLUÇÃO CONSUP Nº 03 DE 10 DE MARÇO DE 2022



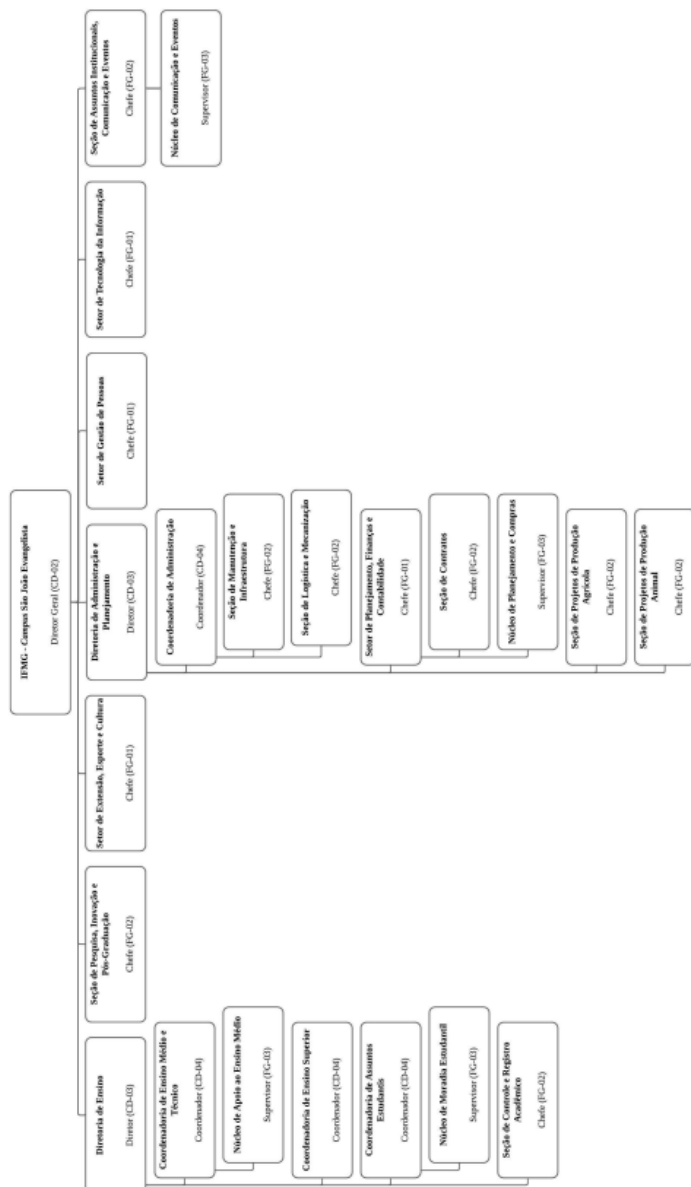
Organograma Institucional – Campus Formiga



Organograma Institucional – Campus Ouro Preto



Organograma Institucional – Campus São João Evangelista



APÊNDICE D – TABELAS DE INDICADORES DE REPLANEJAMENTO

Tabela de indicador de replanejamento do orçamento (IRO) globais por categoria econômica do gasto em 2019

CAMPUS	Despesas de custeio			Despesas de capital			Total dotação inicial	Total dotação atualizada	Total IRO
	Dotação inicial	Dotação atualizada	IRO	Dotação inicial	Dotação atualizada	IRO			
Pioneiros									
BAMBUI	10.030	9.084	-9%	268	2.193	720%	10.297	11.277	10%
CONGONHAS	4.375	3.675	-16%	338	375	11%	4.713	4.050	-14%
FORMIGA	2.873	2.356	-18%	307	424	38%	3.180	2.781	-13%
OURO PRETO	9.149	6.471	-29%	283	1.076	281%	9.432	7.547	-20%
S. J. EVANGELISTA	7.033	7.864	12%	139	345	148%	7.172	8.209	14%
Novos									
BETIM	2.894	2.505	-13%	556	555	0%	3.449	3.060	-11%
GOV. VALADARES	2.459	2.201	-10%	70	235	235%	2.529	2.435	-4%
OURO BRANCO	2.457	2.322	-6%	332	260	-22%	2.789	2.581	-7%
RIBEIRAO NEVES	1.952	1.857	-5%	73	371	411%	2.025	2.228	10%
SANTA LUZIA	1.794	1.717	-4%	183	31	-83%	1.977	1.748	-12%
Avançados									
ARCOS	334	532	59%	431	1.009	134%	764	1.542	102%
CONS. LAFAIETE	1.071	907	-15%	105	354	238%	1.175	1.260	7%
IBIRITE	0	558		0	676		0	1.234	
IPATINGA	1.313	1.590	21%	23	366	1483%	1.336	1.956	46%
ITABIRITO	1.044	1.067	2%	68	328	379%	1.112	1.395	25%
PIUMHI	798	746	-7%	104	112	7%	902	858	-5%
PONTE NOVA	1.072	1.271	19%	28	100	261%	1.099	1.371	25%
SABARA	1.517	1.471	-3%	236	215	-9%	1.753	1.685	-4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Gerencial e da Instituição pesquisada

Tabela de indicador de replanejamento do orçamento (IRO) global e indicador de replanejamento do orçamento e destaques (IROD) no período de 2010 a 2020

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	Destaque Recebido	Destaque Concedido	IRO	IROD
2010	71.834	74.946	13.047	62	4%	23%
2011	74.741	74.851	14.666	0	0%	20%
2012	101.571	127.834	2.462	3.532	26%	32%
2013	143.246	148.534	27.040	76	4%	23%
2014	134.701	143.775	40.242	176	7%	37%
2015	126.915	130.279	36.828	80	3%	32%
2016	80.678	79.588	57.262	175	-1%	70%
2017	69.902	70.189	16.506	189	0%	24%
2018	65.246	66.097	11.382	659	1%	20%
2019	69.373	66.197	8.584	199	-5%	8%
2020	41.090	64.055	5.977	165	56%	71%

Tabela - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) e indicador de replanejamento do orçamento e destaques (IROD) de custeio no período de 2010 a 2020

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	Destaque Recebido	Destaque Concedido	IRO	IROD
2010	37.620	40.537	1.437	1.437	8%	8%
2011	46.722	46.832	801	0	0%	2%
2012	57.482	59.578	1.314	5	4%	6%
2013	62.159	54.591	17.529	76	-12%	16%
2014	67.530	59.183	40.051	176	-12%	47%
2015	70.861	67.630	35.604	80	-5%	46%
2016	64.723	60.436	48.744	175	-7%	68%
2017	60.031	58.822	6.139	189	-2%	8%
2018	56.059	50.753	865	659	-9%	-9%
2019	61.897	56.137	126	199	-9%	-9%
2020	36.321	47.316	5.168	165	30%	44%

Tabela - Indicador de replanejamento do orçamento (IRO) e indicador de replanejamento do orçamento e destaques (IROD) de capital no período de 2010 a 2020

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	Destaque Recebido	Destaque Concedido	IRO	IRO2
2010	34.214	34.409	11.610	0	1%	35%
2011	28.019	28.019	13.865	0	0%	49%
2012	44.088	68.256	1.148	3.526	55%	49%
2013	81.086	93.943	9.511	0	16%	28%
2014	67.171	84.592	191	0	26%	26%
2015	56.054	62.649	1.224	0	12%	14%
2016	15.916	19.152	8.518	0	20%	74%
2017	9.871	11.367	10.367	0	15%	120%
2018	9.188	15.345	10.517	0	67%	181%
2019	7.476	10.059	8.458	0	35%	148%
2020	3.977	16.739	809	0	321%	341%